

FACULDADE DE DIREITO DO SUL DE MINAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

WILLIAN FRANCISCO TEIXEIRA

**DEMOCRACIA DIGITAL NO PODER LEGISLATIVO: PARTICIPAÇÃO
POLÍTICA E AMPLIAÇÃO DA IDEIA DE POVO ATIVO**

POUSO ALEGRE - MG
2024

WILLIAN FRANCISCO TEIXEIRA

**DEMOCRACIA DIGITAL NO PODER LEGISLATIVO: PARTICIPAÇÃO
POLÍTICA E AMPLIAÇÃO DA IDEIA DE POVO ATIVO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação
Stricto Sensu da Faculdade de Direito do Sul de Minas
(FDSM) como requisito parcial para obtenção do título de
Mestre em Direito.

Área de concentração: Constitucionalismo e Democracia.
Linha de Pesquisa: Relações Sociais e Democracia.

Orientador: Prof. Dr. Leandro Corrêa de Oliveira.

FICHA CATALOGRÁFICA

T459d TEIXEIRA, Willian Francisco
DEMOCRACIA DIGITAL NO PODER LEGISLATIVO:
PARTICIPAÇÃO POLÍTICA E AMPLIAÇÃO DA IDEIA DE POVO
ATIVO . / Willian Francisco Teixeira. Pouso Alegre: FDSM, 2024.
133p.

Orientador: Dr. Leandro Corrêa de Oliveira.

Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Direito do Sul de Minas,
Programa de Pós-Graduação em Direito.

1. Democracia Digital. 2. Democracia Representativa. 3.
Participação Política. 4. Esfera Pública. 5. Povo Ativo. I Oliveira, Dr.
Leandro Corrêa de. II Faculdade de Direito do Sul de Minas. Programa
de Pós-Graduação em Direito. III Título.

CDU 340

Willian Francisco Teixeira

**DEMOCRACIA DIGITAL NO PODER LEGISLATIVO: PARTICIPAÇÃO
POLÍTICA E AMPLIAÇÃO DA IDEIA DE POVO ATIVO**

Data da aprovação: 18/09/2024

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Leandro Corrêa de Oliveira (FDSM)

Prof. Dr. Elias Kallás Filho (FDSM)

Prof. Dr. Cláudio José Franzolin (PUC Campinas)

Pouso Alegre, 18 de setembro de 2024.

Á memória do meu pai José Rosa Teixeira, carinhosamente conhecido em toda minha cidade como Robertinho do Bar, que partiu para eternidade às vésperas da minha banca de qualificação. Passei por momentos difíceis em virtude da sua ausência, situação delicada que me fez repensar sobre o futuro da minha vida. Mesmo abalado psicologicamente, optei por não desistir deste desafio acadêmico e pessoal. Pai, cada página deste trabalho é dedicada ao Senhor.

AGRADECIMENTOS

Agradeço:

À minha esposa, Luanna, minha filha, Marília, minha mãe, Marilda e ao meu pai (em memória), pelo apoio, compreensão e incentivo;

Os funcionários da Faculdade de Direito do Sul de Minas (FDSM) pelo excelente tratamento e suporte oferecido a todos os discentes; e

Os professores do Programa de Pós-Graduação (PPGD) da FDSM, em especial ao meu orientador, o professor doutor Leandro Corrêa de Oliveira, pelas valorosas contribuições.

*“A educação é a arma mais poderosa que você
pode usar para mudar o mundo.”*

(Nelson Mandela)

RESUMO

Os modelos de democracia representativa e participativa propostos na Constituição da República de 1988, vem sofrendo adaptações decorrentes do mundo cada vez mais digitalizado e interconectado. Assim, busca-se, nesta pesquisa, analisar como os instrumentos de participação popular digitais disponibilizados pelo Poder Legislativo, podem proporcionar a ampliação da ideia de povo ativo. Pretende-se também responder às seguintes questões: i) O percentual de abstenções nas eleições brasileiras indica uma insuficiência da democracia representativa? ii) Apesar das dificuldades de acesso às novas tecnologias, os instrumentos de participação política junto ao Poder Legislativo podem ser aperfeiçoados? iii) Através do agir comunicativo e da mediação entre as instituições, pode-se criar um novo caminho para cidadãos e intérpretes da Constituição, aprimorando ou criando ferramentas de democracia digital mais acessíveis e eficientes? Para o desenvolvimento do trabalho são utilizadas as definições e teorias de Friedrich Müller e Jürgen Habermas, especialmente com relação as definições de “povo” e a importância do agir comunicativo, além de outros autores e temas correlatos ao objeto central da pesquisa, como a classificação dos direitos fundamentais de quarta dimensão de Paulo Bonavides, democracia do público de Bernard Manin, democracia plebiscitária de Nádia Urbinati. A metodologia adotada foi a analítica, com a técnica de pesquisa bibliográfica. Como resultados, observou-se que a representatividade vai além do voto em eleições representativas e que os intérpretes da Constituição estão diante de um desafio significativo que envolve a necessidade de incentivo à participação popular digital, junto a uma sociedade brasileira desigual econômica e culturalmente, e que convive com desinformações e manipulações de informações. Por fim, observa-se que será necessária a mediação pelas instituições para que os avanços tecnológicos possam trazer benefícios a democracia participativa, bem como, ao projeto democrático brasileiro.

Palavras-Chave: Democracia Digital; Democracia Representativa; Participação Política; Esfera Pública; Povo Ativo.

ABSTRACT

The models of representative and participatory democracy proposed in the 1988 Constitution of the Republic have been undergoing adaptations due to an increasingly digital and interconnected world. Therefore, this research aims to analyze how the digital instruments for popular participation provided by the Legislative Branch can enhance the idea of an active populace. It also seeks to answer the following questions: i) Does the percentage of abstentions in Brazilian elections indicate a deficiency in representative democracy? ii) Despite the challenges of access to new technologies, can the instruments for political participation within the Legislative Branch be improved? iii) Through communicative action and mediation between institutions, can a new path be created for citizens and interpreters of the Constitution, improving or creating more accessible and efficient digital democracy tools? The development of this work utilizes the definitions and theories of Friedrich Müller and Jürgen Habermas, particularly regarding the definitions of "people" and the importance of communicative action, in addition to other authors and themes related to the central object of the research, such as Paulo Bonavides' classification of fourth-dimension fundamental rights, Bernard Manin's public democracy, and Nádia Urbinati's plebiscitary democracy. The methodology adopted was analytical, with the technique of bibliographic research. As results, it was observed that representativeness goes beyond voting in representative elections and that interpreters of the Constitution face a significant challenge involving the need to encourage digital popular participation within an economically and culturally unequal Brazilian society, which coexists with misinformation and manipulation of information. Finally, it is noted that mediation by institutions will be necessary for technological advancements to bring benefits to participatory democracy, as well as to the Brazilian democratic project.

Keywords: Digital Democracy; Representative Democracy; Political Participation; Public Sphere; Active People.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Comparecimento no 2º Turno das eleições para Presidente em 2022.....	26
Tabela 2 - Abstenções em votações nas eleições para Presidente de 1989 a 2022	26

LISTA DE IMAGENS

Imagem 1 – Acesso à internet e à televisão e posse de telefone móvel celular em 2022	51
Imagem 2 – Participação popular através de acesso e compartilhamento de notícias através de aplicativos privados no ano de 2023.....	82
Imagem 3 – Layout padrão do portal e-Democracia	86
Imagem 4 – Países da OCDE com maior número de assinaturas de banda larga móvel	90
Imagem 5 – <i>Home page</i> do portal <i>Rahvaalgatus</i> da Estônia traduzido em português	92
Imagem 6 – Mapa interativo do portal <i>Rahvaalgatus.ee</i> da Estônia	93

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ABRAMPPE	Associação Brasileira de Magistrados, Procuradores e Promotores Eleitorais
CDH	Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa
CRFB/1988	Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
CUT	Central Única dos Trabalhadores
DPP	Direito e Políticas Públicas
EC	Emenda Constitucional
EUA	Estados Unidos da América
FDSM	Faculdade de Direito do Sul de Minas
FGV	Fundação Getúlio Vargas
IA	Inteligência Artificial
IDEA	Instituto Internacional para a Democracia e Assistência Eleitoral
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LLCA	Lei de Licitações e Contratos Administrativos
MCCE	Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral
NTIC	Novas Tecnologias de Informação e Comunicação
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
ONGs	Organizações Não Governamentais
ONU	Organização das Nações Unidas
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PCD	Programa de Combate à Desinformação
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PNCP	Portal Nacional de Contratações Públicas
PNED	Política Nacional de Educação Digital
PPGD	Programa de Pós-Graduação em Direito
SNCTI	Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação
SIC	Serviço de Informações ao Cidadão
STF	Supremo Tribunal Federal
TAC	Teoria da Ação Comunicativa
TSE	Tribunal Superior Eleitoral
UE	União Europeia

SUMÁRIO

RESUMO.....	07
LISTA DE TABELAS	09
LISTA DE IMAGENS	10
LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS	11
INTRODUÇÃO	13
1. TIPOS DE DEMOCRACIA NA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1988.....	18
1.1. A democracia representativa e suas insuficiências	24
1.2. Direitos fundamentais de quarta geração (dimensão).....	31
1.3. Povo ativo e os intérpretes da Constituição	36
2. AGIR COMUNICATIVO	42
2.1. Emergência das esferas públicas	47
2.2. Democracia do público	52
2.3. Para além de uma democracia formal	59
3. AMPLIAÇÃO DA IDEIA DE POVO ATIVO	65
3.1. Opinião pública na era digital	70
3.2. Instrumentos de democracia digital no Poder Legislativo brasileiro	81
3.3. Instrumentos de democracia digital na Estônia	89
4. DEMOCRACIA DIGITAL COMO MECANISMO POTENCIALIZADOR DA PARTICIPAÇÃO POLÍTICA	96
4.1. Democracia plebiscitária	100
4.2. Tecnocracia e as novas tecnologias	104
4.3. A necessidade de mediação pelas instituições.....	109
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	114
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	119

INTRODUÇÃO

Os avanços e inovações tecnológicas hodiernos podem contribuir com o crescimento da participação popular na política utilizando-se especialmente da internet, não só através de instrumentos tradicionais disponibilizados pelo Poder Público, como a participação em audiências públicas, consultas públicas e conselhos consultivos, mas também junto à iniciativa privada com a participação em movimentos sociais, organizações não governamentais (ONGs) e redes sociais.

A forma como o Poder Público executa suas atividades e disponibiliza seus serviços vem sofrendo constantes adaptações e inovações. Novas iniciativas voltadas a modernizar e facilitar o acesso a informações públicas e participação popular são constantemente criadas e modernizadas, com o chamado “governo eletrônico”, “governo digital” ou “e-gov” no Poder Executivo, assim como, junto ao Poder Legislativo através do “e-democracia”, “e-cidadania”, “democracia digital”, dentre outras denominações similares que criaram uma nova forma de relacionamento da sociedade com a política sem a obrigatoriedade da presença física¹.

O estudo da democracia digital como um novo instrumento para efetivação dos tipos, espécies e modelos de democracia já existentes é um tema amplo e complexo². Diante disso, optou-se por delimitar a pesquisa ao Poder Legislativo, considerando que se trata do local adequado para debates que resultam em decisões políticas. Assim, embora os três Poderes da República tenham a responsabilidade de assegurar condições ideais para o exercício da democracia, é no Poder Legislativo que a democracia efetivamente se consolida³. Trata-se de um tema atual, que decorre da inquietação do pesquisador, que atua no setor jurídico de um Poder Legislativo Municipal há mais de uma década e presencia os desafios da implementação de uma democracia digital que permita a participação política efetiva, produtiva e acessível. Sendo assim, o objetivo principal desta pesquisa é analisar a participação política e a ampliação da participação popular através de instrumentos de democracia digital junto ao Poder Legislativo.

¹ SOUZA, Francimeire Nascimento de; CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. Justiça digital: uso da tecnologia para amenizar os efeitos da pandemia da Covid 19. *Ratio Juris. Revista eletrônica da graduação da Faculdade de Direito do Sul de Minas*, Pouso Alegre, v. 5, n. 1, p. 63-82, 2022. p. 67.

² Durante o desenvolvimento da pesquisa, optou-se por não aprofundar nas classificações de democracia presentes em obras conceituais e manuais de direito constitucional, portanto, ao mencionarmos modelos ou tipos de democracia, estaremos nos referindo às diferentes concepções e classificações existentes.

³ GONÇALVES, Nicole Pilagallo da Silva Mader. O risco da crise do Poder Legislativo para o Estado Democrático de Direito: A necessária reconstrução da esfera pública, o resgate do político e a reformulação da democracia. *Revista Direitos Fundamentais & Democracia*, Curitiba, v. 5, n. 5, p. 1-33, 2009. p. 4.

Durante esta pesquisa, são analisados os impactos das Novas Tecnologias de Informação e Comunicação (NTIC) na participação política dos cidadãos e na qualidade das democracias, assim como será avaliado o fenômeno da fragmentação ou emergência das esferas públicas e suas consequências para o debate democrático. Por outro lado, a pesquisa também buscará analisar os impactos de uma democracia exclusivamente digital em um país com tamanha desigualdade social, como o Brasil, em que uma parcela considerável da população não possui condições mínimas de subsistência, quem dirá o acesso à internet e o conhecimento técnico mínimo para utilizar destes mecanismos.

Busca-se, portanto, a demonstração das seguintes hipóteses:

a) O alto número de abstenções nas eleições brasileiras é uma das insuficiências da democracia representativa e pode contribuir para o agravamento de uma suposta crise do sistema democrático.

b) Apesar da dificuldade de acesso às novas tecnologias e à internet por uma parcela da população brasileira, os instrumentos de participação política existentes junto ao Poder Legislativo podem ser aperfeiçoados para despertar o interesse do cidadão em opinar, criticar, fiscalizar e debater políticas públicas e temas em discussão no parlamento, deixando de ser um mero eleitor expectador.

c) Através do agir comunicativo, pode ser criado um novo caminho, não somente para os cidadãos, mas também para os intérpretes da Constituição, que, através de mediação com as instituições, poderão aperfeiçoar os instrumentos de democracia digital ou criar novas ferramentas, tornando-as mais acessíveis e eficientes.

Ressalta-se que a pesquisa, assim como toda a ciência do Direito, não conseguirá fornecer respostas únicas ou conclusivas para as hipóteses. Desta forma, visa-se demonstrar que os instrumentos de participação política aperfeiçoados com as novas e avançadas tecnologias, podem aperfeiçoar o projeto democrático brasileiro, permitindo que as instituições criem canais de comunicação acessíveis e que permitam um diálogo comunicativo aberto e inclusivo.

A Teoria da Ação Comunicativa (TAC), aperfeiçoada por Jürgen Habermas ao longo de suas publicações, é o marco teórico principal para enfrentamento dos problemas e hipóteses desta pesquisa que percorre os modelos de democracia, a análise dos instrumentos de participação política e o papel das esferas públicas. Todavia, no decorrer desta pesquisa, são utilizados como referenciais teóricos outros autores que tratam de temas correlatos ao objeto central da pesquisa.

O tema e as hipóteses propostas, especialmente com relação a abordagem dos modelos de democracia participativa junto ao Poder Legislativo brasileiro no paradigma do Estado

Constitucional contemporâneo, ao analisar o papel dos sujeitos sociais que se inserem nessa nova forma de Estado e de Constituição em decorrência dos avanços tecnológicos, se adequam a linha de pesquisa do Programa de Pós-Graduação em Direito (PPGD) da Faculdade de Direito do Sul de Minas (FDSM) “Relações Sociais e Democracia”, dentro da área de concentração “Constitucionalismo e Democracia”. A análise dos modelos de democracia representativa e participativa no contexto brasileiro e à luz das transformações tecnológicas oferece contribuições significativas para a compreensão do papel dos sujeitos sociais na evolução do Estado Constitucional. Dessa forma, esta dissertação não apenas se insere na linha de pesquisa, mas também pretende motivar novos debates acadêmicos sobre as relações sociais e a democracia, proporcionando novas perspectivas para o desenvolvimento do constitucionalismo contemporâneo.

Através da metodologia analítica e com técnica de pesquisa predominantemente bibliográfica, a dissertação é desenvolvida em quatro capítulos, com a utilização de inteligência artificial nas seguintes situações: tradução e análise de dados internacionais de países que o discente não domina o idioma e busca de referências bibliográficas relacionadas ao tema, sempre com respeito aos princípios éticos e normas estabelecidas da Portaria PPGD/FDSM nº 02, de 23 de maio de 2024⁴.

O primeiro capítulo analisa as democracias direta, representativa (indireta), participativa e deliberativa, com ênfase nas possíveis insuficiências do modelo representativo e suas consequências para o projeto democrático brasileiro de 1988. Na sequência, são abordadas as classificações de direitos fundamentais propostas por Paulo Bonavides, entre outros autores, destacando-se a quarta dimensão, que, embora controversa, é entendida como direitos emergentes da democracia, informação e pluralismo⁵. Ao final deste primeiro capítulo, o objetivo será analisar as concepções de povo, especialmente o papel do “povo ativo”, que, entre as definições apresentadas por Friedrich Müller, pode referir-se aos cidadãos que detém o direito constitucional de votar e eleger seus governantes⁶.

O segundo, abordará a Teoria da Ação Comunicativa (TAC) e as emergências das esferas públicas propostas por Jürgen Habermas. A TAC propõe o agir comunicativo como base para a formação de consensos e para a legitimação democrática, enquanto as esferas públicas,

⁴ FDSM. Portaria PPGD/FDSM nº 02/2024. Regulamenta o uso de ferramentas de Inteligência Artificial na elaboração de trabalhos acadêmicos. Pouso Alegre, 23 maio 2024. Disponível em: <https://www.fdsu.edu.br/mestrado/arquivos/espaco-do-aluno/portarias/02.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2024.

⁵ BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 30 ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 571.

⁶ MÜLLER, Friedrich. *Quem é o povo? A questão fundamental da democracia*. 7 ed. São Paulo: Editora dos Tribunais, 2013. p. 51-53.

atuando como espaços de comunicação livre e racional, servem como ponto de partida para debates públicos e decisões políticas junto as instituições. Portanto, são alicerces para que os instrumentos de participação política disponibilizados pelo Poder Legislativo possam garantir o espaço adequado para o debate democrático. Na sequência, a partir da classificação dos modelos de democracia participativa proposto por Bernard Manin⁷, com ênfase para o modelo denominado “democracia do público”, descreve a relação entre representantes eleitos e o público e destaca a importância da comunicação e da transparência entre o público e o privado. Por fim, o segundo capítulo aborda a necessidade de as instituições reverem o conceito de democracia formal, a partir dos conceitos e distinções propostos por Luigi Ferrajoli⁸, adaptando-o à nova realidade digital e tecnológica, buscando assim, garantir uma participação mais efetiva e inclusiva dos cidadãos no processo democrático.

No terceiro capítulo será retomado o estudo da definição de povo ativo de Friedrich Müller, com destaque para a possível ampliação dos poderes do povo, especialmente quando relacionados a participação no processo legislativo e político em ambientes institucionalizados. Isso porque a era digital passou a permitir, que uma maior parcela da população participe ativamente e de forma direta e possam expressar publicamente sua opinião, a partir de equipamentos eletrônicos específicos e acesso à internet. Todavia, um problema que merece atenção é a exclusão social, que já existia na democracia analógica e pode ser expandida na democracia digital. A desigualdade social e a extrema pobreza no Brasil são problemas estruturais que impedem o acesso a grande parcela da população a direitos fundamentais básicos e consequentemente impedem ou inibem a participação popular, por falta de recursos financeiros e até mesmo de conhecimento mínimos necessários, como a alfabetização escolar ou digital. Tais desafios também devem ser objeto de debate pelos intérpretes da Constituição e ser melhor analisado pelas instituições, porque refletem diretamente na qualidade das democracias. Ainda no terceiro capítulo, serão analisados instrumentos de democracia digital desenvolvidos no Poder Legislativo brasileiro em nível federal (Câmara dos Deputados e Senado Federal) e apresentado um exemplo internacional do Parlamento e do Governo da Estônia, país europeu que é considerado como um dos pioneiros na adoção de mecanismos de

⁷ Bernard Manin propõe uma classificação de democracia participativa, a partir de três perspectivas históricas e conceituais: “democracia do tipo parlamentar”, “democracia de partido” e a “democracia do público”. A pesquisa irá abordar as duas primeiras, porém com enfoque na última (MANIN, Bernard. *As metamorfoses do governo representativo*. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 10, n. 29, p. 5-34, 1995.).

⁸ Luigi Ferrajoli distingue democracia formal (ou política) de democracia material (ou substancial), definindo-os como modelos diversos, conforme será melhor abordado no subcapítulo 2.3 (FERRAJOLI, Luigi. *Por uma teoria dos direitos e dos bens fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011. p. 26-27).

democracia digital e é considerada como uma das administrações públicas digitais mais avançada do planeta⁹.

Por fim, o quarto e último capítulo servirá para análise da democracia digital como um mecanismo potencializador da participação política. A pesquisa não pretende compreender a democracia digital como uma nova modalidade ou tipo de democracia, mas parte do princípio que ela pode ser considerada um instrumento que busca potencializar os modelos já existentes através das novas tecnologias e da internet. Também serão examinados os riscos de uma democracia puramente plebiscitária, uma vez que tal modelo pode criar barreiras e prejuízos para votações e discussões nos parlamentos de temas urgentes e complexos, visto a dimensão territorial do Brasil. Outro problema que é trazido para o debate é a análise dos desafios impostos pela tecnocracia e as novas tecnologias existentes, que embora na atualidade esteja mais presente nos Poderes Executivo e Judiciário, a pesquisa busca analisar quais as consequências da prática tecnocrática para a democracia nas situações em que é verificada a participação e decisão de especialistas ou de um robô, substituindo a participação do povo. Concluindo o capítulo é destacado a importância da mediação, não como mecanismo exclusivo para resolução de conflitos individuais, mas como um meio que pode permitir as instituições a possibilidade de aperfeiçoarem os mecanismos de participação política, e conseqüentemente pode resultar em uma das soluções para o fortalecimento dos instrumentos contidos no projeto democrático da Constituição de 1988.

⁹ PUJOL, Joaquim Aranda. *A caminho da digitalização total: a colaboração entre a Estônia e Portugal no contexto europeu*. 2022. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade Nova de Lisboa, Lisboa, 2022. p. 1-2.

1. TIPOS DE DEMOCRACIA NA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1988

Há uma dificuldade em identificar, classificar e definir precisamente a democracia contemporânea, porque ela pode apresentar-se em diferentes níveis de desenvolvimento. Cada período histórico traz consigo novas realidades e novos desafios, que acabam redefinindo a prática democrática. Por isso, a democracia não deve conter um conceito estático, devido à sua compreensão se transformar com o passar dos tempos¹⁰.

Assim como a definição de democracia, os seus tipos ou modelos também são abordados pela doutrina a partir de diversas perspectivas. Assim, sem a intenção de trazer conceitos ou evoluções histórica, antes de passarmos a analisar as possíveis insuficiências da democracia representativa¹¹, serão abordados tipos de democracia classificados pela doutrina como direta, representativa, participativa e deliberativa. A abordagem, mesmo que preliminar, destes tipos tradicionais de democracia, serão importantes para o leitor compreender o desenvolvimento da pesquisa sobre os temas que serão tratados nos capítulos e subcapítulos seguintes, que buscam analisar a prática democrática participativa e deliberativa com o auxílio da tecnologia digital.

A “democracia direta” é o tipo de democracia que permite aos cidadãos participarem diretamente na tomada de decisões políticas, sem a necessidade de intermediação de representantes eleitos. Este modelo surgiu historicamente na Grécia antiga nos séculos VI e V a.C., ocasião que o povo se reunia em praças públicas denominadas como *ágoras* e realizava debates e tomavam decisões, sem qualquer intermediação de representantes¹². A possibilidade de tal prática decorria do tamanho reduzido das populações da *polis* (definição grega de cidade), entretanto esta participação não era permitida para qualquer pessoa. Apenas os detentores de poder econômico, denominados *eupátridas*, possuíam a prerrogativa de participar na vida política. Já as mulheres, estrangeiros, escravos e as demais pessoas com menor poder econômico considerados “não *eupátridas*” eram impedidas de participar das decisões políticas¹³. Este modelo adotado na Grécia antiga, na atualidade aproxima-se mais de uma

¹⁰ SILVA, José Afonso da. O estado democrático de Direito. *Revista de Direito Administrativo*, São Paulo, v. 173, p. 15-24, 1988.

¹¹ As insuficiências da democracia representativa será objeto de análise no subcapítulo 1.1.

¹² BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 21 ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 288.

¹³ ZVIRBLIS, Alberto Antônio. *Democracia Participativa e Opinião Pública*. São Paulo: RCS, 2006. p. 48-49.

aristocracia democrática¹⁴ do que de um modelo puramente democrático, tendo em vista a seletividade social para participação das decisões¹⁵.

Na atualidade, a adoção exclusiva deste modelo de democracia direta seria inviável e utópica. Isso significaria a busca de uma forma de governo sem a participação de instituições constituídas, cujas decisões políticas decorreriam diretamente do povo. A democracia direta, se aplicada na atualidade junto ao modelo representativo, pode ser classificada com uma democracia plebiscitária, na qual a vontade da população é a que prevalecerá. A crítica à adoção exclusiva deste modelo decorre da criação de vínculos de confiança entre as massas e líderes¹⁶. Exemplos de iniciativas plebiscitárias são objetos de crítica no último capítulo desta pesquisa¹⁷, isso porque tendem a criar espaços para a tecnocracia, que pode afastar a participação política dos cidadãos comuns, em vez de incentivá-los à participação.

A democracia representativa pressupõe um conjunto de instituições que disciplinam a participação popular no processo político, na qual o povo escolhe seus representantes, geralmente através de eleições, e os qualificam para agirem em seu nome¹⁸. Neste modelo, que também é denominado como democracia indireta, as deliberações coletivas são tomadas por intermediários eleitos, e não pelos cidadãos de forma direta. O eleitor passa a ser mero expectador, ou seja, na aplicação isolada deste modelo, não há oportunidade para participação política do povo, limitando a participação popular apenas nas eleições. Assim como no modelo de democracia direta, não há registros na atualidade da utilização exclusiva da democracia representativa em países democráticos. A adoção exclusiva do modelo representativo nas democracias contemporâneas se torna inviável e contrário à tendência mundial; inclusive, a Organização das Nações Unidas (ONU) recomenda aos países signatários que adotem o modelo representativo em conjunto com o participativo.

¹⁴ A ágora era o nome atribuído a praça pública onde os cidadãos se reuniam para fazer o papel do Parlamento nos tempos modernos; contudo, seu papel democrático foi muito criticado na modernidade: a democracia, como ato criador da vontade política, era privilégio de ínfima minoria social de homens livres, que excluía os escravos, os pobres, as mulheres e crianças, além de fazer ressalvas quanto aos comerciantes. Pode-se entender que não houve na Grécia antiga, uma democracia verdadeira, mas um formato que pode ser classificado como aristocracia democrática, o que é um paradoxo (BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 267-268).

¹⁵ BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 268.

¹⁶ WEBER, Max. Parlamentarismo e governo na Alemanha reconstruída: uma contribuição à crítica política do funcionalismo e da política partidária. In: WEBER, Max. *Os pensadores: textos selecionados de Max Weber*. 2. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1980. p. 1-85.

¹⁷ A crítica ao modelo de democracia plebiscitária, à tecnocracia e à burocracia serão tratadas no último capítulo dessa dissertação.

¹⁸ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 37. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014. p. 122.

A ONU definiu 17 objetivos, ou metas mundiais, que o Brasil assumiu cumprir até 2030 (Agenda 2030), denominadas como Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)¹⁹. O objetivo número 16 que enfatiza a importância da “paz, justiça e instituições eficazes” é desdobrado em 10 subobjetivos, sendo que o de número 7 refere à observância da garantia de tomada de decisão responsiva, inclusiva, participativa e representativa em todos os níveis²⁰. Assim, em concordância com os ODS, conclui-se que a adoção de mecanismos de democracia participativa e representativa devem ser tratados e adotados de forma simultânea e com igual importância por países democráticos. Conclui-se que o modelo de democracia representativa é necessário para todas as democracias contemporâneas, entretanto, são várias as insuficiências deste modelo que serão melhor abordadas no subcapítulo 1.1.

A democracia participativa, ou semidireta, é classificada como um sistema representativo misto, que engloba instrumentos de participação direta e indireta. Neste modelo, as instituições são compostas mediante representação eleitoral e disponibilizam instrumentos que permitem aos cidadãos participarem nos processos de debate, além de proporcionar mecanismos de controle e fiscalização²¹. Paulo Bonavides elogia o modelo de democracia participativa adotado pelo Brasil na Constituição de 1988, destacando as redações do artigo 1º e seu parágrafo único, relativo ao exercício direto da vontade popular, bem como o artigo 14, no qual as técnicas participativas foram criadas para tornar eficaz essa vontade. O autor destaca que a democracia participativa do Brasil é a única saída para as crises democráticas vivenciadas durante as Constituições anteriores, porém, ressalta a importância dos intérpretes da Constituição, que ele denomina como “operadores da Constituição”, serem fiéis aos mandamentos e princípios constitucionais²².

¹⁹ Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) foram estabelecidas pela Assembleia Geral das Nações Unidas (ONU) em 2015, como parte da denominada Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Trata-se de um plano de ação para a paz, prosperidade e sustentabilidade no planeta que o Brasil aderiu, contendo 17 objetivos gerais: 1) erradicação da pobreza; 2) fome zero e agricultura sustentável; 3) saúde e bem-estar; 4) educação de qualidade; 5) igualdade de gênero; 6) água potável e saneamento; 7) energia acessível e limpa; 8) trabalho decente e crescimento econômico; 9) indústria, inovação e infraestrutura; 10) redução das desigualdades; 11) cidades e comunidades sustentáveis; 12) consumo e produção responsáveis; 13) ação contra a mudança global do clima; 14) vida na água; 15) vida terrestre; 16) paz, justiça e instituições eficazes; e 17) parcerias e meios de implementação (NAÇÕES UNIDAS BRASIL. *Sobre o nosso trabalho para alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no Brasil*. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em 30 maio 2024).

²⁰ Objetivo 16 do ODS: promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis [...]. 16.7 = Garantir a tomada de decisão responsiva, inclusiva, participativa e representativa em todos os níveis (NAÇÕES UNIDAS BRASIL. *Sobre o nosso trabalho para alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no Brasil*. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em 30 maio 2024).

²¹ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional*. 5. ed. São Paulo: Almedina, 2003. p. 288.

²² BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 21 ed. São Paulo: Malheiros, 2014. p. 40.

A democracia deliberativa, assim como a participativa, é um modelo que trata o envolvimento político atribuído ao cidadão, além da mera representatividade em eleições periódicas. Apesar das similitudes, há diferenças entre os modelos participativo e deliberativo: enquanto a democracia participativa prevê espaços institucionais de participação direta e indireta, a deliberativa volta sua atenção para os pressupostos do debate público²³. A democracia deliberativa possui grande influência dos estudos desenvolvidos pelo filósofo Jürgen Habermas e seus interlocutores; é considerada um novo modo de compreensão da democracia meramente participativa, devido a este modelo não ser submetido a condicionantes ou limitações, e parte do paradigma da linguagem e das trocas comunicativas presentes entre os atores envolvidos na deliberação pública. Ela pode ser compreendida como um procedimento que vai sendo construído na dinâmica da vida social, isso porque seria através de processos comunicativos prévios que surge a deliberação. Nas palavras do autor, a democracia deliberativa “está baseada em condições de comunicação das quais o processo político supõe-se capaz de alcançar resultados racionais, justamente por cumprir-se em todo seu alcance de modo deliberativo”²⁴. Com esta compreensão, Habermas fortalece a ideia de existência da esfera pública²⁵, em que os cidadãos, livres do domínio político, podem expor e debater suas ideias, mesmo reconhecendo que existem mecanismos capazes de restringir esses espaços (mídia, ideologia). Habermas, ao focar no discurso e na necessidade da institucionalização da comunicação, deliberação e das opiniões públicas que são formadas de maneira informal, defende o modelo denominado como deliberativo procedimental da democracia, baseado na argumentação racional entre os cidadãos, em que a racionalidade política se dá por meio do discurso²⁶.

Verifica-se, nos modelos deliberativo e participativo, a tentativa de expandir os espaços de participação e envolvimento político, em contraposição à tradição liberal, que se restringia à participação apenas nas eleições para escolha dos representantes. Estes dois modelos buscam aperfeiçoar a participação política, e conseqüentemente melhorar a qualidade de vida e à justiça social do povo, porém, com procedimentos diversos. Na democracia participativa a preocupação das instituições deveria ser com a inclusão e participação direta de diversas classes sociais, porém, sua atenção acaba sendo voltada para o confronto político e contestação,

²³ QUINTÃO, Thales Torres. Democracia participativa e deliberativa: congruências ou modelos em disputa? *Cadernos da Escola do Legislativo*, Belo Horizonte, v. 16, n. 26, p.53-89, 2014. p. 53-54.

²⁴ HABERMAS, Jürgen. *Verdade e Justificação: ensaios filosóficos*. São Paulo: Edições Loyola, 2004. p. 286.

²⁵ A esfera pública habermasiana será melhor abordada no Capítulo 2 desta Dissertação.

²⁶ HABERMAS, Jürgen. *Três modelos normativos de democracia*. Lua Nova, São Paulo, n 36, p. 39-54, 1995. p. 45-46.

prevalecendo mais o modelo competitivo do que o participativo, no qual a tendência é que a vontade da maioria dos envolvidos no debate prevaleça. Já a democracia deliberativa enaltece a qualidade das razões apresentadas no debate político, tomando como base a fala e o discurso que irão gerar as decisões finais²⁷.

Com a análise dos tipos ou modelos tradicionais de democracia, o leitor pode indagar sobre o título dessa dissertação, ou seja, se a “democracia digital” é considerada um novo modelo ou um novo tipo de democracia. Apesar de entendimentos doutrinários diversos²⁸, este trabalho busca demonstrar que a democracia digital, ou qualquer outra denominação correlata²⁹, não é considerada um novo tipo ou modelo de democracia. Conforme será melhor abordado nos capítulos 3 e 4 desta pesquisa, a democracia digital pode ser definida como um mecanismo ou uma ferramenta importante que, com o emprego nas novas tecnologias e principalmente com o auxílio da internet, pode ser empregada para o incremento das potencialidades da participação política³⁰.

Com a apresentação dos tipos de democracia, principalmente a participativa e deliberativa, podemos perceber que o ordenamento jurídico brasileiro, a partir da promulgação da CRFB/1988, é propício para a aplicação de mecanismos de participação política digitais. O projeto democrático de 1988 passou a garantir ao cidadão a utilização de uma série de mecanismos, que vão além do mero ato de votar. Instrumentos são colocados à disposição do povo e, de forma direta ou indireta, permitem a sua aproximação dos representantes eleitos, seja

²⁷ QUINTÃO, Thales Torres. Democracia participativa e deliberativa: congruências ou modelos em disputa? *Cadernos da Escola do Legislativo*, Belo Horizonte, v. 16, n. 26, p. 53-89, 2014. p. 80.

²⁸ Dutra e Oliveira Junior manifestam que a popularização da internet fez surgir a democracia digital como um novo modelo de democracia. Os autores defendem a ideia que devido à comunicação e a troca de informações políticas e sociais instantânea e veloz, foram criadas novas formas de equilibrar os novos contornos do exercício democrático, com a atuação participação e deliberativa do cidadão. Isso ocorre em razão da multiplicidade de formas que a internet e os novos meios de comunicação agregam ao exercício democrático, transformando o próprio sujeito responsável por sua realização: o povo, o cidadão (DUTRA, Deo Campos; OLIVEIRA JUNIOR, Eduardo F. de. Ciberdemocracia: a internet como ágora digital. *Revista de Direitos Humanos e Democracia*, Ijuí, v. 6, n. 11, p. 134-166, 2018. p. 145).

²⁹ A expressão “democracia digital” também é mencionada em diversas publicações acadêmicas ou não, como: “e-democracia”, “e-cidadania”, “ciberdemocracia”, “democracia eletrônica”, “teledemocracia”, entre outras expressões correlatas. No caso específico da expressão “democracia eletrônica”, a depender do contexto que é empregada ela pode ter o mesmo significado que “democracia digital”, como também pode se referir a algo mais amplo. Trata-se de uma terminologia utilizada antes da massificação da internet. Este termo foi inicialmente utilizado ainda em relação às práticas democráticas que utilizavam meios eletrônicos (pré-digitais), como TV e rádio. Como os meios digitais também são eletrônicos, é possível encontrar o uso de “democracia eletrônica” como sinônimo de “democracia digital”, embora esta última expressão seja bem mais comum atualmente, devido à ênfase no aspecto digital (SILVA, Sivaldo Pereira da. *Democracia digital e pesquisa empírica no Brasil: metodologias, instrumentos e abordagens do campo*. Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. 2021. p. 9).

³⁰ GOMES, Wilson. Internet e Participação Política em Sociedades Democráticas. *Revistas Famecos*, Porto Alegre, n. 27, p. 58-78, 2005. p. 217.

através de procedimentos deliberativos ou decisório, além de prever a possibilidade de fiscalizar e acompanhar os atos legislativos e administrativos³¹.

Paulo Bonavides define democracia como uma forma de exercício da função governativa em que a vontade soberana do povo decide, direta ou indiretamente, todas as questões de governo, de modo que ele seja, ao mesmo tempo, o titular e o objeto do poder³². Partindo dessa conceituação, o autor detalha bem o projeto democrático brasileiro, que, apesar de privilegiar o modelo de democracia representativa, também incentiva a participação política dos cidadãos, mas não analisa qual o nível de participação seria ideal para a nossa democracia.

O projeto democrático brasileiro, de 1988, estabelece um sistema político que garante ao povo o dever de eleger seus representantes para tomar decisões em seu nome e, após a regularização da representatividade, ainda lhe permite participar ativamente do debate e das decisões políticas de forma direta ou indireta. Importante registrar que, com relação à elevação dos direitos sociais ao patamar de direitos constitucionais, a CRFB/1988 é considerada por Luigi Ferrajoli como uma das mais avançadas do mundo ocidental³³, todavia, o sistema brasileiro ainda carece de mecanismos, de interpretações constitucionais ou até mesmo de reformas legislativas para que a participação política também alcance o mesmo patamar constitucional dos direitos sociais.

Prosseguindo nessa abordagem, esta pesquisa irá analisar no primeiro subcapítulo as possíveis insuficiências da democracia representativa brasileira. Na sequência, serão apresentadas as classificações de direitos fundamentais, com destaque para a doutrina de Paulo Bonavides³⁴, que elevou a democracia, a informação e o pluralismo como direitos fundamentais emergentes de quarta dimensão. Concluindo este primeiro capítulo, será analisado o papel do povo em democracias com modelos representativos e participativos como a brasileira, utilizando-se como base o conceito de *povo ativo* de Friedrich Müller³⁵, bem como será

³¹ CAPUCELLI, Rodrigo Crepaldi Perez; BEÇAK, Rubens. O Constitucionalismo Democrático no Brasil: Entre a crise da representatividade e a participação. *Revista Brasileira de Filosofia do Direito*, Florianópolis, v. 3, n. 2, p. 56-74, 2017. p. 66.

³² BONAVIDES, Paulo. *A Constituição aberta*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1996. p. 17.

³³ O jurista italiano Luigi Ferrajoli criador da Teoria da Garantismo Penal, costuma atribuir às constituições modernas uma característica comum: a de elevar os direitos sociais ao patamar de direitos constitucionais. O autor, em sua apresentação no Brasil, em 2023, durante a Conferência Preparatória do XVI Congresso Brasileiro de Direito Constitucional, realizada na sede do Instituto Brasileiro de Direito Público (IDP), afirmou que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 acaba por ser uma das mais avançadas do mundo ocidental devido a essa característica (OAB-DF. Constituição brasileira é uma das mais avançadas do ocidente em relação à garantia de direitos. OAB-DF, Brasília, DF, 18 out. 2013. Disponível em: <https://oabdf.org.br/noticias/destaque/constituicao-brasileira-e-uma-das-mais-avancadas-do-ocidente-em-relacao-a-garantia-de-direitos-2>. Acesso em: 02 jun. 2024).

³⁴ BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 571.

³⁵ MÜLLER, Friedrich. *Quem é o povo? A questão fundamental da democracia*. 7. ed. São Paulo: Editora dos Tribunais, 2013. p. 51-53.

verificado quem são os intérpretes da Constituição na atualidade e qual o papel deles no aperfeiçoamento dos mecanismos de participação política implícitos ou explícitos no texto constitucional brasileiro.

1.1. A democracia representativa e suas insuficiências

A promulgação da Constituição de 1988 foi um dos momentos mais importantes na história política deste país, na qual encerrou um longo período de governos que variaram entre democráticos e autoritários. O novo e atual texto constitucional previu o Estado Democrático de Direito como um princípio, dentro do qual o sistema de governo republicano passou a operar. Ao prever logo no artigo 1º parágrafo único que todo o poder emana do povo³⁶, o constituinte originário destacou a preocupação do viés democrático da carta política. O texto constitucional previu, ainda, a democracia representativa como sistema de governo, em virtude do direito de o cidadão poder eleger seus representantes políticos, todavia, também incluiu instrumentos de democracia participativa³⁷ como garantia do direito de o povo participar dos debates e das decisões políticas.

Além de plebiscito, referendo e projeto de iniciativa popular, a Constituição de 1988 também contém dispositivos que incentivam a participação popular de outras maneiras. Tem-se como exemplo a obrigatoriedade do funcionamento de conselhos consultivos para que estados e municípios possam receber repasses de recursos³⁸, como pode ser observado nos artigos 212-A com o conselho de educação, 216-A com o conselho de cultura, assim como, no artigo 77, §3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) com o conselho de saúde. Além deste exemplo, outros mecanismos, como o orçamento participativo, consultas públicas, audiências públicas e ouvidorias públicas, podem ser regulamentadas em âmbito

³⁶ BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

³⁷ O artigo 14 da CRFB/1988 dispõe que a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante plebiscito, referendo e iniciativa popular. O legislador trouxe a conceituação e regulamentação destes três instrumentos (plebiscito, referendo e iniciativa popular) através da Lei Federal nº 9.709, de 18 de novembro de 1998, que “regulamenta a execução do disposto nos incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal”. O plebiscito e o referendo são consultas ao povo para decidir sobre questões relevantes. A principal diferença entre eles é que o plebiscito é convocado com anterioridade ao ato legislativo ou administrativo, cabendo ao povo, pelo voto, aprovar ou denegar o que lhe tenha sido submetido, enquanto o referendo é convocado com posterioridade ao ato legislativo ou administrativo, cumprindo ao povo a respectiva ratificação ou rejeição. Já a iniciativa popular permite que os cidadãos proponham projetos de lei, que devem ser apoiados por um determinado número de assinaturas, sendo que no âmbito federal o projeto deve ser subscrito por, no mínimo, 1% do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.

³⁸ GADOTTI, Moacir. *Gestão democrática com participação popular: no planejamento e na organização da educação nacional*. São Paulo: Instituto Paulo Freire, 2013. p. 6.

infraconstitucional. Tais instrumentos podem conferir aos cidadãos o poder de participar e influenciar diretamente nas decisões políticas, ultrapassando o modelo meramente representativo de democracia.

A falta de incentivo e de facilidade de acesso dos cidadãos nas decisões políticas acaba por gerar a impressão de que o modelo brasileiro seria apenas representativo, limitando-se ao ato de votar. Assim, com as inovações tecnológicas e com a utilização em massa de aparelhos eletrônicos portáteis conectados à internet, a sociedade vem passando por transformações que podem e devem ser utilizadas como instrumentos para o fortalecimento da democracia³⁹, superando o modelo apenas representativo.

A democracia representativa não se resume apenas ao sim ou não, é fundamental também considerar as opiniões dos eleitores durante os mandatos. O representante eleito deve validar e construir sua legitimidade ao longo de seu mandato de forma cíclica, tendo em vista seu papel de grande visibilidade perante os eleitores e suas ações durante o período em que está no cargo. Esse processo não pode ser considerado um contrato ou algo similar, mas uma relação dinâmica e responsiva⁴⁰.

No Brasil, as eleições para preenchimento de funções nos Poderes legislativo e executivo ocorrem periodicamente, momentos em que a soberania popular se manifesta por meio do sufrágio universal. Assim, o voto é o mecanismo crucial para assegurar que os representantes expressem a vontade popular, desde que seja direto, secreto e contenha a garantia de igual valor para todos os eleitores⁴¹. Todavia, apesar da CRFB/1988 assegurar o voto como um direito fundamental, percebe-se que uma grande parcela da população brasileira ignora este direito fundamental.

Em 2022, com a população estimada em 203.080.756 de pessoas⁴², o Brasil contava com o número de 156.454.011 eleitores registrados pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE)⁴³ aptos a votar nas eleições para presidente da República, senadores, deputados federais,

³⁹ GOLDSCHMIDT, Rodrigo; REIS, Beatriz de Felipe. Democracia Digital. *Revista Em Tempo*, Marília, v. 18, n. 1, p. 177-200, 2019.

⁴⁰ URBINATI, Nadia. *O que torna a representação democrática?* Lua Nova, São Paulo, v. 67, p. 191-228, 2006. p. 193.

⁴¹ Conforme artigos 14 e 15 da Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, o alistamento eleitoral e o voto são obrigatórios para todos os brasileiros natos e naturalizados com idade entre 18 e 70 anos; é facultativo para analfabetos e para pessoas com idades entre 16 e 17 anos e acima de 70 anos, e são impedidos de votar os estrangeiros não naturalizados, os conscritos durante o período do serviço militar obrigatório e aqueles com direitos políticos cassados.

⁴² IBGE. Censo 2022. IBGE, Rio de Janeiro, 2022. Disponível em: <https://censo2022.ibge.gov.br>. Acesso em 2 jun. 2024.

⁴³ TSE. Estatísticas Eleitorais. TSE, Brasília, DF, 2024. Disponível em: <https://sig.tse.jus.br>. Acesso em: 2 jun. 2024.

governadores e deputados estaduais. Apesar disso, naquela oportunidade, 32.739.105 eleitores não compareceram às urnas em ambos os turnos da votação, conforme tabelas criadas a partir de dados obtidos no portal do TSE.

Tabela 1 – Comparecimento no 2º Turno das eleições para presidente da República no ano de 2022

Estatística	2º Turno	Percentual*
Eleitorado apto a votar	156.454.011	100%
Comparecimento	124.268.466	79,43%
Abstenções	32.185.545	20,57%
Votos brancos e nulos*	5.700.443	3,64%
Votos para Luiz Inácio Lula da Silva*	60.345.999	38,58%
Votos para Jair Messias Bolsonaro*	58.206.354	37,21%

* Percentual calculado sobre o número total de eleitorado apto a votar.

Fonte: Estatísticas eleitorais consultada no portal do Tribunal Superior Eleitoral do Brasil (TSE)⁴⁴

Tabela 2 – Abstenções em votações nas eleições para presidente de 1989 a 2022

Ano da Eleição⁴⁵	Eleitorado apto a votar	Abstenções no 1º Turno	Percentual de Abstenção no 1º Turno	Abstenções no 2º Turno	Percentual de Abstenção no 2º Turno
1989	82.074.718	9.784.718	11,92 %	11.814.017	14,39 %
1994	94.782.803	16.834.339	17,77 %	-	-
1998	106.100.575	22.802.802	21,49 %	-	-
2002	115.253,816	20.447.981	17,74 %	23.589.188	20,47 %
2006	125.913.235	21.092.675	16,75 %	23.914.714	18,99 %
2010	135.804.433	24.610.296	18,12 %	29.197.152	21,50 %
2014	142.822.046	27.699.435	19,39 %	30.137.479	21,10 %
2018	147.306.294	29.941.171	20,32 %	31.372.373	21,30 %
2022	156.454.011	32.739.105	20,93 %	32.185.545	20,57 %

Fonte: Estatísticas eleitorais do portal do Tribunal Superior Eleitoral do Brasil (TSE)⁴⁶

⁴⁴ TSE. Estatísticas de comparecimento/abstenção. TSE, Brasília, DF, 2023. Disponível em: <https://sig.tse.jus.br>. Acesso em: 20 nov. 2023.

⁴⁵ Após a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, as únicas eleições presidenciais que foram decididas no 1º turno foram as de 1994 e 1998, ambas vencidas por Fernando Henrique Cardoso (PSDB), com 54,28% e 53,06% dos votos válidos, respectivamente.

⁴⁶ TSE. Resultados: comparecimento e votação. TSE, Brasília, DF, 2023. Disponível em: <https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/t/seai/sig-eleicao-resultados>. Acesso em: 20 maio 2023.

Observando a Tabela 1, dos 156,4 milhões de eleitores aptos a votar no Brasil nas eleições presidenciais de 2022, apenas 60,3 milhões de votos válidos foram destinados ao candidato Luiz Inácio Lula da Silva, o que representa 38,58% do eleitorado habilitado a votar. Por sua vez, os 58,2 milhões de votos para o candidato a reeleição Jair Messias Bolsonaro, correspondem a 37,21% desse total. Assim, de acordo com dados obtidos junto ao TSE, 24,21% dos eleitores brasileiros⁴⁷ (37,8 milhões de pessoas) optaram por votar em branco, anular o voto ou não compareceram às urnas no 2º turno das eleições para escolha do presidente da República em 2022.

Já os dados estatísticos contidos na Tabela 2 demonstram que o principal instrumento da democracia brasileira que proporciona o modelo representativo mantém o percentual de abstenções de forma recorrente entre 16% e 22% nas eleições realizadas após a promulgação da Constituição cidadã. A única exceção com baixo número de abstenções foi observada na primeira eleição pós CRFB/1988, ocorrida no ano de 1989⁴⁸. Essa estatística de não comparecimento recorrente às urnas de uma parcela da população deveria ser melhor analisada pelas instituições, para avaliar a necessidade da manutenção do voto obrigatório ou para criação de políticas públicas com o objetivo de levar aos cidadãos informações sobre a importância da participação ativa no processo eleitoral.

O ministro Luis Roberto Barroso⁴⁹ já defendeu a ideia de alteração do texto constitucional para transição do voto obrigatório para o voto facultativo. Para os defensores do voto facultativo, a obrigação de votar não auxilia na melhora qualitativa da democracia brasileira. Ao contrário, tende a agravar a qualidade da representatividade nos processos eleitorais, pois força quem não tem o interesse de votar a se dirigir à seção eleitoral sem qualquer compromisso de escolher um candidato com base nas suas propostas ou ideologia partidária⁵⁰. Por mais que exista a opção do voto branco, nulo e a possibilidade de justificativa

⁴⁷ Do total, 24,21% correspondem aos votos brancos, nulos e abstenções computados no 2º turno das eleições presidenciais do Brasil de 2022, utilizando-se como parâmetro o número total do eleitorado apto a votar.

⁴⁸ As eleições presidenciais de 1989 foram o primeiro pleito após a redemocratização do Brasil. Com isso, presume-se que foi esse o principal motivo de ter despertado um interesse significativo do eleitorado. No segundo turno dessas eleições, o candidato Fernando Collor foi eleito com 53% dos votos válidos, superando Luiz Inácio Lula da Silva, que obteve 46,97%.

⁴⁹ BARROSO, Luis Roberto. País iniciou transição para o voto facultativo, que é o ideal. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 7 dez. 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/12/pais-iniciou-transicao-para-o-voto-facultativo-que-e-o-ideal-diz-barroso-presidente-do-tse.shtml>. Acesso em: 15 jun. 2024.

⁵⁰ CORRALO, Giovani Silva; CAMARGO, Liliane de Oliveira. O voto obrigatório no Brasil: análise crítica e comparada. *Revista do Direito Público*, Londrina, v. 18, n. 3, p. 186-202, 2023. p. 195.

as ausências, devido aos reflexos da obrigatoriedade, muitos votos são realizados em forma de protesto⁵¹, prejudicando a qualidade da democracia representativa.

No início da década de 2000, dos 22 Estados democráticos consolidados desde 1950, com democracias ininterruptas, 18 possuíam o voto facultativo: Alemanha, Áustria, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, Finlândia, França, Irlanda, Islândia, Israel, Itália, Japão, Holanda, Noruega, Nova Zelândia, Reino Unido, Suécia e Suíça. Nesse grupo, persistiram com o voto obrigatório apenas quatro países: Luxemburgo, Austrália, Costa Rica e Bélgica⁵². Sabe-se que o projeto democrático brasileiro de 1988 previu a obrigatoriedade do voto no artigo 14, portanto, a discussão lançada sobre a obrigatoriedade ou não do voto serve apenas de provocação para leitor, isso porque demandaria uma pesquisa específica sobre o tema. Apesar disso, este tema, que diverge opiniões, merece ser debatido não só na academia, mas principalmente pelas instituições, e a participação popular através de instrumentos de democracia digital pode ser um ótimo canal para isso.

A democracia brasileira define o mandato dos políticos como representativo da vontade popular, porque o representante, apesar de eleito pela vontade do povo, não fica vinculado aos seus representados⁵³. Todavia, pensar na participação política com enfoque apenas no ato de votar em seus representantes não é suficiente para a efetivação do projeto democrático não só brasileiro, mas em todas as democracias. Sobre essa premissa, Robert Dahl já destacava essa preocupação em sua obra *Democracy And Its Critics*, de 1989⁵⁴, que foi traduzida e publicada no Brasil em 2012, na qual destaca que a representação foi amplamente aceita como uma solução que eliminou os limites ao tamanho dos Estados democráticos e transformou a democracia em uma doutrina aplicável mundialmente aos grandes Estados nacionais modernos. Assim, com o passar do tempo, tornou-se óbvia a ideia que qualquer democracia deve ser representativa⁵⁵.

Dahl destaca que, na modernidade, houve uma grande mudança decorrente do resultado da transformação da cidade-Estado⁵⁶ em Estado-nação. Para o autor “o aumento na escala da

⁵¹ Um exemplo de voto de protesto foi a eleição do deputado Francisco Everardo Oliveira Silva, conhecido pelas suas participações em programas humorísticos de televisão como “Palhaço Tiririca”. O comediante não apresentou nenhuma proposta em suas campanhas eleitorais e utilizava de seu espaço e tempo nas propagandas de televisão e rádio para fazer piadas. Tiririca foi eleito deputado federal pela primeira vez em 2010 como o candidato mais votado do país, com 1.348.295 votos, e foi reeleito por três mandatos consecutivos e permanece como agente político em sua quarta legislatura seguida de 2023 a 2026.

⁵² DAHL, Robert A. *Sobre a democracia*. Brasília, DF: Universidade de Brasília, 2001. p.135.

⁵³ MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de Direito Constitucional*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 1030-1033.

⁵⁴ DAHL, Robert A. *Democracy and its critics*. London: Yale University Press, 1989.

⁵⁵ DAHL, Robert A. *A democracia e seus críticos*. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012. p. 45.

⁵⁶ Na análise de Dahl, as democracias de pequena escala como as das cidades-Estado oferecem certas possibilidades para a vida política que podem ser inalcançáveis para um Estado-nação. Compreende-se Estado-

ordem política já produziu um Estado democrático moderno profundamente diferente da democracia da cidade-Estado”⁵⁷. Deste aumento, na escala da ordem política, o autor retira importantes consequências: a primeira é a necessidade de representação, que surge como forma de ajudar a democratizar os governos e sistemas políticos de grande escala. Houve uma preocupação em tornar os órgãos legislativos, existentes na Inglaterra, ainda que não democráticos, mais representativos, através da ampliação da liberdade, da adoção de um sistema eleitoral que tornaria os eleitores mais representados e da garantia de eleições livres e justas. Além disso, o autor ressalta a importância não só dos representantes do Poder Legislativo serem eleitos, mas também o representante do Poder Executivo, mediante escolha por uma maioria do legislativo, por uma casa popular ou pelo eleitorado em geral. Para o autor, com a adoção do modelo de democracia representativa, a expansão da unidade democrática se torna ilimitada e, ao mesmo tempo, percebe-se a preocupação da limitação da participação direta dos cidadãos⁵⁸.

Outras consequências importantes da transformação da democracia na modernidade, que refletiu no projeto democrático brasileiro de 1988, merecem apontamentos. Com o aumento da escala política, houve um consequente aumento da diversidade representativa, e quanto maior e mais inclusiva a unidade política, mais os cidadãos tendem a exibir uma diversidade pertinente à vida política: nas ideologias, na religião, nas identidades étnicas e raciais, no estilo de vida, e assim por diante. Por consequência, as divisões políticas também se dividiram. Para Dahl, “o conflito torna-se um aspecto inevitável da vida política e o pensamento e as práticas políticas tendem a aceitar o conflito, não como uma aberração, mas como uma característica normal da política”⁵⁹. Da alteração da escala política e de suas consequências, da representatividade, da maior diversidade, do aumento dos conflitos políticos surge o desenvolvimento de diversas instituições políticas, que diferenciam a democracia moderna dos outros sistemas políticos. Robert Dahl chama este sistema político moderno de “poliarquia”, diferenciando-o da democracia, por entender que existem peculiaridades próprias⁶⁰.

Na poliarquia, há um pluralismo social e organizacional e uma expansão dos direitos individuais: trata-se de uma ordem política que estende a cidadania a um amplo número de pessoas com direito a voto. Segundo Dahl, nas poliarquias existem sete instituições: 1)

nação como as nações soberanas contemporâneas, enquanto cidades-Estado o modelo das pequenas comunidades conforme registros da antiguidade (Grécia antiga).

⁵⁷ DAHL, Robert A. *A democracia e seus críticos*. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012. p. 338.

⁵⁸ DAHL, Robert A. *A democracia e seus críticos*. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012. p. 337-344.

⁵⁹ DAHL, Robert A. *A democracia e seus críticos*. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012. p. 345.

⁶⁰ DAHL, Robert A. *A democracia e seus críticos*. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012. p. 350.

funcionários eleitos, investidos no controle político das decisões governamentais; 2) eleições livres e justas, para a escolha dos governantes; 3) o sufrágio inclusivo, que garante direito aos cidadãos ao voto; 4) direito de concorrer aos cargos eletivos; 5) liberdade de expressão, liberdade de criticar e expressar as opiniões políticas; 6) informação alternativa, que se resume no direito dos cidadãos de buscarem informações alternativas; e 7) autonomia associativa garantida para que sejam os direitos alcançados, ou seja, têm os cidadãos direito de formar associações e organizações independentes, inclusive partidos políticos⁶¹.

Entre as instituições apontadas, os partidos políticos se tornaram uma das mais fundamentais e características da modernidade, porém, para o objeto desta pesquisa, observa-se igual importância as características de liberdade de expressão, liberdade de criticar e expressar as opiniões políticas, possibilidade de obtenção de informações alternativas e a autonomia associativa, principalmente através de ONGs e instituições que permitem ou possibilitam a discussão de políticas públicas.

Para Alain Touraine, a representação dos interesses da maioria fomentou a criação de associações, sindicatos e partidos que permitiram a entrada das massas na vida política até o final do século XIX e que eram dominados em sua predominância pelos príncipes e pelos notáveis. Partidos e sindicatos aparecem, desde então, como elementos indispensáveis da democracia moderna. Exemplos de sociedades complexas e com uma diversidade cultural gigantesca nos levam à seguinte conclusão: quanto mais complexa é uma sociedade, maior o número de grupos de interesses e mais indispensável se torna que suas demandas sejam agregadas por agentes que garantam a ligação entre a sociedade civil e a sociedade política⁶².

Feita a análise da insuficiência do modelo predominantemente representativo se manter em uma democracia moderna (ou poliarquia, para Dahl), para enfrentamento de momentos de crises na democracia representativa, é necessário que o eleitor tenha a consciência e a possibilidade real de acompanhar e participar ativamente das decisões públicas⁶³. Para isso, Paulo Bonavides sugere que o acesso à democracia, à informação e ao pluralismo sejam incluídos como direitos fundamentais de quarta geração (ou dimensão)⁶⁴, tema que será abordado no próximo subcapítulo.

⁶¹ DAHL, Robert A. *A democracia e seus críticos*. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012. p. 351.

⁶² TOURAINE, Alain. *O que é a democracia?* 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1996. p. 131.

⁶³ BALESTERO, Gabriela Soares. *O resgate da democracia participativa e deliberativa como mecanismo legitimador do exercício dos poderes estatais*. São Paulo: Lexia, 2012. p. 124.

⁶⁴ BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 585-586.

1.2. Direitos fundamentais de quarta dimensão⁶⁵

Com a promulgação da Constituição brasileira de 1988, foi adotada a nomenclatura “Direitos e Garantias Fundamentais” pela primeira vez na histórica brasileira. Tais direitos e garantias, criados ou elevados como tal, foram distribuídos principalmente no Título II através de cinco capítulos denominados como: “direitos individuais e coletivos”, “direitos sociais”, “nacionalidade”, “direitos políticos” e “partidos políticos”.

A Constituição de 1988 adota, em seu Título II, a nomenclatura Direitos e Garantias Fundamentais, pela primeira vez em sua história. Na Constituição de 1824, a expressão utilizada era “Garantias dos Direitos Cívicos e Políticos” (Título 8º). A Constituição de 1891, utilizou-se da expressão “Declaração de Direitos” (Título IV, Seção II). Já a Constituição de 1934 manteve a expressão “Declaração de Direitos” (Título III), acrescentando o capítulo intitulado “Dos Direitos e das Garantias Individuais” (Título III, Capítulo II), expressão que foi mantida na Constituição de 1937 (art. 122), na Constituição de 1946 (Título IV, Capítulo II), na Constituição de 1967 (Título II, Capítulo IV). Ao adotar a expressão direitos e garantias fundamentais na CRFB/1988, o Brasil seguiu uma tendência mundial, de forma similar as Constituições de Portugal de 1976, da Espanha de 1978, da Lei Fundamental da Alemanha de 1949 etc.⁶⁶

Os direitos e garantias fundamentais não foram criados por mera sugestão do constituinte originário, muito pelo contrário: são resultados de conquistas do povo brasileiro ao longo da história. Esta evolução de direitos inspirou autores a classificar os direitos fundamentais em dimensões, de acordo com sua influência e relevância. Entre esses estudiosos, Paulo Bonavides os analisa sob uma perspectiva histórica e classifica esses direitos em diferentes dimensões⁶⁷.

As classificações dos direitos fundamentais surgem das diversas necessidades do ser humano, o que justifica estarem sempre em evolução e renovação, resultando no surgimento de novos tipos de necessidades. Então, é possível mencionar diferentes formas de aplicar direitos fundamentais, o que reforça a ideia de que não existe um rol taxativo ou eterno de direitos fundamentais, mas se tem a necessidade constante e contínua de reavaliar esses direitos⁶⁸.

⁶⁵ Paulo Bonavides, autor da classificação do direito de acesso à democracia, informação e ao pluralismo como direitos fundamentais de quarta geração, admite que o termo geração pode ser substituído pela palavra “dimensão”, devido aos direitos fundamentais não se tratar de sucessões cronológicas, mas de dimensões que absorvem as anteriores, sem, todavia, removê-las (BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 586). Desta forma, a partir deste momento, para não tornar redundante a leitura, iremos nos referir apenas a dimensões de direitos fundamentais.

⁶⁶ NUNES JÚNIOR, Flávio Martins Alves. *Curso de direito constitucional*. 2. ed. rev. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018. p. 765.

⁶⁷ BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 586.

⁶⁸ TAVARES, André Ramos. *Curso de direito constitucional*. 15. ed. rev. atual. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 356.

As três primeiras dimensões de direitos fundamentais são reconhecidas e discutidas na academia por diversos autores, já as classificações subsequentes denominadas como quarta, quinta e sucessivas dimensões ou gerações, são decorrentes de teorias ou estudos recentes que ainda dependem de maiores debates e interpretações.

A primeira dimensão aborda os direitos individuais civis e políticos, centrados na garantia da liberdade individual. Esses direitos representam uma fase inicial do constitucionalismo no ocidente, enfatizando a titularidade individual e estabelecendo limites para a intervenção do Estado na vida pessoal dos cidadãos. São direitos que conferem ao indivíduo uma proteção contra intervenções de ações governamentais intrusivas, fundamentando-se na obrigação do Estado de se abster de certas condutas. São referidos como direitos de natureza negativa, porque demandam a não interferência estatal. Tais direitos fundamentais refletem a preocupação com o indivíduo em si mesmo, sendo considerado universais e indispensáveis para todos os seres humanos, independentemente de suas circunstâncias sociais⁶⁹. Com a globalização e as demandas por resolução de questões sociais e econômicas, verificou-se que ideais de liberdade e igualdade estavam longe de serem alcançados. No século XIX, essa percepção foi o motivo para a criação de movimentos reivindicatórios por uma atuação mais proativa do Estado na promoção da justiça social⁷⁰. Neste momento, surge a classificação de direitos de segunda dimensão.

A segunda dimensão prioriza a efetiva prestação de direitos sociais, culturais e econômicos, associados à necessidade de uma ação ativa por parte do Estado e voltados para a promoção da igualdade. Esses direitos surgem ao longo do século XX, caracterizando-se como direitos coletivos que dependem exclusivamente de movimentos ativos do Poder Público. Nesse cenário, os direitos de segunda dimensão são aqueles que conferem ao indivíduo à garantia de prestação de serviços sociais pelo Estado, como saúde, trabalho, assistência social e educação, marcando uma transição das liberdades abstratas formais para as liberdades concretas materiais⁷¹.

Os direitos de terceira dimensão têm sua característica pela titularidade coletiva, ou seja, busca a proteção não somente de indivíduos, mas de grupos e comunidades inteiras. Esses direitos incluem o desenvolvimento, a preservação ambiental e a conservação do patrimônio

⁶⁹ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 9. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 205-206.

⁷⁰ SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 11. ed. rev. atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012. p. 342.

⁷¹ FERNANDES, Bernardo Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 6. ed. rev. ampl. atual. Salvador: Juspodivm, 2014. p. 322-323.

histórico e cultural⁷². O conceito de direitos de terceira dimensão vem ganhando destaque nas discussões e decisões do Supremo Tribunal Federal (STF) proferidas por seus Ministros, destacando-se as do período entre 2017 e 2021, realizadas pelos ministros Gilmar Mendes⁷³, Luiz Fux⁷⁴ e Alexandre de Moraes⁷⁵. Gilmar Mendes cita a importância do direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, como um direito fundamental de terceira geração, fazendo referência ao artigo 225 da Constituição de 1988. Luiz Fux reconhece a proteção jurídica do patrimônio cultural brasileiro, classificando-o também como um direito fundamental de terceira geração, devido à sua previsão no artigo 226 da CRFB/1988. Já Alexandre de Moraes menciona, em sua decisão, a terceira geração ou dimensão de direitos humanos, abrangendo os direitos de solidariedade ou fraternidade. Tais discussões refletem que a Corte Constitucional brasileira vem acatando o posicionamento da doutrina em classificar e expandir o entendimento jurídico sobre as novas realidades e necessidades sociais.

Antes de explorar a quarta dimensão de direitos fundamentais, é importante notar que parte da doutrina já discute a existência de direitos de quinta, sexta e sucessivas dimensões. Inclusive Paulo Bonavides, que é utilizado neste subcapítulo como referencial teórico, define como quinta dimensão o direito à paz, o considerando como um direito natural dos povos. Para o autor o direito à paz já era implícito no conceito de paz perpétua de Kant e no contratualismo social de Rousseau, e entende como necessário à sua incorporação como direito fundamental de quinta dimensão⁷⁶.

Zulmar Antônio Fachin e Deise Marcelino da Silva defendem a classificação de direitos de sexta dimensão como o direito de acesso de qualquer pessoa à água potável. Para estes autores, os direitos emergem conforme as necessidades da humanidade. Com isso, consideram

⁷² MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 9. ed. rev. atual. São Paulo: Saraiva, 2014. p. 206-207.

⁷³ Ementa: Agravo regimental no recurso extraordinário com agravo [...]. 3. Direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Direito Fundamental de terceira geração. Art. 225 da Constituição Federal (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – STF. ARE 955846 AgR, Rel. Min. Gilmar Mendes, Segunda Turma, j. 26-05-2017, Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 06 jul 2017).

⁷⁴ Ementa: AGRAVO INTERNO NA AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA. ADMINISTRATIVO. PROCESSO DE TOMBAMENTO. CENTRO HISTÓRICO DE MANAUS [...]. 1. A proteção jurídica do patrimônio cultural brasileiro, enquanto direito fundamental de terceira geração, é matéria expressamente prevista no texto constitucional (art. 216 da CRFB/1988) (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – STF. ACO 1966 AgR, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, j. 17-11-2017, Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 24 nov 2017).

⁷⁵ Ementa: CONSTITUCIONAL E PROCESSO CIVIL [...]. 2. O sistema processual coletivo brasileiro, direcionado à pacificação social no tocante a litígios meta individuais, atingiu status constitucional em 1988, quando houve importante fortalecimento na defesa dos interesses difusos e coletivos, decorrente de uma natural necessidade de efetiva proteção a uma nova gama de direitos resultante do reconhecimento dos denominados direitos humanos de terceira geração ou dimensão, também conhecidos como direitos de solidariedade ou fraternidade (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – STF. RE 1101937, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, j. 08-04-2021, Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 11 jun 2021).

⁷⁶ BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 606.

o acesso à água potável um direito fundamental de sexta dimensão, sob a justificativa da essencialidade da água para a sobrevivência humana e outras formas de vida. Para os autores, o direito ao acesso à água potável deve ser elevado como direito fundamental para garantir a atenção prioritária das instituições, além de promover uma responsabilidade individual na preservação e controle da poluição⁷⁷.

Retomando o objeto principal de estudo deste subcapítulo, os direitos fundamentais de quarta dimensão, embora seja uma classificação controversa para alguns estudiosos⁷⁸, é entendida por Paulo Bonavides como direitos emergentes da democracia, informação e pluralismo⁷⁹. Por outro lado, uma parte significativa da doutrina considera que os direitos de quarta geração também englobam questões decorrentes do avanço tecnológico, especialmente relacionadas à ciência genética, ao biodireito e à biotecnologia, expandindo o alcance de proteção e responsabilidade. Essa posição mais abrangente é defendida por Norberto Bobbio não como direitos de quarta dimensão, mas como direitos da nova geração⁸⁰.

A classificação de quarta dimensão de direitos fundamentais defendida por Paulo Bonavides, identifica como tal os direitos à democracia, à informação e ao pluralismo. O autor decorre especialmente sobre a universalização no campo institucional destes direitos.

Globalizar direitos fundamentais equivale a universalizá-los no campo institucional. Só assim aufere humanização e legitimidade um conceito que, doutro modo, como vem acontecendo de último, poderá aparelhar unicamente a servidão do porvir. A globalização política na esfera da normatividade jurídica introduz os direitos de quarta geração, que correspondem à derradeira fase de institucionalização do Estado social. São direitos da quarta geração, a meu ver, o direito à democracia, o direito à informação e o direito ao pluralismo. Deles depende a concretização da sociedade aberta do futuro, em sua dimensão de máxima universalidade máxima, para a qual parece o mundo inclinar-se no plano de todas as relações de convivência. A democracia positivada enquanto direito da quarta geração há de ser, de necessidade,

⁷⁷ FACHIN, Zulmar Antônio; SILVA, Deise Marcelino da. *Acesso à água potável: direito fundamental de sexta geração*. São Paulo: Millennium. 2010. p. 79.

⁷⁸ Guerra Filho é um dos autores que publicou capítulo de livro, com argumentos contrários à tese da quarta dimensão de direitos fundamentais (GUERRA FILHO, Willis Santiago. *Dimensões dos Direitos Fundamentais e Teoria Processual da Constituição*. In: SOARES, José Ronald Cavalcant (Coord.). *Estudos de Direito Constitucional: homenagem a Paulo Bonavides*. São Paulo: LTr, 2001, p. 404).

⁷⁹ BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2015. p. 571.

⁸⁰ Os “direitos da nova geração”, como foram chamados, que vieram depois daqueles em que se encontraram as três correntes de ideias do nosso tempo, nascem todos dos perigos à vida, à liberdade e à segurança, provenientes do aumento do progresso tecnológico. Bastam esses três exemplos centrais do debate atual: o direito de viver em um ambiente não poluído, do qual surgiram os movimentos ecológicos que abalaram a política tanto dentro dos próprios Estados quanto no sistema internacional; o direito à privacidade, que é colocado em sério risco pela possibilidade que os poderes públicos têm de memorizar todos os dados relativos à vida de uma pessoa e, com isso, controlar os seus comportamentos sem que ela perceba; o direito, o último da série, que está levando debates nas organizações internacionais, e a respeito do qual provavelmente acontecerão os conflitos mais ferrenhos entre duas visões opostas da natureza do homem; e o direito à integridade do próprio patrimônio genético, que vai bem mais além do que o direito à integridade física (BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p. 96-97).

uma democracia direta. Materialmente possível graças aos avanços da tecnologia de comunicação, e legitimidade sustentável graças à informação correta e às aberturas pluralistas do sistema. Desse modo, há de ser também uma democracia isenta já das contaminações da mídia manipuladora, já do hermetismo de exclusão, de índole autocrática e unitarista, familiar aos monopólios do poder. Tudo isso, obviamente, se a informação e o pluralismo vingarem por igual como direitos paralelos e coadjuvantes da democracia; esta, porém, enquanto direito inauferível, direito do gênero humano, projetado e concretizado no último grau de sua evolução conceitual. [...] os direitos da primeira geração, direitos individuais, os da segunda, direitos sociais, e os da terceira, direitos ao desenvolvimento, do meio ambiente, da paz e da fraternidade, permanecem eficazes, são infraestruturais, formam a pirâmide cujo ápice é o direito à democracia, coroamento daquela globalização política, para a qual, como no provérbio chinês da grande muralha, a humanidade parece haver dado já o seu primeiro e largo passo⁸¹.

Os direitos que decorrem de novas tecnologias, também podem ser enquadrados nas gerações de direitos já existentes. Exemplos como o direito de manter um *website* na internet, o direito ao esquecimento online e os instrumentos de participação popular via internet ilustram direitos que se inserem nas dimensões preexistentes de direitos fundamentais. Apesar disso, a atualidade exige uma efetivação mais robusta de direitos classificados como de quarta geração ou dimensão, os quais Paulo Bonavides define como direitos à democracia, à informação e ao pluralismo.

Estamos enfrentando desafios para a efetividade dos instrumentos de democracia participativa, tendo em vista a influência das redes sociais em todos os segmentos, entre eles, nas eleições, no processo legislativo e nas ações do Poder Executivo. Assim, a quarta dimensão de direitos fundamentais, deve servir de segurança para que a tecnologia fortaleça os direitos à democracia, informação e ao pluralismo. Conforme afirma Paulo Bonavides, a democracia positivada, enquanto direito de quarta dimensão, deve ser equiparada ao formato de democracia direta, porém, com a isenção das contaminações da mídia manipuladora⁸².

Para que os direitos de quarta dimensão sejam respeitados, especialmente com relação ao acesso aos diversos instrumentos democráticos, é necessária a elaboração de regulamentações e políticas sociais que promovam a acessibilidade para pessoas que estão totalmente excluídas da conexão com a internet. Sabemos que a utilização de mecanismos digitais em todos os seguimentos é um caminho sem volta, todavia, a parcela da população que não exercia os direitos analógicos dificilmente conseguirá fazer uso de tecnologias digitais. Sendo assim, será dever das instituições garantir que o maior número possíveis de pessoas tenha acesso às mesmas oportunidades que a tecnologia oferece.

⁸¹ BONAVIDES, Paulo. A globalização que interessa. *Revista da Academia Brasileira de Letras Jurídicas*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 10, p. 9-11, 1996. p. 9-10.

⁸² BONAVIDES, Paulo. A globalização que interessa. *Revista da Academia Brasileira de Letras Jurídicas*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 10, p. 9-11, 1996. p. 9-10.

Tendo em vista que os direitos à democracia, informação e pluralismo passaram a ser classificados como direitos fundamentais, o povo não pode atuar como mero destinatário das prestações civilizatórias do Estado, sendo necessário ir além da classificação de povo ativo; mas a forma como tais direitos serão efetivamente aplicados na prática, compete aos intérpretes da Constituição, tema esse que será abordado no próximo subcapítulo.

1.3. Povo ativo e os intérpretes da Constituição

Além da menção no artigo 1º, a palavra “povo” e suas derivações⁸³ constam na Constituição brasileira, de 1988, em vários momentos, como nos incisos III e IX do artigo 4º, quando trata do princípio da autodeterminação dos povos, e no artigo 45, no momento que refere à composição da Câmara dos Deputados por representantes do povo⁸⁴. Já no direito privado, também há centenas de citações a esta palavra. Tem-se como exemplo os artigos 99 e 100 do Código Civil⁸⁵, que se referem aos bens de uso comum do povo, como rios, mares, estradas, ruas e praças.

Nas democracias representativas, o povo exerce seu maior poder ao eleger representantes por meio do voto direto, secreto e igualitário⁸⁶, todavia, a depender do momento em que é empregada, a palavra “povo” pode gerar definições diferentes nas diferentes áreas do conhecimento⁸⁷. Com isso, sabe-se que não há uma única definição de “povo” no constitucionalismo democrático e coube aos intérpretes da Constituição a missão de defini-lo a partir de teorias e publicações relacionadas.

Iniciando com Hans Kelsen, a concepção do povo como “povo unido” só é viável de maneira normativa (positivada). Fora dessa abordagem, qualquer tentativa de unificação é considerada por ele como uma construção ficcional. Kelsen afirma que a realidade do povo se manifesta no âmbito jurídico, onde a unidade é alcançada exclusivamente dentro de um contexto legal. Assim, o autor argumenta que é um erro considerar a unidade de uma

⁸³ Exemplos de derivações da palavra povo encontradas na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988: “soberania popular” (art. 14, *caput*); população (art. 18, §§ 3º e 4º) e cidadão (arts. 5º, LXXIII; 61, *caput*; 74, §2º; 98, II).

⁸⁴ BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

⁸⁵ BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 11 jan. 2002.

⁸⁶ OLIVEIRA, Leandro Corrêa de; MENDES, Julia da Silva. Democracia representativa e crise de legitimidade: a necessidade de revalorização do ato de governar. *Revista Direitos Democráticos & Estado Moderno*, São Paulo, n. 3, p. 34-51, 2021. p. 37.

⁸⁷ FACHIN, Luiz Edson; SILVA, Christine Peter. Democracia representativa no Brasil: breves reflexões sobre a participação do povo como sujeito político. *Ius Gentium*, Curitiba, vol. 8, n. 1, p. 225-239, 2017. p. 227.

multiplicidade de ações individuais como um conjunto coeso de pessoas, definido como povo. Segundo Kelsen, essa abordagem apenas perpetua a ilusão de uma identidade coletiva que não reflete a realidade complexa da sociedade⁸⁸.

Ultrapassado a abordagem crítica de Kelsen, ao analisar o projeto democrático na CRFB/1988, este trabalho recorre às publicações e teorias do jurista e filósofo Friedrich Müller, com foco especial em suas classificações de “povo”. Em um ensaio significativo publicado no Brasil⁸⁹, o jurista alemão oferece percepções sobre o direito constitucional brasileiro, permitindo uma exploração do conceito de povo⁹⁰. Müller estrutura sua análise em categorias: povo como “povo ativo”; “povo como instância global de atribuição de legitimidade”; “povo como ícone”; e “povo como destinatário das prestações civilizatórias do Estado”.

Os cidadãos que detêm o direito constitucional de eleger seus governantes são classificados por Müller como povo ativo⁹¹. Essa denominação se aplica a todos os representados que exercem periodicamente seu direito de voto. Durante as eleições, o povo ativa sua função representativa e, após, a legitimidade política é delegada aos representantes eleitos nos Poderes Legislativo e Executivo. Neste modelo, a participação direta do povo somente ocorre em raros casos, através de mecanismos como referendos, plebiscitos e iniciativas populares de propostas legislativas.

O povo como “povo ativo” também é definido por Müller como os cidadãos que detêm a nacionalidade, conforme estabelecido pelas normas constitucionais, que expressamente reconhecem apenas os nacionais como membros ativos do povo⁹². Essa nacionalidade, portanto, abrange a totalidade dos eleitores de um Estado. Ao aprofundar o conceito de “povo ativo”, o autor faz referência à situação dos estrangeiros na União Europeia, destacando as implicações jurídicas e políticas dessa classificação.

Tradicionalmente esse dimensionamento para os titulares da nacionalidade é matéria de direito positivo, mas não se compreende por evidência. Estrangeiros, que vivem permanentemente aqui trabalham e pagam seus impostos e contribuições pertencem à população. Eles são efetivamente cidadãos [*faktisch Inlander*], são atingidos como cidadãos de direito [*rechtliche Inlander*] pelas mesmas prescrições “democraticamente” legitimadas. A sua exclusão do povo ativo restringe a amplitude e a coerência da justificação democrática. Especialmente deficitário em termos de

⁸⁸ KELSEN, Hans. *A democracia*. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000. p. 36.

⁸⁹ MÜLLER, Friedrich. *Quem é o povo? A questão fundamental da democracia*. 7. ed. São Paulo: Editora dos Tribunais, 2013.

⁹⁰ BORGES, Luiz Cláudio. O conceito de povo no regime constitucional democrático brasileiro. *Revista do Instituto do Direito Brasileiro*, Lisboa, v. 2, n. 13, p. 14777-14790, 2013.

⁹¹ MÜLLER, Friedrich. *Quem é o povo? A questão fundamental da democracia*. 7. ed. São Paulo: Editora dos Tribunais, 2013. p. 51-53.

⁹² MÜLLER, Friedrich. *Quem é o povo A questão fundamental da democracia*. 7. ed. São Paulo: Editora dos Tribunais, 2013. p. 56.

fundamentação é o princípio da ascendência (*ius sanguinis*), que representa uma construção de fantasia, não uma conclusão fundamentável pela empiria (“sangue”). A *ideia fundamental da democracia* é a seguinte: determinação normativa do tipo de convívio de um povo pelo mesmo povo. Já que não se pode ter o autogoverno, na prática quase inexecutável, pretende-se ter ao menos a autocodificação das prescrições vigentes com base na livre competição entre opiniões e interesses, com alternativas manuseáveis e possibilidades eficazes de sancionamento político⁹³.

O “povo como instância global de atribuição de legitimidade”, ou povo legitimante, refere-se a ideia de estrutura de legitimação. O autor frisa que o Executivo e o Judiciário estão fundamentalmente interligados com a noção de Estado de Direito e democracia. Neste contexto, o povo elege seus representantes, que, por sua vez, são responsáveis pela elaboração de textos de normas, que, em regra, vinculam as ações e interesses do próprio povo, enquanto população. Nesta classificação, o autor trata o povo como fonte última de legitimidade política e legal, ou seja, as leis e as decisões dos representantes são legítimas na medida em que refletem a vontade e os interesses dos eleitores⁹⁴.

“Povo como ícone” é visto mais como um símbolo ou como um ideal, na qual pode representar a unidade nacional, valores culturais compartilhados, ou a identidade coletiva de uma nação. É um povo que não existe na vida real, que os detentores do poder o invocam em seus discursos com a frase “em nome do povo”⁹⁵.

“Povo como destinatário das prestações civilizatórias do Estado” coloca o povo como o principal beneficiário das políticas e serviços do Estado. Este tipo de “povo” atua como mero subordinado das decisões dos governantes, ou seja, refere-se à noção de que o Estado existe para servir ao povo. Aqui, o povo é visto como dependente de políticas públicas, cabendo ao Estado o dever de atendê-lo⁹⁶.

Com base nas breves apresentações sobre as classificações de povo propostas especificamente na obra de Friedrich Müller, *Quem é o Povo? A questão fundamental da democracia*, ao analisar o cenário das constituições democráticas, o autor argumenta que o modelo de democracia representativa brasileira não é suficiente para garantir a participação ativa e efetiva do povo na política: seria necessário aprimorar o modelo existente por meio de

⁹³ MÜLLER, Friedrich. *Quem é o povo? A questão fundamental da democracia*. 7. ed. São Paulo: Editora dos Tribunais, 2013. p. 57.

⁹⁴ MÜLLER, Friedrich. *Quem é o povo? A questão fundamental da democracia*. 7. ed. São Paulo: Editora dos Tribunais, 2013. p. 61.

⁹⁵ MÜLLER, Friedrich. *Quem é o povo? A questão fundamental da democracia*. 7. ed. São Paulo: Editora dos Tribunais, 2013. p. 65-73.

⁹⁶ MÜLLER, Friedrich. *Quem é o povo? A questão fundamental da democracia*. 7. ed. São Paulo: Editora dos Tribunais, 2013. p. 75-77.

instrumentos que permitam uma maior participação direta dos cidadãos na tomada de decisões políticas⁹⁷.

A legitimidade do sistema democrático não reside apenas na definição jurídica do termo povo, mas, principalmente, em reconhecer a realidade deste povo em um mundo concreto. No Brasil, por exemplo, em que cada região possui suas peculiaridades e os contrastes sociais existentes, não é possível categorizar de forma geral o povo de forma igual em todas as situações. Friedrich Müller não se concentrou em fornecer definições precisas da palavra povo, mas passou a compreender como ela é empregada e vivenciada na prática em situações diversas. Dessa forma, o resultado de sua análise não resulta em conceitos fechados, mas em observações amplas.

O autor sustenta a necessidade de sempre fazer referência ao povo, argumentando que os sistemas democráticos devem garantir a soberania popular, a autodeterminação do povo, a igualdade de todos os cidadãos e o direito de decidir conforme a vontade da maioria. Esta visão reforça a ideia de que a legitimidade democrática é ligada à participação coletiva, assegurando que as decisões políticas devem refletir verdadeiramente os interesses e valores da comunidade. Nesse sentido, a vontade do povo não é apenas desejável, mas essencial para garantir a eficácia dos processos democráticos de participação política⁹⁸.

A participação do “povo ativo” na esfera política é essencial para uma democracia fortalecida, porém, é essencial reconhecer que os intérpretes da Constituição, devem desempenhar um papel crucial nesse contexto. Peter Haberle considera intérpretes da Constituição, em uma sociedade aberta, todos os agentes participantes do processo social, não só os juízes, advogados, promotores, mas qualquer parte de um processo, os pareceristas ou experts, peritos e representantes de interesses. Também integram este rol de intérpretes da Constituição, a opinião pública democrática, a imprensa, os partidos políticos, as organizações religiosas, as associações de pais, as escolas da comunidade, os meios universitário, científico e artístico, a doutrina constitucional, ou seja, qualquer forma de participação desde que seja produtora de interpretação⁹⁹.

Haberle entende a interpretação constitucional como uma ação consciente de uma sociedade fechada. Dela, tomam parte apenas os intérpretes jurídicos vinculados às corporações

⁹⁷ MÜLLER, Friedrich. Democracia e República. *Revista Jurídica da Presidência*, Brasília, DF, v. 7, n. 77. p. 1-07, 2006. p. 5.

⁹⁸ MÜLLER, Friedrich. Democracia e exclusão social em face da globalização. *Revista Jurídica*, Brasília, DF, v. 7, n. 72, p. 1-10, 2005.

⁹⁹ HABERLE, Peter. *Hermenêutica constitucional - a sociedade aberta de intérpretes da Constituição: contribuição para a interpretação pluralista e “procedimental” da Constituição*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002. p. 26-27.

(instituições) e aqueles participantes formais do processo constitucional. Para o autor, a interpretação constitucional deve ser mais um elemento da sociedade aberta e, para isso, todas as potências públicas, participantes materiais do processo social, devem estar envolvidas, sendo a um só tempo, elemento resultante da sociedade aberta e um elemento formador ou constituinte dessa sociedade. Os critérios de interpretação constitucional deverão ser abertos, e sua amplitude de participação deverá ser tão abrangente quanto mais pluralista for a sociedade¹⁰⁰.

Assim, a interpretação constitucional deve ser praticada de maneira ampla, considerando o modelo de sociedade aberta proposto por Habermas. Essa abordagem é essencial para viabilizar a concepção de novos mecanismos de participação política¹⁰¹. A criação ou o aperfeiçoamento de instrumentos de participação popular que empreguem as NTIC certamente serão formas de fortalecimento do processo democrático, além de servir como mecanismo mais inclusivo, tendo em vista a vasta extensão territorial dos municípios e estados brasileiros, dificultando a realização de encontros em locais físicos.

Quando se fala em participação do povo na esfera política e necessidade de criação de novos mecanismos eficientes, é importante reconhecer que os intérpretes da Constituição não se limitam apenas aos magistrados. Apesar das decisões definitivas competirem ao Poder Judiciário, a possibilidade de interpretar a Constituição pode ser exercida por todos os membros da sociedade que se dispuserem a envolver na discussão e na luta pela preservação e fortalecimento do Estado Democrático de Direito. Neste ponto, destacam-se os operadores do Direito, que lidam com essa ciência diariamente e podem contribuir de forma mais efetiva nesta tarefa¹⁰².

Finalizando este subcapítulo, podemos concluir que os instrumentos de participação popular organizados e regulamentados pelas instituições podem servir como ambiente propício para reunir o máximo de intérpretes possíveis para debate de uma diversidade de temas, inclusive os constitucionais. Apesar disso, a interação entre a opinião pública do cidadão que não detém conhecimento técnico ou jurídico e os intérpretes da Constituição compostos em sua maioria por tecnocratas ou tecnólogos requer cuidados que serão tratados na sequência deste

¹⁰⁰ HABERMAS, Peter. *Hermenêutica constitucional - a sociedade aberta de intérpretes da Constituição*: contribuição para a interpretação pluralista e “procedimental” da Constituição. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002. p. 27.

¹⁰¹ DIAS, Manoel Coracy Saboia; CARVALHO, Ana Carolina Couto Lima de. A hermenêutica Constitucional de Peter Habermas revisitada. *Revista de Argumentação e Hermenêutica Jurídica*. Brasília, DF, v. 2, n.1, p. 171-186, 2016. p. 172.

¹⁰² HABERMAS, Peter. *Hermenêutica constitucional - a sociedade aberta de intérpretes da Constituição*: contribuição para a interpretação pluralista e “procedimental” da Constituição. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002. p. 29.

trabalho. Antes de tratar sobre a tecnocracia, que será melhor abordada no último capítulo¹⁰³, optou-se por analisar neste momento o modelo de esfera pública habermasiana e como este espaço físico ou virtual está emergindo graças as novas tecnologias e seus impactos nos processos democráticos.

¹⁰³ A diferença entre tecnocratas e tecnólogos e a participação destes atores na democracia digital são tratados no subcapítulo 4.2 desta dissertação.

2. AGIR COMUNICATIVO

A Teoria da Ação Comunicativa (TAC), proposta por Jürgen Habermas, abrange as relações entre os seres humanos, visando a sua compreensão a partir da utilização de um modelo explicativo específico. Fundamenta-se no conceito de ação, entendida como a capacidade que os sujeitos sociais têm de interagirem, perseguindo racionalmente objetivos que podem ser conhecidos pela observação do próprio agente da ação. Nesta teoria, para a compreensão do ser humano em sociedade, deve ser priorizado as ações de natureza comunicativa, isto é, as ações referentes à intervenção no diálogo entre vários sujeitos¹⁰⁴. Por meio do agir comunicativo, o cidadão pode escolher entre manifestações favoráveis ou contrárias a determinado assunto posto em debate, podendo sua ação se transformar em opinião pública de potencial influência política no comportamento de outras pessoas. Nesse contexto, a luta por essa influência ocorre também na esfera pública¹⁰⁵, na influência política, de prestígios de grupos, bem como a de especialistas¹⁰⁶.

Na teoria da ação comunicativa, Habermas desenvolve um conceito de razão comunicativa cuja característica é um padrão de comportamento intersubjetivo orientado para o entendimento linguístico, a respeito de pretensões de validade suscetíveis de crítica. O consenso intersubjetivo, conquistado livremente pela força do melhor argumento, é a medida de uma racionalidade comunicativa. Em outras palavras, o êxito de uma ação comunicativa é a prova da existência de uma racionalidade comunicativa ao lado das racionalidades instrumentais, normativas e expressivas. E o que garante a identidade de uma racionalidade comunicativa é a sua referência, simultânea, a três pretensões de validade: verdade (referida ao mundo objetivo), correção normativa (referida ao mundo social) e sinceridade (referida ao mundo subjetivo)¹⁰⁷.

Jürgen Habermas, para a construção de suas bases, propõe quatro formas de “agires”: o agir teleológico (ou estratégico) que vem da tradição aristotélica, o agir normativo weberiano (regulado segundo normas), o agir dramático ligado a Goffman e o agir comunicativo proposto pelo próprio autor. Habermas fundamenta a definição de agir comunicativo, a partir dos outros três conceitos de agir que também se relacionam com a linguagem¹⁰⁸.

¹⁰⁴ GUTIERREZ, Gustavo Luis; ALMEIDA, Marco Antonio Bettine de. Teoria da Ação Comunicativa (Habermas): estrutura, fundamentos e implicações do modelo. Veritas, Porto Alegre, v. 58, n. 1, p. 151-173, 2013. p. 153.

¹⁰⁵ A esfera pública será melhor abordada no subcapítulo 2.1.

¹⁰⁶ HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. v. 1. p. 83.

¹⁰⁷ SIMIONI, Rafael Lazzarotto. *Curso de hermenêutica jurídica contemporânea: do positivismo clássico ao pós-positivismo jurídico*. Curitiba: Juruá, 2014. p. 480.

¹⁰⁸ HABERMAS, Jürgen. *Teoria do agir comunicativo, 1: racionalidade de ação e realização social*. São Paulo: Editora WWF Martins Fontes, 2012. p. 162-163.

O agir teleológico ocorre quando o ator realiza um propósito ou ocasiona o início de um estado almejado, à medida que escolhe em dada situação meios propícios para então empregá-los de modo adequado. O conceito central do agir teleológico é o da decisão entre alternativas voltadas à realização de um propósito, apoiada em uma interpretação da situação¹⁰⁹. Observe-se que há a possibilidade de um agir teleológico de forma individual, sem a necessidade de uma interação. Quando esse ator estabelece relações com outros atores e inclui planejamento para a expectativa de suas decisões, surge esta ação, que também pode ser denominada como uma ação estratégica. O ator faz escolhas e calcula meios e fins para sua ação a partir das expectativas de proveito que espera obter com a mesma¹¹⁰.

O agir normativo decorre necessariamente da interação e o pertencimento a um grupo social. No grupo o ator segue uma norma (ou colide com ela), tão logo as condições se apresentam em uma dada situação na qual possa empregá-la. As normas expressam o comum acordo subsistente em um grupo social. Todos os membros de um grupo em que vale determinada norma podem esperar um dos outros que cada um execute ou omita as ações preceituadas de acordo com determinadas situações. A norma cria no grupo social uma expectativa de comportamento generalizado e organizado, porém, ela não tem um sentido cognitivo da expectativa de um acontecimento projetado, mas o sentido normativo é de que o ator participante em determinado grupo possa usufruir o direito à expectativa de um comportamento¹¹¹. No agir normativo, o ator integra o papel de destinatário da norma, no qual pode estabelecer relações interpessoais regradas de forma legítima e a linguagem possui um sentido cultural, ou seja, transmite valores e se baseia em um consenso organizado que reproduz o ato adicional de entendimento¹¹².

O agir dramático serviria para descrever interações subjetivas e carece de uma teoria mais generalizante. Se dá quando os participantes de uma interação constituem previamente um público entre eles, para o qual se apresentam. Nesse contexto, “o ator suscita em seu público uma determinada imagem, uma impressão de si mesmo ao desvelar sua subjetividade em maior ou menor medida”¹¹³. No agir dramático, o ator age manipulando suas interações, criando

¹⁰⁹ HABERMAS, Jürgen. *Teoria do agir comunicativo, I: racionalidade de ação e realização social*. São Paulo: Editora WWF Martins Fontes, 2012. p. 163.

¹¹⁰ HABERMAS, Jürgen. *Teoria do agir comunicativo, I: racionalidade de ação e realização social*. São Paulo: Editora WWF Martins Fontes, 2012. p. 164.

¹¹¹ HABERMAS, Jürgen. *Teoria do agir comunicativo, I: racionalidade de ação e realização social*. São Paulo: Editora WWF Martins Fontes, 2012. p. 164.

¹¹² ASSENCIO, Sandro. *Comunicação e cultura: os pressupostos da “guinada linguístico-pragmática” da teoria do agir comunicativo de Jürgen Habermas*. Tese (Doutorado em Comunicações e Artes) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. p. 110.

¹¹³ HABERMAS, Jürgen. *Teoria do agir comunicativo, I: racionalidade de ação e realização social*. São Paulo: Editora WWF Martins Fontes, 2012. p. 165.

um cenário artificial e teatral entre os interlocutores. Assim, o sujeito se apresenta, perante os demais atores, como uma faceta de si mesmo, criando uma linguagem baseada em uma autoencenação dos falantes¹¹⁴.

A partir destes três conceitos de ação, Jürgen Habermas define o agir comunicativo como base para sua TAC devido a fatores como a interação de pelo menos dois sujeitos capazes de falar e agir, e que estabeleçam uma relação interpessoal, seja com meios verbais ou por qualquer outro meio de comunicação que não envolva o uso de palavras faladas (meios extraverbais). Os atores buscam um entendimento sobre a situação da ação para, de maneira concordante, coordenar seus planos e, com isso, suas ações. O agir comunicativo representa uma das ligações possíveis entre atividades orientadas a um fim (agir estratégico ou teleológico) e o agir orientado pelo entendimento, sendo que esses dois tipos elementares de ação são irreduzíveis um ao outro¹¹⁵.

No agir comunicativo, há uma possibilidade de resolver o problema da coordenação de ação que surge a partir do momento em que o ator só pode executar o seu plano de ação de modo interativo, com o auxílio ou omissão de pelo menos outro ator. Este é o caso da democracia digital, que acaba por gerar certa confusão entre agir comunicativo com o agir teleológico ou estratégico, o que ocorre porque, na internet, apesar da interação, o ator tem a possibilidade de escolher o momento adequado para então empregá-los de modo que julgar adequado.

Apesar da possível confusão entre os dois conceitos de ação, entendemos que a utilização da internet para o diálogo ou para expressar opinião pública é caracterizado tão somente como agir comunicativo. Distingue-se do estratégico, uma vez que a coordenação bem-sucedida da ação não está apoiada na racionalidade teleológica dos planos individuais de ação, mas na força racionalmente motivadora de atos de entendimento. Esta racionalidade se manifesta nas condições requeridas para um acordo obtido comunicativamente¹¹⁶.

Uma interação comunicativa eficaz é obtida através do cumprimento de regras procedimentais, que são desenhadas para prevenir o diálogo das influências de coações e manipulações, garantindo a verdade e sinceridade da comunicação. Esses critérios não apenas

¹¹⁴ ASSENCIO, Sandro. *Comunicação e cultura: os pressupostos da “guinada linguístico-pragmática” da teoria do agir comunicativo de Jürgen Habermas*. Tese (Doutorado em Comunicações e Artes) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013. p. 111.

¹¹⁵ HABERMAS, Jürgen. *Teoria do agir comunicativo, I: racionalidade de ação e realização social*. São Paulo: Editora WWF Martins Fontes, 2012. p. 166.

¹¹⁶ HABERMAS, Jürgen. *Pensamento pós metafísico: estudos filosóficos*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1990. p. 72.

moldam a estrutura do discurso, mas também consideram a influência de valores éticos nas interações entre os indivíduos, estabelecendo padrões universais de racionalidade¹¹⁷.

A ética discursiva habermasiana decorre de um amplo e irrestrito diálogo, no qual todos os participantes têm igual acesso e, com isso, prevalece a força do melhor argumento. Este modelo, que Habermas designa como “situação ideal de fala”, impõe condições apresentadas através de três exigências fundamentais: a não-limitação, a não-violência e a seriedade. Não-limitação significa a ausência de impedimentos à participação. Não-violência é considerada como a inexistência de coações externas ou pressões internas. A seriedade é a conduta que todos os participantes devem ter como objetivo, na busca cooperativa de um acordo¹¹⁸.

A TAC entende que a participação e o envolvimento popular nas decisões políticas seria o procedimento ideal para deliberação e decisão. Esta conduta cria uma conexão entre aspectos pragmáticos, compromissos éticos e práticas discursivas, com o objetivo de alcançar conclusões racionais e justas. Para o autor, o processo deliberativo ideal requer a institucionalização de mecanismos que facilitem a comunicação eficaz entre as instâncias formais de deliberação e a esfera pública, assegurando uma participação mais ampla do público nas decisões que afetam a coletividade¹¹⁹. Nesta teoria, o surgimento da política deliberativa não depende de uma cidadania capaz de agir coletivamente, mas da institucionalização dos correspondentes processos e pressupostos comunicacionais, como também da relação entre deliberações institucionalizadas e opiniões públicas que se formaram de modo informal¹²⁰.

Esta teoria também tem como premissa coibir que indivíduos utilizem de instrumentos de participação popular para alcançar objetivos próprios¹²¹. Isso porque os atores focados em alcançar resultados pessoais tendem a reduzir a diversidade e a profundidade dos argumentos apresentados, com o objetivo de disfarçar a intenção por traz do argumento. Assim, embora os espaços públicos virtuais possam reduzir barreiras associadas a diferenças e acessibilidade, por outro lado, esses mesmos espaços podem também induzir a procura por opiniões de indivíduos com os quais possuam pontos prévios de acordo¹²².

¹¹⁷ FARIA, Thaíssa Assunção de. O papel da esfera pública na efetivação da democracia. *Revista da Defensoria Pública da União*, Brasília, DF, v. 1, n. 08, p. 311-332, 2018. p. 322.

¹¹⁸ CITTADINO, Gisele. *Pluralismo, direito e justiça distributiva: elementos da filosofia constitucional contemporânea*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004. p. 110-111.

¹¹⁹ FARIA, Thaíssa Assunção de. O papel da esfera pública na efetivação da democracia. *Revista da Defensoria Pública da União*, Brasília, DF, v. 1, n. 08, p. 311-332, 2018. p. 323.

¹²⁰ HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, v. 2. p. 21.

¹²¹ HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, v. 2. p. 91-92.

¹²² FERREIRA, Gil Batista. Espaços discursivos on-line e democracia deliberativa: promessas e limites. In: MORGADO, Isabel; ROSAS, Antonio. *Cidadania digital*. Covilhã: Labcom Books, 2010. p. 101-116.

Para efetivar uma democracia vinculada às novas tecnologias será necessário avaliar não somente as oportunidades de acesso e os meios de participação, mas também se os recursos comunicativos são compreensíveis para todos. Assim, é importante desenvolver uma linguagem simples que permita não só aos técnicos, mas a qualquer pessoa interagir sobre assuntos políticos¹²³. Promover e incentivar o uso da linguagem, mesmo que virtual, especialmente em espaços públicos, permite que todos possam participar dos debates compreendendo e sendo compreendidos.

A nova compreensão da linguagem, cunhada transcendentemente, obtém relevância paradigmática graças, principalmente, às vantagens metódicas que exhibe, face a uma filosofia do sujeito, cujo acesso às realidades da consciência é inevitavelmente introspectivo. A descrição de entidades que surgem no interior do espaço de representação ou da corrente das vivências carrega consigo a mácula de parecer algo meramente subjetivo, mesmo que alguém pretenda apoiar-se em experiências interiores, na contemplação intelectual ou na vivência imediata. É possível alguém certificar-se da validade intersubjetiva de observações através da prática experimental, portanto, através de uma transformação regulada de percepções e dados. [...] Expressões gramaticais constituem algo acessível publicamente; nelas podemos adivinhar estruturas, sem sermos levados a nos referir a algo meramente subjetivo. A posição modelar da matemática e da lógica trouxe um elemento a mais, que terminou levando a filosofia em geral à área de objetos, pública, das expressões gramaticais¹²⁴.

No contexto da internet, o agir comunicativo vai além do mero ato de comunicar, visto que a comunicação deve ter o poder de reorganizar o espaço, o tempo e as dinâmicas sociais das ações no mundo¹²⁵. A democracia digital não é como um novo modelo, mas uma ferramenta de fortalecimento da democracia, pode constituir um ambiente favorável para o desenvolvimento e interação entre atores com interesses e formações diversas, porém, é importante afirmar que o ambiente virtual também está sujeito às mesmas armadilhas presentes nos espaços físicos. Além das deficiências já existentes, com a utilização de espaços públicos virtuais, o Brasil e o mundo enfrentam um grande problema, que são as grandes empresas que dominam o mercado de publicidade e utilizam de espaços destinados à interação e à manifestação do pensamento (redes sociais) não como mediadores ou formadores de opinião, mas como consumidores de informação com objetivos comerciais¹²⁶.

Desta forma, à medida que a sociedade evolui e novos espaços públicos virtuais são criados, surgem questionamentos sobre as pretensões de validade, verdade e sinceridade nessas

¹²³ TELLES, Vera da Silva. Espaço Público e espaço privado na constituição social: notas sobre o pensamento de Hannah Arendt. *Tempo Social*, São Paulo, v. 2, n. 1, p. 23-48, 1990. p. 44.

¹²⁴ HABERMAS, Jürgen. *Verdade e justificação*: ensaios filosóficos. São Paulo: Edições Loyola, 2004. p. 55.

¹²⁵ RIVEIRA, Francisco Javier Uribe. *Agir comunicativo e planejamento social*: uma crítica ao enfoque estratégico. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 1995. p. 26.

¹²⁶ DUPAS, Gilberto. Tensões contemporâneas entre público e privado. *Cadernos de Pesquisa*, v. 35, n. 124, p.33-42, 2005. p. 37.

plataformas. A emergência das esferas públicas virtuais, objeto de análise no subcapítulo seguinte, apresenta desafios para garantia de uma comunicação efetiva e sem interferências ou manipulações. Embora os espaços virtuais ofereçam oportunidades para mais pessoas participarem do diálogo e do debate, esse formato também traz à tona questões relativas à qualidade e autenticidade das interações. A ausência de mediação e de controle adequado, característica das esferas públicas, acaba por gerar discursos polarizados e manipulados, além da facilidade de criação de perfis falsos (anonimato), portanto, a internet, ao mesmo tempo em que expande o agir comunicativo, também pode comprometer as intenções de verdade, correção normativa e sinceridade, conforme é proposto por Habermas.

2.1. Emergência das esferas públicas

Para Habermas, os procedimentos democráticos devem ser viabilizados através de um agir comunicativo que se processa no mundo da vida e que tem a esfera pública como uma rede e, ao mesmo tempo, um canal que acolhe as demandas da sociedade, ligando a periferia ao aparelho de Estado. Nas sociedades complexas, a esfera pública se apresenta como intermediária entre o sistema político e os setores privados do mundo da vida, colocando-se como uma rede que o autor denomina como “supercomplexa” e que se ramifica espacialmente em um número infinito de arenas de debates¹²⁷.

Habermas diferencia as esferas privada e pública. A diferença entre elas não reside nos temas escolhidos ou nas relações fixas, mas nas condições de comunicação e, conseqüentemente, no acesso. A esfera privada, assegura a intimidade, enquanto a esfera pública preza pela publicidade, interconectando-se pelo fluxo apresentado¹²⁸. A esfera pública corresponde metaforicamente a um meio ou espaço de interação e participação, fisicamente (analógico) ou virtualmente (digital). A esfera pública não pode ser confundida com uma instituição ou organização privada ou com qualquer espaço ou estrutura que integra a esfera política, por sua característica de ser aberta e sem domínio.

Esfera ou espaço público é um fenômeno social elementar, do mesmo modo que ação, o ator, o grupo ou a coletividade; porém, ele não é arrolado entre os conceitos tradicionais elaborados para descrever a ordem social. A esfera pública não pode ser entendida como uma instituição, nem como uma organização, pois, ela não constitui uma estrutura normativa capaz de diferenciar entre competências e papéis, nem regula

¹²⁷ HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. v. 1. p. 108.

¹²⁸ HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. v. 1. p. 45.

o modo de pertença a uma organização, etc. Tampouco ela constitui um sistema, pois, mesmo que seja possível delinear seus limites internos, exteriormente ela se caracteriza de horizontes abertos, permeáveis e deslocáveis.

A esfera pública pode ser descrita como uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomadas de posição e opiniões; nela os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados, a ponto de se condensarem em opiniões enfeixadas em temas específicos. Do mesmo modo que o mundo da vida tomado globalmente, a esfera pública se reproduz através do agir comunicativo, implicando apenas o domínio de uma linguagem natural; ela está em sintonia com a compreensibilidade geral da prática comunicativa cotidiana.¹²⁹

Na esfera pública, é criado um espaço para a comunicação e deliberação coletiva, sendo assim, esse ambiente pode ser caracterizado por sua abertura e indefinição regulatória. Ela deve ser acessível a todos os setores da sociedade, e não pode impor restrições prévias sobre temas ou aos participantes envolvidos. A natureza indeterminada da esfera pública reflete a ausência de limites claros definidos, o que destaca sua flexibilidade e abertura, no entanto, para evitar ser substituída por qualquer forma de expressão, como aquelas motivadas por interesses estratégicos e não pelo diálogo, a esfera pública também necessita de um certo nível de autolimitação. Este equilíbrio entre a livre participação e a necessidade de autorregulação constitui o caráter dual da esfera pública, oscilando entre a promoção do debate aberto e a preservação de sua integridade discursiva¹³⁰.

Nas sociedades complexas e plurais, as esferas públicas estabelecem estruturas intermediárias que fazem a mediação entre o sistema político e o “mundo da vida”, ou seja, os setores privados e os sistemas de ação funcionalmente especializados, ramificam-se e formam uma rede articulada de densidade comunicativa e complexidade organizacional¹³¹.

Quanto ao seu alcance, Habermas diferencia as esferas públicas em três tipos: episódicas, com presença organizada e abstratas. As esferas públicas episódicas são encontros ocasionais na rua, em bares, cafés, entre outros estabelecimentos privados que atendem ao público em geral; as esferas públicas da presença organizada acontecem através de reuniões em apresentações públicas, como em teatros, reunião de pais, concertos, reuniões de partidos ou cultos religiosos; e as esferas públicas abstratas, criadas pelas mídias de massa, sendo formada por leitores, ouvintes, espectadores isolados e espalhados globalmente. Apesar das distinções

¹²⁹ HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. v. 2. p. 92.

¹³⁰ LUBENOW, Jorge Adriano. Esfera pública e democracia deliberativa em Habermas: modelo teórico e discursos críticos. *Kriterion*, Belo Horizonte, v. 51, n. 121, p. 227–258, 2010.

¹³¹ HABERMAS, Jürgen. *Facticidade e validade: contribuições para uma teoria discursiva do direito e da democracia*. São Paulo: Unesp, 2020. p. 458 e 474.

conceituais, todas as esferas públicas são constituídas pela linguagem cotidiana e permanecem abertas umas às outras¹³².

Com o surgimento dos ambientes digitais, o discurso público passou a ser mais acessível, e o contato entre sociedade civil e poder público passou a dispensar os antigos intermediários¹³³, porém, para que tais espaços sejam considerados como esfera pública, ainda que virtual, devem permitir que o público possa discutir assuntos diversos e, sem qualquer controle ou manipulação, o que não acontece atualmente nas redes sociais.

Além disso, as esferas públicas ainda estão muito ligadas aos espaços concretos de um público presente. Quanto mais elas se desligam de sua presença física, integrando também, por exemplo, a presença virtual de leitores situados em lugares distantes, de ouvintes ou espectadores, o que é possível através da mídia, tanto mais clara se torna a abstração que acompanha a passagem da estrutura espacial das interações simples para a generalização da esfera pública¹³⁴.

Não parece apropriado pensar na esfera pública virtual como exemplo de institucionalização e regulação pelo Poder Público de instrumentos de participação popular, justamente devido à existência de regulação e mediadores. Todavia, isso não significa descartar a sua potencialidade no fortalecimento democrático, desde que utilizados em prol da democracia.

A internet, em suas diversas práticas sociais, tem criado e ampliado a relação entre a conversação (no “mundo da vida”) e a opinião (no debate público e político), dinamizando, ao mesmo tempo, uma esfera conversacional “do prazer, da distração e da polidez”, e a formação de uma opinião pública e de uma esfera política¹³⁵.

No início do século XXI, a internet passou a ser vista como um ambiente propício para a estruturação das esferas públicas, especialmente por se tratar de um espaço apto a discussões levadas pelo corpo social, oferecendo possibilidade dos cidadãos não precisariam se deslocar ou se reunir fisicamente para deliberar. Devido ao seu potencial democrático, a internet se relaciona com a esfera pública, sendo um espaço virtual orientado para uma livre comunicação

¹³² HABERMAS, Jürgen. *Facticidade e validade: contribuições para uma teoria discursiva do direito e da democracia*. São Paulo: Unesp, 2020. p. 474.

¹³³ TAVARES, Wellington; PAULA, Ana Paula Paes de. Democracia digital e a participação cidadã na gestão pública via Internet. In: FREITAS, Christiana Soares. *Inovação, governança digital e políticas públicas*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2016. p. 213-234.

¹³⁴ HABERMAS, Jürgen. *Mudança estrutural da esfera pública*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. p. 93.

¹³⁵ LEMOS, André. Nova esfera conversacional. In: MARQUES, Ângela; COSTA, Caio Túlio et al. (org.). *Esfera pública, redes e jornalismo*. Rio de Janeiro: E-Papers, 2009. p. 26.

deliberativa entre os cidadãos¹³⁶. Todavia, na atualidade, a utilização das chamadas redes sociais e plataformas virtuais pertencentes a grandes empresas e conglomerados econômicos¹³⁷ devem ser analisadas com cautela para relacioná-la a noção de esfera pública, devido aos interesses econômicos, e principalmente porque nem toda a população tem acesso à internet, a aparelhos eletrônicos modernos ou até mesmo conhecimento técnico mínimo para manuseá-los.

Em países subdesenvolvidos, como é o caso do Brasil, uma parcela considerável da população encontra dificuldades para realizar tarefas cotidianas digitais que em um primeiro momento parece simples para pessoas escolarizadas¹³⁸ ou familiarizadas com o ambiente digital. A exclusão eletrônica e digital é facilmente percebida no dia a dia, basta ir até uma agência bancária no início de cada mês para observar a dificuldade que pessoas idosas e de pouca instrução escolar possuem para manusear um caixa eletrônico para receber benefícios previdenciários ou salários. Outro exemplo é a dificuldade que esta mesma parcela da população encontra para exercer o voto direto e secreto em urnas eletrônicas, bem como para requerer informações ou serviços públicos junto as instituições públicas e privadas.

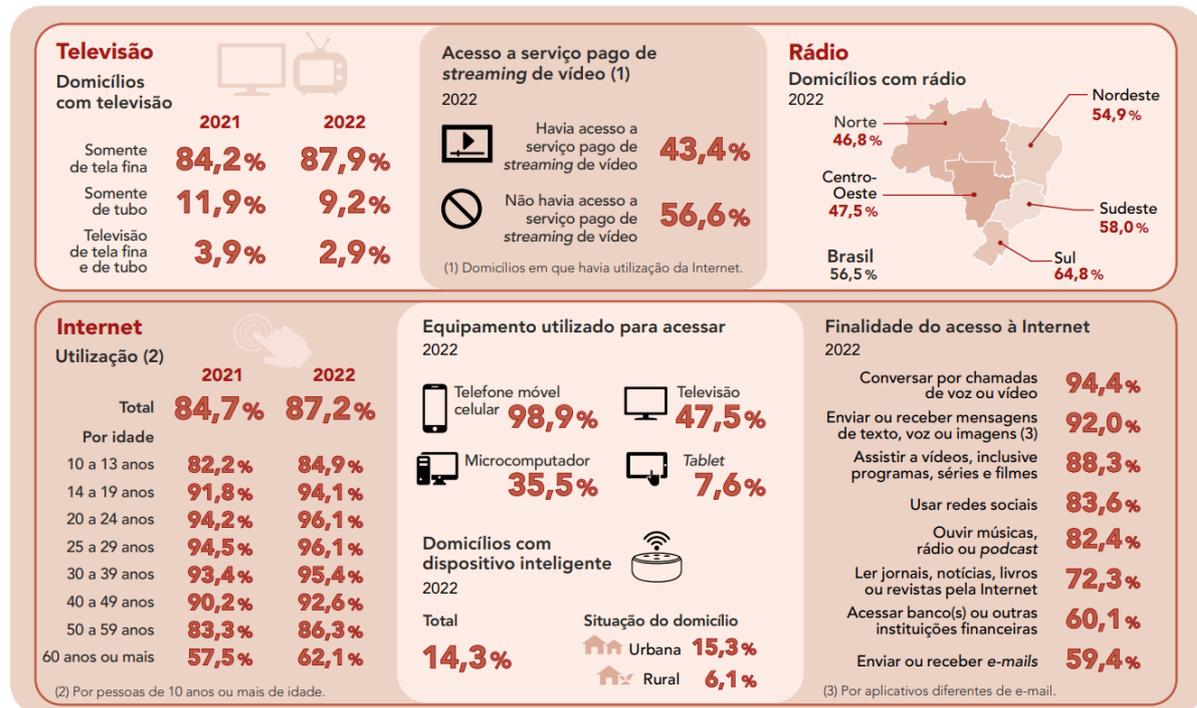
Na imagem a seguir, podemos verificar que o Brasil ainda enfrenta grandes desafios na área da inclusão digital e principalmente do seu uso da tecnologia na educação. Mesmo com o surgimento das novas mídias e de novos meios de comunicação, que quebraram o monopólio de informação anteriormente conferido às mídias tradicionais de radiodifusão, percebe-se que grande parcela da população brasileira, que corresponde a 12,8%, sequer utiliza a internet em seus domicílios.

¹³⁶ MAIA, Rousiley C. M. *Democracia e a internet como esfera pública virtual: aproximando as condições do discurso e da deliberação*. In: ENCONTRO ANUAL DA COMPÓS, 10., 2001, Campinas. Anais [...]. Campinas: Galoá, 2001.

¹³⁷ Meta e Google são exemplos de grandes conglomerados econômicos, também conhecidos como “big tech” (empresas que exercem domínio no mercado de tecnologia e inovação). A Meta controla as redes sociais Instagram, Facebook, Messenger e WhatsApp. A Google controla o Youtube, Android e o Google. Outros exemplos de “big tech”: Apple, Microsoft, Amazon e Samsung (UOL. Brasil Escola. O que são big techs? Disponível em: <https://brasilecola.uol.com.br/o-que-e/geografia/o-que-sao-big-techs.htm>. Acesso em: 3 jun. 2024).

¹³⁸ Os resultados do Censo Demográfico 2022 mostram que, no Brasil, havia 163 milhões de pessoas de 15 anos ou mais de idade, das quais 151,5 milhões sabiam ao menos razoavelmente e 11,4 milhões não sabiam sequer ler e escrever um bilhete simples. A partir desses totais populacionais, a taxa de alfabetização foi 93% em 2022 e, consequentemente, a taxa de analfabetismo foi 7% deste contingente populacional (IBGE. Censo Demográfico 2022. Alfabetização. IBGE, Rio de Janeiro, 2022. Disponível em <https://biblioteca.ibge.gov.br>. Acesso em 3 jun. 2024).

Imagem 1 – Acesso à internet e à televisão e posse de telefone móvel celular em 2022:



Fonte: IBGE, *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2021-2022*¹³⁹

Nesta imagem, que é o resultado de uma pesquisa realizada pelo IBGE, indica que o Brasil ainda enfrenta grandes desafios na área da inclusão digital e consequentemente isso prejudica o uso da tecnologia na educação.

O Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) divulgou, em 2022, que 66,7% dos estudantes da Educação Básica não têm acesso à internet em casa¹⁴⁰. A Fundação Getúlio Vargas (FGV), mostrou que no ano de 2023, 40% dos professores brasileiros da Educação Básica não possuíam habilidades digitais suficientes para usar as tecnologias digitais no ensino¹⁴¹. A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), também em 2023, mostrou que o Brasil está entre os países com menor índice de uso das tecnologias digitais na educação¹⁴².

¹³⁹ IBGE. *Acesso à internet e à televisão e posse de telefone móvel celular para uso pessoal 2022*. Rio de Janeiro: IBGE, 2023.

¹⁴⁰ BRASIL. *Censo Escolar da Educação Básica 2022*: resumo técnico. Brasília, DF: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2023.

¹⁴¹ PORTAL FGV. Qualidade da educação está associada a maiores taxas de crescimento, revela estudo. *FGV*, São Paulo, 14 mar. 2023. Disponível em: <https://portal.fgv.br/noticias/qualidade-educacao-esta-associada-maiores-taxas-crescimento-revela-estudo>. Acesso em: 7 jun. 2024.

¹⁴² OECD. *Education at a Glance Database 2023*. Disponível em: <https://stats.oecd.org/>. Acesso em: 7 jun. 2024.

Como política pública para combater a exclusão digital, a Política Nacional de Educação Digital (PNED)¹⁴³ é um dos poucos exemplos de política pública existente no Brasil que pode, a longo prazo, contribuir para a superação desses desafios, garantindo que os estudantes brasileiros, independentemente de sua condição social, tenham acesso às oportunidades que as tecnologias digitais podem oferecer¹⁴⁴. Assim, a internet pode até representar uma mudança na constituição do conceito original de esfera pública, porém, a dificuldade de acesso ou até mesmo a resistência para sua utilização pela população e pelas instituições é um fator que deve ser considerado através da efetivação de políticas públicas de inclusão social e digital, como o PNED por exemplo¹⁴⁵.

As esferas públicas, como espaços públicos de debate, têm experimentado transformações significativas com o advento das tecnologias digitais. Essa emergência de novos espaços gera a necessidade de reconsiderar e adaptar os conceitos tradicionais de democracia participativa para atender às exigências de uma sociedade globalizada e conectada. Sendo assim, com a colaboração dos intérpretes da Constituição, a emergência das esferas públicas para um ambiente regulamentado pelo Poder Público se apresenta como uma alternativa promissora para o aprimoramento dos mecanismos de democracia digital, especialmente aqueles oferecidos pelo Poder Legislativo. Estes espaços públicos virtuais, quando regulamentados, como nos exemplos apresentados nos subcapítulos 3.2 e 3.3, podem contribuir de forma significativa no fortalecimento da democracia. Isso porque, os instrumentos de democracia participativa criados e mantidos pelo Poder Público, sem a interferência de empresas externas ou de qualquer tecnologia atreladas a conglomerados econômicos. Essa estratégia é um passo importante para garantia de que as plataformas públicas sejam usadas para promover unicamente a participação popular transparente e democrática.

2.2. Democracia do público

O diagnóstico das instituições brasileiras, principalmente no âmbito federal, tem sido objeto de crítica, contudo, parece não abalar os princípios da democracia representativa, muito embora o formato de democracia de partido se mostre insatisfatório perante os interesses

¹⁴³ Uma política pública recém regulamentada é a Política Nacional de Educação Digital (PNED) que será melhor abordada no Subcapítulo 3.1 (Opinião pública na era digital).

¹⁴⁴ DUARTE, Marcela. Política Nacional de Educação Digital: propostas, desafios e estratégias para a promoção da inclusão digital e do uso da tecnologia na educação. *Revista Eletrônica Direito & TI*, Canoas, v. 2, n. 18, p. 87-102, 2024. p. 88.

¹⁴⁵ Uma política pública recém regulamentada é a Política Nacional de Educação Digital (PNED) que será abordada no Subcapítulo 3.1 (Opinião pública na era digital).

correntes da população¹⁴⁶. Contrariamente aos defensores da existência de uma possível crise de representação política, Bernard Manin compreende haver uma crise específica relacionada ao governo representativo, sugerindo a emergência para um novo modelo, que utilize de diretrizes de estabilidade e coerência encontrados nos modelos parlamentar e da democracia de partido¹⁴⁷.

Manin justifica a sua construção teórica na percepção de quatro princípios, entendidos como ideias que se traduziram em práticas e instituições concretas: (1) os representantes são eleitos pelos governados; (2) os representantes conservam uma independência parcial diante das preferências dos eleitores; (3) a opinião pública sobre assuntos políticos pode se manifestar independentemente do controle do governo; e (4) as decisões políticas são tomadas após debate¹⁴⁸.

Com base nestes princípios é possível reconhecer, ao longo dos últimos dois séculos, mudanças na forma de governo representativo, que, para o autor, percorreram modelos distintos sob três perspectivas, que foram denominadas como “governo representativo do tipo parlamentar”, “a democracia de partido” e a “democracia do público”. Para o autor, essas formas de governo representativo têm a capacidade de coexistir e se entrelaçar, variando de acordo com as circunstâncias específicas de tempo e lugar¹⁴⁹. Este entendimento reflete na evolução dos governos representativos ao longo do tempo, em resposta às mudanças sociais, políticas e tecnológicas.

No modelo de democracia parlamentar o reinado era dos notáveis, ou seja, a administração pública era governada por pessoas de prestígio, com riqueza e que pertenciam a famílias tradicionais com alguma reputação ou que inspiravam confiança pública devido à sua personalidade ou notoriedade. Neste modelo, o debate político ocorria exclusivamente no parlamento e a opinião pública se resumia apenas ao voto, ou seja, um modelo estritamente representativo¹⁵⁰.

No modelo de democracia de partido, o representante ideal era geralmente um ativista político ou líder partidário, levando os eleitores a depositar sua confiança nos ideais

¹⁴⁶ BELTRÃO, Demétrius Amaral; GUIMARÃES, Henrique Cassalho; GARRONI, Luiza Muniz. Democracia representativa e o paradoxo brasileiro: contributo para uma cidadania ativa. *Ratio Juris*, Pouso Alegre, v. 3, n. 1, p. 41-58, 2020. p. 47.

¹⁴⁷ MANIN, Bernard. As metamorfoses do governo representativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 10, n. 29, p. 5-34, 1995.

¹⁴⁸ MANIN, Bernard. As metamorfoses do governo representativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 10, n. 29, p. 5-34, 1995.

¹⁴⁹ MANIN, Bernard. As metamorfoses do governo representativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 10, n. 29, p. 5-34, 1995.

¹⁵⁰ MANIN, Bernard. As metamorfoses do governo representativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 10, n. 29, p. 5-34, 1995.

representados pelo candidato e em seu plano de governo. Na aplicação deste modelo, que surgiu com a consolidação de plataformas políticas e acabou por desafiar o parlamentarismo liberal, foi também visto como um momento de crise de representação; contudo, a democracia de partido não pretendia extinguir o modelo de governo representativo, isso porque os partidos políticos apenas serviam de intermediários entre o representante e o representado. Neste formato, fatores como a crescente abstenção eleitoral, diminuição da filiação partidária, surgimento de lideranças carismáticas e plebiscitárias, além de um aumento na desconfiança dos cidadãos em relação à classe política e às instituições, acabaram por gerar momentos de crises. Essas tendências sinalizam transformações significativas na maneira como a representação democrática é percebida e exercida na sociedade atual¹⁵¹.

No modelo da democracia de partido, a opinião pública não é vista como prioridade, sendo muitas vezes substituída por canais de comunicação que alegam neutralidade, além dos institutos de pesquisa. Durante a aplicação deste modelo, o que observamos foi uma transformação no modelo de representação política, e não necessariamente na essência da representação em si¹⁵². Esta mudança refletiu uma evolução nas dinâmicas de poder e influência, destacando o papel crescente da mídia e da opinião pública no processo político, desafiando os mecanismos tradicionais de deliberação e decisão. Nesse momento histórico, surgiram grandes agremiações partidárias (partidos de massa). No entanto, os partidos passaram a ser dominados por elites, perdendo a marca distintiva da classe operária. Para chegar ao poder, os partidos começaram a fazer acordos e alianças, porém, as decisões ainda permaneciam com a direção dos partidos e não com os políticos. O ponto principal do modelo de democracia de partido foi a liberdade da opinião pública como sinônimo de liberdade de oposição, porém, o debate acontecia dentro dos partidos políticos e entre os partidos, e as decisões políticas eram tomadas apenas após os debates¹⁵³.

Já no modelo da democracia do público, os eleitores tendem a escolher figuras que se destacam nos meios de comunicação, o que permite que os líderes políticos transmitam informações e propostas diretamente aos cidadãos, sem a necessidade de intervenção de partidos políticos. Este acesso direto passou a facilitar uma comunicação mais clara e direta

¹⁵¹ ALMEIDA, Débora Cristina Rezende de. *Repensando a representação política e legitimidade democrática: entre a unidade e a pluralidade*. Tese (Doutorado em Ciência política) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2011. p. 43-44.

¹⁵² OLIVEIRA, Leandro Corrêa de. Hermes e a política: uma breve abordagem sobre a representação argumentativa dos Tribunais, seus limites e possibilidades. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, São Paulo, v. 28, n. 120, p. 111-128, 2020.

¹⁵³ MANIN, Bernard. As metamorfoses do governo representativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 10, n. 29, p. 5-34, 1995.

entre políticos e eleitores. Com a mudança de foco dos eleitores, passando da filiação partidária para a figura individual dos candidatos, a dinâmica eleitoral se transformou. Os eleitores começaram a responder às propostas apresentadas no cenário político, fazendo com que os políticos definissem suas agendas para atrair e mobilizar seu eleitorado em torno de temas específicos. Nesse contexto, muitos cidadãos passaram a esperar os debates públicos para formular suas opiniões e decidir seu voto com base nas propostas e na performance dos candidatos¹⁵⁴.

Na teoria do governo representativo de Bernard Manin, a democracia do público constitui a terceira fase de um processo contínuo de deslocamento dos espaços de deliberação, que passaram do Parlamento para os partidos políticos e, posteriormente, para a esfera pública propriamente dita. Isto, no entanto, não classifica os outros dois espaços deliberativos como espaços superados da atividade política. A esfera parlamentar seguiu sendo um espaço de tomada de decisão, enquanto os partidos políticos seguiram ocupando uma dimensão institucional da organização militante. Manin, em revisão posterior, adverte que os partidos políticos não perderam força, porque eles mobilizam eleitores, recrutam membros e ativistas, apresentam candidatos a cargos de governo e organizam o trabalho de legislaturas e governos¹⁵⁵.

A escolha de representantes políticos passou a depender muito da imagem que eles mostravam durante a campanha eleitoral. Assim, a pesquisa e escolha de candidatos passou a ser definida pelo eleitorado a partir de várias análises, entre elas, a personalidade dos candidatos, as ideologias de seus partidos e a situação atual do país. Devido à necessidade de holofotes, as campanhas passaram a utilizar táticas de confronto entre adversários políticos para chamar a atenção dos eleitores. Todavia, devido à ausência de identidade ou vinculação com os eleitores, os políticos quando eleitos acabavam tendo bastante liberdade para agir de forma discricionária depois das eleições¹⁵⁶.

Rigorosamente falando, em todas as formas de governo representativo o voto constitui, em parte, uma reação do eleitorado aos termos que lhe são oferecidos. Mas, quando esses termos espelham uma realidade social, independentemente da ação dos políticos, tem-se a impressão que o eleitorado é a fonte dos termos aos quais, na verdade, ele apenas responde com seu voto. O caráter reativo do voto é obscurecido por sua dimensão expressiva. Quando, inversamente, os termos da escolha decorrem

¹⁵⁴ MANIN, Bernard. As metamorfoses do governo representativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 10, n. 29, p. 5-34, 1995.

¹⁵⁵ MANIN, Bernard. A democracia do público reconsiderada. *Novos Estudos*, São Paulo, n. 97, p. 115-127, 2013. p. 116.

¹⁵⁶ SIMIONI, Rafael Lazzarotto; MENDES, Érick de Freitas. As metamorfoses do governo representativo e o ódio à democracia. *Revista Contribuciones a las Ciencias Sociales*. Málaga, 2019. Disponível em: <https://www.eumed.net/rev/cccss/2019/11/metamorfoses-gobierno.html>. Acesso em 10 jun. 2024.

principalmente de ações relativamente independentes dos políticos, o voto ainda é uma expressão do eleitorado, mas sua dimensão reativa se torna mais importante e mais visível. Isso explica por que o eleitorado se apresenta, antes de tudo, como um público que reage aos termos propostos no palco da política. Por essa razão, denominamos essa forma de governo representativo de "democracia do público"¹⁵⁷.

Nesse modelo político, denominado “democracia do público”, que se aproxima muito do modelo brasileiro, a vinculação mediática vai além das filiações partidárias, promovendo uma espécie de neutralidade informativa. Essa abordagem, possibilita que o povo passe a receber informações de todos os assuntos políticos, seria um contraste marcante com o que se observa na democracia partidária e que os partidos políticos ditavam as regras e a pauta a ser seguida pelos candidatos.

Pode-se sugerir, portanto, que a percepção dos temas e dos problemas públicos (diferentemente do julgamento dessas questões) tende hoje em dia a ser homogênea e independente das preferências políticas expressas nas eleições. Mas as pessoas podem assumir posições divergentes a respeito de um assunto específico. A opinião pública, então, se divide em relação ao tema em questão; mas a divisão resultante não reproduz as clivagens eleitorais, ou coincide com elas: o público pode estar dividido em certas linhas de opinião durante as eleições e em tendências diferentes quanto a questões específicas. Assim, volta à cena uma possibilidade que desaparecera na democracia de partido: as manifestações eleitorais e não eleitorais do povo podem não ser coincidentes¹⁵⁸.

As mudanças no comportamento dos eleitores indicam uma evolução dos modelos de governo representativo. As identidades partidárias já não são percebidas como imutáveis, e os eleitores, agora com maior acesso à informação, buscam opiniões divergentes. Esse cenário incentiva os políticos a se comunicarem diretamente com o público para ganhar apoio, expandindo o debate político para fora do parlamento e para dentro da sociedade.

No Brasil, os partidos políticos estão longe de serem bandeiras de identificação ideológica que o eleitor possa orgulhosamente defender. A fidelidade partidária se encontra em constante declínio. As coalisões partidárias se dão muito mais por um critério de conveniência do que por uma comunhão de ideias¹⁵⁹. Um exemplo brasileiro é a trajetória política do ex-presidente da República, Jair Messias Bolsonaro¹⁶⁰. Isso porque Bolsonaro transitou por

¹⁵⁷ MANIN, Bernard. As metamorfoses do governo representativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 10, n. 29, p. 5-34, 1995. p. 14.

¹⁵⁸ MANIN, Bernard. As metamorfoses do governo representativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 10, n. 29, p. 5-34, 1995. p. 16.

¹⁵⁹ BELTRÃO, Demétrius Amaral; GUIMARÃES, Henrique Cassalho; GARRONI, Luiza Muniz. Democracia representativa e o paradoxo brasileiro: contributo para uma cidadania ativa. *Ratio Juris*, Pouso Alegre, v. 3, n. 1, p 41-58, 2020. p. 48.

¹⁶⁰ Para os propósitos desta pesquisa, a filiação partidária e a ideologia subjacente dos candidatos e governantes estão fora do escopo de estudo.

diferentes partidos políticos ao longo de sua trajetória política: desde seu mandato como vereador, na cidade do Rio de Janeiro, em 1989, passando por sete legislaturas como deputado federal de 1991 a 2018, bem como durante sua gestão presidencial, de 2019 a 2022, e em sua subsequente campanha de reeleição, Bolsonaro transitou por nove diferentes partidos políticos. Quando foi vereador do município do Rio de Janeiro, de 1989 a 1990, estava filiado ao Partido Democrata Cristão (PDC), após, foi eleito deputado federal por sete mandatos através dos seguintes partidos: Partido Democrata Cristão (PDC, de 1991 a 1992), Partido Progressista Reformador (PPR, de 1993 a 1995), Partido Progressista Brasileiro (PPB, de 1995 a 2003), Partido Trabalhista Brasileiro (PTB, de 2003 a 2005), Partido da Frente Liberal (PFL, 2005), Partido Progressista (PP, de 2005 a 2016), Partido Social Cristão (PSC, de 2016 a 2018) e pelo Partido Social Liberal (PSL, de 2018 a 2019). Como presidente da República, foi eleito em 2019 pelo Partido Social Liberal (PSL) e durante seu mandato optou por ficar sem partido de 2019 a 2021. Em 2021, escolheu o Partido Liberal (PL) como agremiação partidária para concorrer à reeleição à Presidência da República¹⁶¹. A ausência de identidade partidária e sua popularidade e vitórias em diversas eleições demonstra a aplicação do modelo de democracia do público no cenário político brasileiro recente. A estratégia de dialogar diretamente com os cidadãos, utilizando principalmente os mecanismos gratuitos por meio da internet, reflete uma adaptação aos modelos tradicionais de representação, onde o contato direto com o público prevalece sobre as estruturas partidárias tradicionais.

Assim, os partidos políticos perderam influência sobre determinados candidatos, não conseguindo manter a fidelidade como antes. Inclusive, a própria legislação eleitoral brasileira privilegia esta conduta, quando confere a detentores de mandatos eletivos que desejam ser candidatos à reeleição, a oportunidade de troca de legenda no período denominado como janela partidária¹⁶². Esse fato não é uma tendência só no Brasil, mas ocorre também em democracias estabelecidas ao redor do planeta. Isso indica uma mudança, influenciada por diversos fatores relacionados a economia, educação e o impacto dos meios de comunicação de massa¹⁶³.

¹⁶¹ CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Portal da Câmara dos Deputados. Biografia de Jair Bolsonaro*. Disponível em: www.camara.leg.br/deputados/74847/biografia. Acesso em: 10 dez. 2023.

¹⁶² A Lei nº 13.165/2015 introduziu o artigo 22-A na Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, que regula os partidos políticos. Esse artigo estabelece a “janela partidária”, um período de 30 dias que permite aos detentores de mandatos eletivos trocarem de partido sem enfrentar restrições. Essa mudança deve ocorrer imediatamente antes do prazo final para filiação partidária exigido por lei para concorrer em eleições, seja majoritária ou proporcional, ao fim do mandato atual.

¹⁶³ MANIN, Bernard. A democracia do público reconsiderada. *Novos Estudos*, São Paulo, n. 97, p. 115-127, 2013.

Bernard Manin define a democracia do público como o reinado do comunicador¹⁶⁴, sendo assim, com a expansão da internet, em especial das redes sociais, surgem questionamentos sobre o impacto das NTIC na qualidade da democracia. Isso porque movimentos radicais associados ao populismo, aproveitando-se da facilidade de acesso aos novos meios de comunicação, ameaçam não apenas a estrutura da democracia do público, mas também os fundamentos democráticos. Esse fenômeno, seja ele identificado como populismo de direita, de esquerda ou qualquer outra variação, decorre de uma interpretação equivocada da democracia experimentada por centenas de Estados democráticos, que idolatram candidatos e rechaçam seus adversários, muitos dos países que a população segue essa conduta, acabam caminhando para estruturas de governos autoritários e nacionalistas¹⁶⁵.

O público, empoderado pelas ferramentas digitais, não apenas participa das discussões, mas também influencia de maneira significativa as decisões políticas e a formação de políticas públicas, na qual o modelo de autogoverno do povo passa a ser um fenômeno contemporâneo¹⁶⁶ e que deve receber uma atenção especial das instituições. O engajamento do público passa a ser motivado pelo cenário político, com isso, os desafios e oportunidades apresentados por essa nova era de participação na política está redefinindo as relações entre governos, cidadãos e outros atores. Assim, a interação entre tecnologia, comunicação e política deve ser utilizada como instrumento para evolução contínua da democracia na era digital, mas para que isso aconteça, os interpretes da Constituição devem observar como tais ferramentas podem aprimorar o modelo democrático, para além de uma democracia formal.

Ao concluirmos a análise da democracia do público e demais modelos de governo representativo proposto por Bernard Manin, será analisado, no próximo subcapítulo, um tema pertinente: a possibilidade da participação ativa da população ir além do modelo definido como democracia formal para alcançar a democracia material ou substancial defendida por Luigi Ferrajoli¹⁶⁷ e autores que defendem a mesma ideia.

¹⁶⁴ MANIN, Bernard. As metamorfoses do governo representativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 10, n. 29, p. 5-34, 1995. p. 13.

¹⁶⁵ THORNHILL, Chris. *A crise democrática e Direito constitucional global*. São Paulo: Contracorrente, 2021. p. 329.

¹⁶⁶ MANIN, Bernard. As metamorfoses do governo representativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 10, n. 29, p. 5-34, 1995.

¹⁶⁷ FERRAJOLI, Luigi. *Por uma teoria dos direitos e dos bens fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011. p. 26-27.

2.3. Para além de uma democracia formal

Independentemente das diversas interpretações e conceitos de democracia, destaca-se a definição de Celso Antônio Bandeira de Mello, que define democracia como um sistema político baseado na liberdade e igualdade para todos. Para o autor, este sistema político visa assegurar que a gestão da sociedade esteja alinhada com os valores da liberdade, igualdade, assim como a realidade da soberania popular, por meio de decisões tomadas coletivamente pelos seus membros, diretamente ou por meio de representantes eleitos. Assim, o povo, considerado detentor da soberania, deve desempenhar um papel central, para que o Estado Democrático possa ser caracterizado por instituições projetadas para alcançar esses objetivos¹⁶⁸.

Assim como foi demonstrado no primeiro capítulo, as principais diferenças entre a democracia direta e indireta, neste momento, será analisado as diferenças entre os modelos de democracia formal e substancial. Diferentemente das democracias direta e indireta que são classificadas a partir da forma pelo qual a democracia é exercida pelo povo em determinado local¹⁶⁹, na classificação entre formal e substancial, Luigi Ferrajoli as distingue não levando em conta à forma, mas a substância ou o conteúdo das decisões:

São, em verdade, justamente ‘substanciais’, isto é, relativas não à ‘forma’ (ao quem e ao como), mas à ‘substância’ ou ‘conteúdo’ (ao que coisa) das decisões (ou seja, ao que não é lícito decidir ou não decidir), as normas que prescrevem - além das, e talvez contra as, contingentes vontades das maiorias - os direitos fundamentais: sejam aqueles de liberdade que impõem proibições, sejam aqueles sociais que impõem obrigações ao legislador. [...] Se, de fato, as normas formais sobre o vigor se identificam, no Estado democrático de direito, com as regras da democracia formal ou política, enquanto disciplinam as formas das decisões que asseguram a expressão da vontade da maioria, normas substanciais sobre a validade, vinculando à pena de invalidade a substância (ou o significado) das mesmas decisões em respeito aos direitos fundamentais e aos outros princípios axiológicos neles estabelecidos, correspondem às regras com as quais bem podemos caracterizar a democracia substancial¹⁷⁰.

A democracia formal se aproxima daquilo que Bobbio denominou de “regras do jogo”¹⁷¹, as quais passaram a fazer parte da maioria dos textos constitucionais modernos. Por outro lado, entende-se como democracia formal “moderna”, o formato de democracia em que

¹⁶⁸ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. A democracia e suas dificuldades contemporâneas. *Revista de Direito Administrativo*, São Paulo, v. 212, p 57-70, 1998.

¹⁶⁹ VINCI, Luciana Vieira Dallaqua. *A relação entre democracia e direitos e garantias fundamentais*. 2017. Dissertação (Mestrado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2017. p. 30-32.

¹⁷⁰ FERRAJOLI, Luigi. *Por uma teoria dos direitos e dos bens fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011. p. 26-27.

¹⁷¹ BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. 11. ed. Brasília, DF: Ed. UnB, 1998. p. 65.

as regras (normas) que definem o procedimento de tomada de decisões coletivas, ou seja, os atos que, acaso presentes, legitimam a decisão tomada de forma coletiva¹⁷². Assim, o centro da conceituação teórica é a decisão coletiva, desde a própria escolha de representantes, partindo-se aqui da premissa de que é materialmente impossível admitir uma forma de democracia direta sem a intervenção de pares¹⁷³, até a decisão alcançada pelos mesmos representantes no ofício político; a maneira pela qual os assuntos de uma comunidade são decididos, a partir das escolhas do povo, pelo exercício da soberania é característico da democracia formal.

Apesar disso, os assuntos deliberados não são limitados a determinada esfera ou pauta política. Norberto Bobbio afirma que este modelo está diretamente relacionado à formação do Estado liberal¹⁷⁴. Este modelo deve dispor de regras explícitas acerca da periodicidade dos mandatos dos representantes no poder, com a determinação de um período máximo no cargo. Essa característica da democracia, portanto, diz respeito ao momento em que a população escolhe os seus representantes, os quais, de maneira soberana, estabelecem as leis e governam o país durante um período de tempo decidido previamente em seu sistema eleitoral¹⁷⁵. Ainda, pode ser considerada como democracia formal, o processo democrático em si, ou seja, o conjunto de regras de procedimento para a formação de decisões coletivas, mas que exige respeito às instituições, exatamente porque neste respeito estão apoiadas todas as vantagens do método definido, vez que os integrantes destas ali estão justamente em razão do procedimento democrático respeitado¹⁷⁶.

Democracia formal está ligada às condições de legitimidade, asseguradas pelo cumprimento dos princípios democráticos, bem como pela formalização legal e pela aplicação efetiva de regras e procedimentos objetivos. Por exemplo, para a atuação do poder estatal, são essenciais mandatos políticos escolhidos por eleições democráticas, ou que os atos realizados sejam validados por meio de ferramentas de democracia participativa¹⁷⁷.

Dessas considerações sobre o que se pode compreender como democracia formal, percebe-se que a justificativa de sua utilização está principalmente na soberania popular exercida pelo voto, por ser o procedimento que legitima e caracteriza a democracia. Mesmo que parte da

¹⁷² MOSENA, Maurício; BOSCATTO, Muriele de Conto. Democracia versus Direito. *Direitos Fundamentais & Justiça*, Belo Horizonte, v. 10, n. 34, p. 133-150, 2016.

¹⁷³ BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. 11. ed. Brasília, DF: Ed. UnB, 1998. p. 42.

¹⁷⁴ BOBBIO, Norberto. *Liberalismo e democracia*. 6. ed. São Paulo: Brasiliense, 2013. p. 38.

¹⁷⁵ TODOROV, Tzvetan. *Os inimigos da democracia*. São Paulo: Companhia das Letras, 2012. p. 15-16.

¹⁷⁶ BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988. p. 12.

¹⁷⁷ SIMIONI, Rafael Lazzarotto; MENDES, Érick de Freitas. As metamorfoses do governo representativo e o ódio à democracia. *Revista Contribuciones a las Ciencias Sociales*. Málaga, 2019. Disponível em: www.eumed.net/rev/cccss/2019/11/metamorfoses-governo.html. Acesso em: 10 jun. 2024.

população discorde quanto às deliberações tomadas por determinados políticos em um processo democrático, em razão da identificação como coletividade, essa parcela popular deverá assumir e observar as consequências da decisão coletiva, sendo possíveis de críticas, porém, com respeito a escolha da maioria¹⁷⁸.

A democracia substancial, por outro lado, relaciona-se não apenas à forma de deliberação e exercício da soberania, mas limita a disponibilidade das matérias a serem decididas. Como exemplo, é possível indicar a limitação de deliberação a respeito dos direitos fundamentais. Nesse aspecto, não basta que o povo decida sobre tal temática, de forma direta ou indireta, mas deverá fazê-lo sem diminuir o espectro de proteção desses direitos¹⁷⁹. Na democracia substancial, os princípios democráticos regentes da organização social estão definidos pelos direitos fundamentais. Isso, além de não dizer respeito à forma ou à legitimidade daqueles que tomam as decisões coletivas, coloca em discussão o próprio mérito das decisões. Estando, nas constituições, a previsão desses direitos fundamentais, as decisões políticas passam a ter um filtro constitucional quanto ao seu conteúdo, o que será observado pelas cortes constitucionais¹⁸⁰.

A aproximação, proposta pelo constitucionalismo contemporâneo ao conceito operacional de democracia substancial, que vai além do modelo formal, pode ser exemplificada com a seguinte fala de Luigi Ferrajoli:

Como filosofia e como teoria política, o constitucionalismo positivista ou garantista consiste em uma teoria da democracia, elaborada não apenas como uma genérica e abstrata teoria do bom governo democrático, mas sim como uma teoria da democracia substancial, além de formal, ancorada empiricamente no paradigma do direito.

[...]

Disso resulta uma teoria da democracia como sistema jurídico e político articulado sobre quatro dimensões correspondentes às garantias de diversas classes de direitos constitucionalmente estabelecidos – os direitos políticos, os direitos civis, os direitos de liberdade e os direitos sociais – que equivalem não somente a —valores objetivos, mas também a conquistas historicamente determinadas, resultado das lutas e revoluções de muitas gerações, e suscetíveis de ulteriores desenvolvimentos e expansões: a garantia de novos direitos, como limites e vínculos a todos os poderes, inclusive os poderes privados, a todos os níveis normativos, inclusive aos níveis supranacionais e àquele internacional; a tutela dos bens fundamentais, além dos direitos fundamentais¹⁸¹.

¹⁷⁸ MOSENA, Maurício; BOSCATTO, Muriele de Conto. Democracia versus Direito. *Direitos Fundamentais & Justiça*, Belo Horizonte, v. 10, n. 34, p. 133-150, 2016. p. 137.

¹⁷⁹ VINCI, Luciana Vieira Dallaqua. *A relação entre democracia e direitos e garantias fundamentais*. 2017. Dissertação (Mestrado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2017. p. 32-33.

¹⁸⁰ WALDRON, Jeremy. *A dignidade da legislação*. São Paulo: Martins Fontes, 2003. p. 05.

¹⁸¹ FERRAJOLI, Luigi. Constitucionalismo principialista e constitucionalismo garantista. In: FERRAJOLI, Luigi; STRECK, Lenio; TRINDADE, André Karam. *Garantismo, hermenêutica e (neo)constitucionalismo: um debate com Luigi Ferrajoli*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012. p. 25.

A democracia substancial (material), diferentemente das “regras do jogo” presentes na democracia política (formal), diz respeito ao conteúdo das decisões, ou seja, as decisões decorrentes dos procedimentos democráticos devem observar nos seus objetos e conteúdo, às questões suscetíveis de serem acordadas através de diálogos ou debates. Essa limitação do conteúdo das decisões decorre de conquistas históricas que acabam se tornando fundamento da própria organização social, e por essa são denominados de direitos fundamentais, impedidas à modificação pelo próprio processo democrático¹⁸².

Entende-se que o Estado Democrático de Direito consolidado deve conter conteúdos formal e substancial. Essa formação coexiste nos textos constitucionais contemporâneos, uma vez que estes são considerados como principal meio de fortalecimento democrático que liga o aspecto político ao jurídico¹⁸³. A democracia provoca a discussão, o debate, sucessão de tentativas, erros e acertos, avanços e retrocessos, contribuindo assim para o progresso social de um determinado país. Todavia, para que governos consigam ir além de uma democracia formal e evoluir para uma democracia material e digital, é importante intensificar a participação do povo através de mecanismos de participação popular inovadores. Isso significa aprimorar o poder político dos cidadãos por meio da educação, politização, civismo, acesso à informação, cultura etc.¹⁸⁴

Para Norberto Bobbio o que ele chama de “refluxo à democracia” ocorre principalmente em decorrência de três fenômenos distintos: o afastamento da política, a renúncia da política e a recusa da política¹⁸⁵. Este afastamento crescente entre cidadãos e os representantes eleitos, pode ser em decorrência da incapacidade dos agentes políticos de estimularem a participação popular, bem como, de promover ações de envolvimento da população na política¹⁸⁶. Um dos principais objetivos desta pesquisa é justamente buscar demonstrar às instituições, que as novas tecnologias podem favorecer e facilitar a estimulação da participação popular, como forma de combater esse refluxo.

A facilidade de interação direta entre cidadãos e políticos por meio de diversas plataformas digitais, acessíveis a partir de celulares e outros dispositivos conectados à internet,

¹⁸² MOSENA, Maurício; BOSCATTO, Muriele de Conto. Democracia versus Direito. *Direitos Fundamentais & Justiça*, Belo Horizonte, v. 10, n. 34, p. 133-150, 2016. p. 139.

¹⁸³ STRECK, Lenio Luiz. Jurisdição Constitucional e Hermenêutica: Perspectivas e Possibilidades de Concretização dos Direitos Fundamentais Sociais no Brasil. *Revista Novos Estudos Jurídicos*, Salvador, v. 8, n. 2, p. 250-302, 2003. p. 279.

¹⁸⁴ BARROSO, Rosana Carrijo. Da democracia formal à democracia substancial. *Revista de Direitos Fundamentais & Democracia*, Curitiba, v. 1, p. 1-16, 2007.

¹⁸⁵ BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. Lisboa: Dom Quixote, 1988. p. 99.

¹⁸⁶ BALESTERO, Gabriela Soares. *O resgate da democracia participativa e deliberativa como mecanismo legitimador do exercício dos poderes estatais*. São Paulo: Lexia, 2012. p. 93-94.

assim como o amplo alcance de postagens pessoais em aplicativos (redes sociais) ou em instrumentos regulamentados de participação política, têm possibilitado que os cidadãos expressem publicamente suas opiniões sobre as ações de seus representantes eleitos. Esse fenômeno permite que indivíduos não apenas influenciem, mas também sejam influenciados por opiniões alinhadas às suas próprias, isso porque, mesmo aqueles que não opinam, podem acompanhar as discussões e ser influenciadas por elas.

As críticas publicadas de forma virtual por usuários de redes sociais e pelos comunicadores em geral passou a gerar mudanças de comportamento nos detentores de poder, bem como nas tomadas das decisões. Isso reflete diretamente na democracia, na medida que o cidadão até então “invisível”, percebe que sua voz passou a ser ouvida. Sendo assim, a participação ativa na democracia representativa - embora de forma rara - não converta diretamente em leis ou decisões efetivas, começa a surtir resultados na medida que novas ideias e críticas interferem ou motivam decisões políticas. Essa é uma forma de participação na democracia representativa que vai além do modelo tradicional e formal¹⁸⁷.

Os instrumentos de democracia digital (audiências públicas, participação em conselhos, orçamento participativo, entre outros) ao proporcionar novas formas de expressão, deliberação e ação coletiva, passaram a expandir a compreensão do que significa viver em uma sociedade democrática. Assim, a busca por consenso de opiniões por meio das novas tecnologias, em que é almejada a efetivação dos direitos fundamentais, pode se apresentar como uma saída democrática, gerada pela Constituição¹⁸⁸. A democracia digital não só abre caminho para novos mecanismos de participação popular, mas também desafia nossas concepções tradicionais sobre o modelo tradicional de representação.

A oportunidade de participação popular, de forma livre, independente e sem manipulações externas, deve ser incentivada e aperfeiçoada pelas instituições, especialmente pelo Poder Legislativo, já que representa um pilar fundamental para a construção de uma sociedade mais democrática. Quando o cidadão tem a possibilidade e oportunidade de se envolver diretamente nos processos deliberativos e decisórios, sem intermediários que possam distorcer suas vontades, a qualidade do debate e das decisões tendem a melhorar significativamente.

¹⁸⁷ URBINATI, Nadia. *Crise e metamorfose da democracia*. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, v. 28, n. 82, p. 5-17, 2013.

¹⁸⁸ PEIXOTO, Geovane De Mori. Pluralismo político e liberdade de expressão: a concretização da democracia substancial pela salvaguarda dos direitos fundamentais. *Revista Direito UNIFACS*, Salvador, n. 225, p. 1-13, 2019. p. 9.

Sendo assim, o próximo capítulo será dedicado a explorar como a democratização do acesso às novas tecnologias tem empoderado os cidadãos a desempenharem papéis mais ativos no cenário político. Serão apresentados exemplos de ferramentas democráticas criadas pelo Poder Legislativo Federal brasileiro que utilizam das novas tecnologias e como elas têm sido disponibilizadas e utilizadas. Na sequência foi escolhido um modelo de democracia digital internacional como exemplo a ser seguido para aperfeiçoamento dos instrumentos de participação política existentes no Brasil, demonstrando o potencial transformador da participação política.

3. AMPLIAÇÃO DA IDEIA DE POVO ATIVO

A discussão e o debate, assim como as tentativas, erros e acertos, avanços e retrocessos, são características de um regime democrático, no qual o papel do povo ativo deve contribuir para o progresso social e político. Para que as instituições públicas (Legislativo e Executivo) consigam ir além de uma democracia formal e evoluir para modelos com características de democracia material e digital, é importante intensificar a participação do povo através de mecanismos de participação popular inovadores¹⁸⁹.

A democracia, junto à República, são os pilares do Estado brasileiro. Tanto a República quanto a democracia se definem por si mesmas, com a legitimidade do poder público se derivar do povo¹⁹⁰. Os sistemas democráticos buscam a legitimação perante sua população, principalmente através das eleições dos representantes políticos. Assim, para ser considerado legítimo, o sistema deve respeitar alguns direitos, entre eles, a soberania popular, a igualdade e a ideia que as decisões devem refletir a vontade da maioria. Nesse sentido, para compreender melhor o sistema democrático brasileiro, devemos analisar os significados implícitos do termo “povo” na doutrina, nas normas e nas constituições. Esta análise revela diversas formas da utilização desta palavra, sendo a principal abordagem para esta pesquisa a definição de “povo ativo” proposta por Friedrich Müller¹⁹¹.

A definição dos diferentes tipos de “povo” tem sido tradicionalmente utilizada na literatura jurídica para descrever os eleitores, o que é suficiente para as atividades do Poder Legislativo, onde se entende que o povo é, indiretamente, a fonte da legislação, contudo, essa perspectiva mostra limitações quando aplicada aos Poderes Executivo e ao Judiciário, que também necessitam de fundamentação democrática¹⁹².

Considerando as constantes transformações sociais, políticas e, principalmente, tecnológicas, que têm remodeladas as democracias ao redor do mundo, podemos perceber que a compreensão dos conceitos de “povo” de Friedrich Müller¹⁹³ podem e devem ser reinterpretados, ou até mesmo reclassificados, tendo em vista a criação de uma possível nova

¹⁸⁹ BARROSO, Rosana Carrijo. Da democracia formal à democracia substancial. *Revista de Direitos Fundamentais & Democracia*, Curitiba, v. 1, p. 1-16, 2007.

¹⁹⁰ MÜLLER, Friedrich. Democracia e República. *Revista Jurídica da Presidência*, Brasília, DF, v. 7, n. 77. p. 1-7.

¹⁹¹ A definição de “povo ativo” do jurista Friedrich Müller foi abordada no primeiro capítulo desta Dissertação.

¹⁹² MÜLLER, Friedrich. Democracia e exclusão social em face da globalização. *Revista Jurídica*, Brasília, DF, v. 7, n. 72, p. 1-10, 2005.

¹⁹³ MÜLLER, Friedrich. *Quem é o povo?* A questão fundamental da democracia. 7. ed. São Paulo: Editora dos Tribunais, 2013.

classificação de povo, como: “povo digital”, “povo online”, “povo virtual”, ou qualquer outra expressão que relacione a participação do cidadão através da internet.

O conjunto das normas constitucionais impõe a todos os atores públicos e privados um dever constitucional de elevar o povo de uma figura quase simbólica para um sujeito político empírico¹⁹⁴, que exerça a sua cidadania ativa para muito além do tempo e do espaço eleitoral representativo. Este é o desafio que a transição entre a teoria e a prática continua enfrentando¹⁹⁵.

Conforme observa Alexandre Araújo Costa, ao limitar a participação dos cidadãos apenas ao período eleitoral, a democracia representativa pode acabar tendo um significado mais simbólico do que prático:

Um governo em que o povo não governa, mas apenas elege os seus governantes, esgotando nesse ato formal sua participação política. Realiza-se, na prática, as diretrizes das elites políticas. Nesse mesmo sentido aponta o discurso constitucionalista, que trata o povo como titular do poder constituinte e tende a entender que esse poder só pode ser exercido para delegá-lo a uma assembleia constituinte ou para ratificar novos textos constitucionais. A redução da soberania ao poder constituinte termina por negar o autogoverno do povo, atribuindo-lhe unicamente a função de legitimar arranjos constitucionais formulados em momentos de ruptura institucional, o que esvazia a soberania nos momentos de estabilidade¹⁹⁶.

Muito se discute sobre qual seria a melhor maneira para se ampliar a ideia de povo ativo, permitindo uma maior participação nas esferas políticas por meio de mecanismos eficazes. Através de propostas de reforma política, pode ser sugeridas ao Parlamento a criação de novos instrumentos utilizados em outros países, como: o voto destituente, o veto popular, a candidatura avulsa, novos instrumentos de participação popular, entre outras dezenas de sugestões. Ressalta-se que tais propostas devem passar por amplos debates com a participação, não só dos parlamentares, mas dos intérpretes da Constituição, em conjunto com as instituições e a população em geral.

O voto destituente seria um mecanismo que permitiria ao próprio titular do poder político destituir os seus representantes durante o mandato, quando estes frustrarem a representação¹⁹⁷.

¹⁹⁴ MÜLLER, Friedrich. *Quem é o povo?* A questão fundamental da democracia. 7. ed. São Paulo: Editora dos Tribunais, 2013. p. 15.

¹⁹⁵ FACHIN, Luiz Edson; SILVA, Christine Peter. Democracia representativa no Brasil: breves reflexões sobre a participação do povo como sujeito político. *Ius Gentium*, Curitiba, v. 8, n. 1, p. 225-239, 2017.

¹⁹⁶ COSTA, Alexandre Araújo; ARAÚJO, Eduardo Borges. Legitimidade política e compatibilidade constitucional: a recepção pelos juristas das propostas de assembleia constituinte exclusiva para alterar o sistema político. *Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, Curitiba, v. 15, n. 60, p. 207-241, 2015. p. 222.

¹⁹⁷ Este mecanismo já foi objeto de Propostas de Emenda à Constituição nº 80/2003, 82/2003 e 73/2005, todas já arquivadas sem deliberação, após o encerramento de legislaturas passadas. A PEC nº 80/2003, arquivada em 26 de dezembro de 2014, pretendia alterar a redação do artigo 14 da Constituição Federal, inserindo os incisos IV e V com dois novos institutos da democracia participativa: inciso IV: direito de revogação, individual e coletivo; e inciso V: veto popular. A PEC nº 82/2003, arquivada em 07 de janeiro de 2011, pretendia alterar as redações dos artigos 28, 29, 32, 55 e 82 da Constituição, para prever o plebiscito de confirmação de mandato dos representantes

Na verdade, trata-se de um direito ao arrependimento eleitoral por parte da população, que, se insatisfeita com o exercício do mandato eletivo, poderia revogá-lo a qualquer momento. Uma crítica ao referido instrumento é a de que, apesar de a própria CRFB/1988 não ter definido uma fórmula definitiva no arranjo da separação e harmonia entre os Poderes, a instituição de mais um mecanismo de freios e contrapesos pode acabar sendo usada como instrumento de ataque na relação entre os Poderes, em vez de ser desejavelmente pensada como um mecanismo de aprimoramento das instituições democráticas¹⁹⁸.

O veto popular é um instrumento que permitiria ao eleitor se opor a uma lei já aprovada, mas ainda não vigente. Este instrumento poderia ser exercido em três momentos distintos: o primeiro, quando o órgão legislativo aprova uma lei que não entra em vigor de imediato; o segundo, quando o próprio povo solicita que a lei seja submetida à sua manifestação para referendo; e o terceiro, quando a recusa à lei fosse majoritária pela população, independente do momento¹⁹⁹. Uma crítica a este instrumento pode ser a possibilidade de que as eventuais conquistas das minorias representadas nos parlamentos possam ser revogadas, ou seja, o veto popular poderia permitir que a maioria imponha sua vontade, ignorando o debate político e os direitos fundamentais ou proteções necessárias.

A possibilidade de candidaturas avulsas também surge entre as opções para uma necessária reforma política brasileira. Seria o fim da obrigatoriedade de filiação partidária para a candidatura política, abrindo-se a possibilidade de candidaturas independentes. Esta proposta não é propriamente uma novidade, visto que, em 2011, a Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal rejeitou a Proposta de Emenda à Constituição nº 41/2011, que pretendia permitir o registro de candidaturas avulsas em eleições municipais. A crítica a essa ideia utiliza como fundamento a busca do fortalecimento dos partidos políticos no Brasil com base em suas propostas, ideias e principalmente a representatividade. Isso enfraqueceria os partidos e aumentaria o foco em indivíduos em vez de ideias, algo que já é um problema na política

do povo eleitos em pleito majoritário. Em resumo, esta PEC previa a instituição do instituto da revogação popular de mandatos eletivos, que poderia ser executado através de convocação de plebiscito, na metade do mandato de senadores e chefes do Poder Executivo, quando 10% do eleitorado subscrevessem petição solicitando sua revogação. Já a PEC nº 73/2005, arquivada em 26 de dezembro de 2014, pretendia alterar dispositivos dos artigos 14 e 49 da Constituição Federal e acrescentar o artigo 14-A, com a possibilidade de referendo revocatório do mandato de Presidente da República e de Congressista, ou seja, outra tentativa sem sucesso, de inserir o *recall* em nosso ordenamento jurídico. (SENADO FEDERAL. Atividade Legislativa. Disponível em: www25.senado.leg.br/web/atividade/materias. Acesso em 6 jun. 2024).

¹⁹⁸ BOGOSSIAN, Andre Martins; DE LUCA, Alexandre. O que é bom e o que poderia ser melhor – propostas para a Reforma Política. *Revista Brasileira de Estudos Constitucionais*, Belo Horizonte, v. 9, n. 32, p. 1023-1045, 2015. p. 1030-1035.

¹⁹⁹ O veto popular está previsto na Proposta de Emenda à Constituição 80/2003, a qual também prevê o voto destituente.

brasileira²⁰⁰. Entretanto, com a falta de identidade partidária e o excesso de agremiações existentes, talvez a reforma política poderia impor maior rigidez na criação de novos partidos ao invés de permitir candidaturas avulsas, ou ainda, permiti-la apenas as funções do Poder Executivo que independem e não necessitam de representatividade.

Por fim, a regulação de novos instrumentos de participação popular, utilizando novas tecnologias, pode ser a maneira mais célere de efetivamente ampliar a ideia de povo ativo, visto que seriam necessários apenas ajustes e aprimoramentos em instrumentos já existentes, especificamente no Poder Legislativo, conforme será apresentado nos desdobramentos deste capítulo. Com a utilização de instrumentos de participação popular inovadores, o povo passaria a ocupar um lugar essencial na composição do conceito de democracia, sem que, para isso, ultrapasse os poderes dos representantes eleitos, conforme exemplos anteriormente citados. Nesse sentido, afirma Paulo Bonavides:

Não há democracia sem participação. De sorte que a participação aponta para as forças sociais que vitalizam a democracia e lhe assinam o grau de eficácia e legitimidade no quadro social das relações de poder, bem como a extensão e abrangência desse fenômeno político numa sociedade repartida em classes ou em distintas esferas e categorias de interesses²⁰¹.

Um dos desafios que as democracias contemporâneas enfrentam é justamente a implementação de mecanismos inovadores que não apenas facilitem a participação política do povo, mas também promovam uma cidadania com responsabilidade social. Isso envolve reconhecer o povo não como um mero número ou como algorítmicos, mas como participante ativo e diversificado que tem o poder e dever de interagir com os processos democráticos em diferentes tempos e espaços.

Seja na forma representativa, deliberativa ou participativa, a democracia sempre deve buscar garantir ao povo o direito de atuar como ator político²⁰². A democracia republicana brasileira implica que os cidadãos tenham uma atuação no mundo da política, segundo uma consciência do agir com o outro, para o outro e em prol do outro, a qual deve substituir a cultura

²⁰⁰ BOGOSSIAN, Andre Martins; DE LUCA, Alexandre. O que é bom e o que poderia ser melhor – propostas para a Reforma Política. *Revista Brasileira de Estudos Constitucionais*, Belo Horizonte, v. 9, n. 32, p. 1023-1045, 2015. p. 1039.

²⁰¹ BONAVIDES, Paulo. *Teoria Constitucional da democracia participativa: por um direito constitucional de luta e resistência; por uma Nova Hermenêutica; por uma repolitização da legitimidade*. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 51.

²⁰² FACHIN, Luiz Edson; SILVA, Christine Peter. Democracia representativa no Brasil: breves reflexões sobre a participação do povo como sujeito político. *Ius Gentium*, Curitiba, v. 8, n. 1, p. 225-239, 2017. p. 230.

em que os sujeitos não sabem interagir uns com os outros, nem respeitar e considerar uns aos outros como iguais²⁰³.

Para que o projeto democrático brasileiro fortaleça e se torne realmente forte e represente bem a sociedade, é necessário superar antigos métodos individualistas e desenvolver novos modelos que valorizem a participação popular da comunidade, sem deixar de observar os princípios da liberdade, responsabilidade e igualdade. Eduardo Bittar destaca a importância dessa mudança:

Está-se acostumado demais a conviver com um modelo subjetivista e que descarta de imediato a presença do outro como incômoda. É nesse estranhamento do outro que se curtem os azedumes sociais que acabam por se tornar o empecilho fundamental para a vida social interativa e produtiva. Trata-se, portanto, de pensar em meios e métodos capazes de valorizar a condição de aceitação da liberdade como forma irrestrita de contato intersubjetivo²⁰⁴.

A história política brasileira é marcada por um *déficit* histórico de participação, transparência e *accountability*, em decorrência de um longo período de disjunção entre o Estado e a sociedade, fruto do poder unilateral²⁰⁵. Contudo, com o cenário político redesenhado após a promulgação da Constituição brasileira, de 1988, várias iniciativas começaram a ser implementadas, desencadeando um processo de reflexão sobre cultura, política, democracia e participação popular²⁰⁶.

O que se impõe como ponto de reflexão é que, se a democracia é o governo do povo, para o povo e pelo povo, deve se tornar relevante a criação de propostas que busquem ampliar a participação popular no processo político e democrático, para torná-la mais substancial e significativa. Esta análise é fundamental para entendermos e superarmos os obstáculos que limitam a influência direta do cidadão nas esferas de decisão política²⁰⁷.

Neste cenário, movidos pelo firme compromisso com os princípios estabelecidos pela CRFB/1988 e influenciados pela realidade atual que convive com tanta desinformação, será preciso reexaminar como os modelos de representação política e a forma de expressar as vontades do povo estão organizados no Brasil. É essencial iniciar um debate amplo para definir

²⁰³ BITTAR, Eduardo Carlos Bianca. *Democracia, Justiça e Direitos Humanos: estudos de teoria crítica e filosofia do direito*. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 49-51.

²⁰⁴ BITTAR, Eduardo Carlos Bianca. *Democracia, Justiça e Direitos Humanos: estudos de teoria crítica e filosofia do direito*. São Paulo: Saraiva, 2011. p. 53.

²⁰⁵ BARROS, Antônio Teixeira; BERNARDES, Cristiane Brum; RODRIGUES, Malena Rehbein. Comunicação pública e participação política: o caso do Disque-Câmara. *Revista Estudos de Comunicação*, Brasília, DF, v. 13, p. 159-169, 2012.

²⁰⁶ DINIZ, Eli. Uma perspectiva analítica para a reforma do Estado. *Lua Nova*, São Paulo, n. 45, p. 29-48, 1998.

²⁰⁷ FACHIN, Luiz Edson; SILVA, Christine Peter. Democracia representativa no Brasil: breves reflexões sobre a participação do povo como sujeito político. *Ius Gentium*, Curitiba, v. 8, n. 1, p. 225-239, 2017. p. 228.

se os mecanismos de participação política existentes são adequados e eficientes para transformar o povo brasileiro em um povo mais ativo dentro da democracia²⁰⁸, ou se há necessidade de desenvolver novas ferramentas que reforcem e incentivem a participação popular. Assim, a ampliação da participação no processo político e democrático é fundamental para entendermos e superarmos os obstáculos que limitam a influência direta do cidadão nas esferas de decisão que moldam seu contexto social e político²⁰⁹.

A tendência brasileira e dos demais países democráticos é que as instituições públicas e privadas, a cada dia, se tornem cada vez mais digitais. Por consequência, a democracia participativa também está se adaptando ao mundo virtual e vem criando novos formatos de participação política. Desta forma, na sequência deste capítulo será abordado inicialmente a importância da opinião pública na era digital, e nos subcapítulos seguintes, serão apresentados e analisados exemplos de instrumentos de democracia digital.

3.1. Opinião pública na era digital

Nas últimas décadas, a internet e, principalmente, as redes sociais foram relevantes na formação da opinião pública, culminando em reflexos e mudanças nos instrumentos tradicionais de democracia participativa. A opinião pública, o debate político e até mesmo as estratégias políticas de candidatos e representantes eleitos vêm ocorrendo, em sua maioria, através das mídias de comunicação digital que passaram a alcançar as grandes massas²¹⁰. O cidadão que pretende expressar a sua opinião pública passou a poder exercê-la de forma instantânea, sem a necessidade de deslocamento físico, através de interlocutores ou de submeter a procedimentos demorados. A internet proporcionou a acessibilidade online para o cidadão expressar sua opinião, bem como permite a apresentação de pedidos de informações de forma online e gratuita, mediante instrumentos que devem ser disponibilizados pelas instituições públicas, como ouvidorias, serviços de informações ao cidadão (SIC) entre outros mecanismos com denominações similares.

O formador de opinião pública, antes de externar sua voz, ele atua como um receptor das informações; nesse sentido, houve uma significativa mudança no papel do receptor nas

²⁰⁸ MEZZARROBA, Orides. A democracia representativa partidária brasileira – A necessidade de se (re)pensar o conceito de povo como ator político. *Revista Paraná Eleitoral*, Curitiba, v. 1, n. 1, p. 41-48, 2011. p. 43.

²⁰⁹ FACHIN, Luiz Edson; SILVA, Christine Peter. Democracia representativa no Brasil: breves reflexões sobre a participação do povo como sujeito político. *Ius Gentium*, Curitiba, v. 8, n. 1, p. 225-239, 2017. p. 228.

²¹⁰ CAVALLI, Tássia Teixeira de Freitas Bianco Ermano; PARCHEN, Charles Emanuel; FREITAS, Cinthia Obladen de Almendra. O mito da democracia digital no Brasil. *Direito e Desenvolvimento*, João Pessoa, v. 12, n. 1, p. 112-127, 2021. p. 118.

últimas décadas. Até o final do século XX, era apenas um espectador com uma postura passiva diante das informações que recebia através das mídias tradicionais, no entanto, com a expansão da internet e das mídias sociais, o receptor passou a desempenhar um papel ativo, participando na produção da opinião pública. Essa interatividade é o que possibilita a resposta do consumidor, contribuindo para a formação de uma cultura de convergência. Cultura de convergência pode ser definida como as mudanças tecnológicas, industriais, culturais e sociais no modo como as mídias circulam em nossa cultura²¹¹, sendo assim, é possível perceber que a característica marcante dos meios de comunicação de massa é a lacuna entre o emissor e receptor.

O emissor é aquele que produz as mensagens a partir de sua ideologia, interesses ou ponto de vista. Os receptores são aqueles que recebem essas mensagens e as interpretam a partir de suas vivências e experiências individuais. A grande diferença, no entanto, do uso das mídias de massa, é que o interlocutor de uma mensagem recebida pela televisão, pelo jornal ou pelo rádio pode até não concordar, mas não possuía condições materiais para manifestar seu pensamento favorável ou contrário, uma vez que até o final do século passado não havia espaço para a interatividade. Já os meios de comunicação atuais disponibilizados através da internet criaram um novo meio de se produzir conteúdo e de difundi-lo justamente por possibilitar a interação em tempo real²¹².

Hoje, qualquer pessoa, através de um dispositivo eletrônico conectado à internet, pode expressar suas ideias publicamente em uma variedade de plataformas e aplicativos. Com a possibilidade de publicar sua opinião pública instantaneamente no mundo virtual, esse fenômeno tem o poder tanto de oferecer oportunidades para vozes até então marginalizadas quanto permitir o risco de propagação de desinformações ou discursos criminosos.

Na era da Informação, o poder está nas mãos do indivíduo, mas precisa ser utilizado de modo ético e legal, sob pena de no exercício de alguns direitos estar-se infringindo outros, e isso não é tolerável em um ordenamento jurídico equilibrado. Nesse sentido, a tecnologia pode ser sim a solução para harmonizar as diversas forças sociais, ou então se tornar seu principal inimigo, causando estragos irreparáveis, como o cachorro que, em vez de proteger, morde a mão do próprio dono²¹³.

Neste contexto, caracterizado pela circulação de informação e opiniões de forma instantânea, as *fake news*, que em um passado recente (antes da massificação da internet)

²¹¹ JENKINS, Henry. *Cultura da convergência*. São Paulo: Editora Aleph, 2008. p. 352.

²¹² SANTOS, Edmea; OKADA, Alexandra. A imagem no currículo: da crítica à mídia de massa a ações de autorias dialógicas na prática pedagógica. *Revista da FAEBA*, Salvador, v. 12, n. 20, p. 287-297, 2003. p. 289-290.

²¹³ PINHEIRO, Patrícia Peck. *Direito digital*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2013. p. 86.

podiam ser contidas pela mídia tradicional, todavia, na atualidade acabaram se tornando um problema de difícil controle. Essa nova realidade, na qual as informações falsas ou até mesmo criminosas se espalham com velocidade e alcance sem precedentes, deve receber uma resposta urgente das instituições.

É bem verdade que algumas iniciativas já foram criadas no âmbito dos três Poderes, como a elaboração de legislações específicas, ações executivas e intervenção judicial em casos específicos, sempre buscando conter a disseminação descontrolada de conteúdo enganoso. Antes mesmo do ataque de 8 de janeiro de 2023, o STF publicou a Resolução n° 742, de 27 de agosto de 2021, que instituiu o Programa de Combate à Desinformação (PCD). De acordo com a Corte Constitucional brasileira, a referida resolução foi editada em harmonia com o sistema de proteção das liberdades de comunicação, previsto na CRFB/1988, e com a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, que determina que toda pessoa possui o direito a informações e ideias de toda natureza, mas ressalva a necessidade de coibir apologia ao ódio nacional, racial ou religioso que constitua incitação à discriminação, à hostilidade, ao crime ou à violência²¹⁴.

De acordo com a mencionada Resolução do STF, o PCD foi planejado para ser executado a partir de dois eixos: atuação organizacional e ações de comunicação. No eixo atuação organizacional, destaca-se a previsão da execução de diálogos institucionais, que se refere a aproximação do grupo gestor do PCD com as instituições que atuam no combate à desinformação, órgãos de investigação, entidades e agências de checagem que buscam solucionar o problema da desinformação e dos discursos de ódio, bem como a realização de eventos e seminários preventivos. Já com relação ao segundo eixo (ações de comunicação), merece destaque a realização de iniciativas de alfabetização midiática, contestação de notícias falsas através de aplicativos ou sites que atestam a veracidade de informações, bem como o fortalecimento da imagem do STF e das instituições em geral²¹⁵. Apesar deste instrumento normativo não ter partido do órgão deliberativo adequado (Poder Legislativo), trata-se de uma iniciativa importante da Corte Constitucional brasileira em defesa e preservação do Estado Democrático de Direito, que contou com a presença de diversas instituições²¹⁶.

²¹⁴ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Programa de Combate a Desinformação*. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/desinformacao/>. Acesso em: 13 maio 2024.

²¹⁵ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Resolução n° 742, de 27 de agosto de 2021. Institui o Programa de Combate à Desinformação no âmbito do Supremo Tribunal Federal*. Brasília, DF: Diário da Justiça Eletrônico, 30 ago. 2021.

²¹⁶ Participaram do Programa de Combate à Desinformação (PCD): Unesco, Tribunal Superior Eleitoral, Rede Nacional de Combate à Desinformação, Conselho Nacional de Secretários de Educação, Interlab, Instituto Justiça e Cidadania, União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação, Associação Nacional dos Membros do Ministério Público, Associação dos Notários e Registradores do Brasil, Associação Nacional dos Peritos Criminais

Ainda sobre a propagação de opiniões falsas, a primeira expressão que vem em mente é o termo *fake news*, que é assunto de debates e pesquisas. Este termo pode ser compreendido como toda informação que, comprovadamente falsa, pode ser capaz de prejudicar terceiros e tenha sido forjada e/ou posta em circulação por negligência ou má-fé, neste caso, com vistas ao lucro fácil ou à manipulação política²¹⁷. Assim, devido à ausência de mecanismos eficazes de verificação da origem, quando notícias de cunho duvidoso ou até mesmo completamente falsos são divulgadas, o emissor não tem preocupação com a qualidade ou com a sua repercussão, e passa a competir ao receptor a obrigação de atestar a sua veracidade e decidir por não compartilhar²¹⁸.

O *discurso de ódio* é outro termo constantemente discutido nos tribunais e pode ser definido como a opinião que desqualifica, humilha e inferioriza indivíduos e grupos sociais, portanto, esse tipo de discurso tem por objetivo propagar a discriminação desrespeitosa e criminosa para com todo aquele que possa ser considerado “diferente”²¹⁹. O discurso de ódio tende a insultar, intimidar ou assediar pessoas em virtude de sua raça, cor, etnicidade, nacionalidade, sexo ou religião, ou que tem a capacidade de instigar violência, ódio ou discriminação contra tais pessoas²²⁰.

A *liberdade de expressão* não pode ser confundida com *discurso de ódio* ou com *fake news*, especialmente por ser um direito fundamental protegido pela Constituição da República de 1988 no seu duplo aspecto: positivo e negativo. O aspecto positivo é o direito de o cidadão poder se manifestar como bem entender, desde que a opinião não se enquadre como crime, sob pena de ser responsabilizado, enquanto o aspecto negativo proíbe a ilegítima intervenção do

e Federais, Associação Brasileira de Agências de Publicidade, Associação dos Magistrados Brasileiros, Positus, Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho, OAB Nacional, Curso online Vaza Falsiane, Associação Nacional dos Delegados de Polícia Federal, Lupa (agência de notícias), Associação dos Juizes Federais do Brasil, Federação Nacional dos Delegados de Polícia Federal, Clube associativo dos profissionais de marketing político, Tors Technology, Instituto Rui Barbosa, Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil, Instituto Brasileiro de Ciências Criminais, Instituto Palavra Aberta, Vero, Associação Brasileira dos Tribunais de Contas dos Municípios, Associação Nacional de Ministério Público de Contas, Conselho Nacional de Procuradores-Gerais de Contas, CNPTC, Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, ANDIFES, AlumiDireito Unb. (STF. Programa de Combate a Desinformação. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/desinformacao/#parceirosPCD>. Acesso em: 13 maio 2024.)

²¹⁷ FRIAS FILHO, Otavio. O que é falso sobre fake news. *Revista USP*, São Paulo, n. 116, p. 39-44, 2018. p. 43.

²¹⁸ SENISE, Roberto Senise; FAUSTINO, André; DIRKS, Rogério Dirks. Direito de informação e fake news nas redes sociais na sociedade da informação. *Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas*, Pouso Alegre, v. 35, n. ed. esp., p. 165-184, 2019. p. 178-179.

²¹⁹ FREITAS, Riva Sobrado de; CASTRO, Matheus Felipe de. Liberdade de Expressão e Discurso do Ódio: um exame sobre as possíveis limitações à liberdade de expressão. *Sequência*, Florianópolis, n. 66, p. 327-355, 2013. p. 344.

²²⁰ BRUGGER, Winfried. Proibição ou Proteção do Discurso ao Ódio? Algumas Observações sobre o Direito Alemão e o Americano. *Revista de Direito Público*, vol. 1, n. 15, p. 117-136, 2007. p. 118-119.

Estado, por meio de censura prévia, ou seja, não há dispositivo constitucional que autorize as instituições a restringir a liberdade de expressão no seu sentido negativo²²¹.

Outra expressão constitucionalmente garantida é a *liberdade de informação*. Esta liberdade pode ser compreendida como a procura, o acesso, o recebimento e a difusão de informações ou ideias, por qualquer meio²²². Luís Roberto Barroso apresenta definições para liberdades de informação e de expressão:

A liberdade de informação diz respeito ao direito individual de comunicar livremente fatos e ao direito difuso de ser deles informado. A liberdade de expressão tutela o direito de externar ideias, opiniões, juízos de valor e manifestações do pensamento em geral. Tanto em sua dimensão individual como, especialmente, na coletiva, entende-se que as liberdades de informação e de expressão servem de fundamento para o exercício de outras liberdades, o que justifica sua posição de preferência em tese (embora não de superioridade) em relação aos direitos individualmente considerados²²³.

Assim, as liberdades de expressão e de informação estão ligadas à participação política e com os princípios democráticos, uma vez que tais liberdades abrangem opiniões, juízos de valor, crenças e informações. O exercício desses direitos é fundamental para o exercício da cidadania democrática, ao passo que a escolha de candidatos e sua posterior fiscalização prescinde de informações públicas, transparentes e amplamente divulgadas²²⁴.

Além da liberdade, o cidadão também detém o *direito à informação*. Trata-se de um direito que decorre da liberdade de expressão, assim como as demais liberdades comunicativas e pode ser definido como a procura, o acesso, o recebimento e a difusão de informações ou ideias, por qualquer meio, e sem dependência de censura, respondendo cada qual pelos abusos que cometer²²⁵. Há que se distinguir, no entanto, as liberdades de expressão e de informação do *direito à informação*. A primeira abarca a expressão de opiniões e pensamentos por qualquer meio, seja a criação artística, aí envolvido inclusive o humor, por meio das artes plásticas,

²²¹ MORAES, Alexandre de. Democracia e liberdade de expressão. *Meu site jurídico*, [s. l.], 2020. Disponível em: <https://meusitejuridico.editorajuspodivm.com.br/2020/04/14/democracia-e-liberdade-de-expressao>. Acesso em: 30 mar 2024.

²²² SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 37. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014. p. 248.

²²³ BARROSO, Luís Roberto. Liberdade de expressão versus direitos da personalidade. Colisão de direitos fundamentais e critérios de ponderação. In: SARLET, Ingo Wolfgang (org.). *Direitos fundamentais, informática e comunicação: algumas aproximações*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007. p. 99.

²²⁴ MORAES, Alexandre de. Democracia e liberdade de expressão. *Meu site jurídico*, [s. l.], 2020. Disponível em: <https://meusitejuridico.editorajuspodivm.com.br/2020/04/14/democracia-e-liberdade-de-expressao>. Acesso em: 30 mar 2024.

²²⁵ SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 37. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014. p. 248.

escritas, ficcional ou não, ou das interpretadas, como teatro, cinema e televisão. Já o direito à informação consiste na divulgação de dados e fatos objetivamente apurados²²⁶.

Por fim, a *opinião pública* pode ser vista como um conjunto de crenças e posições ideológicas que é compartilhado por setores significativos da sociedade. Ela reflete uma consciência sobre a própria formação da opinião e sobre as estruturas sociais que a sustentam e influenciam²²⁷. A maior liberdade individual que um indivíduo pode possuir é a de deliberar e decidir livremente a partir de suas próprias convicções de forma consistente e igualitária com os demais indivíduos da sociedade, sendo assim, as definições de liberdades de comunicação, expressão e opinião se complementam e podem até se confundir²²⁸.

Com o advento dos mecanismos de comunicação utilizando novas tecnologias atreladas à internet, o direito de liberdade de expressão tem provocado certo conflito jurídico com outros direitos, como o da proteção da imagem, a reputação do indivíduo e a liberdade individual. A Constituição brasileira atual protege a liberdade de expressão em seu artigo 5º, inciso IV, mas veda o anonimato²²⁹. Por outro lado, ao interpretar este princípio constitucional à luz do Código Civil em seus artigos 186 e 187²³⁰, podemos concluir que os conteúdos difamatórios eventualmente publicados são passíveis de punição através de indenizações, mediante provocação e decisão pelo Poder Judiciário.

Desse modo, o grande desafio para as instituições é desenvolver formas eficazes de garantir e certificar que as opiniões inseridas no mundo virtual e as informações que as pessoas recebem sejam verdadeiras. O STF, através Programa de Combate à Desinformação (PCD), já mencionado neste capítulo, assim como outras instituições, criaram campanhas nesse sentido, porém, acredita-se que outras ações mais incisivas devem ser tomadas, principalmente com relação as grandes empresas privadas (*big techs*), que em sua maioria ignoram a preocupação das instituições na preservação do Estado Democrático de Direito, uma vez que seus objetivos são exclusivamente econômicos.

Um tema delicado e que merece uma melhor análise pelos *experts* da área de comunicação refere-se aos algoritmos que direcionam os usuários de páginas da internet ou

²²⁶ CARVALHO, Luís Gustavo Grandinetti Castanho. *Direito de informação e liberdade de expressão*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999. p. 25.

²²⁷ TUZZO, Simone Antoniaci. *Deslumbramento coletivo*. São Paulo: Annablume, 2005. p. 24.

²²⁸ GUTMANN, Amy. A desarmonia da democracia. *Lua Nova*, São Paulo, n. 36, p. 5-37, 1995.

²²⁹ Art. 5º [...] Inciso IV: é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato (BRASIL [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988).

²³⁰ Art. 186. Aquele que, por ação ou omissão voluntária, negligência ou imprudência, violar direito e causar dano a outrem, ainda que exclusivamente moral, comete ato ilícito; Art. 187. Também comete ato ilícito o titular de um direito que, ao exercê-lo, excede manifestamente os limites impostos pelo seu fim econômico ou social, pela boa-fé ou pelos bons costumes. (BRASIL. Lei n. 10.406, 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 11 jan. 2002).

aplicativos de relacionamento para conteúdos alinhados com seus interesses. Em decorrência desta prática, o usuário de aplicativos ou websites gerenciados por grandes empresas de tecnologia, a partir de seu padrão de navegação, tende a se isolar em uma bolha de opiniões para que consuma conteúdos semelhantes ao de seu gosto. Nesse contexto, as opiniões expressadas e recebidas parecem ser unânimes e as notícias visualizadas, mesmo que falsas, ganham caráter legítimo, uma vez que são praticamente incontestáveis por seus seguidores. Assim, a discussão sobre o que é uma informação verdadeira ou falsa ganha extrema relevância, considerando a velocidade e potência de propagação de informações que podem ser extremamente prejudiciais ao próprio processo democrático²³¹.

A potencialidade de proliferação de informações falsas, que naturalmente prejudica o processo de formação de uma opinião pública que expresse a situação real de fala, junto à utilização de algoritmos e *bots*²³², passaram a agir de modo a criar uma espécie de esfera pública “forjada”, que não condiz com o real desejo e com a real necessidade dos indivíduos. Assim, os impactos e manipulações dos espaços virtuais podem prejudicar a opinião pública e interferir em vários momentos e decisões, inclusive nas eleições. A longo prazo, podem influenciar na elaboração de políticas públicas, gerando gastos estatais desnecessários ou que não vão ao encontro da real necessidade dos cidadãos²³³.

As mídias sociais, ao mesmo tempo em que oferecem espaço irrestrito para exercício de qualquer tipo de comunicação, direcionam o acesso a eles por meio de seus algoritmos personalizados²³⁴. Apesar dos interesses desta prática serem primordialmente comerciais é dever das instituições públicas, com o auxílio dos intérpretes da Constituição, debater e aprofundar sobre o tema, para que medidas reguladoras sejam implantadas para evitar momentos de crise democrática.

²³¹ D'ANCONA, Matthew. *Pós-verdade: a nova guerra contra os fatos em tempos de Fake News*. Barueri: Faro editorial, 2018. p. 53

²³² A palavra *bot* é a abreviação de *robot* (robô, em inglês), porém, o conceito faz referência a um tipo específico de algoritmo, que resume em linhas de código desenvolvidas para automatizar diversas tarefas computacionais em plataformas de redes sociais online. Apesar da presença de robôs online existir desde que a internet se tornou pública, nos anos 1990, o denominado social *bots* (termo em inglês para robôs que atuam nas redes sociais online) é um fenômeno que surgiu com intensidade com a massificação das plataformas de interação (redes sociais), que nada mais é que algoritmos que são programados para produzir e republicar conteúdo de modo automático de acordo com o perfil de cada usuário, criando uma espécie de opinião pública artificial ou forjada nas redes sociais. (SANTINI, Rose Marie. Máquinas de opinião: propaganda computacional, contágio e desinformação nas redes sociais. In: SALDANHA, Gustavo; CASTRO, Paulo César; PIMENTA, Ricardo Medeiros (org). *Ciência da Informação: sociedade, crítica e inovação*. Rio de Janeiro: IBICT, 2022. p. 350-351).

²³³ MAGRANI, Eduardo; OLIVEIRA, Renan Medeiros de. A esfera pública (forjada) na era das fake news e dos filtros-bolha. *Cadernos Adenauer*, Rio de Janeiro, v. 19, n. 4. p. 9-34, 2019.

²³⁴ ALVIM, Frederico Franco. O peso da imprensa na balança eleitoral. Efeitos, estratégias e parâmetros para o exame da gravidade das circunstâncias em hipóteses de uso indevido dos meios de comunicação social. *Resenha Eleitoral*, Florianópolis, v. 20, n. 2, p. 33-60, 2017. p. 40.

Outro tema que merece atenção dos intérpretes da Constituição e, principalmente, de ações efetivas através da criação de políticas públicas pelas instituições é a exclusão digital. A tecnologia e a internet ainda encontram barreiras físicas ou financeiras para serem implantadas e disponibilizados aos cidadãos, principalmente em razão da dificuldade de conexão para as classes sociais mais baixas, para as pessoas idosas e com dificuldade de acompanhar os avanços tecnológicos ou ainda, para moradores das regiões mais pobres ou isoladas deste país. Mas afinal, o que se compreende por *políticas públicas*?

O que são “políticas públicas”? Trata-se, genericamente, dos programas e ações desenvolvidos direta ou indiretamente pelo Estado, com vistas ao interesse público, ou, de modo mais estrito, dos princípios e propósitos que animam as decisões do Estado em várias áreas onde germina o interesse público, tal como estes se expressam em programas e ações. Mesmo nem sempre encontrando correspondência perfeita em normas constitucionais, as políticas públicas no mínimo não podem ferir esses preceitos e são, sob muitos aspectos, o braço executivo de direitos expressos na Constituição. [...]

Grosso modo, há dois paradigmas principais de política pública social: o primeiro a concebe como o conjunto de programas e ações governamentais voltadas para o alívio de situações de pobreza, privação e vulnerabilidade; o segundo enfatiza ações e programas em sua capacidade de resolver problemas sociais, atender necessidades e criar oportunidades²³⁵.

Partindo da ideia que as políticas públicas são programas e ações implementados pelo Estado, direta ou indiretamente, visando o interesse público. Elas devem refletir os princípios que guiam as decisões governamentais em diversas áreas de relevância social. Para a implementação de políticas públicas pelas instituições, com objetivos de reduzir a exclusão digital em médio prazo e buscar eliminá-la em longo prazo, é fundamental a escolha de bases metodológicas adequadas. Nesse ponto, Maria Paula Dallari Bucci aborda a relação entre Direito e Políticas Públicas (DPP), de modo que o Direito pode e deve dialogar com outras disciplinas contribuindo para a compreensão de problemas públicos amplos e complexos, em sua dimensão jurídica. A autora destaca que as políticas públicas não devem se reduzir às disposições contidas no texto constitucional ou em legislações ou regulamentos que lhe proveem o suporte e a conformação jurídica. Embora, por outro lado, não dispense, em absoluto, essa dimensão, uma vez que toda política pública se assenta sobre elementos jurídicos e deve respeitar os princípios e dispositivos constitucionais vigentes²³⁶.

²³⁵ KERSTENETZKY, Célia Lessa. Políticas públicas sociais. *Centro de Estudos sobre Desigualdade e Desenvolvimento-CEDE*, Brasília, n. 92, 2014. p. 2.

²³⁶ BUCCI, Maria Paula Dallari. Método e aplicações da abordagem Direito e Políticas Públicas (DPP). *Rei-Revista Estudos Institucionais*, v. 5, n. 3, p. 791–832, 2019.

Na criação e no planejamento de políticas públicas deve sempre ser utilizado o conhecimento teórico e aplicado, neste ponto o método pode contribuir para uma compreensão das aplicações mais efetivas para um trabalho de construção institucional. O método deve ser compreendido como a necessidade evolutiva para o desenvolvimento de um campo de conhecimento, ou seja, ele é o caminho pelo qual se dá o conhecimento, o que implica consciência sobre o sujeito e o objeto do processo²³⁷.

Para Dallari Bucci, o método para criação, execução e obtenção de resultados positivos em políticas públicas deve atender a pelo menos 12 elementos articuladores. Primeiro, deve-se criar um “nome oficial para o programa de ação”, de modo a destacá-lo. Segundo, é necessário vincular o programa à “gestão governamental” e identificar suas fontes de inspiração. Terceiro, é preciso indicar a “base normativa”, que pode ser uma lei, decreto, resolução ou qualquer outro instrumento jurídico, que permita identificar quem instituiu o programa e as disposições mais importantes para o seu funcionamento. Quarto, deve-se elaborar um “desenho jurídico-institucional”, com a identificação da base normativa mencionada no terceiro elemento. Quinto, é fundamental identificar os “agentes governamentais” principais e secundários, estabelecendo suas competências, atribuições e responsabilidades em relação ao funcionamento do programa. Sexto, também é preciso indicar os possíveis “agentes não governamentais”, especificando como será sua participação na execução de aspectos da política, geralmente por meio de financiamento ou indução de comportamentos. Sétimo, é necessário definir os “mecanismos jurídicos de articulação” ou coordenação da ação entre os diversos agentes, tanto no plano intragovernamental quanto na relação entre agentes governamentais e não governamentais. Oitavo, definir a “escala e o público-alvo”, para determinar o alcance esperado com a implementação do programa, dimensionando sua magnitude em comparação com programas similares ou outras referências. Nono, abordar a “dimensão econômico-financeira do programa”, que muitas vezes é o principal fator que resulta em paralizações ou extinção das políticas públicas, considerando que as políticas públicas podem depender tanto de recurso orçamentário público, quanto de financiamento privado. Décimo, a “estratégia de implantação” deve descrever, com base nas fontes oficiais, qual é o movimento pretendido ou esperado pelo gestor responsável pela instituição do programa. Décimo primeiro, ter ciência que o “funcionamento efetivo do programa” dependerá da mediação entre as instituições e os intérpretes da Constituição, considerando, principalmente as visões de outros agentes, além dos governamentais envolvidos diretamente na política pública. Em outras palavras, o

²³⁷ BUCCI, Maria Paula Dallari. Método e aplicações da abordagem Direito e Políticas Públicas (DPP). *Rei-Revista Estudos Institucionais*, v. 5, n. 3, p. 791–832, 2019.

funcionamento deve ser baseado em fontes diversas da governamental. Por fim, o décimo segundo elemento refere-se aos “aspectos críticos do desenho jurídico-institucional”, a partir da visão panorâmica mencionada no décimo primeiro elemento. Esses aspectos críticos devem ser analisados em detalhe, destacando os elementos jurídicos presentes na estruturação da política e que podem explicar, pelo menos em parte, os desafios de sua implementação²³⁸.

A Política Nacional de Educação Digital (PNED), recém regulamentada em 2023, é uma iniciativa positiva decorrente de um complexo processo de articulação política envolvendo diversos setores da sociedade brasileira²³⁹, que pode ser considerada como uma política pública aparentemente estruturada através de um método que aborda a relação entre Direito e Políticas Públicas. O PNED foi instituído, no Brasil, através do Projeto de Lei nº 4513/2020, de autoria da deputada federal Ângela Amin (SC)²⁴⁰, aprovado pelo Congresso Federal e transformado na Lei nº 14.533, de 11 de janeiro de 2023²⁴¹. A referida norma, ainda alterou dispositivos das Leis nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (LDB), nº 9.448, de 14 de março de 1997, nº 10.260, de 12 de julho de 2001, e nº 10.753, de 30 de outubro de 2003. Em seu artigo 2º, apresenta como eixos estruturantes e objetivos do PNED a: “inclusão digital”, “educação digital escolar”, “capacitação e especialização digital” e “pesquisa e desenvolvimento em tecnologias da informação e comunicação”. Durante a tramitação do projeto de lei, foram realizadas audiências públicas para tratar sobre o tema e foram ouvidas instituições educacionais, empresas privadas e organizações da sociedade civil, demonstrando a importância da democracia participativa na aprovação da proposta da PNED.

²³⁸ BUCCI, Maria Paula Dallari. Quadro de referência de uma política pública. *Primeiras linhas de uma visão jurídico-institucional. O direito na fronteira das políticas públicas*. São Paulo: Páginas e Letras, 2015. p. 7-11.

²³⁹ DUARTE, Marcela. Política Nacional de Educação Digital: propostas, desafios e estratégias para a promoção da inclusão digital e do uso da tecnologia na educação. *Revista Eletrônica Direito & TI*, Canoas, v. 2, n. 18, p. 87-102, 2024. p. 93.

²⁴⁰ O Projeto de Lei nº 4513/2020, que pretendia instituir a Política Nacional de Educação Digital e inserir dispositivos na LDB (Lei de diretrizes e bases da educação nacional), foi apresentado em 9 de setembro de 2020 pela deputada federal Angela Amin (PP/SC). Tramitou por mais de dois anos no Congresso Nacional e, antes de ser aprovado, sofreu modificações em sua redação original por meio de emendas e substitutivos apresentados tanto por deputados, quanto por senadores. Após aprovado, o projeto recebeu vetos parciais pelo presidente da República que foram rejeitados pelo Congresso Nacional. Assim, o projeto foi promulgado e transformado na Lei nº 14533/2023 (BRASIL. Censo Escolar da Educação Básica 2022: resumo técnico. Brasília, DF: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2023; BRASIL. Lei nº 14.533, de 11 de janeiro de 2023. Institui a Política Nacional de Educação Digital e altera as Leis nºs 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), 9.448, de 14 de março de 1997, 10.260, de 12 de julho de 2001, e 10.753, de 30 de outubro de 2003. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 22 dez. 2023).

²⁴¹ BRASIL. Censo Escolar da Educação Básica 2022: resumo técnico. Brasília, DF: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2023. BRASIL. Lei nº 14.533, de 11 de janeiro de 2023. Institui a Política Nacional de Educação Digital e altera as Leis nºs 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), 9.448, de 14 de março de 1997, 10.260, de 12 de julho de 2001, e 10.753, de 30 de outubro de 2003. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 22 dez. 2023.

A aplicação desta norma, principalmente com a inserção da educação digital nos ambientes escolares, em todos os níveis e modalidades, é uma política pública que se for efetivamente executada, surtirá resultados positivos a médio e longo prazo. Apesar disso, não é possível projetar ou estimar os resultados, isso porque a aplicação da lei depende de recursos orçamentários²⁴² e ações efetivas exclusivas dos órgãos vinculados ao Poder Executivo. Ressalta-se, que o próprio texto normativo (art. 1º, §3º) prevê expressamente que a PNED não substitui outras políticas nacionais, estaduais, distritais ou municipais de educação escolar digital, de capacitação profissional para novas competências e de ampliação de infraestrutura digital e conectividade, ou seja, trata-se de uma instância de articulação e outras políticas públicas podem e devem ser implementadas paralelamente.

Mesmo com a possível execução do PNED, sem qualquer desmerecimento a iniciativa parlamentar, acredita-se que os setores excluídos da participação política na democracia analógica tendem a permanecer excluídos na democracia digital, isso porque o Brasil ainda não resolveu outros problemas sociais, como a evasão escolar e a extrema pobreza. Observa-se que a internet pode manter ou expandir o modelo de sociedade excludente e é, portanto, um paradoxo entre as infinitas possibilidades de participação que a tecnologia midiática pode oferecer²⁴³.

Neste estudo, optou-se em não explorar detalhadamente outras políticas públicas ou até mesmo propostas legislativas aprovadas ou em tramitação que visam promover a inclusão digital, a regulação das redes sociais e da internet ou, ainda, trazer decisões do Poder Judiciário que passou a limitar abusos por parte dos usuários ou das grandes empresas de tecnologia. Isso se deve ao fato de que estes temas requerem uma análise mais focada e detalhada, que por si só deprenderia de pesquisas científicas específicas nesse sentido, portanto, o foco neste subcapítulo foi compreender a importância da opinião pública e a necessidade de políticas

²⁴² Dentro do texto da lei que instituiu a PNED, no seu artigo 11, sobre as fontes de recursos para o financiamento da política pública, poderão ser firmados convênios, termos de compromisso, acordos de cooperação, termos de execução descentralizada, ajustes ou instrumentos congêneres com órgãos e entidades da administração pública federal, estadual, distrital e municipal, bem como com entidades privadas, nos termos de regulamentação específica:

“Art. 11. Constituem fontes de recursos para financiamento da Política Nacional de Educação Digital:

I - dotações orçamentárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

II - doações públicas ou privadas;

III - Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações, a partir de 1º de janeiro de 2025;

IV - Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações.

Parágrafo único. Para a implementação da Política Nacional de Educação Digital, poderão ser firmados convênios, termos de compromisso, acordos de cooperação, termos de execução descentralizada, ajustes ou instrumentos congêneres com órgãos e entidades da administração pública federal, estadual, distrital e municipal, bem como com entidades privadas, nos termos de regulamentação específica”.

²⁴³ MENEZES, Ilca Santos de. As origens e a importância do conceito de opinião pública na filosofia de Jürgen Habermas. *Intuição*, Porto Alegre, v. 15, n. 1, p. 1-6, 2022. p. 5-6.

públicas planejadas, para, então, nos subcapítulos seguintes, tratarmos sobre a influência da participação política nas decisões do Poder Legislativo, através da análise de instrumentos de democracia digital.

3.2. Instrumentos de democracia digital no Poder Legislativo brasileiro

A Constituição brasileira, de 1988, foi considerada como a mais participativa da história do país, e uma das mais avançadas no mundo em termos de participação institucionalizada²⁴⁴. Este projeto democrático passou a adotar a democracia participativa e foi o resultado de um processo que exigiu não só a democratização, mas também a necessidade do controle social em cinco dimensões: formulação, deliberação, monitoramento, avaliação e financiamento das políticas públicas²⁴⁵. Todavia, mesmo após mais de três décadas da sua promulgação, os intérpretes da Constituição ainda discutem como as instituições podem efetivar essa garantia constitucional de participação política.

Com o avanço da tecnologia e, especialmente, após o período vivenciado nos anos de 2020 e 2021, decorrentes da pandemia da covid-19, que gerou medidas de isolamento social em várias partes do mundo, a utilização da internet para acesso a informações e serviços públicos foi expandida e passou a ser disponibilizada por toda a administração pública, mesmo que em alguns casos sem a eficiência necessária²⁴⁶. Assim, ao fornecer canais digitais para ouvir a opinião pública, os Poderes Legislativo e Executivo passaram a permitir que mais cidadãos se envolvam no processo político, independentemente de sua localização geográfica ou limitações físicas.

Apesar dos Poderes Executivo e Judiciário possuírem instrumentos de participação digital, neste trabalho, optou-se por delimitar o campo da pesquisa ao Poder Legislativo, por ser o local apropriado para o discurso, debate e decisão colegiada. Sabemos que os três Poderes da República (Executivo, Legislativo e Judiciário) devem trabalhar no sentido de garantir

²⁴⁴ AVRITZER, Leonardo. The different designs of public participation in Brazil: deliberation, power sharing and public ratification. *Critical Policy Studies*, London, vol. 6, n. 2, p. 113-127, 2012.

²⁴⁵ MACEDO, Paulo Sérgio Novais de. Democracia participativa na Constituição Brasileira. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, DF, v. 45, n. 178, p. 181-193, 2008. p. 187.

²⁴⁶ A Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON), em parceria com diversas instituições e órgãos de controle, avaliou em 2023, a transparência pública de portais eletrônicos de 8.045 órgãos públicos compostos por Poderes Executivos, Legislativos, Judiciário, Ministério Público, Tribunais de Contas, Defensorias Públicas e Estatais que prestam serviços públicos. Foi constatado que apenas 46,06% dos órgãos avaliados disponibilizam pela internet a possibilidade de os cidadãos obterem informações pelo Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) (ATRICON. Radar da Transparência Pública: o maior portal de acesso a informações públicas do Brasil. *Programa Nacional de Transparência Pública*, Brasília, DF, 2002. Disponível em: <https://radardatransparencia.atricon.org.br/radar-da-transparencia-publica.html>. Acesso em: 13 maio 2024).

condições plenas para o exercício da democracia, mas é no Poder Legislativo que a democracia efetivamente se consolida²⁴⁷, sendo, inclusive, apelidada como a “casa do povo”.

Um dado estatístico disponibilizado pela Câmara dos Deputados²⁴⁸ demonstra que o maior número de acessos online durante 2023 foi diretamente nas notícias disponíveis no seu portal eletrônico oficial, ficando à frente de interações em mídias sociais famosas, como o X (antigo Twitter), YouTube, Enquetes, Instagram e Facebook.

Imagem 2 – Participação popular através de acesso e compartilhamento de notícias através de aplicativos privados no ano de 2023



Fonte: Relatório Executivo Anual 2023 - Janeiro a dezembro²⁴⁹

²⁴⁷ GONÇALVES, Nicole Pilagallo da Silva Mader. O risco da crise do Poder Legislativo para o Estado Democrático de Direito: A necessária reconstrução da esfera pública, o resgate do político e a reformulação da democracia. *Revista Direitos Fundamentais & Democracia*, Curitiba, v. 5, n. 5, p. 1-33, 2009. p. 3-4.

²⁴⁸ CAMARA DOS DEPUTADOS. *Relatórios de participação popular. Relatórios de 2023: consolidado do ano*. Disponível em: www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/participe/relatorios-participacao/relatorios-1. Acesso em: 9 abr. 2024.

²⁴⁹ CAMARA DOS DEPUTADOS. *Relatórios de participação popular. Relatórios de 2023: consolidado do ano*. Disponível em: www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/participe/relatorios-participacao/relatorios-1. Acesso em: 9 abr. 2024.

Apesar do número de 6.844.796 acessos ao portal eletrônico da Câmara dos Deputados representar apenas 4,37% do eleitorado brasileiro²⁵⁰, se comparado com acessos as populares redes sociais privadas, podemos concluir com otimismo que, apesar da utilização em massa pela sociedade de aplicativos de relacionamento privados (redes sociais), quando os cidadãos estão interessados em participar do processo legislativo, eles acabam procurando se informar através de fontes oficiais, por meio de acesso a portais dos respectivos órgãos, como demonstrado no ranking estatístico de participação popular na Câmara dos Deputados no ano de 2023 (Imagem 2).

Seguindo essa tendência, mesmo com o problema já citado de exclusão digital, podemos acreditar que as inovações tecnológicas podem gerar mais impactos positivos na democracia participativa do que negativos, especialmente com relação a acessibilidade. O desenvolvimento de ferramentas digitais como o portal e-Democracia²⁵¹ e o portal e-Cidadania²⁵², lançados em junho de 2009 pela Câmara dos Deputados e em 2012 pelo Senado Federal, respectivamente, são exemplos de transformações significativas junto ao Poder Legislativo Federal. Ambas as plataformas foram criadas como mecanismos inovadores com o objetivo de facilitar a interação entre o povo e os parlamentares.

O portal e-Democracia foi iniciado como um projeto piloto em junho de 2009. O portal abrigou, inicialmente, duas discussões em comunidades legislativas virtuais, focadas nos projetos de lei sobre a “Política de Mudança do Clima” e sobre o “Estatuto da Juventude”. Os resultados positivos deste instrumento levaram à expansão do portal e-Democracia com a inclusão de novos temas. Em 2012, este portal foi considerado uma das iniciativas pioneiras de interação entre o cidadão e o parlamento, devido à sua capacidade de oferecer diversas ferramentas para a participação popular, tanto na execução quanto no debate de projetos em tramitação²⁵³. No ano seguinte, 2013, o portal se institucionalizou após a publicação, pela Câmara dos Deputados, da Resolução nº 49, de 17 de dezembro de 2013²⁵⁴. Um destaque desta resolução está na redação do artigo 4º, que previu a criação do LabHacker (Laboratório

²⁵⁰ O eleitorado brasileiro apto a votar em 2022 era de 156.454.011 (TSE. Tribunal Superior Eleitoral. *Estatísticas do eleitorado*. Disponível em: <https://sig.tse.jus.br>. Acesso em: 2 jun. 2024).

²⁵¹ CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Portal e-Democracia*. Disponível em: www.edemocracia.leg.br. Acesso em: 2 abr. 2024.

²⁵² SENADO FEDERAL. *Portal e-Cidadania*. Disponível em: www12.senado.leg.br/ecidadania. Acesso em: 2 abr. 2024.

²⁵³ STABILE, Max. *Democracia Eletrônica para quem? Quem são, o que querem e como os cidadãos avaliam o portal da Câmara dos Deputados*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2012. p. 104.

²⁵⁴ BRASIL. Resolução da Câmara dos Deputados nº 49, de 17 de dezembro de 2013. Estabelece a estrutura temporária da Liderança do Partido Republicano da Ordem Social e da Liderança do Solidariedade; cria o Laboratório Ráquer; e dá outras providências. *Diário da Câmara dos Deputados*, Brasília, DF, 18 dez. 2013.

Ráquer)²⁵⁵, vinculado à Diretoria-Geral da Câmara dos Deputados, proporcionando a possibilidade da participação de especialistas em tecnologia na melhoria dos instrumentos existentes ou para criação de novas plataformas digitais. Segundo a referida resolução, este laboratório opera em um espaço aberto a todos os cidadãos, permitindo aos especialistas acessar e usar dados públicos de maneira colaborativa para criação de novas iniciativas ou instrumentos de cidadania e participação popular.

Para Pedro Markun, em entrevista à Agência Câmara dos Deputados, o estabelecimento do LabHacker foi um passo fundamental na inovação do processo político, porque proporcionou um ambiente único, onde os profissionais de tecnologia passaram a ter a oportunidade de interagir diretamente com políticos, servidores públicos e a sociedade em geral. Este espaço passou a ser visto como uma ponte para o diálogo aberto entre diferentes participantes do cenário político²⁵⁶.

A partir de 2016, após uma reformulação no portal e-Democracia, três novos instrumentos passaram a ser disponibilizados e utilizados pela população: as audiências interativas, o Wikilegis e a pauta participativa.

Com as audiências interativas, passou a ser permitido aos cidadãos acompanhar as audiências públicas das comissões temáticas da Câmara dos Deputados em tempo real através de plataforma de vídeo, bem como gerou-se a possibilidade de qualquer cidadão devidamente identificado poder enviar perguntas ou comentários. De 2016 a 2022, foram registradas 2.274 audiências interativas, com 18.655 participantes, 54.682 mensagens e 16.519 perguntas. Os eventos com maiores mobilizações ocorreram após a decretação das medidas de enfrentamento e prevenção de contágio do coronavírus decorrentes da pandemia da COVID-19, tendo como destaque de participação o projeto sobre o “*piso salarial do enfermeiro, do técnico e do auxiliar*”, em 8 de dezembro 2021²⁵⁷.

O Wikilegis é um sistema digital de edição de texto colaborativo, que passou a ser disponibilizado para acesso dos cidadãos que pretendem opinar sobre trechos de propostas legislativas já em tramitação. Por meio desse instrumento, o cidadão passou a poder contribuir com suas opiniões em cada artigo do projeto. As manifestações apresentadas, passam por

²⁵⁵ Para a Câmara dos Deputados, o termo *hacker*, ou ráquer, deve ser compreendido como um especialista em tecnologia, ou alguém que detém uma profunda compreensão de sistemas de computadores e redes, capaz de manipular esses sistemas de maneiras que não eram previstas por seus criadores.

²⁵⁶ CANUTO, Luiz Cláudio. Agência Câmara de Notícias. *Câmara inaugura Laboratório Hacker nesta quarta-feira. Câmara Notícias, 18 fev. 2014*. Disponível em: www.camara.leg.br/noticias/426889-camara-inaugura-laboratorio-hacker-nesta-quarta-feira. Acesso em: 01 abr 2024.

²⁵⁷ CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Portal e-Democracia será reestruturado: Breve Histórico do E-Democracia*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2022. Disponível em: www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/participe/portal-e-democracia-sera-reestruturado. Acesso em 16 dez. 2023.

adequações às regras de técnica legislativa por uma equipe de consultores da Câmara dos Deputados e, em seguida, passam pela apreciação do relator do projeto de lei, que decidirá acerca da conveniência e oportunidade da incorporação das sugestões²⁵⁸. De 2016 a 2022, nove propostas legislativas foram submetidas pelos deputados federais ao Wikilegis e foram registradas 665 participações de cidadãos, 802 opiniões e 7.106 votos nas opiniões. A proposta com maior participação foi o projeto que resultou na aprovação da Lei Brasileira de Liberdade, Responsabilidade e Transparência na internet, em 8 de maio de 2020²⁵⁹.

Ainda dentro do portal e-Democracia, o instrumento denominado pauta participativa passou a permitir aos cidadãos a oportunidade de contribuir com a definição de pautas ou propostas que deveriam ser priorizadas, ou seja, este instrumento permite ao povo sugerir projetos ou temas para serem discutidos pelos parlamentares. Entre os três instrumentos analisados, a pauta participativa foi o com menor utilização e adesão. Foi verificado apenas duas edições entre 2016 e 2022, totalizando 41.592 votos²⁶⁰.

Em 2018, através de uma parceria entre a Câmara dos Deputados e o programa Interlegis²⁶¹ do Senado Federal, foi iniciada a distribuição gratuita dos instrumentos criados no projeto *e-Democracia*, para as casas legislativas estaduais e municipais do Brasil²⁶², permitindo que o modelo federal pudesse ser utilizado por parlamentos de todo o país. Todavia, um dado preocupante se refere à descontinuidade de projetos importantes como esse, após a alternância de mandatos. Após consulta aos portais eletrônicos das Câmaras Municipais do estado de Minas Gerais, dos 465 municípios que firmaram Acordo de Cooperação Técnica com o Interlegis²⁶³, foi constatado que nenhuma Câmara Municipal mineira ainda disponibiliza os serviços do e-Democracia em pleno funcionamento. Já em outros estados o sistema é utilizado por poucas

²⁵⁸ BRANDÃO, Walmemor. *Fóruns do portal e-Democracia: uma análise da discussão de argumentos online*. Dissertação DE Mestrado em Poder Legislativo. Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), 2015. p. 107.

²⁵⁹ CAMARA DOS DEPUTADOS. *Participe: portal e-Democracia será reestruturado*. Disponível em: www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/participe/portal-e-democracia-sera-reestruturado. Acesso em: 9 abr. 2024.

²⁶⁰ CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Portal e-Democracia será reestruturado: Breve Histórico do E-Democracia*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2022. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/participe/portal-e-democracia-sera-reestruturado>. Acesso em: 16 dez. 2023.

²⁶¹ Interlegis é o programa do Senado Federal que objetiva fortalecer o Poder Legislativo estimulando a modernização e a integração das Casas Legislativas. Realiza sua missão principalmente por meio de transferência de tecnologia e ações de capacitação (SENADO FEDERAL. *Interlegis*. Disponível em: www12.senado.leg.br/interlegis. Acesso em: 16 dez. 2023).

²⁶² SENADO FEDERAL. *e-Democracia*. 1. ed., 2019. p. 5. Disponível em: www12.senado.leg.br/interlegis/produtos/anexos/caderno-de-exercicios-edemocracia. Acesso em: 16 dez. 2023.

²⁶³ SENADO FEDERAL. *Órgãos Legislativos atendidos pelo Interlegis*. Disponível em: <https://www.senado.leg.br/senado/hotsites/interlegis/orgaos-atendidos.asp>. Acesso em: 14 maio 2024.

Casas Legislativas. Um raro exemplo de utilização é da Câmara Municipal de Pompeia, Município paulista que vem utilizando deste sistema:

Imagem 3 – Layout padrão do portal e-Democracia:



Fonte: Portal e-Democracia da Câmara Municipal de Pompeia - SP²⁶⁴

Apesar da iniciativa da Câmara Municipal mencionada, observa-se que houve baixa adesão na participação popular, com apenas uma pergunta na última audiência pública

²⁶⁴ CÂMARA MUNICIPAL DE POMPEIA. e-Democracia da Câmara Municipal de Pompeia. Pompeia, 2024. Disponível em: <https://edemocracia.pompeia.sp.leg.br>. Acesso em: 14 maio 2024.

interativa realizada. A baixa adesão pode ser resultado da falta de divulgação e incentivo na utilização deste instrumento.

Já no Senado Federal, os instrumentos de democracia digital integram um outro portal denominado e-Cidadania. Criado em 2012, este portal contém objetivos similares ao projeto desenvolvido pela Câmara dos Deputados, com pequenas particularidades distintas um do outro. A participação popular através do e-Cidadania também é dividida através de ferramentas, nas quais destacam-se a ideia legislativa, evento interativo e a consulta pública.

A ideia legislativa serve como instrumento para envio e apoio de ideias legislativas, que podem ser sugestões de alteração na legislação ou apresentação de novas proposições, todavia, o Senado Federal condiciona a prévia aceitação, apenas para manifestações com pelo menos 20 mil apoios de pessoas diferentes, para que a proposta possa ser encaminhada para os senadores que compõem a Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH). Em consulta ao portal e-Cidadania, 45 ideias já receberam o apoio de mais de 20 mil pessoas e foram convertidos em proposições pela referida comissão²⁶⁵ e centenas de outras ideias aguardam a adesão para que possam ser apreciadas pela CDH. As ideias que receberam o maior número de apoios foram as seguintes: fim do auxílio moradia para deputados, juízes e senadores, com 253.804 apoios²⁶⁶; revogação imediata da Emenda Constitucional nº 95 que congela os investimentos públicos por 20 anos, com 77.902 apoios²⁶⁷; e a proposta de reduzir os impostos sobre games do atual 72% para 9%, com 75.926 apoios²⁶⁸.

O evento interativo que também integra o portal e-Cidadania, permite a participação online de audiências públicas, sabatinas e outros eventos abertos com possibilidade de publicação de comentários, apresentações, notícias e documentos referentes a reunião pública, de forma semelhante ao modelo de audiências públicas interativas, disponibilizada pela Câmara dos Deputados.

²⁶⁵ SENADO FEDERAL. *Portal e-Cidadania. Ideia Legislativa*. Brasília, DF: Senado Federal, 2024. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ecidadania/principalideia>. Acesso em: 1 abr. 2024.

²⁶⁶ Proposta de Emenda à Constituição nº 222, de 2019. Autoria: Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa. Ementa: altera o art. 39 da Constituição Federal para vedar o pagamento de auxílio, ajuda ou qualquer outra forma de retribuição a título de reembolso de despesas efetuadas com moradia a senador, deputado federal, deputado estadual, deputado distrital e vereador. Situação em 2 abr. 2024: em tramitação.

²⁶⁷ Proposta de Emenda à Constituição nº 54, de 2019. Autoria: Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa. Ementa: Revoga a Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, que altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Situação em 2 abr. 2024: em tramitação.

²⁶⁸ Proposta de Emenda à Constituição nº 51, de 2017. Autoria: Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa. Ementa: Acrescenta a alínea f ao inciso VI do art. 150 da Constituição Federal, instituindo imunidade tributária sobre os consoles e jogos para videogames produzidos no Brasil. Situação em 2 de abr. 2024: consta como arquivada ao final da legislatura de 2022.

A consulta pública é um outro mecanismo que permite aos cidadãos opinar sobre projetos de lei, propostas de emenda à Constituição, medidas provisórias e outras proposições já em tramitação até a deliberação final (sanção, promulgação, envio à Câmara dos Deputados ou arquivamento)²⁶⁹, também de forma semelhante ao Wikilegis.

Os exemplos apresentados de instrumentos de participação popular, acabaram por expandir a ideia de povo ativo sem interferência das *big techs*, proporcionando um ambiente seguro e sem interferências para o cidadão levar ao conhecimento do parlamentar sua opinião sobre determinado assunto. Assim, a utilização de ferramentas digitais pelo Poder Público demonstra uma adaptação aos avanços tecnológicos; além disso, estes portais eletrônicos também podem servir como ferramenta de educação política, possibilitando fornecer informações sobre o processo legislativo, políticas públicas, entre diversos outros assuntos de interesse público.

Concluída a análise dos instrumentos de democracia digital disponibilizados pelas duas Casas Legislativas do Brasil em âmbito federal, pode ser observado que no Congresso Nacional há um esforço significativo para implementação de instrumentos de participação política digitais. Todavia, a frase memorável do ex-governador de São Paulo, André Franco Montoro, que “ninguém vive na União ou no Estado, as pessoas vivem no município”, destaca a importância da criação ou modernização dos instrumentos de participação popular especialmente nas Câmaras de Vereadores. Neste ambiente, a tendência é que os debates sejam mais atraentes, em virtude de os temas em pauta afetarem diretamente seu bairro, escola, saúde, transporte, lazer, entre outros assuntos locais, como projetos de lei que criam ou alteram o plano diretor por exemplo.

A criação de sistemas eletrônicos padronizados, que obriguem ou incentivem as Câmaras Municipais, Câmara Distrital e Assembleias Legislativas Estaduais a adotarem padrões unificados para a disponibilização de instrumentos de participação digital, pode ser uma medida viável no Brasil, facilitando a participação política nas Casas Legislativas. Para ilustrar essa possibilidade, no próximo subcapítulo será analisada a experiência da Estônia, país pioneiro na implementação de mecanismos de democracia digital e que possui um portal eletrônico unificado.

²⁶⁹ SENADO FEDERAL. *E-Cidadania. Sobre o portal e-Cidadania*. Disponível em: www12.senado.leg.br/ecidadania. Acesso em: 16 dez. 2023.

3.3. Instrumentos de democracia digital na Estônia

A Estônia foi um dos primeiros países do mundo a formalizar a construção de um governo eletrônico no final da década de 1990, conseguindo tornar digitais e automáticos a maioria dos processos burocráticos, executivos, legislativos, judiciários e eleitoral. Devido a Estônia ser considerada uma das administrações digitais mais avançadas do planeta²⁷⁰, ela foi escolhida como exemplo para esta pesquisa, para que possamos analisar como são os processos de participação política naquele país, especialmente os relacionados ao Poder Legislativo.

A Estônia está localizada ao norte da Europa, na região do Mar Báltico, e contém população de aproximadamente 1,3 milhão de habitantes. Ao recuperar a sua independência geográfica e política em 1991, após meio século de domínio soviético, este momento coincidiu com o período de rápida informatização e disponibilização de internet para uso geral. Em 2004, a Estônia se tornou membro de pleno direito da União Europeia (EU) e da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN); em 2010, ingressou na Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE); e, em 2011, da zona do Euro. Na política, é considerada uma democracia parlamentarista contendo um primeiro-ministro como chefe do governo e um presidente como chefe de Estado²⁷¹.

Um instrumento de participação popular utilizado por este país é o sistema denominado *Rahvaalgatus*²⁷². Através desta plataforma, o parlamento da Estônia permite aos cidadãos a oportunidade de enviar novas propostas e de expressar opiniões sobre proposições em tramitação em tempo real, ou seja, trata-se de um exemplo de instrumento de democracia digital que permite, em um único portal eletrônico, que os cidadãos participem ativamente no processo legislativo do parlamento nacional, bem como, sobre todas as cidades daquele país²⁷³, propondo

²⁷⁰ PUJOL, Joaquim Aranda. *A caminho da digitalização total: a colaboração entre a Estônia e Portugal no contexto europeu*. 2022. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade Nova de Lisboa, Lisboa, 2022. p. 1-2.

²⁷¹ SOLVAK, Mihkel; VASSIL, Kristjan. *E-voting in Estonia: Technological Diffusion and Other Developments Over Ten Years (2005-2015)*. Tradução: Voto eletrônico na Estônia: difusão tecnológica e outros desenvolvimentos ao longo de dez anos (2005-2015). Johan Skytte Institute of Political Studies: University of Tartu, 2016. p. 02. Disponível em: <https://skytte.ut.ee/en/content/book-about-e-voting-estonia>. Acesso em: 06 jun. 2024.

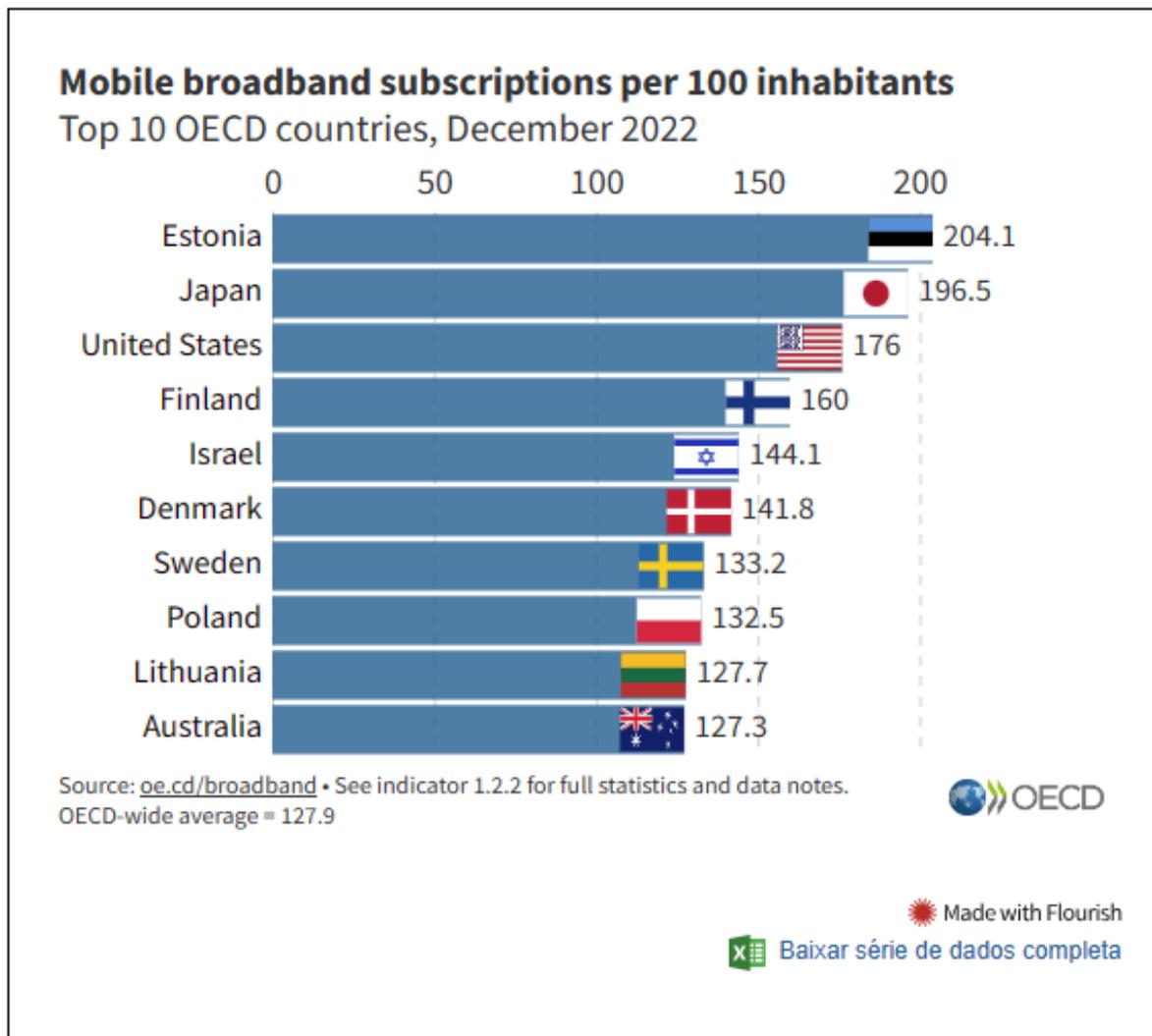
²⁷² *Rahvaalgatus* é uma plataforma de democracia digital estoniana. O termo, em tradução livre, significa “Iniciativa Popular”, e permite aos cidadãos propor novas leis ou emendas às leis existentes. Essa plataforma é um exemplo prático do compromisso da Estônia com a e-democracia, proporcionando aos cidadãos uma forma direta e eficaz de participação no processo legislativo (Disponível em: <https://rahvaalgatus.ee>. Acesso em: 16 dez. 2023).

²⁷³ A Estônia é uma República parlamentarista unitária, e não uma federação. Isso significa que, diferentemente de países federativos como o Brasil, onde o poder é dividido entre estados com autonomia, a Estônia possui um governo central e uma organização territorial dividida apenas em municípios.

novas leis ou emendas às leis existentes, além de permitir a participação política através dos instrumentos disponíveis.

Podemos analisar no subcapítulo anterior instrumentos semelhantes de democracia digital disponibilizados pelo Parlamento brasileiro federal, todavia, conclui-se que não basta criar instrumentos, mas é necessário incentivar a participação dos usuários, principalmente nos municípios. A participação digital dos residentes na Estônia cresceu em sintonia com a evolução digital ao longo do tempo. Porém, para que isso pudesse ser concretizado, houve políticas públicas e ações para que toda a população pudesse ter acesso a internet banda larga.

Imagem 4 – Países da OCDE com maior número de assinaturas de banda larga móvel



Fonte: *Broadband Portal* da OCDE²⁷⁴

²⁷⁴ OCDE. Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. *Broadband Portal*. Disponível em: www.oecd.org/digital/broadband/broadband-statistics. Acesso em 16 dez. 2023.

A classificação como primeiro lugar em número de assinaturas de banda larga móvel certamente favorece ao Poder Público da Estônia, a oportunidade de oferecer espaços públicos cem por cento virtuais para interação com a população. Apesar da Estônia ser um país extremamente menor que o Brasil, observa-se que houve uma evolução ao longo do tempo para que o país conseguisse alcançar os avanços demonstrados desta pesquisa. A parcela de usuários da internet na faixa etária de 16 a 74 anos cresceu de 58%, em 2005, para 89%, em 2020. De acordo com pesquisas realizadas pela OCDE, na faixa etária de 16 a 44 anos, 98% das pessoas usaram a internet diariamente ou quase diariamente em 2020. A porcentagem de agregados familiares com ligação à internet também aumentou de 37% em 2005 para 90% em 2020²⁷⁵. Já a utilização de banda larga móvel é considerada a mais utilizada no mundo, alcançando a média de 204,1 assinaturas por cada 100 habitantes²⁷⁶. Já no Brasil 11,1% da população sequer tem acesso à internet²⁷⁷.

Observa-se também, que os resultados demonstrados no portal eletrônico do governo e parlamento estoniano, aparentam que a população é incentivada a participar ativamente através dos mecanismos de participação política disponíveis. Na Imagem 5, a seguir apresentada, pode ser demonstrado que, dos últimos três assuntos mais discutidos no parlamento com apoio da sociedade da Estônia²⁷⁸, dois deles estavam relacionados à democracia digital: “a proibição da censura de posts no facebook por empresas privadas estonianas” e o “não ao voto eletrônico”. O primeiro assunto que foi abordado em vários momentos desta pesquisa se refere a dificuldade mundial de os governos regulamentarem as condutas adotadas pelas *big techs*. Já a manifestação popular contrária ao voto eletrônico conflita com opiniões de autores que defendem as eleições eletrônicas da Estônia como exemplo global de processo eleitoral²⁷⁹. Desde que foi implantado o sistema que permite ao cidadão da Estônia optar por votar fisicamente ou pela internet através da ferramenta denominada i-Voting, o sistema de votação online da Estônia utiliza identidade digital para garantir votos anônimos e seguros²⁸⁰. São realizados três tipos de eleições:

²⁷⁵ EHIN, Piret; SOLVAK, Mihkel; Willemson, Jan; VINKEL, Priit. Internet voting in Estonia 2005–2019: Evidence from eleven elections. *Government Information Quarterly*. Amsterdam, v. 39, n. 4, 101718, 2022.

²⁷⁶ OECD. *Broadband Portal*, [2023]. Disponível em: www.oecd.org/digital/broadband/broadband-statistics. Acesso em: 16 dez. 2023.

²⁷⁷ CETIC.BR - CENTRO REGIONAL DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO DA SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO. *Pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação nos domicílios brasileiros: TIC Domicílios 2023*. Cetic.Br, [s. l.], 2023. Disponível em: <https://data.cetic.br>. Acesso em: 16 dez. 2023.

²⁷⁸ A imagem contendo os temas em discussão, foi extraída no portal rahvaalgatus.ee em 16 de dezembro de 2023.

²⁷⁹ Nesta pesquisa não se pretende adentrar na discussão sobre o voto digital, voto eletrônico ou sobre urnas eletrônicas, mas sim sobre a importância da participação do cidadão na implementação ou remodelagem de sistemas vigentes ou de propostas de melhorias através de instrumentos de democracia digital disponível em determinados países.

²⁸⁰ E-ESTONIA. Soluções de e-governança: Democracia eletrônica. Disponível em: <https://e-estonia.com/solutions/e-governance/e-democracy>. Acesso em: 26 nov. 2023.

nacionais, municipais e para o Parlamento Europeu; todas com procedimentos específicos. Diferentemente do Brasil, onde o voto é obrigatório, na Estônia, esse direito é facultativo²⁸¹.

Imagem 5 – Home page do portal *Rahvaalgatus.ee* da Estônia traduzido em português



Fonte: Portal *Rahvaalgatus* da Estônia²⁸²

²⁸¹ TSE. Eleições pelo Mundo: sistema de votação digital é realidade na Estônia. TSE, Brasília, DF, 2021. Disponível em: www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2021/Novembro/eleicoes-pelo-mundo-sistema-de-votacao-digital-e-realidade-na-estonia. Acesso em: 16 dez. 2023.

²⁸² RAHVAALGATUS. *Rahvaalgatus.ee: plataforma de iniciativas cidadãs*. Disponível em: <https://rahvaalgatus.ee>. Acesso em: 16 dez. 2023.

Retornando para análise dos mecanismos de participação política da Estônia, percebe-se a preocupação do parlamento estoniano de facilitar o acesso do cidadão não só com os parlamentares nacionais, mas também com os parlamentares locais, porque através de um único portal denominado *Rahvaalgatus.ee*, o cidadão consegue interagir tanto com os parlamentares federal, quanto com os representantes dos municípios.

Imagem 6 – Mapa interativo do portal *Rahvaalgatus.ee* da Estônia



Fonte: Portal *Rahvaalgatus* da Estônia²⁸³

Esta iniciativa da Estônia de criar um portal único, com facilidade de acesso e linguagem simples, pode ser considerada um fator positivo e um exemplo a ser seguido. O mapa interativo

²⁸³ Disponível em: <https://rahvaalgatus.ee>. Acesso em: 16 dez. 2023.

disponível no portal estoniano Rahvaalgatus.ee permite ao cidadão a possibilidade de apresentar propostas e comentar sobre os projetos já existentes do governo nacional ou de qualquer município, bastando clicar sobre a localidade escolhida. Esta é uma das dificuldades enfrentadas no Brasil, onde cada Câmara Municipal de vereadores e cada Assembleia Legislativa Estadual possui um portal eletrônico próprio com diferentes formatos de acessibilidade, transparência e interação.

A experiência estoniana demonstra que ações e ferramentas tecnológicas podem ser capazes de incentivar a participação política da população. Ressalvadas, naturalmente, as diferenças com as realidades socioeconômica e política do Brasil, cabe indagar se já não estaríamos aptos a adotar mecanismos mais inclusivos e com padrões unificados de participação política?²⁸⁴ Sabemos que o pacto federativo e a autonomia dos entes federativos pode ser uma barreira a ser enfrentada, porém, em alguns exemplos adotados pelo Poder Executivo Federal, alguns sistemas já foram adotados com reprodução obrigatória por todos os entes, conforme exemplos a seguir descritos.

No Brasil são poucas as iniciativas de unificação de sistemas ou portais eletrônicos, principalmente com relação a participação política junto ao Poder Legislativo. No Poder Judiciário o tema também é bastante controverso, tendo em vista que os Tribunais de Justiça Estaduais e Federais vem adotando sistemas diversos de processo eletrônico relacionados a tramitação e gestão de processos de forma digital²⁸⁵, o que dificulta a utilização pelos profissionais do Direito, mas toda a população que deseja consultar os andamentos processuais. Algumas iniciativas já foram implementadas pelo Poder Executivo Federal, como a conta

²⁸⁴ GROSTEIN, Julio; LOPES, Yuri César Novais Magalhães. Cogitações sobre a implementação do Voto digital no Brasil. *Revista Jurídica Luso-Brasileira*, Lisboa, v. 7, n. 5, p. 1397-1419, 2021.

²⁸⁵ Exemplos de sistemas de processo judicial eletrônico utilizados pelo Poder Judiciário brasileiro federal e estadual, com base em pesquisas realizadas nos portais eletrônicos de cada tribunal: PJe, e-SAJ, PROJUDI, e-Proc, SEEU e SEI. O PJe (Processo Judicial Eletrônico) desenvolvido pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) é utilizado por diversos tribunais do Brasil, incluindo Justiça Federal, Justiça do Trabalho, Justiça Eleitoral e alguns Tribunais de Justiça estaduais. O e-SAJ (Sistema de Automação da Justiça), desenvolvido pela empresa Softplan, juntamente com o PJe, é um dos sistemas mais utilizados no âmbito estadual. O PROJUDI (Processo Judicial Digital) foi desenvolvido inicialmente pelo Tribunal de Justiça do Paraná e posteriormente adotado por outros estados. O e-Proc é utilizado na Justiça Federal, mas também foi adotado em alguns Tribunais de Justiça estaduais. O SEEU (Sistema Eletrônico de Execução Unificada) é um sistema criado pelo CNJ e utilizado para a tramitação exclusiva de processos de execução penal. O SEI (Sistema Eletrônico de Informações), desenvolvido pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4), é uma ferramenta de gestão de documentos e processos eletrônicos utilizado, não somente pelo Poder Judiciário, mas também por diversas instituições públicas e tem como objetivo promover a eficiência administrativa de processos e movimentação de documentos de forma digital.

gov.br²⁸⁶ e o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP)²⁸⁷ criado através do artigo 174 da Lei de Licitações e Contratos Administrativos (LLCA)²⁸⁸. Todavia, no âmbito do Poder Legislativo brasileiro, a falta de padronização nacional de instrumentos de democracia digital e até mesmo da disponibilização das leis municipais e estaduais publicadas é um grande problema. Quando cada Câmara Municipal ou Assembleia Legislativa adota um formato diferente de divulgação das normas publicadas e dos serviços disponíveis, sem seguir um modelo unificado, essa falta de padronização não apenas dificulta o acesso à informação, mas também cria barreiras significativas que desestimula a participação popular.

No capítulo seguinte, a pesquisa passará a abordar os mecanismos democráticos e tecnológicos que podem ampliar a participação política dos cidadãos. Para desenvolvimento deste tema, será analisado o modelo de democracia plebiscitária e o impacto da tecnocracia, e, por fim, será destacada a importância da mediação pelas instituições como uma das formas de fortalecimento do projeto democrático brasileiro, de 1998.

²⁸⁶ O sistema “gov.br” é um meio de acesso digital do usuário aos serviços públicos digitais disponibilizado pelo governo federal brasileiro. Esta conta garante a identificação de cada cidadão que acessa os serviços digitais, facilitando a identificação e autenticação do cidadão, privilegiando a governança e a convergência autoritativa, e o controle de acesso unificado. Com um único usuário e senha o cidadão pode utilizar todos os serviços públicos digitais que estejam integrados com a conta gov.br. Fornece um nível de segurança compatível com o grau de exigência, natureza e criticidade dos dados e das informações pertinentes ao serviço público solicitado.

²⁸⁷ O PNCP é o sítio eletrônico oficial disponibilizado pelo governo federal destinado à divulgação centralizada e obrigatória das contratações públicas e dos atos exigidos pela LLCA dos órgãos e entidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de todos os entes federativos (União, Estados e Municípios). O PNCP pode ser acessado no endereço eletrônico: www.gov.br/pncp/pt-br. Acesso em 16 dez 2023.

²⁸⁸ BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 1 abr. 2021.

4. DEMOCRACIA DIGITAL COMO MECANISMO POTENCIALIZADOR DA PARTICIPAÇÃO POLÍTICA

A história da abordagem dos fenômenos digitais começa com uma perspectiva normativa forte e dependente da teoria democrática. Na verdade, com o avanço da tecnologia nas últimas décadas, teóricos da sociedade, ou teóricos da democracia, passaram a pressentir que as novas tecnologias continham um enorme potencial democrático, seja no sentido de resolver os *déficits* de participação, seja de pluralismo, transparência, igualdade de oportunidades e deliberação da democracia liberal, seja no sentido de radicalizar a experiência democrática em sentido comunitarista, cosmopolita ou de democracia direta²⁸⁹. Atualmente, não há mais como negar a influência direta da tecnologia em todo o processo democrático, incluindo o processo político: é, portanto, um caminho sem volta.

A democracia digital pode ser definida, não como uma nova democracia ou como um novo modelo, mas sim como o resultado que as NTICs podem trazer para a participação política²⁹⁰. Consiste também na possibilidade trazida pela rede de os cidadãos terem um contato simultâneo e de dupla via (ou duplo vetor) através de todos os meios eletrônicos de comunicação que habilitem e auxiliem cidadãos em seus esforços para participar, fiscalizar e controlar os representantes políticos sobre suas ações no poder público²⁹¹.

Wilson Gomes classifica a digitalização da democracia em três classes: “política online”, “democracia digital” e “Estado digital” e ressalta que no centro se situa, estrategicamente, a democracia digital²⁹². Ele a coloca no centro desta classificação, porque para o autor, democracia digital é tudo aquilo que, no universo das comunicações digitais, comporta premissas ou consequências com alcance democrático²⁹³. Assim, a distinção em três classes, corresponde apenas em padrões comuns de classificação nas áreas que se ocupam de Política, em sentido amplo.

²⁸⁹ GOMES, Wilson. 20 Anos de Política, Estado e Democracia Digitais: uma cartografia do campo. In: SILVA, Sivaldo Pereira da; BRAGATTO, Rachel Callai; SAMPAIO, Rafael Cardoso (Org.). *Democracia digital, comunicação política e redes: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Letra & Imagem, 2016. p. 50-51.

²⁹⁰ FALEIROS JÚNIOR, José Luiz de Moura. Democracia digital, consensualização e o estado brasileiro: reflexões à luz da lei nº 14.129/2021. *Revista Digital de Direito Administrativo*, São Paulo, v. 10, n. 2, p. 01-19, 2023. p. 14-15.

²⁹¹ MAGRANI, Eduardo. *Democracia conectada: a internet como ferramenta de engajamento político-democrático*. Curitiba: Juruá, 2014. p. 64.

²⁹² GOMES, Wilson. 20 Anos de Política, Estado e Democracia Digitais: uma cartografia do campo. In: SILVA, Sivaldo Pereira da; BRAGATTO, Rachel Callai; SAMPAIO, Rafael Cardoso (Org.). *Democracia digital, comunicação política e redes: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Letra & Imagem, 2016. p. 50.

²⁹³ GOMES, Wilson. 20 Anos de Política, Estado e Democracia Digitais: uma cartografia do campo. In: SILVA, Sivaldo Pereira da; BRAGATTO, Rachel Callai; SAMPAIO, Rafael Cardoso (Org.). *Democracia digital, comunicação política e redes: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Letra & Imagem, 2016. p. 67.

A “política online” inclui temas como mobilização online, ativismo digital, protestos baseados em tecnologias digitais, engajamento on-line, discussão e conversação política digital, ação coletiva online e um amplo espectro de fenômenos, geralmente catalogados no tema da participação política. Em um sentido mais estrito, pode ser caracterizada como uma expressão guarda-chuva para questões gerais sobre o que há em comum entre todas as formas de ação política praticadas pelos cidadãos em ambientes digitais ou por meio de tecnologias de comunicação digital²⁹⁴. O “Estado digital”, também conhecido como “governo digital”, “governo eletrônico”, entre outras expressões, se relaciona a questões de entrega digital de serviços públicos pelo Poder Executivo, que, embora seja de extrema importância para a democracia contemporânea, não será objeto de estudo nesta pesquisa. Gomes não sustentou que a democracia digital teria o monopólio da teoria enquanto a “política on-line” e o “governo digital” seriam as suas aplicações. O autor faz ainda, uma subclassificação da democracia digital na: e-participação, e-deliberação e e-transparência²⁹⁵. A e-participação e e-deliberação são temas diretamente relacionados a participação política no Poder Legislativo, enquanto a transparência digital é um tema que se aplica a todas as instituições como um dever constitucional (art. 5º, XIV da CRFB/1988).

A democracia digital no Brasil e no mundo, além de permitir a e-participação e e-deliberação do cidadão comum, também possibilita que as instituições e agentes públicos possam também se comunicar diretamente com o cidadão pela mesma via. Na atualidade, quase a totalidade das instituições brasileiras possuem conta ativa em pelo menos uma rede social. A Câmara dos Deputados, por exemplo, além do portal oficial www.camara.leg.br, possui conta ativa no Instagram, Facebook, X, Youtube, TikTok, Telegram e WhatsApp²⁹⁶. Outros órgãos e Poderes também disponibilizam conteúdos em tais plataformas privadas, como o Senado Federal, Governo Federal e Supremo Tribunal Federal e centenas de instituições públicas do Brasil e do mundo. A maioria dos atores políticos, inclusive, mantem contas ativa nas principais plataformas sociais para divulgar tanto ações institucionais, quanto informações pessoais, o que facilita a comunicação e participação política direta, desde que os agentes políticos tenham

²⁹⁴ GOMES, Wilson. 20 Anos de Política, Estado e Democracia Digitais: uma cartografia do campo. In: SILVA, Sivaldo Pereira da; BRAGATTO, Rachel Callai; SAMPAIO, Rafael Cardoso (Org.). *Democracia digital, comunicação política e redes: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Letra & Imagem, 2016. p. 58.

²⁹⁵ GOMES, Wilson. 20 Anos de Política, Estado e Democracia Digitais: uma cartografia do campo. In: SILVA, Sivaldo Pereira da; BRAGATTO, Rachel Callai; SAMPAIO, Rafael Cardoso (Org.). *Democracia digital, comunicação política e redes: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Letra & Imagem, 2016. p. 66-67

²⁹⁶ Canais de comunicação social disponibilizados pela Câmara dos Deputados, consultados pelo discente: Instagram: www.instagram.com/camaradeputados. Facebook: www.facebook.com/camaradeputados. X: <https://x.com/camaradeputados>. Youtube: www.youtube.com/c/CamaradosDeputadosoficial. TikTok: www.tiktok.com/@camaradosdeputados. Telegram: <https://t.me/CamaradosDeputados>. Canal no WhatsApp: www.whatsapp.com/channel/0029Va2fexI3gvWgfMs6Fv31.

consciência da sua responsabilidade institucional ao publicar ou responder alguma pergunta por meio de tais plataformas privadas, isso porque, carecem de regulamentações específicas.

As transformações tecnológicas refletem em desafios para o sistema legal existente, que obviamente, não previa as complexidades trazidas pela era digital. No Brasil, o constituinte derivado tratou a questão por meio da Emenda Constitucional nº 85, de 26 de fevereiro de 2015²⁹⁷. A partir dessa alteração constitucional, foram reformulados diversos dispositivos, entre eles, o artigo 218²⁹⁸, destacando o papel do Estado como um agente incentivador do desenvolvimento científico e tecnológico. Esta nova redação destaca a importância da pesquisa, capacitação e inovação tecnológica²⁹⁹.

A Lei Federal nº 13.243, de 11 de janeiro de 2016³⁰⁰, conhecida como *Marco Legal da Ciência, Tecnologia e Inovação*, veio como uma resposta legislativa a este novo texto constitucional. Esta norma representou, na época, a consolidação do sistema de ciência, tecnologia e inovação no Brasil, proporcionando regras e procedimentos relativos ao tema³⁰¹. Obviamente, somente essa lei não foi capaz de abranger todos problemas decorrentes do mundo digital: o limbo normativo e regulatório é enorme quando uma nova tecnologia surge e um mercado novo aparece. O intervalo criado entre a situação nova e ação normativa do

²⁹⁷ BRASIL. Emenda Constitucional nº 85, de 26 de fevereiro de 2015. Altera e adiciona dispositivos na Constituição Federal para atualizar o tratamento das atividades de ciência, tecnologia e inovação. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF: 3 mar. 2015.

²⁹⁸ “Art. 218. O Estado promoverá e incentivará o desenvolvimento científico, a pesquisa, a capacitação científica e tecnológica e a inovação.

§ 1º A pesquisa científica básica e tecnológica receberá tratamento prioritário do Estado, tendo em vista o bem público e o progresso da ciência, tecnologia e inovação.

§ 3º O Estado apoiará a formação de recursos humanos nas áreas de ciência, pesquisa, tecnologia e inovação, inclusive por meio do apoio às atividades de extensão tecnológica, e concederá aos que delas se ocupem meios e condições especiais de trabalho.

§ 6º O Estado, na execução das atividades previstas no caput, estimulará a articulação entre entes, tanto públicos quanto privados, nas diversas esferas de governo.

§ 7º O Estado promoverá e incentivará a atuação no exterior das instituições públicas de ciência, tecnologia e inovação, com vistas à execução das atividades previstas no caput.

(BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988).

²⁹⁹ MINGHELLI, Marcelo. A nova estrutura normativa de ciência, tecnologia e inovação no Brasil. *Encontros Bibli*, Florianópolis, v. 23, n. esp., p. 143-151, 2018.

³⁰⁰ A Lei Federal nº 13.243, de 11 de janeiro de 2016, dispõe sobre estímulos ao desenvolvimento científico, à pesquisa, à capacitação científica e tecnológica e à inovação e altera a Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, a Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980, a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, a Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993, a Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994, a Lei nº 8.010, de 29 de março de 1990, a Lei nº 8.032, de 12 de abril de 1990, e a Lei nº 12.772, de 28 de dezembro de 2012, nos termos da Emenda Constitucional nº 85, de 26 de fevereiro de 2015.

³⁰¹ MINGHELLI, Marcelo. A nova estrutura normativa de ciência, tecnologia e inovação no Brasil. *Encontros Bibli*, Florianópolis, v. 23, n. esp., p. 143-151, 2018.

Parlamento, executiva do governo ou punitiva do Judiciário acaba gerando um movimento de repúdio na sociedade, principalmente quando impacta na economia³⁰².

O desenvolvimento de um ambiente de democracia digital eficaz deve ir além da mera implementação de leis e sistemas. A comunicação digital, caracterizada por acesso a uma quantidade imensa de informações em tempo real, e principalmente a possibilidade de formação de redes virtuais para debates variados, oferece um potencial significativo para fortalecer o constitucionalismo democrático brasileiro³⁰³, desde que incentivado ou regulado pelas instituições. Assim, para que as ferramentas digitais sejam efetivamente utilizadas na promoção de uma democracia digital mais inclusiva e participativa, é necessário um planejamento cuidadoso de políticas que garantam a inclusão digital de todos os cidadãos e incentivo a sua utilização, tomando como base a PNED.

Não devemos deixar de mencionar o fato que a experiência com a democracia digital pode acentuar ainda mais a segregação, se não houver esforços conscientes para combater a desigualdade no acesso à informação e na exclusão digital³⁰⁴. Diante desses desafios, será necessário que a democracia digital explore métodos inovadores para incentivar e proporcionar a acessibilidade ao maior número possível de cidadãos nas discussões e tomadas de decisões políticas. Utilizando as novas tecnologias, é possível desenvolver novos modelos alternativos de participação política de fácil utilização, com foco principalmente no Poder Legislativo, que é o local adequado para o debate democrático. Assim, para que a democracia digital possa ser considerada como um mecanismo potencializador da participação política, preliminarmente, devem ser explorados como as tecnologias digitais produzidas pelo Poder Público estão redefinindo a própria essência da participação política e fortalecendo a democracia.

A democracia digital permite às instituições a utilização dos meios digitais de comunicação para publicar informações e possibilitar a participação política dos cidadãos³⁰⁵, contribuindo para o aumento da qualidade das democracias, sendo o principal motivo da escolha deste tema para a dissertação. No entanto, faz-se necessário também demonstrar os contrapontos. Teoricamente, ferramentas que proporcionam uma maior participação política,

³⁰² SADDY, André. Perspectivas do Direito da Infraestrutura com o Surgimento das Novas Tecnologias (inovações) disruptivas. In: SADDY, André; CHAUVET, Rodrigo da Fonseca; SILVA, Priscilla Menezes da (Coords.). *Aspectos jurídicos das novas tecnologias (inovações) disruptivas*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. p. 43.

³⁰³ MENDONÇA, Ricardo Fabrino; SAMPAIO, Rafael Cardoso; BARROS, Samuel. *Deliberação online no Brasil: entre iniciativas de democracia digital e redes sociais de comunicação*. Salvador: EDUFBA, 2016.

³⁰⁴ MARQUES, Francisco Paulo Jamil. *Ciberpolítica: conceitos e experiências*. Salvador: EDUFBA, 2016. p. 35.

³⁰⁵ FALEIROS JÚNIOR, José Luiz de Moura. Democracia digital, consensualização e o estado brasileiro: reflexões à luz da lei nº 14.129/2021. *Revista Digital de Direito Administrativo*, São Paulo, v. 10, n. 2, p. 01-19, 2023. p. 14-15.

que potencializam a difusão de informações e que possibilitam as mais variadas manifestações de pensamento e correntes ideológicas, são essencialmente democráticas. Apesar disso, há de se fazer uma ressalva se tais avanços tecnológicos estão de fato impulsionando a participação política ou se estão contribuindo para a formação de “bolhas” e pensamentos agressivos e antagônicos que acabam por gerar possíveis instabilidades institucionais.

Partindo-se da hipótese de que na democracia digital cada indivíduo é “soberano” ante a (in)existência de limites do universo digital, a representação política clássica cede lugar para manifestações e intervenções virtuais. Assim, a democracia digital não está caracterizada unicamente no fato de alguém poder exteriorizar sua opinião pública na internet diante da sociedade global, livre de barreiras físicas, mas no efeito e nas consequências que esse ato potencialmente tem ante a enorme velocidade e quantidade de dados constantemente trocados. Esse efeito ganha proporções ainda maiores quando seu autor é um agente público, e quando ele utiliza em seu nome a rede como ferramenta de comunicação governamental oficial e confunde os limites entre as esferas pública e privada³⁰⁶.

4.1. Democracia plebiscitária

O plebiscito é um dos mecanismos de consulta prévia, sobre determinada matéria de acentuada relevância constitucional, legislativa ou administrativa, e também pode ser utilizado para ouvir a opinião pública sobre determinado ponto, cabendo ao povo, pelo voto, aprovar ou denegar o que lhe tenha sido submetido³⁰⁷. Maria Victória de Mesquita Benevides expõe que, em relação aos termos plebiscito e referendo, existem dúvidas e ambiguidades em suas utilizações:

O que distingue, a meu ver, referendo e plebiscito é a natureza da questão que motiva a consulta popular – se normas jurídicas ou qualquer outro tipo de medida política e o momento de convocação. Quanto à natureza da questão em causa; o referendo concerne unicamente a normas legais ou constitucionais. Já o plebiscito concerne a qualquer tipo de questão de interesse público, não necessariamente de ordem normativa inclusive políticas governamentais. Quanto ao momento da convocação: o referendo é convocado sempre após a edição de atos normativos, seja para confirmar ou rejeitar normas legais ou constitucionais em vigor. O plebiscito, ao contrário,

³⁰⁶ BEZERRA, Tiago José de Souza Lima. *A constitucionalização da democracia digital no direito brasileiro: a regulação das políticas e estratégias de governança digital na Administração Pública Federal*. 2020. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2020. p. 48-49.

³⁰⁷ FERRER, Walkiria Martinez Heinrich; CARDOSO, Gleissa Mendonça Faria. A reforma política brasileira à luz dos institutos plebiscito e referendo: mais uma proposta à democracia. *Revista de Direitos Fundamentais & Democracia*, Curitiba, v. 23, n. 1, p. 156-185, 2018. p. 168.

significa, sempre, uma manifestação popular sobre medidas futuras –referentes ou não à edição de normas jurídicas³⁰⁸.

Nos regimes de democracia participativa o plebiscito, assim como o referendo, são exemplos de instrumentos de decisão popular sobre determinada matéria, no entanto, se constata ao longo da trajetória brasileira pós CRFB/1988 que esse mecanismo importante para o exercício da soberania popular, foi pouco utilizado. Para a funcionalidade desse instrumento, não bastava apenas a previsão constitucional, seria necessário, também, uma legislação infraconstitucional sólida e políticas públicas com o objetivo de garantir a sua aplicação prática.

Após a promulgação da Constituição, de 1998, apenas um plebiscito de nível nacional foi realizado, mais precisamente no 21 de abril de 1993, para consulta pública sobre a forma de governo (Monarquia ou República) e sobre o sistema de governo (presidencialismo ou parlamentarismo). Nas duas questões, a opinião pública aprovou respectivamente a República e o presidencialismo³⁰⁹, todavia, esta consulta pública somente foi realizada devido à sua previa previsão pelo Poder Constituinte Originário no artigo 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT)³¹⁰.

A regulamentação infraconstitucional do plebiscito, assim como, do referendo e da iniciativa popular de projetos, somente foi criada dez anos após o início da vigência da CRFB/1988. A Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998, foi promulgada com grande expectativa dos intérpretes da Constituição; todavia, a referida norma se mostrou genérica e cheia de lacunas, uma vez que poderia ter sido um passo fundamental para a efetiva aplicação da democracia semidireta no País³¹¹, o que de fato não ocorreu.

Carl Schmitt atribuiu ao plebiscito mais valor que aos debates e deliberações ocorridas nos parlamentos, principalmente porque o plebiscito poderia dispensar longos debates e configuraria a manifestação espontânea da soberania popular através do principal mecanismo

³⁰⁸ BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita. *A cidadania Ativa: Referendo, Plebiscito e Iniciativa Popular*. 3. ed. São Paulo: Editora Ática, 1998. p. 40.

³⁰⁹ Segundo dados obtidos no portal eletrônico do TSE, o resultado do plebiscito ocorrido em 1993 foi o seguinte em percentuais dos votos válidos: forma de governo - República 66,26%; Monarquia 10,25%; Brancos 10,29%; Nulos 13,20%; sistema de governo - Presidencialismo 55,67%; Parlamentarismo 24,91%; Brancos 4,85%; Nulos 14,58% (TSE. Tribunal Superior Eleitoral. *Plebiscito de 1993*. Disponível em: www.tse.jus.br/institucional/sistemas/arquivo-do-tse-solicite-sua-pesquisa. Acesso em: 14 maio 2024).

³¹⁰ AUAD, Denise; PEDROSA, João Hernandes; MARTIMIANO, Maria de Lourdes; TANGANELLI, Rogério Ferrari. Mecanismos de participação popular no Brasil: plebiscito, referendo e iniciativa popular. *Revista Brasileira de Direito Constitucional*, Santos, v. 3, p. 291-323, 2004. p. 299-300.

³¹¹ AUAD, Denise; PEDROSA, João Hernandes; MARTIMIANO, Maria de Lourdes; TANGANELLI, Rogério Ferrari. Mecanismos de participação popular no Brasil: plebiscito, referendo e iniciativa popular. *Revista Brasileira de Direito Constitucional*, Santos, v. 3, p. 291-323, 2004. p. 300.

democrático, o voto³¹². O filósofo político alemão era, portanto, um entusiasta do procedimento de aclamação da maioria. Para o autor, o plebiscito seria ainda mais importante que as eleições regulares³¹³.

Já a expressão plebiscitarismo, ou democracia plebiscitária, é considerada para Nadia Urbinati como um modelo pós-representativo da democracia, porque este modelo teria como objetivo legitimar a participação pública. Neste modelo, seria necessário destacar o papel dos meios de comunicação e das plataformas criadas neste sentido como um fator importante e necessário de divulgação e de vigilância³¹⁴. O modelo de democracia plebiscitária defende os procedimentos democráticos, mantendo a função de decisão com os representantes eleitos, porém a opinião é fortalecida pelos cidadãos.

Voltando os olhares para a Constituição brasileira, de 1998, podemos concluir que é dever das instituições ponderar o poder de decisão dos cidadãos principalmente nos mecanismos de democracia digital, isso porque, ao limitar a democracia participativa exclusivamente ao caráter deliberativo ou plebiscitário, pode ensejar em um enorme risco de abalar o projeto democrático. Uma democracia puramente plebiscitária acaba por ser caracterizada pelo predomínio de decisões tomadas por votações frequentes pelo povo. Embora a participação direta do povo seja um ideal atraente na democracia participativa, implementar um modelo exclusivamente plebiscitário, inclusive em sua forma digital, apresenta desafios significativos em países grandes e diversos como o Brasil, podendo engessar o processo decisório e afetar negativamente a eficácia dos serviços públicos³¹⁵.

Contra a tirania da urgência e a cultura da impaciência, seria preciso então recordar que a democracia, sobretudo associativa, dá tempo ao tempo – o tempo da informação, o da concertação, o da deliberação virtualmente infinita. Contra as limitações administrativas de um executivo dedicado aos expedientes, contra as sumulas de uma justiça mediática cada vez mais expedita, contra as tentações da justiça-espetáculo e da democracia plebiscitária, seria preciso lembrar as virtudes daquilo que Dominique Rousseau designa por democracia contínua: as virtudes do controle e do debate cidadão, que não se reduzem unicamente aos períodos eleitorais, as virtudes do processo, lento porque dialogante, as virtudes dos controles de legalidade e de constitucionalidade, que revelam que a eficácia não é o único princípio pertinente da ação pública. Ser hoje inactual, no sentido em que Nietzsche o entendia, isto é,

³¹² URBINATI, Nadia. *Democracy disfigured: opinion, truth and the people*. Cambridge; London: Harvard University Press, 2014. p. 184.

³¹³ OLIVEIRA, Vinicius de. *As desfigurações da democracia e a crise democrática atual da Terceira República brasileira*. 2022. Dissertação (Mestrado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022. p. 57.

³¹⁴ URBINATI, Nadia. *Democracy disfigured: opinion, truth and the people*. Cambridge; London: Harvard University Press, 2014. p. 172.

³¹⁵ NASCIMENTO, Arthur Ramos do; ALVES, Fernando de Brito. A (in)visibilidade das minorias na (des) construção das políticas públicas: democracia e efetivação dos direitos fundamentais no contexto da nova face da Administração Pública e as populações LGBTQ+. *Revista do Direito Público*, Londrina, v. 15, n. 2, p. 27-48, 2020.

intempestivo e criador, livre em suma – é reivindicar o direito à lentidão. Só dela poderia emergir uma forma inédita de práxis social³¹⁶.

Conforme já abordado nesta pesquisa, o risco de polarização e manipulação da opinião pública se intensifica também no modelo de democracia plebiscitária, isso porque, as redes sociais são utilizadas pela maioria da população conectada a internet, o que conseqüentemente gera conseqüências manipuladoras deste ambiente digital controlado pelas *big techs*. As plataformas privadas, apesar de proporcionarem meios para ampla discussão, também podem criar ambientes que os usuários são expostos predominantemente a opiniões que reforçam suas crenças, reduzindo a exposição a perspectivas divergentes, além do risco da disseminação de notícias falsas pode influenciar indevidamente as decisões dos eleitores.

Em uma reunião democrática, o discurso é visto como um direito político, exercido coletivamente para influenciar, propor e avaliar decisões. Por outro lado, em uma reunião plebiscitária, o discurso acaba ficando em segundo plano, isso porque a vontade da maioria através de votações garantem ao indivíduo o poder de agir como mero espectador para depois decidir, sem a necessidade de participar ativamente do debate. Urbinati ressalta ainda, que “a regra da rua, da internet ou da televisão, é a regra da multidão; sua liberdade é desatada, mas isso não constitui a liberdade de um povo autônomo”³¹⁷.

Feitas estas considerações sobre os riscos do Brasil se tornar uma democracia plebiscitária, é importante reiterar a importância das instituições e dos intérpretes da Constituição no debate sobre a proximidade do modelo de democracia plebiscitária aos modelos tradicionais de democracia representativa e deliberativa. Em nosso país, nota-se uma falta de tradição e de interesse na utilização de mecanismos de participação popular, sugerindo uma preferência política por manter os cidadãos dependentes de representantes. Assim, enfrentamos também uma resistência de políticos, que temerosos de perderem seus poderes, frequentemente se opõem à adoção regular dessas práticas, tentando limitar sua implementação. Assim, compete às instituições o dever de buscar maneiras de adotar mecanismos de participação popular sem prejudicar ou enfraquecer o projeto democrático existente³¹⁸.

É certo que, ao utilizar as novas tecnologias para aumentar a participação popular, não estaríamos resolvendo todos os problemas da democracia. A democracia se mantém em

³¹⁶ OST, François. *O tempo do direito*. Bauru: Editora EDUSC, 2005. p. 34.

³¹⁷ URBINATI, Nadia. *Democracy disfigured: opinion, truth and the people*. Cambridge; London: Harvard University Press, 2014. p. 225-226.

³¹⁸ FERRER, Walkiria Martinez Heinrich; CARDOSO, Gleissa Mendonça Faria. A reforma política brasileira à luz dos institutos plebiscito e referendo: mais uma proposta à democracia. *Revista de Direitos Fundamentais & Democracia*, Curitiba, v. 23, n. 1, p. 156-185, 2018. p. 173.

constante evolução, desta forma, não podemos afirmar que uma democracia exclusivamente participativa possa ser a solução definitiva para alcançar a democracia ideal. Os princípios democráticos devem ser ajustados às características específicas de cada país e ao seu contexto histórico, o que significa que não existe uma única forma de democracia³¹⁹.

4.2. Tecnocracia e as novas tecnologias

O desenvolvimento tecnológico das instituições públicas acaba criando instrumentos de resolução de problemas com base na técnica, alinhando a evolução de sistemas sociais com a lógica do progresso científico e diminuindo quaisquer aspectos democráticos de resposta. A transferência das responsabilidades políticas do povo para técnicos empoderados se afigura como a tese central da tecnocracia e que, ainda, possui força justificadora do poder, afinal, as ciências modernas, ao buscar resultados lógicos, acabam por criticar as formas de legitimação tradicionais previstas especialmente nas democracias participativas. Assim, na tecnocracia, os problemas sociais que, no modelo democrático clássico, deveriam ser resolvidos por meio do resultado de consultas populares, diretas ou indiretas, acabam por ser abordados e solucionados por critérios estritamente técnicos, aplicados por indivíduos que detêm o conhecimento especializado sobre o tema³²⁰.

A tecnocracia não se refere a uma forma de governo ou de um novo sistema ou modelo democrático, mas caracteriza-se pela substituição dos atores que debatem e decidem junto as instituições por especialistas qualificados³²¹. Em 1974, Carlos Estevam Martins definia a ideia da existência de um poder tecnocrático, que “pressupõe a existência de um agregado social específico, relativamente estruturado e autônomo, unificado em torno de um patrimônio simbólico próprio, uma herança cultural comum e um destino a ser coletivamente elaborado e compartilhado pelos seus membros”³²². Esta definição se refere na atualidade, não como um novo poder, mas como uma “comunidade técnico-científica”³²³.

³¹⁹ AUAD, Denise; PEDROSA, João Fernandes; MARTIMIANO, Maria de Lourdes; TANGANELLI, Rogério Ferrari. Mecanismos de participação popular no Brasil: plebiscito, referendo e iniciativa popular. *Revista Brasileira de Direito Constitucional*, Santos, v. 3, p. 291-323, 2004. p. 318-319.

³²⁰ GAMBA, João Roberto Gorini. A racionalização do Estado e o uso tecnocrático das tecnologias de big data. *Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas*, Pouso Alegre, v. 35, n. ed. esp., p. 87-106, 2019. p. 92-93.

³²¹ SOUSA, José Pedro Galvão de. *O Estado tecnocrático*. São Paulo: Saraiva, 1973. p. 85

³²² MARTINS, Carlos Estevam. *Tecnocracia e capitalismo: a política dos técnicos no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1974. p. 42.

³²³ MARTINS, Carlos Estevam. *Tecnocracia e capitalismo: a política dos técnicos no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1974. p. 83.

Para uma melhor compreensão da tecnocracia, é importante apresentar algumas diferenças entre os tecnólogos e tecnocratas:

Os tecnólogos fazem parte do conjunto dos recursos humanos disponíveis numa determinada sociedade. Na medida em que esse tipo específico de mão-de-obra é recrutado, coordenado e posto a funcionar a serviço de organizações públicas e privadas, conviria dizer, para assinalar esse fato, que tais organizações se apoiam em staffs técnico-científicos e que a sociedade como um todo depende, para o seu funcionamento, da arregimentação do contingente técnico-científico com que é capaz de contar. Quando nos referimos, por outro lado, a tecnocratas e tecnocracias, temos em mente um fenômeno de outra ordem. Nesse caso, não estamos pura e simplesmente mencionando a presença de um contingente técnico científico num determinado contexto social; na verdade, estamos sugerindo, no mínimo, que os tecnólogos podem ser apropriadamente descritos como sendo algo mais a assumir, ou está em vias de assumir, as funções de uma elite de poder³²⁴.

O papel do tecnólogo é definir os meios e os objetivos da organização de forma instrumental e sem tomar decisões, ao contrário do tecnocrata (especialista). Um tecnólogo se torna tecnocrata quando ultrapassa os limites do seu trabalho técnico e passa a ganhar poder social³²⁵. Assim, os tecnólogos são essenciais para o funcionamento das instituições, enquanto o empoderamento dos tecnocratas pode ser um grande problema para o projeto democrático.

A tecnocracia pode acabar eliminando o poder e as liberdades das pessoas comuns de influenciar a sociedade, isso porque uma das características de decisões tecnocratas é a rigidez, ou seja, a dificuldade de adaptações a novas situações ou mudanças. Em um primeiro momento, a tecnocracia parece ser neutra ou imparcial, mas parte do princípio de que apenas os especialistas sabem definir e organizar os objetivos da sociedade³²⁶. Com a aplicação apenas da tecnocracia, aumentaria o risco da centralização do poder nas mãos de um pequeno grupo de especialistas e tecnocratas, suprimindo os princípios democráticos de distribuição equitativa do poder e representatividade popular. Este é um dos motivos da dispensabilidade de qualificação escolar mínima para candidaturas a funções junto aos Poderes Executivo e Legislativo, para que os representantes eleitos representem, de fato, o seu povo. Assim, cabe aos interpretes da Constituição com a mediação das instituições, encontrar formatos de equilíbrio, para que tecnocratas e o “cidadão comum” possam ter espaços equitativos, principalmente através de instrumentos de participação política.

³²⁴ MARTINS, Carlos Estevam. *Tecnocracia e capitalismo: a política dos técnicos no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1974. p. 18.

³²⁵ SOUSA, José Pedro Galvão de. *O Estado tecnocrático*. São Paulo: Saraiva, 1973. p. 85

³²⁶ GAMBÁ, João Roberto Gorini. Democracia, Burocracia e Tecnocracia: tensões do projeto moderno. In: CAMPONES, Kelly Cristina Campones (coord.). *Teoria e Prática da Ciência Política*. Ponta Grossa: Atena Editora, 2018. p. 83-84.

Jürgen Habermas, quando trata sobre o debate entre técnica e ciência, interpreta a tecnocracia a partir de um horizonte teórico weberiano. Para o autor, a tecnocracia é considerada uma nova etapa da dominação burocrática, que já não seria mais racionalizada apenas pelos critérios da divisão do trabalho, mas por competências estruturadas pelo advento das novas tecnologias³²⁷. No mundo globalizado, decorrente de um sistema de desenvolvimento capitalista, na iniciativa privada, o fenômeno da tecnocracia acabou tornando um modelo ideal de governança. Apesar disso, o modelo de democracia representativa, especificamente junto ao Poder Legislativo, não pode seguir essa mesma tendência, caso contrário, seria criado um novo modelo de política, dissolvendo o problema da decisão e tornando-a dependente dos tecnocratas mais eficientes³²⁸. Tais considerações levaram Habermas a afirmar que:

Assim como a investigação sistemática e sobretudo a teoria da decisão proporcionam não só novas técnicas para a prática política e melhoram assim os instrumentos tradicionais, mas também racionalizam a decisão enquanto tal por meio de estratégias calculadas e automatismos no processo de decisão, assim também parece, em igual medida, prevalecer sobre a decisão dos líderes a coação dos especialistas. No surgimento de uma tradição que remonta a Bacon, passando por Saint Simon, quer hoje abandonar-se, pois, a determinação decisionista das relações entre saber especializado e prática política, em favor de um modelo tecnocrático. A relação de dependência do especialista relativamente ao político parece ter-se invertido – este último torna-se órgão executor de uma inteligência científica que desenvolve, sob circunstâncias concretas, a coação material tanto das técnicas e fontes auxiliares disponíveis como das estratégias de otimização e dos imperativos de controle. Se é possível racionalizar a decisão de questões práticas como uma escolha em situações de insegurança até ao ponto de ficar eliminada a “simetria da perplexidade” (Rittel) e assim gradualmente também a problemática da decisão em geral, então, a actividade decisora que resta efectivamente ao político no Estado técnico é apenas fictícia. Em todo o caso, ele seria como que o tapa-buracos de uma racionalização ainda imperfeita da dominação, em que a iniciativa transitaria sempre para a análise científica e a planificação técnica. O Estado parece ter de abandonar a substância da dominação em favor de uma inserção eficiente das técnicas disponíveis no enquadramento de estratégias impostas pelas próprias coisas – ele parece já não continuar a ser um aparelho para imposição coactiva de interesses infundáveis em termos decisionistas, para se transformar num órgão de uma administração integralmente racional³²⁹.

A credibilidade da esfera política está gradualmente sendo ofuscada pelos resultados científicos e estudos técnicos, que os profissionais especialistas passaram a desempenhar um papel determinante na formulação de políticas e principalmente nas decisões. Alessandro Pinzani, ao explorar o discurso tecnocrático, ressalta a despersonalização da política, isso porque percebe-se que as decisões passaram a ser tomadas como consequências necessárias de

³²⁷ HABERMAS, Jürgen. *Técnica e ciência como “ideologia”*. Lisboa: Edições 70, 1993. p. 107.

³²⁸ BAGGIO, Roberta Camineiro; FARIA, Maristela Medina. O Supremo Tribunal Federal entre o Direito e a Tecnocracia Científica: o caso do Amianto. *Revista de Direito Brasileira*, Florianópolis, v. 23, n. 9, p. 112-131, 2019. p. 114.

³²⁹ HABERMAS, Jürgen. *Técnica e ciência como “ideologia”*. Lisboa: Edições 70, 1993. p. 107-108.

análises técnicas, desvinculando-as de interesses políticos ou partidários³³⁰. Assim, os espaços tradicionais de debate e decisão política e os instrumentos de participação popular perderiam totalmente seu significado original. Por outro lado, políticos que passam a utilizar da tecnocracia para fundamentar suas decisões podem utilizar desta ferramenta como uma espécie de escudo ou defesa, uma vez que justificaria ao seu eleitorado que suas decisões foram baseadas em estudos técnicos e científicos, se desvinculando das críticas e ataques característicos de um jogo político³³¹.

Para Claus Offe, uma das principais críticas a tecnocracia é o fato de que ela promove um processo de diminuição da democracia e despolitização, ou seja, passa a ser uma consequência da civilização científica, o que, inevitavelmente, leva a um declínio e enfraquecimento funcional das instituições democráticas³³². A tecnocracia se coloca como meio eficiente para alcançar todos os problemas, através da aplicação de técnicas e práticas despolitizadas, através da neutralidade, objetividade e racionalidade instrumental. Assim, ela acaba esvaziando o debate político de seu caráter moral e social, entendendo-o meramente como um processo burocrático que deveria seguir padrões científicos³³³.

Um elemento ligado à tecnocracia nas instituições públicas, mas com sua definição própria é a burocracia. A burocracia, quando é adaptada à realidade e responde às novidades trazidas pelos avanços da tecnologia e com o auxílio da inteligência artificial, pode ser uma forte aliada em projetos democráticos que visam criar formas eficientes para a participação popular. Nesse contexto, Leandro Corrêa de Oliveira apresenta como seria a burocracia na sua forma responsiva:

A atuação da burocracia responsiva, inclinada para a inovação, age no sentido de domesticar a incerteza ou, de forma menos pretensiosa, a incorporar a falibilidade nos processos decisórios. Logo, se há um elemento racional na tomada de decisão, com a complexidade do meio ambiente admite-se modelos de pensamento mais flexíveis a adaptáveis a cenários de realidade organizacional de modo a auxiliar que tomadores de decisão possam fazer boas escolhas.³³⁴

³³⁰ PINZANI, Alessandro. Democracia versus tecnocracia: apatia e participação em sociedades complexas. *Lua Nova*, São Paulo, n. 89, p. 135-168, 2013. p. 160.

³³¹ BAGGIO, Roberta Camineiro; FARIA, Maristela Medina. O Supremo Tribunal Federal entre o Direito e a Tecnocracia Científica: o caso do Amianto. *Revista de Direito Brasileira*, Florianópolis, v. 23, n. 9, p. 112-131, 2019. p. 115.

³³² OFFE, Claus. *O dilema político da tecnocracia*. In: *Tecnocracia e Ideologia*. Rio de Janeiro: Biblioteca Tempo Universitário, 1975. p. 70-71.

³³³ ASSIS, Tassiana Vieira de. Democracia enquanto tecnocracia: uma análise da atuação da UNICEF na República Dominicana. In: *JORNADAS INTERNACIONAIS DE PROBLEMAS LATINO-AMERICANOS: LUTAS, EXPERIÊNCIAS E DEBATES NA AMÉRICA LATINA*, 4., 2014, Foz do Iguaçu. Anais [...]. Foz do Iguaçu: Universidade Federal da Integração Latino-Americana, 2014. p. 931.

³³⁴ OLIVEIRA, Leandro Corrêa de. Burocracia Responsiva: planejamento das contratações públicas, processo decisório, accountability e inovação. 2023. In: *ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI BUENOS*

Ao contrário da tecnocracia, que restringe a participação popular e a substitui por decisões de especialistas, a burocracia na sua forma responsiva busca responder de maneira eficiente às necessidades e demandas dos cidadãos, ultrapassando os modelos morosos já experimentados, para que sejam utilizadas formas mais flexíveis e adaptáveis a cenários de realidade organizacional de modo a auxiliar que a partir de opiniões públicas, os agentes públicos possam fazer boas escolhas³³⁵. Assim, da mesma forma como o Poder Judiciário brasileiro utiliza-se da inteligência artificial para auxiliar as suas decisões³³⁶, o Poder Legislativo também pode aprimorar seus mecanismos de participação popular com a IA, sem que para isso, precise substituir o cidadão por um robô.

Os parlamentares podem aprimorar a qualidade das pautas e dos debates, caso consigam colher informações prévias de dados fornecidos pelos próprios cidadãos. Nesse sentido, a IA pode ser uma ferramenta poderosa para auxiliá-los a promover e facilitar a participação popular de diversas maneiras: análise de dados e de opiniões públicas; criação de mecanismos de respostas inteligentes para direcionar o cidadão para utilizar ferramentas específicas e discutir temas que mais lhe agrade; detecção de fake news; entre outras.

A participação popular, através de instrumentos digitais disponibilizados especialmente pelo Poder Legislativo, enfrenta um desafio significativo ao tentar harmonizar a opinião pública do cidadão comum, com um sistema que é hierárquico, burocrático e com influências tecnocráticas e das novas tecnologias. Conclui-se que a tecnocracia deve ser analisada com cuidado principalmente nos locais de decisão pelas instituições políticas. Por outro lado, a burocracia responsiva e a IA pode promover um cenário favorável para reforçar os mecanismos de participação popular via internet, alinhando-os com os princípios democráticos estabelecidos pela CRFB/1988.

AIRES – ARGENTINA, 12., 2023. Anais [...]. Florianópolis: Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito, 2023.

³³⁵ OLIVEIRA, Leandro Corrêa de. Burocracia Responsiva: planejamento das contratações públicas, processo decisório, accountability e inovação. 2023. In: ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI BUENOS AIRES – ARGENTINA, 12., 2023. Anais [...]. Florianópolis: Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito, 2023.

³³⁶ O STF foi um dos pioneiros no uso de Inteligência Artificial (IA) na Administração Pública. Ainda em 2018, lançou a ferramenta “Victor”, para auxiliar o STF na análise dos recursos extraordinários recebidos de todo o país. Em 2022, foi desenvolvida a “RAFA 2030”, que utiliza a IA para apoiar a classificação de casos no STF de acordo com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 da ONU. Já em 2023, foi lançada a “VitorIA”, que permite agrupar processos judiciais por similaridade textual para a identificação de casos aptos a tratamento conjunto ou novos temas de repercussão geral (STF. *STF apresenta relatório com resultado de chamamento público para uso de inteligência artificial*. Disponível em: <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-apresenta-relatorio-com-resultado-de-chamamento-publico-para-uso-de-inteligencia-artificial/>. Acesso em: 25 jun. 2024).

Uma solução possível para o aperfeiçoamento dos mecanismos de participação popular nas casas legislativas do Brasil, seria seguir o exemplo do STF, que lançou o Chamamento Público nº 01/2023, denominado “Inteligência Artificial e Justiça”³³⁷. Este chamamento teve como objetivo permitir a participação dos intérpretes da Constituição e dos tecnólogos no desenvolvimento de protótipos de soluções de IA generativa para a criação de sumários automatizados de processos judiciais no Tribunal³³⁸. Certamente os resultados positivos desta mediação promovida pelo STF serão utilizados por todo o Poder Judiciário brasileiro, com isso, cabe as instituições ligadas ao Poder Legislativo seguir o mesmo caminho, com ferramentas inovadoras para utilização não só no Congresso Nacional, mas pelas Assembleias Legislativas Estaduais e Câmara Municipais, desde que seja destacada que a IA não pode substituir o papel das instituições de assegurar que as decisões políticas sejam tomadas dentro de um contexto de valores democráticos e sem privilégios para especialistas tecnocratas.

4.3. A necessidade de mediação pelas instituições

A representação política no projeto democrático brasileiro, de 1988, deve buscar colocar os candidatos eleitos não como representantes de uma determinada classe, partido político ou grupo social, mas como responsáveis por atender, na medida do possível, às necessidades e demandas colocadas em debate. Essa representação deve ser uma interação contínua e circular entre o povo e o representante, ampliando o papel do eleitor e do político para além do voto, transformando ambos em participantes ativos na interpretação da Constituição³³⁹.

³³⁷ No âmbito do Chamamento Público, 39 pessoas jurídicas foram habilitadas de forma voluntária a apresentar soluções. Destas, 23 concluíram o desenvolvimento e participaram do evento de demonstração de seus protótipos, realizado em 18.12.2023. Foram as seguintes empresas: BlueShift Brasil Ltda; Compass; Uol Tecnologia Ltda; Data Lawyer Insights Tecnologia Ltda. – ME; Delphos Desenvolvimento Ltda; Druid Internet Systems Comércio e Serviços Ltda; Elogroup Consulting Ltda; Ernst & Young Assessoria Empresarial Ltda (EY); Fundação Edson Queiroz; Goshme Soluções para a Internet Ltda (Jusbrasil); H2O.AI; Horus Soluções em TI Ltda; IBM Brasil-Indústria Máquinas e Serviços Limitada; Inforeis Tecnologia Ltda; Inova Simples; Inspira Tecnologia da Informação Ltda; Laboratório Brain (Ciência da Computação) da Universidade Federal de Campina Grande; Lanlink Soluções e Comercialização em Informática S.A.; Palantir Tecnologia do Brasil Ltda; Sem Processo S.A.; Stefanini Consultoria e Assessoria em Informática S/A; Taquiore Tecnologia Conectando Pessoas Ltda; Universidade Federal do Rio de Janeiro/Fundação Coppetec; Xertica Brasil Ltda (STF. *STF apresenta relatório com resultado de chamamento público para uso de inteligência artificial*. Disponível em: <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-apresenta-relatorio-com-resultado-de-chamamento-publico-para-uso-de-inteligencia-artificial/>. Acesso em: 25 jun. 2024).

³³⁸ No âmbito do Chamamento Público, 39 pessoas jurídicas foram habilitadas a apresentar soluções. Destas, 23 concluíram o desenvolvimento e participaram do evento de demonstração de seus protótipos, realizado em 18.12.2023. Ao final, 22 empresas remeteram os sumários gerados para avaliação jurídica (STF. *STF apresenta relatório com resultado de chamamento público para uso de inteligência artificial*. Disponível em: <https://noticias.stf.jus.br/postsnoticias/stf-apresenta-relatorio-com-resultado-de-chamamento-publico-para-uso-de-inteligencia-artificial/>. Acesso em: 25 jun. 2024).

³³⁹ URBINATI, Nadia. O que torna a representação democrática? *Lua Nova*, São Paulo, v. 67, p. 191-228, 2006.

De acordo com o relatório publicado pelo Instituto Internacional para a Democracia e Assistência Eleitoral (IDEA)³⁴⁰, que avaliou o estado global da democracia no ano de 2023, a democracia em todo o mundo vem enfrentando momentos marcados por uma complexidade e desigualdade sem precedentes³⁴¹. Para o instituto, a democracia foi enfraquecida em diversas partes do mundo, em pelo menos algum indicador de desempenho democrático verificado por este instituto. A análise do relatório denominado como “O estado global da Democracia 2023: os novos freios e contrapesos”³⁴², revela que, apesar dos desafios enfrentados, podemos ter esperança, porque foram observados sinais de resistência democrática e avanços em diversos países em algumas dessas situações: “representação democrática”, “direitos fundamentais”, “estado de Direito” e “participação política”.

O relatório publicado pelo IDEA propõe uma série de recomendações políticas focadas no fortalecimento das instituições que exercem o controle da democracia. Entre elas, destacam-se o apoio a processos eleitorais justos, a promoção da transparência legislativa, o reforço das defesas contra a regressão democrática e contra o autoritarismo, assim como a proteção e promoção dos espaços destinados a participação popular. Essas medidas são fundamentais para garantir que a democracia não apenas sobreviva, mas também prospere, atravessando os desafios contemporâneos com resiliência e adaptabilidade³⁴³.

Em 2022, por exemplo, o IDEA foi convidado pelo TSE para realizar duas missões eleitorais no Brasil, com o objetivo de auxiliar a justiça eleitoral no segundo turno das eleições presidenciais. Na ocasião, a delegação deste instituto realizou reuniões com representantes de instituições públicas e privadas brasileiras, representantes de candidatos, pesquisadores e com representantes da mídia, com o principal objetivo de garantir o fortalecimento da democracia no Brasil, para atestar que o processo eleitoral transcorresse com segurança, confiança, profissionalismo e imparcialidade³⁴⁴.

³⁴⁰ O Congresso Nacional aprovou o texto dos Estatutos do Instituto Internacional para a Democracia e a Assistência Eleitoral - IDEA por meio do Decreto Legislativo nº 42, de 11 de março de 2016 e o Governo Federal através do Decreto nº 8.715, de 19 de abril de 2016, promulgou os Estatutos do IDEA, com sede em Estocolmo, Suécia. Como uma organização intergovernamental comprometida com o fortalecimento da democracia, o IDEA desempenha um papel importante ao oferecer suporte e assistência técnica aos órgãos eleitorais em todo mundo.

³⁴¹ INTERNATIONAL INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE – IDEA. The new checks and balances. *Idea*, Estocolmo, 2023. Disponível em: <https://www.idea.int/gsod/2023/>. Acesso em: 12 jun. 2024.

³⁴² INTERNATIONAL INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE – IDEA. The new checks and balances. *Idea*, Estocolmo, 2023. Disponível em: <https://www.idea.int/gsod/2023/>. Acesso em: 12 jun. 2024.

³⁴³ INTERNATIONAL INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE – IDEA. Latin America and Caribbean. Disponível em: <https://www.idea.int/region/latin-america-caribbean>. Acesso em: 30 mar. 2024.

³⁴⁴ A delegação do IDEA que veio ao Brasil para auxiliar a justiça eleitoral brasileira no segundo turno das eleições presidenciais, foi liderada pelos ex-presidentes da Bolívia, Carlos Mesa, e da Costa Rica, Carlos Alvarado, além

Desta forma, a internet e as novas tecnologias devem ser utilizadas como um instrumento capaz de reconfigurar a realidade e influenciar diretamente a democracia e o exercício da cidadania³⁴⁵. As inovações digitais, por sua vez, são essenciais para criar ferramentas democráticas inclusivas, que fortalecem o poder dos cidadãos. Diante disso, surge a necessidade urgente de mediação pelas instituições, com o objetivo de priorizar a discussão sobre este tema ou até mesmo buscar incluir a democracia digital como princípio fundamental. Na área acadêmica, a tendência já vem sendo observada pelas universidades, que passaram a incluir conteúdos relacionados ao direito digital na matriz curricular³⁴⁶, portanto, para enfrentar os desafios democráticos contemporâneos, é fundamental que as instituições passem a adotar mecanismos inovadores e adotem a mediação na definição de ações conjuntas.

Na atualidade, os computadores, celulares, *tablets*, entre outros tipos de aparelhos eletrônicos conectados à internet, tornaram-se meios universais tanto para o trabalho quanto para o lazer. Tanto os especialistas quanto os leigos têm a capacidade de realizar pesquisas em tempo real e obter informações sem necessidade de intermediadores físicos. Diante de tantas transformações, questiona-se se a internet eliminou absolutamente a necessidade de mediadores tradicionais, na captação e disseminação de informação?³⁴⁷ Conclui-se que a resposta é não, caso contrário, não teria nenhum sentido tamanha discussão sobre a regulação da internet e dos possíveis avanços nos instrumentos de participação política.

Conforme já abordado nos capítulos anteriores, a democracia digital é uma realidade que chegou antes mesmo da sua definição jurídica. Sendo assim, cabe às instituições o dever de oferecer caminhos e soluções para a sua melhor aplicabilidade de forma constitucional e democrática. As instituições que desempenham um papel na mediação da democracia digital ou analógica são variadas e nela podem ser incluídas: entidades governamentais (Executivo, Legislativo, Judiciário), tribunais de contas, Ministério Público, cartórios, polícias, Defensoria Pública, agências reguladoras, ONGs, organizações internacionais, entidades de classe,

de ser composto pela ex-senadora do Uruguai Mónica Xavier, do ex-senador do Paraguai Diego Abente, do ex-senador do Chile Sergio Bitar, do diretor do Instituto para a América Latina e o Caribe Daniel Zovatto, do diretor no Paraguai Salvador Romero Ballivián e Mauricio Barbosa, assistente de programa. (IDEA. Instituto Internacional para a Democracia e a Assistência Eleitoral. *IDEA auxilia no segundo turno das eleições presidenciais no Brasil*. Disponível em: www.idea.int/news/international-idea-assists-second-round-presidential-election-brazil. Acesso em: 14 maio 2024).

³⁴⁵ CASTELLS, Manuel. *Redes de indignação e esperança: movimentos sociais na era da internet*. São Paulo: Companhia das Letras, 2017.

³⁴⁶ Exemplos de Faculdades de Direito que contém disciplina relacionada ao “direito digital” em sua matriz curricular: Faculdade de Direito do Sul de Minas (direitos e novas tecnologias); Universidade de São Paulo (direito digital); Mackenzie (ciência, tecnologia e Sociedade no Direito); e PUC (direito cibernético).

³⁴⁷ FLICHY, Patrice. *Redes digitais: um mundo para os amadores. Novas relações entre mediadores, mediações e mídiatizações*. Santa Maria: UFSM, 2016. p. 18.

instituições educacionais, jornalismo, órgãos de gestão eleitoral, igrejas, clubes, federações e grupos ou movimentos que desempenhe o papel de garantir o fortalecimento da democracia.

No Brasil, a abstração da lei, juntamente com a discricionariedade judicial e a interpretação por outros atores, já não oferecem soluções completas. O paradigma jurídico que na modernidade transitou do foco na lei para o juiz, agora se desloca para o caso concreto, buscando a melhor solução adaptada às circunstâncias específicas do problema a ser resolvido³⁴⁸. Exemplos de instituição de destaque no cenário nacional, que busca a mediação entre as instituições, foram promovidos pelo Supremo Tribunal Federal (STF), quando mediou e instituiu o PCD³⁴⁹ e criou Chamamento Público para aperfeiçoar os trabalhos através da IA³⁵⁰. Assim como fez o STF, as demais instituições, especialmente ligadas ao Poder Legislativo, também podem através do debate, colaborarem entre si, para superar os desafios que a democracia digital oferece.

A mediação deve ser entendida como um processo de transmissão de ideias, valores e comportamentos que facilitam a aquisição de conhecimentos e a formação de novas identidades e posições sociais. Os mediadores devem ser vistos como agentes de emancipação, para que através de conhecimentos adquiridos em diferentes setores ou órgãos, possam oferecer um entendimento mais profundo sobre determinado tema para ao fim propor as melhores soluções³⁵¹.

Sabe-se que o conflito é inerente à vida humana, representando oportunidades de se aprimorar relações, seja pela sua transformação ou na resolução, contudo, especialmente na cultura brasileira, o conflito é visto muitas vezes como algo negativo, que deve ser sanado o mais brevemente possível e, de preferência, por um terceiro estranho à disputa. Isto reflete uma sociedade que não aprendeu a dialogar e a solucionar suas próprias questões de modo democrático, na qual todos têm oportunidades da fala, mas a mediação não se limita a uma técnica direcionada a resolução de conflitos ou celebração de acordo entre pessoas que conflitaram. Em bases dialogais, a mediação será tomada como mecanismo voltado a construir uma cultura fraterna, ambiente onde as pessoas e os grupos possam realizar-se com autonomia, considerando suas diferenças, dificuldades e alteridades. De qualquer modo, além de um

³⁴⁸ BARROSO, Luis Roberto. Fundamentos teóricos e filosóficos do novo direito constitucional brasileiro: pós-modernidade, teoria crítica e pós-positivismo. *Revista Diálogo Jurídico*, Salvador, v. 1, n. 6, p. 11-47, 2001.

³⁴⁹ O Programa de Combate a Desinformação (PCD) mediado pelo Supremo Tribunal Federal (STF) com a participação de dezenas de instituições foi melhor abordado no subcapítulo 3.1. desta dissertação.

³⁵⁰ O Chamamento Público nº 01/2023 criado pelo SFT foi melhor abordado na parte final do subcapítulo 4.2. desta dissertação.

³⁵¹ NEVES, Delma Pessanha. Políticas Públicas: Mediação e Gestão de Demandas Sociais. *Retratos de Assentamentos*, Araraquara, v. 13, n. 1, p. 171-206, 2010. p. 183-184.

mecanismo voltado para resolver conflitos interindividuais, a mediação potencializa a interação comunitária ou entre instituições públicas³⁵². Luis Alberto Warat, também apresenta a mediação para além da mera resolução de conflitos, encarando-a como capaz de promover uma abordagem pedagógica, uma estratégia educativa, como a realização política da cidadania, dos direitos humanos e da democracia³⁵³.

Para Delma Pessanha Neves, as pesquisas acadêmicas sobre mediação na democracia têm introduzido importantes reflexões sobre como as instituições podem facilitar a interação entre o Estado e os cidadãos em contextos democráticos. Apesar desse desenvolvimento teórico, ainda existe uma lacuna no tratamento prático desses processos de mediação. Países como o Brasil, que contém desigualdades sociais e uma imensa extensão territorial, tornam-se essenciais que as instituições assumam um papel ativo de modo a garantir que os mecanismos de participação popular sejam não apenas acessíveis, mas também efetivamente inclusivos e representativos. Assim, a mediação institucional não é considerada apenas uma necessidade, mas uma urgência para a garantia de uma democracia digital eficiente³⁵⁴.

Nesse sentido, a necessidade de mediação pelas instituições passa a ser necessária e urgente, na medida em que a democracia se torna cada dia mais eletrônica, digital e com interferências tecnocratas ou pela IA. O equilíbrio entre a autonomia do mundo digital e a supervisão das instituições democráticas deve ser mediado e definido, especialmente no que se refere à garantia de mecanismos de participação popular, na busca de uma democracia que seja representativa, participativa e principalmente inclusiva.

³⁵² BERTASO, João Martins; TABORDA, Alini Bueno dos Santos. Mediação, sensibilidade e cidadania: componentes estruturais de sustentabilidade comunitária. *Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas*, Pouso Alegre, v. 35, n. 1, p. 273-288, 2019. p. 275-277.

³⁵³ WARAT, Luis Alberto. *O ofício do mediador*. Florianópolis: Habitus, 2001. p. 88.

³⁵⁴ NEVES, Delma Pessanha. Políticas Públicas: Mediação e Gestão de Demandas Sociais. *Retratos de Assentamentos*, Araraquara, v. 13, n. 1, p. 171-206, 2010. p. 171.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O principal atributo que define um governo como democrático é o modelo de representação tradicional, que assegura, constitucionalmente, a escolha dos representantes dos Poderes Executivo e Legislativo por meio de eleições periódicas, nas quais o povo exerce o direito ao voto direto, secreto e de igual valor. Todavia, o que qualifica e fortalece as democracias representativas e participativas, como a brasileira, é a disponibilização de instrumentos que promovam a participação popular ativa, permitindo ao cidadão fiscalizar, opinar, debater e sugerir pautas aos representantes eleitos.

Na atualidade, as novas tecnologias e a internet oferecem tanto oportunidades para uma maior participação política, quanto desafios a serem superados. A eficácia dos instrumentos de democracia digital, especificamente junto ao Poder Legislativo, depende não apenas da disponibilidade tecnológica, mas também de um ambiente político incentivador e acessível. Sendo assim, é necessário que as instituições estejam dispostas a aderir aos modelos de instrumentos postos à sua disposição e utilizar métodos eficientes para criação de políticas públicas de incentivo à participação política e para o combate à exclusão digital.

Quanto às hipóteses propostas inicialmente para esta pesquisa, não é uma tarefa simples analisar os impactos de uma democracia digital, em um país com tamanha desigualdade social como o Brasil, onde uma parcela considerável da população não possui condições mínimas de subsistência, quem dirá o livre acesso ou o conhecimento técnico mínimo para manusear os instrumentos de democracia digital. Os registros estatísticos do TSE demonstram que o percentual de cidadãos brasileiros que não exercem o direito e o dever de votar nas eleições é uma característica, que dificilmente a internet e a tecnologia serão capazes de resolver de forma imediata. Isso porque a participação democrática tende a se manter limitada às mesmas pessoas que já tinham propósito de participar e discutir política por meios tradicionais (não virtuais), ou seja, o que se percebe é que as desigualdades de participação analógica ou *offline* refletem em desigualdades de participação digital.

Portanto, o número de abstenções nas eleições brasileiras não é um fator predominante para uma possível insuficiência do modelo de democracia representativa, isso porque o percentual de abstenções vem se mantendo de forma recorrente em todas as eleições de 16% a 22%. Nesse sentido, a possível alteração do texto constitucional brasileiro para transição do voto obrigatório para o voto facultativo é uma proposta viável e merece maior atenção e contribuições acadêmicas sobre os riscos e benefícios para a democracia representativa. Apesar das críticas e possíveis desvantagens, o voto facultativo pode ser visto como um reflexo mais

verdadeiro da vontade popular na escolha de seus representantes, entre outras vantagens que já foram defendidas pelo ministro do STF Luis Roberto Barroso em um artigo publicado na Folha de São Paulo em dezembro de 2020³⁵⁵.

Como a representatividade não é único fator que mede a qualidade das democracias, apesar da dificuldade de acesso às novas tecnologias e à internet por uma parcela da população brasileira, é possível que as instituições aperfeiçoem os modelos existentes de participação popular, não para tornar obrigatória, mas para despertar o interesse em opinar, criticar, fiscalizar e debater temas em discussão no parlamento, deixando de ser um mero eleitor expectador. O Programa de Combate à Desinformação (PNED)³⁵⁶, pode ser considerado um resultado positivo, decorrente de um complexo processo de articulação política envolvendo diversos setores da sociedade brasileira. Entre os eixos estruturantes e objetivos propostos pelo PNED, a inclusão digital, se efetivamente executada, certamente surtirá reflexos a longo prazo na qualidade não só da educação, mas também da democracia brasileira. Trata-se de uma norma recentemente promulgada, que depende da mobilização das instituições em todos seus níveis (federal, estadual e municipal), portanto, “se executada”, surtirá resultados positivos para a democracia.

No que se refere à importância do agir comunicativo, a democracia digital deve despertar o interesse não só do povo ativo, mas também dos intérpretes da Constituição, que, através da mediação com as instituições, poderão aperfeiçoar os instrumentos de democracia digital ou criar novas ferramentas, tornando mais acessíveis e eficientes. Exemplos de mobilização nacional que surtiu efeito positivo para a democracia, foi o Programa de Combate à Desinformação (PCD) e o Chamamento Público nº 01/2023 denominado “inteligência artificial e justiça”, ambos propostos e mediados pelo STF, com a presença de diversas instituições e setores da sociedade nacional e internacional. Apesar deste programa e do chamamento não terem partido do Poder Legislativo, tratam-se de exemplos de iniciativas importantes da Corte Constitucional brasileira em defesa e preservação do Estado Democrático de Direito, que podem e devem servir como exemplo para novas mobilizações, através da mediação pelas próprias instituições brasileiras. Assim, para que a democracia digital seja

³⁵⁵ BARROSO, Luis Roberto. País iniciou transição para o voto facultativo, que é o ideal. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 7 dez. 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/12/pais-iniciou-transicao-para-o-voto-facultativo-que-e-o-ideal-diz-barroso-presidente-do-tse.shtml>. Acesso em: 15 jun. 2024.

³⁵⁶ BRASIL. Censo Escolar da Educação Básica 2022: resumo técnico. Brasília, DF: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2023. BRASIL. Lei nº 14.533, de 11 de janeiro de 2023. Institui a Política Nacional de Educação Digital e altera as Leis nºs 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), 9.448, de 14 de março de 1997, 10.260, de 12 de julho de 2001, e 10.753, de 30 de outubro de 2003. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 22 dez. 2023.

utilizada como mecanismo para fortalecer a representatividade e a participação popular no processo democrático, as instituições devem atuar como mediadoras no aperfeiçoamento dos instrumentos de democracia representativa e participativa. Isso implica adaptar os processos existentes, principalmente junto ao Poder Legislativo de Câmaras Municipais, Câmara Distrital e Assembleias Legislativas Estaduais, para modernizar ou criar novos mecanismos que possam permitir e garantir que a participação política seja inclusiva e transparente, com facilidade de acesso e com políticas públicas que estimulem a sua utilização, evitando assim que os reflexos da democracia digital se tornem meios de exclusão de classes, de manipulação da opinião pública ou que seja substituído pela tecnocracia ou pela inteligência artificial.

O Brasil possui 5.570 Câmaras Municipais, 26 Assembleias Legislativas Estaduais, 1 Câmara Legislativa do Distrito Federal, além do Congresso Nacional composto pela Câmara dos Deputados e Senado Federal, sem contar os demais órgãos vinculados, como Tribunais de Contas, Ministério Público, entre outros. Com raríssimas exceções, os layouts e sistemas de participação política digitais, busca de legislações, portais de transparência pública, bem como os demais serviços disponibilizados pelos parlamentos possuem plataformas semelhantes. Muito pelo contrário, as plataformas são totalmente diferentes, fator que dificulta o acesso e desestimula a utilização.

Conforme dados estatísticos da Câmara dos Deputados apresentado no subcapítulo 3.2, mesmo com diversas mensagens e informações propagadas em redes sociais na atualidade, a maioria dos internautas interessados em notícias ou dados da Câmara dos Deputados, buscam conferir a autenticidade das informações através do portal eletrônico oficial da instituição, o que reforça a importância da facilidade de acesso nas plataformas de cada casa legislativa. O exemplo de um portal único do Poder Legislativo da Estônia apresentado no subcapítulo 3.3, com facilidade de acesso e linguagem simples, pode e deve ser um exemplo a ser seguido pelas instituições brasileiras.

É bem verdade que a infinidade de plataformas digitais não é um problema enfrentado apenas no Poder Legislativo brasileiro. No Poder Judiciário o tema também é bastante controverso, devido aos desafios com a utilização de plataformas diferentes de processo eletrônico pelos Tribunais, o que pode dificultar o acesso não apenas dos operadores do Direito, mas de toda a população que tem o direito de acompanhar os andamentos processuais que tenham interesse. Entretanto, a criação de ações pelo Poder Executivo no sentido de criar sistemas ou plataformas de utilização obrigatória por todas as unidades da federação é um fator positivo para facilitar o acesso. O Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) é um exemplo de plataforma criada pelo Governo Federal para unificar todos os procedimentos

licitatórios do Brasil, com o principal objetivo de centralizar e disponibilizar informações sobre as contratações públicas realizadas por todos os entes federativos no Brasil, além de oferecer maior transparência, eficiência e padronização aos processos de licitação e contratação no setor público, e principalmente para facilitar o acesso de fornecedores e cidadãos a essas informações.

O pacto federativo e a autonomia dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário em todos seus níveis, conforme constante na CRFB/1988, poderia ser considerado como uma suposta barreira ou possível inconstitucionalidade a ser enfrentada pelos intérpretes da Constituição. Porém, qualquer ação ou sistema que objetive o aprimoramento e o fortalecimento da democracia na sua forma tradicional ou digital não deve ser objeto de debate de possível inconstitucionalidade, isso porque, a democracia digital não deve ser considerada com um novo tipo ou modelo, mas sim como o aprimoramento dos mecanismos já existentes, através das novas tecnologias.

As medidas recém implantadas, especialmente no âmbito do Poder Executivo Federal, demonstram que com a participação dos interpretes da Constituição e com mediação pelas instituições é possível a criação de ações e regulamentações normativas que permitam a criação de sistemas padronizados para o aperfeiçoamento dos instrumentos de democracia representativa e participativa e facilite o acesso da população. O PNCP, ao unificar em um só portal o acesso às informações sobre contratações públicas no Brasil, ilustra como a criação de plataformas centralizadas e padronizadas pode melhorar a transparência e a eficiência nos processos de participação popular. Apesar da infinidade de diferenças social, financeira, populacional e territorial entre o Brasil e a Estônia, no que se refere aos resultados advindos da democracia digital, a experiência estoniana demonstra que ações e ferramentas tecnológicas com padrões unificados de democracia digital podem ser capazes de incentivar a participação política da população.

É necessário reconhecer que a mediação institucional será fundamental para que os avanços tecnológicos contribuam para o fortalecimento da democracia participativa e para o aperfeiçoamento do projeto democrático brasileiro. Como ficou demonstrado durante a pesquisa, a tecnologia, por si só, não garante a inclusão ou a ampliação da participação popular. Cabe às instituições adaptar os mecanismos de participação digital de maneira a torná-los mais acessíveis e inclusivas. A experiência de países como a Estônia, com sua padronização de plataformas e instrumentos digitais, demonstra que ações coordenadas e unificadas podem incentivar uma participação política mais ativa e diversa. No entanto, as especificidades brasileiras, especialmente no que tange às desigualdades sociais, territoriais e econômicas,

impõem desafios adicionais que devem ser enfrentados através de políticas públicas devidamente coordenadas e com método eficiente, a exemplo da Política Nacional de Educação Digital (PNED).

Por fim, para que a democracia digital não apenas amplie o debate público, mas também fortaleça as bases da democracia representativa, será imprescindível que as instituições assumam o papel de facilitadoras, garantindo que os avanços tecnológicos sejam utilizados para fomentar uma participação política efetivamente inclusiva, transparente e acessível, sem reproduzir ou ampliar as desigualdades preexistentes.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Débora Cristina Rezende de. *Repensando a representação política e legitimidade democrática: entre a unidade e a pluralidade*. Tese (Doutorado em Ciência política) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2011.

ALVIM, Frederico Franco. O peso da imprensa na balança eleitoral. Efeitos, estratégias e parâmetros para o exame da gravidade das circunstâncias em hipóteses de uso indevido dos meios de comunicação social. *Resenha Eleitoral*, Florianópolis, v. 20, n. 2, p. 33-60, 2017.

ASSENCIO, Sandro. *Comunicação e cultura: os pressupostos da “guinada linguístico-pragmática” da teoria do agir comunicativo de Jürgen Habermas*. Tese (Doutorado em Comunicações e Artes) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

ASSIS, Tassiana Vieira de. Democracia enquanto tecnocracia: uma análise da atuação da UNICEF na República Dominicana. *In: JORNADAS INTERNACIONAIS DE PROBLEMAS LATINO-AMERICANOS: LUTAS, EXPERIÊNCIAS E DEBATES NA AMÉRICA LATINA*, 4., 2014, Foz do Iguaçu. Anais [...]. Foz do Iguaçu: Universidade Federal da Integração Latino-Americana, 2014.

ATRICON. Radar da Transparência Pública: o maior portal de acesso a informações públicas do Brasil. *Programa Nacional de Transparência Pública*, Brasília, DF, 2002. Disponível em: <https://radardatransparencia.atricon.org.br/radar-da-transparencia-publica.html>. Acesso em: 13 maio 2024.

AUAD, Denise; PEDROSA, João Hernandes; MARTIMIANO, Maria de Lourdes; TANGANELLI, Rogério Ferrari. Mecanismos de participação popular no Brasil: plebiscito, referendo e iniciativa popular. *Revista Brasileira de Direito Constitucional*, Santos, v. 3, p. 291-323, 2004.

AVRITZER, Leonardo. The different designs of public participation in Brazil: deliberation, power sharing and public ratification. *Critical Policy Studies*, London, vol. 6, n. 2, p. 113-127, 2012.

BAGGIO, Roberta Camineiro; FARIA, Maristela Medina. O Supremo Tribunal Federal entre o Direito e a Tecnocracia Científica: o caso do Amianto. *Revista de Direito Brasileira*, Florianópolis, v. 23, n. 9, p. 112-131, 2019.

BALESTERO, Gabriela Soares. *O resgate da democracia participativa e deliberativa como mecanismo legitimador do exercício dos poderes estatais*. São Paulo: Lexia, 2012.

BARROS, Antônio Teixeira; BERNARDES, Cristiane Brum; RODRIGUES, Malena Rehbein. Comunicação pública e participação política: o caso do Disque-Câmara. *Revista Estudos de Comunicação*, Brasília, DF, v. 13, p. 159-169, 2012.

BARROSO, Luis Roberto. Fundamentos teóricos e filosóficos do novo direito constitucional brasileiro: pós-modernidade, teoria crítica e pós-positivismo. *Revista Diálogo Jurídico*, Salvador, v. 1, n. 6, p. 11-47, 2001.

BARROSO, Luís Roberto. Liberdade de expressão versus direitos da personalidade. Colisão de direitos fundamentais e critérios de ponderação. *In: SARLET, Ingo Wolfgang (org.). Direitos*

fundamentais, informática e comunicação: algumas aproximações. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007.

BARROSO, Luis Roberto. País iniciou transição para o voto facultativo, que é o ideal. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 7 dez. 2020. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/12/pais-iniciou-transicao-para-o-voto-facultativo-que-e-o-ideal-diz-barroso-presidente-do-tse.shtml>. Acesso em: 15 jun. 2024.

BARROSO, Rosana Carrijo. Da democracia formal à democracia substancial. *Revista de Direitos Fundamentais & Democracia*, Curitiba, v. 1, p. 1-16, 2007.

BELTRÃO, Demétrius Amaral; GUIMARÃES, Henrique Cassalho; GARRONI, Luiza Muniz. Democracia representativa e o paradoxo brasileiro: contributo para uma cidadania ativa. *Ratio Juris*, Pouso Alegre, v. 3, n. 1, p. 41-58, 2020.

BENEVIDES, Maria Victória de Mesquita. *A cidadania Ativa: Referendo, Plebiscito e Iniciativa Popular*. 3. ed. São Paulo: Editora Ática, 1998.

BERTASO, João Martins; TABORDA, Alini Bueno dos Santos. Mediação, sensibilidade e cidadania: componentes estruturais de sustentabilidade comunitária. *Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas*, Pouso Alegre, v. 35, n. 1, p. 273-288, 2019.

BEZERRA, Tiago José de Souza Lima. *A constitucionalização da democracia digital no direito brasileiro: a regulação das políticas e estratégias de governança digital na Administração Pública Federal*. 2020. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2020.

BITTAR, Eduardo Carlos Bianca. *Democracia, Justiça e Direitos Humanos: estudos de teoria crítica e filosofia do direito*. São Paulo: Saraiva, 2011.

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. Lisboa: Dom Quixote, 1988.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BOBBIO, Norberto. *Liberalismo e democracia*. 6. ed. São Paulo: Brasiliense, 2013.

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de política*. 11. ed. Brasília, DF: Ed. UnB, 1998.

BOGOSSIAN, Andre Martins; DE LUCA, Alexandre. O que é bom e o que poderia ser melhor – propostas para a Reforma Política. *Revista Brasileira de Estudos Constitucionais*, Belo Horizonte, v. 9, n. 32, p. 1023-1045, 2015.

BONAVIDES, Paulo. *A Constituição aberta*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

BONAVIDES, Paulo. A globalização que interessa. *Revista da Academia Brasileira de Letras Jurídicas*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 10, p. 9-11, 1996.

BONAVIDES, Paulo. *Ciência Política*. 21 ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 30 ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

BONAVIDES, Paulo. *Teoria Constitucional da democracia participativa: por um direito constitucional de luta e resistência; por uma Nova Hermenêutica; por uma repolitização da legitimidade*. São Paulo: Malheiros, 2001.

BORGES, Luiz Cláudio. O conceito de povo no regime constitucional democrático brasileiro. *Revista do Instituto do Direito Brasileiro*, Lisboa, v. 2, n. 13, p. 14777-14790, 2013.

BRANDÃO, Walternor. *Fóruns do portal e-Democracia: uma análise da discussão de argumentos online*. Dissertação DE Mestrado em Poder Legislativo. Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), 2015.

BRASIL [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. *Censo Escolar da Educação Básica 2022: resumo técnico*. Brasília, DF: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2023.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 85, de 26 de fevereiro de 2015. Altera e adiciona dispositivos na Constituição Federal para atualizar o tratamento das atividades de ciência, tecnologia e inovação. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF: 3 mar. 2015.

BRASIL. Lei n. 10.406, 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 11 jan. 2002.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 1 abr. 2021.

BRASIL. Lei nº 14.533, de 11 de janeiro de 2023. Institui a Política Nacional de Educação Digital e altera as Leis nºs 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), 9.448, de 14 de março de 1997, 10.260, de 12 de julho de 2001, e 10.753, de 30 de outubro de 2003. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 22 dez. 2023.

BRASIL. Resolução da Câmara dos Deputados nº 49, de 17 de dezembro de 2013. Estabelece a estrutura temporária da Liderança do Partido Republicano da Ordem Social e da Liderança do Solidariedade; cria o Laboratório Ráquer; e dá outras providências. *Diário da Câmara dos Deputados*, Brasília, DF, 18 dez. 2013.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Programa de Combate a Desinformação*. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/desinformacao/>. Acesso em: 13 maio 2024.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. *Resolução nº 742, de 27 de agosto de 2021. Institui o Programa de Combate à Desinformação no âmbito do Supremo Tribunal Federal*. Brasília, DF: Diário da Justiça Eletrônico, 30 ago. 2021.

BRUGGER, Winfried. Proibição ou Proteção do Discurso ao Ódio? Algumas Observações sobre o Direito Alemão e o Americano. *Revista de Direito Público*, vol. 1, n. 15, p. 117-136, 2007.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Quadro de referência de uma política pública. *Primeiras linhas de uma visão jurídico-institucional. O direito na fronteira das políticas públicas*. São Paulo: Páginas e Letras, 2015.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Método e aplicações da abordagem Direito e Políticas Públicas (DPP). *Rei-Revista Estudos Institucionais*, v. 5, n. 3, p. 791-832, 2019.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Participe: portal e-Democracia será reestruturado*. Disponível em: www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/participe/portal-e-democracia-sera-reestruturado. Acesso em: 9 abr. 2024.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Portal da Câmara dos Deputados. Biografia de Jair Bolsonaro*. Disponível em: www.camara.leg.br/deputados/74847/biografia. Acesso em: 10 dez. 2023.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Portal e-Democracia será reestruturado: Breve Histórico do E-Democracia*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2022. Disponível em: www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/participe/portal-e-democracia-sera-reestruturado. Acesso em 16 dez. 2023.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Portal e-Democracia*. Disponível em: www.edemocracia.leg.br. Acesso em: 2 abr. 2024.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Relatórios de participação popular. Relatórios de 2023: consolidado do ano*. Disponível em: www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/participe/relatorios-participacao/relatorios-1. Acesso em: 9 abr. 2024.

CÂMARA MUNICIPAL DE POMPEIA. *e-Democracia da Câmara Municipal de Pompeia*. Pompeia, 2024. Disponível em: <https://edemocracia.pompeia.sp.leg.br>. Acesso em: 14 maio 2024.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional*. 5. ed. São Paulo: Almedina, 2003.

CANUTO, Luiz Cláudio. Agência Câmara de Notícias. *Câmara inaugura Laboratório Hacker nesta quarta-feira. Câmara Notícias, 18 fev. 2014*. Disponível em: www.camara.leg.br/noticias/426889-camara-inaugura-laboratorio-hacker-nesta-quarta-feira. Acesso em: 01 abr 2024.

CAPUCELLI, Rodrigo Crepaldi Perez; BEÇAK, Rubens. O Constitucionalismo Democrático no Brasil: Entre a crise da representatividade e a participação. *Revista Brasileira de Filosofia do Direito*, Florianópolis, v. 3, n. 2, p. 56-74, 2017.

CARVALHO, Luís Gustavo Grandinetti Castanho. *Direito de informação e liberdade de expressão*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

CASTELLS, Manuel. *Redes de indignação e esperança: movimentos sociais na era da internet*. São Paulo: Companhia das Letras, 2017.

CAVALLI, Tassia Teixeira de Freitas Bianco Ermano; PARCHEN, Charles Emanuel; FREITAS, Cinthia Obladen de Almendra. O mito da democracia digital no Brasil. *Direito e Desenvolvimento*, João Pessoa, v. 12, n. 1, p. 112-127, 2021.

CETIC.BR - CENTRO REGIONAL DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO DA SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO. *Pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação nos domicílios brasileiros: TIC Domicílios 2023*. Cetic.Br, [s. l.], 2023. Disponível em: <https://data.cetic.br>. Acesso em: 16 dez. 2023.

CITTADINO, Gisele. *Pluralismo, direito e justiça distributiva: elementos da filosofia constitucional contemporânea*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.

CORRALO, Giovani Silva; CAMARGO, Liliane de Oliveira. O voto obrigatório no Brasil: análise crítica e comparada. *Revista do Direito Público*, Londrina, v. 18, n. 3, p. 186-202, 2023.

COSTA, Alexandre Araújo; ARAÚJO, Eduardo Borges. Legitimidade política e compatibilidade constitucional: a recepção pelos juristas das propostas de assembleia constituinte exclusiva para alterar o sistema político. *Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, Curitiba, v. 15, n. 60, p. 207-241, 2015.

D'ANCONA, Matthew. *Pós-verdade: a nova guerra contra os fatos em tempos de Fake News*. Barueri: Faro editorial, 2018.

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

DAHL, Robert A. *Democracy and its critics*. London: Yale University Press, 1989.

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

DIAS, Manoel Coracy Saboia; CARVALHO, Ana Carolina Couto Lima de. A hermenêutica Constitucional de Peter Haberle revisitada. *Revista de Argumentação e Hermenêutica Jurídica*. Brasília, DF, v. 2, n.1, p. 171-186, 2016.

DINIZ, Eli. Uma perspectiva analítica para a reforma do Estado. *Lua Nova*, São Paulo, n. 45, p. 29-48, 1998.

DUARTE, Marcela. Política Nacional de Educação Digital: propostas, desafios e estratégias para a promoção da inclusão digital e do uso da tecnologia na educação. *Revista Eletrônica Direito & TI*, Canoas, v. 2, n. 18, p. 87-102, 2024.

DUPAS, Gilberto. Tensões contemporâneas entre público e privado. *Cadernos de Pesquisa*, v. 35, n. 124, p.33-42, 2005.

DUTRA, Deo Campos; OLIVEIRA JUNIOR, Eduardo F. de. Ciberdemocracia: a internet como agora digital. *Revista de Direitos Humanos e Democracia*, Ijuí, v. 6, n. 11, p. 134-166, 2018.

E-ESTONIA. Soluções de e-governança: Democracia eletrônica. Disponível em: <https://e-estonia.com/solutions/e-governance/e-democracy>. Acesso em: 26 nov. 2023.

EHIN, Piret; SOLVAK, Mihkel; Willemson, Jan; VINKEL, Priit. Internet voting in Estonia 2005–2019: Evidence from eleven elections. *Government Information Quarterly*. Amsterdam, v. 39, n. 4, 101718, 2022.

FACHIN, Luiz Edson; SILVA, Christine Peter. Democracia representativa no Brasil: breves reflexões sobre a participação do povo como sujeito político. *Ius Gentium*, Curitiba, vol. 8, n. 1, p. 225-239, 2017.

FACHIN, Zulmar Antônio; SILVA, Deise Marcelino da. *Acesso à água potável: direito fundamental de sexta geração*. São Paulo: Millennium. 2010.

FALEIROS JÚNIOR, José Luiz de Moura. Democracia digital, consensualização e o estado brasileiro: reflexões à luz da lei nº 14.129/2021. *Revista Digital de Direito Administrativo*, São Paulo, v. 10, n. 2, p. 01-19, 2023.

FARIA, Thaíssa Assunção de. O papel da esfera pública na efetivação da democracia. *Revista da Defensoria Pública da União*, Brasília, DF, v. 1, n. 08, p. 311-332, 2018.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 6. ed. rev. ampl. atual. Salvador: Juspodivm, 2014.

FERRAJOLI, Luigi. Constitucionalismo principialista e constitucionalismo garantista. In: FERRAJOLI, Luigi; STRECK, Lenio; TRINDADE, André Karam. *Garantismo, hermenêutica e (neo)constitucionalismo: um debate com Luigi Ferrajoli*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

FERRAJOLI, Luigi. *Por uma teoria dos direitos e dos bens fundamentais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2011.

FERREIRA, Gil Batista. Espaços discursivos on-line e democracia deliberativa: promessas e limites. In: MORGADO, Isabel; ROSAS, Antonio. *Cidadania digital*. Covilhã: Labcom Books, 2010.

FERRER, Walkiria Martinez Heinrich; CARDOSO, Gleissa Mendonça Faria. A reforma política brasileira à luz dos institutos plebiscito e referendo: mais uma proposta à democracia. *Revista de Direitos Fundamentais & Democracia*, Curitiba, v. 23, n. 1, p. 156-185, 2018.

FLICHY, Patrice. *Redes digitais: um mundo para os amadores*. Novas relações entre mediadores, mediações e mídiatizações. Santa Maria: UFSM, 2016.

FREITAS, Riva Sobrado de; CASTRO, Matheus Felipe de. Liberdade de Expressão e Discurso do Ódio: um exame sobre as possíveis limitações à liberdade de expressão. *Sequência*, Florianópolis, n. 66, p. 327-355, 2013.

FRIAS FILHO, Otavio. O que é falso sobre fake news. *Revista USP*, São Paulo, n. 116, p. 39-44, 2018.

GADOTTI, Moacir. *Gestão democrática com participação popular: no planejamento e na organização da educação nacional*. São Paulo: Instituto Paulo Freire, 2013.

GAMBA, João Roberto Gorini. A racionalização do Estado e o uso tecnocrático das tecnologias de big data. *Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas*, Pouso Alegre, v. 35, n. ed. esp., p. 87-106, 2019.

GAMBA, João Roberto Gorini. Democracia, Burocracia e Tecnocracia: tensões do projeto moderno. In: CAMPONES, Kelly Cristina Campones (coord.). *Teoria e Prática da Ciência Política*. Ponta Grossa: Atena Editora, 2018.

GOLDSCHMIDT, Rodrigo; REIS, Beatriz de Felipe. Democracia Digital. *Revista Em Tempo*, Marília, v. 18, n. 1, p. 177-200, 2019.

GOMES, Wilson. 20 Anos de Política, Estado e Democracia Digitais: uma cartografia do campo. In: SILVA, Sivaldo Pereira da; BRAGATTO, Rachel Callai; SAMPAIO, Rafael Cardoso (Org.). *Democracia digital, comunicação política e redes: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Letra & Imagem, 2016.

GOMES, Wilson. Internet e Participação Política em Sociedades Democráticas. *Revistas Famecos*, Porto Alegre, n. 27, p. 58-78, 2005.

GONÇALVES, Nicole Pilagallo da Silva Mader. O risco da crise do Poder Legislativo para o Estado Democrático de Direito: A necessária reconstrução da esfera pública, o resgate do político e a reformulação da democracia. *Revista Direitos Fundamentais & Democracia*, Curitiba, v. 5, n. 5, p. 1-33, 2009.

GROSTEIN, Julio; LOPES, Yuri César Novais Magalhães. Cogitações sobre a implementação do Voto digital no Brasil. *Revista Jurídica Luso-Brasileira*, Lisboa, v. 7, n. 5, p. 1397-1419, 2021.

GUERRA FILHO, Willis Santiago. Dimensões dos Direitos Fundamentais e Teoria Processual da Constituição. In: SOARES, José Ronald Cavalcant (Coord.). *Estudos de Direito Constitucional: homenagem a Paulo Bonavides*. São Paulo: LTr, 2001.

GUTIERREZ, Gustavo Luis; ALMEIDA, Marco Antonio Bettine de. Teoria da Ação Comunicativa (Habermas): estrutura, fundamentos e implicações do modelo. *Veritas*, Porto Alegre, v. 58, n. 1, p. 151-173, 2013.

GUTMANN, Amy. A desarmonia da democracia. *Lua Nova*, São Paulo, n. 36, p. 5-37, 1995.

HABERLE, Peter. *Hermenêutica constitucional - a sociedade aberta de intérpretes da Constituição: contribuição para a interpretação pluralista e "procedimental" da Constituição*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.

HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. v. 1.

HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997, v. 2.

HABERMAS, Jürgen. *Facticidade e validade: contribuições para uma teoria discursiva do direito e da democracia*. São Paulo: Unesp, 2020.

HABERMAS, Jürgen. *Mudança estrutural da esfera pública*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

HABERMAS, Jürgen. *Pensamento pós metafísico: estudos filosóficos*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1990.

HABERMAS, Jürgen. *Técnica e ciência como “ideologia”*. Lisboa: Edições 70, 1993.

HABERMAS, Jürgen. *Teoria do agir comunicativo, 1: racionalidade de ação e realização social*. São Paulo: Editora WWF Martins Fontes, 2012.

HABERMAS, Jürgen. *Três modelos normativos de democracia*. Lua Nova, São Paulo, n 36, p. 39-54, 1995.

HABERMAS, Jürgen. *Verdade e Justificação: ensaios filosóficos*. São Paulo: Edições Loyola, 2004.

IBGE. Censo 2022. IBGE, Rio de Janeiro, 2022. Disponível em: <https://censo2022.ibge.gov.br>. Acesso em 2 jun. 2024.

IDEA. Instituto Internacional para a Democracia e a Assistência Eleitoral. *IDEA auxilia no segundo turno das eleições presidenciais no Brasil*. Disponível em: www.idea.int/news/international-idea-assists-second-round-presidential-election-brazil. Acesso em: 14 maio 2024.

IGBE. *Acesso à internet e à televisão e posse de telefone móvel celular para uso pessoal 2022*. Rio de Janeiro: IBGE, 2023.

IGBE. Censo Demográfico 2022. Alfabetização. IBGE, Rio de Janeiro, 2022. Disponível em <https://biblioteca.ibge.gov.br>. Acesso em 3 jun. 2024.

INTERNATIONAL INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE – IDEA. The new checks and balances. *Idea*, Estocolm, 2023. Disponível em: <https://www.idea.int/gsod/2023/>. Acesso em: 12 jun. 2024.

INTERNATIONAL INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE – IDEA. Latin America and Caribbean. Disponível em: <https://www.idea.int/region/latin-america-caribbean>. Acesso em: 30 mar. 2024.

JENKINS, Henry. *Cultura da convergência*. São Paulo: Editora Aleph, 2008.

KELSEN, Hans. *A democracia*. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

LEMONS, André. Nova esfera conversacional. In: MARQUES, Ângela; COSTA, Caio Túlio et al. (org.). *Esfera pública, redes e jornalismo*. Rio de Janeiro: E-Papers, 2009.

LUBENOW, Jorge Adriano. Esfera pública e democracia deliberativa em Habermas: modelo teórico e discursos críticos. *Kriterion*, Belo Horizonte, v. 51, n. 121, p. 227–258, 2010.

KERSTENETZKY, Célia Lessa. Políticas públicas sociais. *Centro de Estudos sobre Desigualdade e Desenvolvimento-CEDE*, Brasília, n. 92, 2014.

MACEDO, Paulo Sérgio Novais de. Democracia participativa na Constituição Brasileira. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, DF, v. 45, n. 178, p. 181-193, 2008.

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

MAGRANI, Eduardo; OLIVEIRA, Renan Medeiros de. A esfera pública (forjada) na era das fake news e dos filtros-bolha. *Cadernos Adenauer*, Rio de Janeiro, v. 19, n. 4. p. 9-34, 2019.

MAIA, Rousiley C. M. *Democracia e a internet como esfera pública virtual: aproximando as condições do discurso e da deliberação*. In: ENCONTRO ANUAL DA COMPÓS, 10., 2001, Campinas. Anais [...]. Campinas: Galoá, 2001.

MANIN, Bernard. A democracia do público reconsiderada. *Novos Estudos*, São Paulo, n. 97, p. 115-127, 2013.

MANIN, Bernard. As metamorfoses do governo representativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 10, n. 29, p. 5-34, 1995.

MARQUES, Francisco Paulo Jamil. *Ciberpolítica: conceitos e experiências*. Salvador: EDUFBA, 2016.

MARTINS, Carlos Estevam. *Tecnocracia e capitalismo: a política dos técnicos no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1974.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. A democracia e suas dificuldades contemporâneas. *Revista de Direito Administrativo*, São Paulo, v. 212, p 57-70, 1998.

MENDES, Gilmar Ferreira. *Curso de Direito Constitucional*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 9. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2014.

MENDONÇA, Ricardo Fabrino; SAMPAIO, Rafael Cardoso; BARROS, Samuel. *Deliberação online no Brasil: entre iniciativas de democracia digital e redes sociais de comunicação*. Salvador: EDUFBA, 2016.

MENEZES, Ilca Santos de. As origens e a importância do conceito de opinião pública na filosofia de Jürgen Habermas. *Intuitio*, Porto Alegre, v. 15, n. 1, p. 1-6, 2022.

MEZZARROBA, Orides. A democracia representativa partidária brasileira – A necessidade de se (re)pensar o conceito de povo como ator político. *Revista Paraná Eleitoral*, Curitiba, v. 1, n. 1, p. 41-48, 2011.

MINGHELLI, Marcelo. A nova estrutura normativa de ciência, tecnologia e inovação no Brasil. *Encontros Bibli*, Florianópolis, v. 23, n. esp., p. 143-151, 2018.

MORAES, Alexandre de. Democracia e liberdade de expressão. *Meu site jurídico*, [s. l.], 2020. Disponível em: <https://meusitejuridico.editorajuspodivm.com.br/2020/04/14/democracia-e-liberdade-de-expressao>. Acesso em: 30 mar 2024.

MOSENA, Maurício; BOSCATTO, Muriele de Conto. Democracia versus Direito. *Direitos Fundamentais & Justiça*, Belo Horizonte, v. 10, n. 34, p. 133-150, 2016.

MÜLLER, Friedrich. Democracia e exclusão social em face da globalização. *Revista Jurídica*, Brasília, DF, v. 7, n. 72, p. 1-10, 2005.

MÜLLER, Friedrich. Democracia e República. *Revista Jurídica da Presidência*, Brasília, DF, v. 7, n. 77, p. 1-07, 2006.

MÜLLER, Friedrich. *Quem é o povo* A questão fundamental da democracia. 7. ed. São Paulo: Editora dos Tribunais, 2013.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. *Sobre o nosso trabalho para alcançar os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no Brasil*. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs>. Acesso em 30 maio 2024.

NASCIMENTO, Arthur Ramos do; ALVES, Fernando de Brito. A (in)visibilidade das minorias na (des) construção das políticas públicas: democracia e efetivação dos direitos fundamentais no contexto da nova face da Administração Pública e as populações LGBTQ+. *Revista do Direito Público*, Londrina, v. 15, n. 2, p. 27-48, 2020.

NEVES, Delma Pessanha. Políticas Públicas: Mediação e Gestão de Demandas Sociais. *Retratos de Assentamentos*, Araraquara, v. 13, n. 1, p. 171-206, 2010.

NUNES JÚNIOR, Flávio Martins Alves. *Curso de direito constitucional*. 2. ed. rev. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018.

OAB-DF. Constituição brasileira é uma das mais avançadas do ocidente em relação à garantia de direitos. OAB-DF, Brasília, DF, 18 out. 2013. Disponível em: <https://oabdf.org.br/noticias/destaque/constituicao-brasileira-e-uma-das-mais-avancadas-do-ocidente-em-relacao-a-garantia-de-direitos-2>. Acesso em: 02 jun. 2024.

OCDE. Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. *Broadband Portal*. Disponível em: www.oecd.org/digital/broadband/broadband-statistics. Acesso em 16 dez. 2023.

OECD. *Broadband Portal*, [2023]. Disponível em: www.oecd.org/digital/broadband/broadband-statistics. Acesso em: 16 dez. 2023.

OECD. Education at a Glance Database 2023. Disponível em: <https://stats.oecd.org/>. Acesso em: 7 jun. 2024.

OFFE, Claus. O dilema político da tecnocracia. *In: Tecnocracia e Ideologia*. Rio de Janeiro: Biblioteca Tempo Universitário, 1975.

OLIVEIRA, Leandro Corrêa de. Burocracia Responsiva: planejamento das contratações públicas, processo decisório, accountability e inovação. 2023. *In: ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI BUENOS AIRES – ARGENTINA*, 12., 2023. Anais [...]. Florianópolis: Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito, 2023.

OLIVEIRA, Leandro Corrêa de. Hermes e a política: uma breve abordagem sobre a representação argumentativa dos Tribunais, seus limites e possibilidades. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, São Paulo, v. 28, n. 120, p. 111-128, 2020.

OLIVEIRA, Leandro Corrêa de; MENDES, Julia da Silva. Democracia representativa e crise de legitimidade: a necessidade de revalorização do ato de governar. *Revista Direitos Democráticos & Estado Moderno*, São Paulo, n. 3, p. 34-51, 2021.

OLIVEIRA, Vinícius de. *As desfigurações da democracia e a crise democrática atual da Terceira República brasileira*. 2022. Dissertação (Mestrado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022.

OST, François. *O tempo do direito*. Bauru: Editora EDUSC, 2005.

PEIXOTO, Geovane De Mori. Pluralismo político e liberdade de expressão: a concretização da democracia substancial pela salvaguarda dos direitos fundamentais. *Revista Direito UNIFACS*, Salvador, n. 225, p. 1-13, 2019.

PINHEIRO, Patrícia Peck. *Direito digital*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

PINZANI, Alessandro. Democracia versus tecnocracia: apatia e participação em sociedades complexas. *Lua Nova*, São Paulo, n. 89, p. 135-168, 2013.

PORTAL FGV. Qualidade da educação está associada a maiores taxas de crescimento, revela estudo. *FGV*, São Paulo, 14 mar. 2023. Disponível em: <https://portal.fgv.br/noticias/qualidade-educacao-esta-associada-maiores-taxas-crescimento-revela-estudo>. Acesso em: 7 jun. 2024.

PUJOL, Joaquim Aranda. *A caminho da digitalização total: a colaboração entre a Estônia e Portugal no contexto europeu*. 2022. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade Nova de Lisboa, Lisboa, 2022.

QUINTÃO, Thales Torres. Democracia participativa e deliberativa: congruências ou modelos em disputa? *Cadernos da Escola do Legislativo*, Belo Horizonte, v. 16, n. 26, p.53-89, 2014.

RAHVAALGATUS. *Rahvaalgatus.ee: plataforma de iniciativas cidadãos*. Disponível em: <https://rahvaalgatus.ee>. Acesso em: 16 dez. 2023.

RIVEIRA, Francisco Javier Uribe. *Agir comunicativo e planejamento social: uma crítica ao enfoque estratégico*. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 1995.

SADDY, André. Perspectivas do Direito da Infraestrutura com o Surgimento das Novas Tecnologias (inovações) disruptivas. *In: SADDY, André; CHAUVET, Rodrigo da Fonseca;*

SILVA, Priscilla Menezes da (Coords.). *Aspectos jurídicos das novas tecnologias (inovações) disruptivas*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

SANTINI, Rose Marie. Máquinas de opinião: propaganda computacional, contágio e desinformação nas redes sociais. In: SALDANHA, Gustavo; CASTRO, Paulo César; PIMENTA, Ricardo Medeiros (org). *Ciência da Informação: sociedade, crítica e inovação*. Rio de Janeiro: IBICT, 2022.

SANTOS, Edmea; OKADA, Alexandra. A imagem no currículo: da crítica à mídia de massa a ações de autorias dialógicas na prática pedagógica. *Revista da FAEBA*, Salvador, v. 12, n. 20, p. 287-297, 2003.

SARLET, Ingo Wolfgang. *A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional*. 11. ed. rev. atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2012.

SENADO FEDERAL. Atividade Legislativa. Disponível em: www25.senado.leg.br/web/atividade/materias. Acesso em 6 jun. 2024.

SENADO FEDERAL. *E-Cidadania. Sobre o portal e-Cidadania*. Disponível em: www12.senado.leg.br/ecidadania. Acesso em: 16 dez. 2023.

SENADO FEDERAL. *e-Democracia*. 1. ed., 2019. p. 5. Disponível em: www12.senado.leg.br/interlegis/produtos/anexos/caderno-de-exercicios-edemocracia. Acesso em: 16 dez. 2023.

SENADO FEDERAL. *Interlegis*. Disponível em: www12.senado.leg.br/interlegis. Acesso em: 16 dez. 2023.

SENADO FEDERAL. *Órgãos Legislativos atendidos pelo Interlegis*. Disponível em: <https://www.senado.leg.br/senado/hotsites/interlegis/orgaos-atendidos.asp>. Acesso em: 14 maio 2024.

SENADO FEDERAL. *Portal e-Cidadania*. Disponível em: www12.senado.leg.br/ecidadania. Acesso em: 2 abr. 2024.

SENADO FEDERAL. *Portal e-Cidadania. Ideia Legislativa*. Brasília, DF: Senado Federal, 2024. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ecidadania/principalideia>. Acesso em: 1 abr. 2024.

SENISE, Roberto Senise; FAUSTINO, André; DIRKS, Rogério Dirks. Direito de informação e fake news nas redes sociais na sociedade da informação. *Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas*, Pouso Alegre, v. 35, n. ed. esp., p. 165-184, 2019.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 37. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2014.

SILVA, José Afonso da. O estado democrático de Direito. *Revista de Direito Administrativo*, São Paulo, v. 173, p. 15-24, 1988.

SILVA, Sivaldo Pereira da. *Democracia digital e pesquisa empírica no Brasil: metodologias, instrumentos e abordagens do campo*. Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2021.

SIMIONI, Rafael Lazzarotto. *Curso de hermenêutica jurídica contemporânea: do positivismo clássico ao pós-positivismo jurídico*. Curitiba: Juruá, 2014.

SIMIONI, Rafael Lazzarotto; MENDES, Érick de Freitas. As metamorfoses do governo representativo e o ódio à democracia. *Revista Contribuciones a las Ciencias Sociales*. Málaga, 2019. Disponível em: <https://www.eumed.net/rev/cccss/2019/11/metamorfoses-governo.html>. Acesso em 10 jun. 2024.

SOLVAK, Mihkel; VASSIL, Kristjan. *E-voting in Estonia: Technological Diffusion and Other Developments Over Ten Years (2005-2015)*. Tradução: Voto eletrônico na Estónia: difusão tecnológica e outros desenvolvimentos ao longo de dez anos (2005-2015). Johan Skytte Institute of Political Studies: University of Tartu, 2016. p. 02. Disponível em: <https://skytte.ut.ee/en/content/book-about-e-voting-estonia>. Acesso em: 06 jun. 2024.

SOUSA, José Pedro Galvão de. *O Estado tecnocrático*. São Paulo: Saraiva, 1973.

SOUZA, Francimeire Nascimento de; CARMONA, Paulo Afonso Cavichioli. Justiça digital: uso da tecnologia para amenizar os efeitos da pandemia da Covid 19. *Ratio Juris. Revista eletrônica da graduação da Faculdade de Direito do Sul de Minas*, Pouso Alegre, v. 5, n. 1, p. 63-82, 2022.

STABILE, Max. *Democracia Eletrônica para quem? Quem são, o que querem e como os cidadãos avaliam o portal da Câmara dos Deputados*. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2012.

STF. Programa de Combate a Desinformação. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/desinformacao/#parceirosPCD>. Acesso em: 13 maio 2024.

STRECK, Lenio Luiz. Jurisdição Constitucional e Hermenêutica: Perspectivas e Possibilidades de Concretização dos Direitos Fundamentais Sociais no Brasil. *Revista Novos Estudos Jurídicos*, Salvador, v. 8, n. 2, p. 250-302, 2003.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – STF. ACO 1966 AgR, Rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, j. 17-11-2017, Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 24 nov 2017.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – STF. ARE 955846 AgR, Rel. Min. Gilmar Mendes, Segunda Turma, j. 26-05-2017, Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 06 jul 2017.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – STF. RE 1101937, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Tribunal Pleno, j. 08-04-2021, Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 11 jun 2021.

TAVARES, André Ramos. *Curso de direito constitucional*. 15. ed. rev. atual. São Paulo: Saraiva, 2017.

TAVARES, Wellington; PAULA, Ana Paula Paes de. Democracia digital e a participação cidadã na gestão pública via Internet. In: FREITAS, Christiana Soares. *Inovação, governança digital e políticas públicas*. Belo Horizonte: Arraes Editores, 2016.

TELLES, Vera da Silva. Espaço Público e espaço privado na constituição social: notas sobre o pensamento de Hannah Arendt. *Tempo Social*, São Paulo, v. 2, n. 1, p. 23-48, 1990.

THORNHILL, Chris. *A crise democrática e Direito constitucional global*. São Paulo: Contracorrente, 2021.

TODOROV, Tzvetan. *Os inimigos da democracia*. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

TOURAINÉ, Alain. *O que é a democracia?* 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1996.

TSE. Eleições pelo Mundo: sistema de votação digital é realidade na Estônia. TSE, Brasília, DF, 2021. Disponível em: www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2021/Novembro/eleicoes-pelo-mundo-sistema-de-votacao-digital-e-realidade-na-estonia. Acesso em: 16 dez. 2023.

TSE. Estatísticas de comparecimento/abstenção. TSE, Brasília, DF, 2023. Disponível em: <https://sig.tse.jus.br>. Acesso em: 20 nov. 2023.

TSE. Estatísticas Eleitorais. TSE, Brasília, DF, 2024. Disponível em: <https://sig.tse.jus.br>. Acesso em: 2 jun. 2024.

TSE. Resultados: comparecimento e votação. TSE, Brasília, DF, 2023. Disponível em: <https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/r/seai/sig-eleicao-resultados>. Acesso em: 20 maio 2023.

TSE. Tribunal Superior Eleitoral. *Estatísticas do eleitorado*. Disponível em: <https://sig.tse.jus.br>. Acesso em: 2 jun. 2024.

TSE. Tribunal Superior Eleitoral. *Plebiscito de 1993*. Disponível em: www.tse.jus.br/institucional/sistemas/arquivo-do-tse-solicite-sua-pesquisa. Acesso em: 14 maio 2024.

TUZZO, Simone Antoniaci. *Deslumbramento coletivo*. São Paulo: Annablume, 2005.

UOL. Brasil Escola. O que são big techs? Disponível em: <https://brasilecola.uol.com.br/o-que-e/geografia/o-que-sao-big-techs.htm>. Acesso em: 3 jun. 2024.

URBINATI, Nadia. *Crise e metamorfose da democracia*. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 28, n. 82, p. 5-17, 2013.

URBINATI, Nadia. *Democracy disfigured: opinion, truth and the people*. Cambridge; London: Harvard University Press, 2014.

URBINATI, Nadia. O que torna a representação democrática? *Lua Nova*, São Paulo, v. 67, p. 191-228, 2006.

VINCI, Luciana Vieira Dallaqua. *A relação entre democracia e direitos e garantias fundamentais*. 2017. Dissertação (Mestrado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2017.

WALDRON, Jeremy. *A dignidade da legislação*. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

WARAT, Luis Alberto. *O ofício do mediador*. Florianópolis: Habitus, 2001.

WEBER, Max. Parlamentarismo e governo na Alemanha reconstruída: uma contribuição à crítica política do funcionalismo e da política partidária. In: WEBER, Max. *Os pensadores: textos selecionados de Max Weber*. 2. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1980.

ZVIRBLIS, Alberto Antônio. *Democracia Participativa e Opinião Pública*. São Paulo: RCS, 2006.