

PAINEL V

DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO,
INCLUSÃO TECNOLÓGICA
E DEMOCRACIA

DESARROLLO, INCLUSIÓN TECNOLÓGICA Y DEMOCRACIA*

CLAUDIO MARTÍN VIALE

1 Consideraciones generales

El enunciado de nuestro panel, a pesar de su sencillez, es desafiante. Digo esto por que los tres términos que lo componen son de uso corriente, y es casualmente ese uso el que provoca, con relación a ellos, una anfibología que exige una tarea de precisión léxica, no solo de cada uno de ellos sino también del enunciado en su totalidad.

Entiendo que en el tiempo que corre desde las últimas dos décadas del siglo pasado y el tiempo transcurrido de este, la exigencia aludida se hace más necesaria por que además de lo novedoso de algunos acontecimientos se da alrededor de ellos un debate a veces doctrinario y a veces ideológico.¹

* Ponencia presentada en el I CONGRESSO DA REDE DOCENTE EUROLATINO-AMERICANA DE DIREITO ADMINISTRATIVO, en el panel: “Desenvolvimento económico, inclusão tecnológica e democracia”, a las 9h del día 24.02.2011, en la Pontifícia Universidade Católica do Paraná.

¹ La distinción entre dialogo doctrinario y debate ideológico se debe a que en el primero encaudrarían aquellas discusiones que pretenden encontrar puntos de consenso y en respeto en los que no los hay, mientras que el debate ideológico es en el que los discursos son de confrontación o imposición.

Todos sabemos que las palabras expresan el significante y el significado de las cosas. Ellas encierran el ser que queremos que cada cosa sea. Este proceso no es ni súbito ni pacífico, es el resultado de las luchas que se desarrollan en torno del saber, es decir de los resultados de las investigaciones. Muchas de ellas se producen como consecuencia de la necesidad de apropiarse del conocimiento.

2 Consideraciones especiales

Pienso que, además de los términos del enunciado del panel, es útil repasar el significante y el significado que encierran las palabras sujeto y globalización.

2.1 El sujeto

Con relación al sujeto, el abordaje será somero por que, además de las connotaciones jurídicas, las hay de todo tipo (filosóficas, sicológicas, sociológicas, etc.), las que han provocado y provocan diálogos doctrinarios y arduos debates ideológicos.

El ordenamiento jurídico de la modernidad, al liberar al ser humano de su sujeción con la divinidad imperante en la edad media, no lo dejó suelto, sino que lo amarró a la razón a partir de entender que su existencia se debía a la posibilidad de conocer (Pienso, luego existo). Aquella, la razón, se erigió en la nueva divinidad, con toda la rigidez que ésta supone, y estableció un nuevo orden racional normativo al que el ser humano se sometía y quedaba 'sujeto' a él. Para que dicho orden no fuera sólo una posibilidad, se configuró un nuevo ente con el poder necesario para imponerlo. Dicho ente es la nueva Ciudad, el Estado Moderno, cuyos supuestos son el territorio y una población sujeta a un poder juridicizado (el Estado de Derecho).

Este sujeto —el hombre— se le calificó como de derecho, por que en la realidad se le individualizaba que un centro jurídico desde el que debía operar la libertad, entendida como la consecuencia del discernimiento, cuya expresión se conformaba en una serie de atribuciones a las que se les denominó como derechos individuales. A ellos se los puede clasificar, sintéticamente, en: derechos civiles o patrimoniales y derechos políticos o de la democracia.

Este conjunto de derechos hacía que el ser humano fuera un ciudadano de su país, y que la democracia legitimara al poder y su ejercicio.

Creo importante memorar sobre un tópico trascendente con relación a la vigencia del derecho y el ejercicio del poder: 'la soberanía'. Autores de corrientes diversas (Jacques Maritain, Eduardo García de Enterría, y otros) han señalado que el principio de la soberanía que los absolutistas utilizaron para justificar el ejercicio del poder, fue trasladado con todos sus privilegios a la República, denigrando la dignidad del ser humano que veía seriamente recortada su ciudadanía. Se privilegió al poder con su presunción de legitimidad, de ejecutoriedad, de no sometimiento al derecho por medio de mecanismos como la exclusión de las denominadas cuestiones políticas, la imposición de puniciones sin necesidad de la decisión judicial previa, etc. Pero ha sido Foucault el que ha desmenuzado con prolijidad esta cuestión mostrando como el ser humano no solo vio sometido su cuerpo al poder de la soberanía, sino como le sometieron la vida misma a través del poder disciplinario de la ciencia.

No obstante que en el ideario jurídico general o popular se mantiene la idea de que el ser humano es un sujeto de derecho, es decir que la calidad de ciudadano se encuentra vigente, resulta necesario indagar la magnitud de esa vigencia.

El orden social en la actualidad, especialmente en lo económico a nivel del globo, no es el mismo que aquel que le dio cimiento al capitalismo de hace dos siglos. Él se asentó en la austeridad del ahorro y la innovación de la ciencia, dirigido a la producción de bienes para satisfacer necesidades del ser humano, es decir al servicio del bienestar. Ahora la ciencia se encuentra dirigida, no a la producción, sino a una reproducción desbocada, más de servicios que de bienes, que requiere ser consumida, habiendo llegado en este proceso a un punto en el cual, el hombre, es más un objeto del consumo que un sujeto del derecho.

El hombre ha dejado de ser un ciudadano y ha pasado a ser un consumidor.

2.2 La globalización

El significante de este término alude sin más, a la magnitud de la realidad que encierra el globo terráqueo como una geografía que alberga a la totalidad de lo existente. Pero cuando se hace referencia al significado, ya no es posible hablar de uno solo, sino de los que surgen de las diferentes vías que existen para su abordaje.

Hay una posición que entiende que la mentada 'globalización' no es otra cosa que una nueva denominación a la corriente económica del neoliberalismo, de manera que todas las críticas que este se merece le

caben a aquella. Otra posición, que es la que sostengo para los fines de esta exposición, es aquella que expresa que se trata de un acontecimiento, que como un hecho de la realidad, no es posible negar. Que no sea posible negarlo no quiere decir que no pueda ser analizado para auscultar cuáles son sus virtudes y defectos, para aprovechar las primeras y remediar los segundos.

Como acontecimiento es posible describirlo desde una perspectiva horizontal o extensiva y otra vertical o intensiva. Ambas con decisiva influencia en el ser humano (ciudadano, consumidor, sujeto u objeto) y sobre el Estado.

Desde la perspectiva horizontal o extensiva es posible advertir que la globalización es un acontecimiento que ha ampliado las relaciones de la especie humana, tanto culturales, sociales, económicas, religiosas, y de otros tipos en poco tiempo, con una amplitud hasta no hace mucho desconocida y también impensada. Los seres humanos conocen, casi sin diferencia horaria, lo que viven otros seres humanos separados por diferencias geográficas enormes. Esta extensión de la urdimbre relacional es la que ha debilitado la geografía como un supuesto indispensable del Estado, por una parte, y por otra, ha provocado ordenamientos que ya no encuentran su vértice en éste, y se caracterizan por que no tienen un referente, de manera que su configuración es informal y por ello poco controlables.

De esta visión horizontal se infiere que la línea divisoria de lo nacional y lo no nacional no se advierte tan tajante como antes, sino que hay un debilitamiento de la distinción, a un punto tal que los Estados ya no son el único referente de las poblaciones de determinados territorios sino uno entre otros, sin perjuicio de conservar todavía la primera posición jerárquica en cada organización.

Entre las consecuencias mas constatables de lo señalado, se destaca aquella que muestran las organizaciones trasnacionales, tanto públicas —estatales y no estatales— como privadas, y dentro de estas últimas las lícitas y las ilícitas.

El peso institucional de las primeras, que tienen como objetivo delinear algunos aspectos del bien común de la humanidad, que aunque con algunos resultados objetables, se trata de objetivos que configuran políticas públicas que hay gestionar a nivel local, siendo necesario para ello la institución y constitución de organizaciones a nivel trasnacional y local. Es decir administraciones públicas que innovan con relación a la organización tradicional. Esta situación nos enfrenta a nuevas reglas de organización, nuevos procedimientos y nuevas formas de acción (actos, contratos, convenios, etc.) que deben ser objeto de análisis por parte de

los juspublicistas, en especial los administrativistas. Ya no se trata del derecho administrativo local sino del derecho administrativo global.

Entre las segundas es posible una clasificación general que comprenda las lícitas y las ilícitas. Entre las primeras se encuadran las organizaciones empresariales que tienen como objetivo la de obtener el máximo de beneficios de su actividad tomando en consideración la población, no ya de las naciones sino del globo. Esta interacción genera una serie de reglas que se imponen por encima de la deliberación y decisión de las poblaciones locales, es decir sin el tamiz del proceso democrático, y se encuentran sometidas a reglas de control difusas o lábiles, pero que en general benefician no a la población sino a ellas en particular.

Entre las ilícitas es posible una subclasificación general que abarque las organizaciones terroristas y las del crimen organizado, comprendiendo estas últimas las dedicadas al narcotráfico, al tráfico de personas, al tráfico de armas, entre las más perniciosas. La clasificación no es óbice para que en la realidad se muestren mixturadas.

Ellas exigen que se definan políticas de estado que necesariamente tienen que integrarse a las políticas de la región y a ámbitos más generales aún. La lucha contra los flagelos que dejan con su accionar, no depende ya de un Estado en particular, sino de lo que se disponga en los niveles trasnacionales, sean regionales o universales.

En la medida que estas políticas de estado prescriben objetivos sociales a conseguir, sean de prevención o de punición, resultan indispensables las organizaciones trasnacionales y las nacionales que las pongan en funcionamiento a los fines de gestionar aquellos objetivos. Nuevamente aparecen principios y reglas que determinan la articulación de los nuevos entes administrativos, sus procedimientos y sus formas de acción. El derecho administrativo y los juristas que lo investigan y estudian, se encuentran ante el desafío de armonizar local y lo trasnacional en el nuevo camino del derecho administrativo global.

Desde la óptica vertical o intensiva la globalización se presenta, paradojalmente, como un acontecimiento que tiende a bucear en la profundidad de los valores, mitos, leyendas y simbología de los grupos, lazos que habían sido postergados u olvidados como consecuencia de la intensidad con que se forjó el Estado Nación. El debilitamiento que provoca en él la extensión relacional, hace que el ser humano inicie la búsqueda de nuevos puntos de pertenencia vinculados con cuestiones que se hunden en viejas raíces que se remiten a las creencias culturales, religiosas, sociales, lingüísticas, económicas, etc., configurando grupos

étnicos, religiosos, sociales, económicos y de otros tipos, que cubren el vacío protector que otrora prodigaba el Estado Nación.

Aparecen así nuevos objetivos sociales, nuevas funciones para gestionarlos y con ello nuevas organizaciones, procedimientos y formas de acción que se adecuan a ellos. Estas novedades deben advertirse de la mejor manera para no caer en la tentación de recurrir a las categorías jurídicas que, aunque de buen servicio para situaciones anteriores, no son las que mejor se adecuan a las situaciones nuevas.

Esta falta de adecuación es la que muchas veces provoca que los grupos aludidos se sientan excluidos, y en consecuencia traten de intensificar su identidad con exageraciones que terminan en los fundamentalismos.

2.3 Desarrollo o desenvolvimiento

Este término me trae a la memoria un profesor, cuyo nombre no recuerdo, que en el curso sobre administración de empresas públicas que hice en la G. Vargas, tenía a cargo la materia cuyo contenido era precisamente el desenvolvimiento.

En la primera clase, después de su presentación, nos preguntó qué era el desarrollo, a lo que todos contestamos desde distintas posiciones que era el camino del progreso. Después de un breve dialogo inquirió sobre qué era el progreso. Todos nos remitimos al significante del término, que no es otro que el que expresa la definición intelectual o la abstracción lingüística que nos propina el diccionario de la lengua, es decir el de un camino continuo de avance. Nuevamente interrogó al curso sobre si era posible pensar que había un único sentido del avance, y ya no hubo acuerdo entre los que integrábamos el aula, y al finalizar un debate prolongado sin lograr puntos destacados de consenso, volvió a provocar nuestra inquietud proponiéndonos que reflexionáramos si era posible el progreso sino había consenso en cual era su fin, es decir el avance. La conclusión fue que el desarrollo-progreso-desenvolvimiento es un principio dogmático del que no se puede partir sin más, sino que requiere de análisis, reflexión y diálogo.

Este recuerdo me lleva a pensar que el progreso puede ser analizado como mito y como leyenda. Como leyenda se remite a la visión salvífica de la cultura judeo cristiana, y como mito a la idea que forja gran parte del iluminismo capitalista, siendo testimonio de esto último el preámbulo de la Constitución Federal argentina y la bandera brasilera.

F. Nietzsche advirtió sobre la fragilidad de la idea de progreso y a la pregunta de si el hombre de fines del siglo 19 era mejor que el del renacimiento respondía que no. Si hoy nos hacemos la misma pregunta es probable que coincidamos con él.

Si se repasan las instituciones republicanas, vemos que ellas no han avanzado en proporción el tiempo transcurrido. En cuanto al Estado y a la Administración Pública, en ambos casos se constata en una crisis profunda, que abarca tanto la estructura y como la dinámica de ambas.

La estructura del primero se encuentra en un proceso de cambio de gran magnitud a partir de que, como sostiene Caiella, el principio de soberanía ha dejado de ser, interna y externamente, el núcleo duro de ella.² En cuanto a su dinámica, como expresa Cassese, no alcanza a encauzar los anhelos de la población, la que no se encuentra representada por una clase política que la siente ajena a ella.

En cuanto a la Administración Pública, ante la multiplicación exponencial de los objetivos sociales y el aumento de la población, ya no alcanza a satisfacer, ni en cantidad ni calidad las necesidades de la ciudadanía, ha dejado de ser la herramienta útil para gestionar las políticas de estado, y ha pasado a ser mas un patrimonio de oligarquías burocráticas, como consecuencia de que la tarea de proveer de contenido a los derechos sociales o positivos, al no tener cauces legales adecuados, es decir procedimientos administrativos apropiados, se redujo a prácticas clientelistas o paternalistas, anidando la corrupción que invade a sus organismos.

2.4 La tecnología

El avance del conocimiento es también un punto que merece un momento de reflexión, por que a pesar de que su significante es el mismo, su significado a cambiado a lo largo de estos siglos.

En el siglo 17/18, se trataba de una búsqueda del saber, en la que todo descubrimiento no era otra cosa que correr el telón que impedía ver la naturaleza tal cual era. El hombre encontraba satisfacción con el hallazgo, y convencido que correspondía a todos por igual, es decir no le pertenecía en propiedad. El saber aparecía como aséptico o ideológicamente neutral. Regía el principio de la universalidad del saber.

² CAIELLA, Pascual. Problemas relativos a la compatibilización de los derechos constitucionales y el derecho comunitario. In: Carlos Ari Sundfeld; Oscar Vilhena Vieira (Coords.). *Direito Global*. São Paulo: Max Limonad, 1999.

Éste era mas público que privado.

En el siglo 19, el conocimiento fue concebido como universal y por ello se lo puso a disposición de todos, permitiendo un acceso a él práctico a través de la técnica, generando el industrialismo, que sumado al ahorro proveniente de la austeridad que exigían los principios de la cultura judeo cristiana imperante,³ provocó una nueva etapa del capitalismo.

A mediados del siglo 20 y hasta nuestros días, las circunstancias no son las mismas. El conocimiento ha dejado de ser público para ser privado, cuya propiedad corresponde a aquellos que lo financian, dominio que se asegura a través del denominado derecho de patentes.

De esta apropiación se derivan consecuencias negativas, entra las que se pueden enumerar:

- i) la exclusión de la mayoría de la población;
- ii) la segunda es que la globalización ha incorporado al mercado, paradójicamente, a toda la humanidad, de manera que las investigaciones se hacen pensando en esa dimensión del mercado;
- iii) la tercera secuela perniciosa es que el conocimiento ya no tiene como objetivo a la naturaleza, excluido el ser humano, sino que el objetivo es la vida misma, incluida la que corresponde al hombre, por lo que parte del mercado es el ser humano como objeto y no como sujeto; etc.

Si a esto se le agrega que entre los soportes principales de la globalización se destaca la revolución en el ámbito de la informática, abarcando todo el espectro de la ciencia, el resultado es lo que algunos autores han denominado la tecnociencia que imbrica la ciencia con la informática, avanzando en un proyecto fáustico consistente en el manipuleo de la vida so pretexto de que es necesario evitar la muerte, la noción de ser humano se reduce un cepo informático que puede ser corregido técnicamente.

Varias incógnitas presenta esta nueva perspectiva: quién es el que determina el sentido de la corrección; cuál es el destino de aquellos que no se encuentran dentro de los parámetros de corrección; qué reglas éticas y jurídicas son las que regulan semejante manipuleo; si la vida de cada cual puede ser reducida a una mera información que se archiva, la barrera entre lo privado y lo público desaparece; y seguramente muchas más.

³ WEBER, Max. *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*. México: Fondo de Cultura Económica, 2003.

Sin lugar a dudas las cuestiones a resolver no solo se relacionan con la ética, sino con el derecho en general. Así habrá que revisar las instituciones del derecho civil relacionadas con la noción de persona y sujeto de derecho; las del derecho de familia en las que es probable que sea necesario incorporar a los laboratorios en los que se reproduce la vida; el de las sucesiones, en los que podrán reclamar sus porciones legítimas los propietarios de las patentes; el derecho comercial, en especial el derecho de seguros que deberá comprender nuevos riesgos y desechar los conocidos; y sin duda en el derecho público el derecho administrativo deberá hacer frente a nuevas gestiones con organizaciones diferentes a las vigentes hoy que tienen que ver con una concepción del Estado y del ser humano diferente.

2.5 La democracia

Al abordar el tema de la democracia, varias de las consideraciones efectuadas mas arriba sirven para encarar la cuestión con precaución.

Por una parte la informática a transformado el sistema de comunicaciones, y sobre ello hay quienes como Vattimo sostienen que se trata de un gran aporte a la democracia, mientras que desde las corrientes de la hermeusis se sostiene que la masificación de las comunicaciones no amplia el conocimiento sino que mas bien lo aplasta, en tanto la acumulación de información no importa una mayor reflexión y conocimiento.

Sin entrar en la polémica, que sin dudas es interesante y merece ser parte de la discusión, hay algunos acontecimientos que indican que este fenómeno socava las autocracias a punto tal que en dictaduras como la cubana, la china, los servicios de la web no son de libre acceso. Recientemente tenemos el caso de los países del mediterráneo árabe, en el que uno de los factores de la movilización fueron los sistemas informáticos.

Pero estos efectos positivos se ven neutralizados por la masificación en general, y en especial por algunas patologías como son la pedofilia.

Pero lo que debe ser objeto de gran atención es la transformación de la noción del sujeto de derecho que ha pasado de la de ciudadano a la de consumidor. El sistema económico imperante, mas allá de las ideologías y fundamentalismos conocidos (neoliberalismo, comunismo, y otros ismos), ha pasado de la producción innovadora a la reproducción

salvaje y rutinaria, cuyo fin ya no es satisfacer las necesidades de la humanidad, sino las del sistema económico, por lo tanto el consumo no se encuentra dirigido a la vida, sino que esta ha sido puesta al servicio de la producción. El hombre no es el sujeto sino el objeto. No solo es un consumidor, sino que es parte del consumo como resultado de la tecnociencia antes aludida.

Informação bibliográfica deste capítulo, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

VIALE, Claudio Martín. Desarrollo, Inclusión Tecnológica y Democracia. In: BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; GABARDO, Emerson; HACHEM, Daniel Wunder (Coord.). *Globalização, direitos fundamentais e direito administrativo: novas perspectivas para o desenvolvimento econômico e socioambiental: Anais do I Congresso da Rede Docente Eurolatinoamericana de Direito Administrativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 241-250. ISBN 978-85-7700-501-7.

DEMOCRACIA, INCLUSÃO DIGITAL E ACESSO À INTERNET*

CAROL PRONER

1 Introdução

Desenvolvimento econômico, inclusão tecnológica e democracia: temas vastos, interdependentes, mas não exatamente consequentes entre si. Trinômio em que a ordem dos fatores, sim, altera o produto. É sabido que desenvolvimento econômico não é garantia de inclusão tecnológica e por isso convém precisar os termos antes de iniciar uma reflexão: democracia entendida com a premissa da inclusão social, por meio, entre outros fatores, da inclusão tecnológica a partir das condições econômicas de uma sociedade, entendendo que sem desenvolvimento econômico não há tecnologia.

Com esse giro de perspectiva ou ao menos com essa delimitação do sentido dos termos, é que iniciamos uma reflexão. O Brasil vive hoje um momento especialmente favorável economicamente e projeta-se como 5^a economia mundial na próxima década. O momento histórico é propício para a formulação de políticas públicas relacionadas à

* Palestra apresentada no I CONGRESSO DA REDE DOCENTE EUROLATINOAMERICANA DE DIREITO ADMINISTRATIVO, no painel “Desenvolvimento econômico, inclusão tecnológica e democracia”, às 9h do dia 24.02.2011, na Pontifícia Universidade Católica do Paraná.

inclusão tecnológica em diversos setores da economia, tanto no sentido da produção tecnológica quanto do consumo e do acesso à tecnologia.

Das múltiplas áreas que envolvem tecnologia na perspectiva do consumo, o campo privilegiado para o debate do acesso tem sido o campo da inclusão digital (acesso a computadores conectados à Internet e com capacidade de navegação mínima, assim como infraestrutura e cognição complementar). A reflexão sobre as condições necessárias para que aconteça a inclusão digital traz consigo o repensar do marco jurídico regulatório e o modelo de sociedade que existe e que se quer construir a partir das novas demandas da sociedade e das inovações desprovidas de regulação na legislação nacional.

2 O Brasil na era do acesso: Plano Nacional para Banda Larga

O Brasil tem se destacado na formulação de políticas universais em matéria de direitos humanos e tem sinalizado politicamente que percorrerá o caminho de países como Estônia, Finlândia, França e Grécia, que entendem o acesso à Internet como parte constitutiva do direito à informação e, por tanto, como direito humano fundamental. A França considera que a Internet constitui ferramenta à liberdade de expressão.¹ A Finlândia aprovou em 2009 leis que garantem a todo cidadão do país (população de 5,3 milhões de habitantes) o acesso à Internet por conexão banda larga.²

Com o Plano Nacional para Banda Larga, o país objetiva massificar, até 2014, a oferta de acessos banda larga³ e promover o crescimento da capacidade da infraestrutura de telecomunicações do país com vistas a acelerar a entrada da população na Sociedade da Informação.⁴

¹ Julgamento do Conselho Constitucional da França, em decisão que julgou improcedente a lei antipirataria *Loi Hadopi*, que previa uma série de restrições à publicação e troca de informações via Internet.

² Todos os moradores do país terão garantidos pelo governo o direito a 1 mega bit de conexão e o objetivo é que ao final do ano de 2015 esta conexão seja de 100 mbps. Dados do governo finlandês estimam que, em meados de 2008, 83% da população (de cerca de 5,3 milhões de habitantes) entre os 16 e 74 anos utilizavam a Internet, sendo que 80% deste total acessavam a rede diariamente.

³ Precisando o que seja “acesso banda larga”: um acesso com escoamento de tráfego tal que permita aos consumidores finais, individuais ou corporativos, fixos ou móveis, usufruírem, com qualidade, de uma cesta de serviços e aplicações baseada em voz, dados e vídeo. Informação disponível em: <<http://www.mc.gov.br/images/pnbl/o-brasil-em-alta-velocidade1.pdf>>.

⁴ Informação disponível em: <<http://www.mc.gov.br/plano-nacional-para-banda-larga>>.

Entretanto, com 190 bilhões de habitantes e proporções continentais, o Brasil não obterá resultados tão extraordinários em curto prazo. A partir da constatação de que o Estado sozinho não reúne as condições para cumprir as metas de universalização no acesso à Internet, torna-se necessário avançar no tema das concessões públicas das novas tecnologias, das novas mídias e da internet banda larga, tema correlato ao Direito Administrativo.

Tendo em vista a natureza dos bens objetos do contrato de concessão às empresas para a exploração dos serviços (de telefonia, TV a cabo e banda larga), o Direito Administrativo ensina que um contrato de concessão de serviço público exige distinguir a parte efetivamente contratual e a parte regulamentar ou obrigacional tendo em vista o bem/ serviço objeto contratual e, por essa razão, negócio jurídico passível de interferência do Estado. Assim rege a Lei Geral de Telecomunicações (LGT), no artigo 83, parágrafo único, quando diz que a “concessão de serviço de telecomunicações é a delegação de sua prestação, mediante contrato, por prazo determinado, no regime público, sujeitando-se a concessionária aos riscos empresariais, remunerando-se pela cobrança de tarifas dos usuários, ou por outras receitas alternativas e respondendo diretamente pelas suas obrigações e pelos prejuízos que causar”. A legislação vigente possibilita, portanto, que o Estado utilize a exploração do serviço de telecomunicações em regime público como um instrumento de universalização.

As concessões às empresas de telefonia e de tecnologia relacionadas a banda larga tratam de bens que incidem na vida cotidiana daqueles que têm acesso à tecnologia e também daqueles que não o tem. A Internet, e aqui não se aprofundará por ser tese suficientemente difundida e aceita,⁵ é o instrumento da informação e da comunicação por excelência e, como tal, deve ser considerado bem de natureza pública.⁶ Tendo em conta a essencialidade do acesso à Internet (compreendendo não apenas

⁵ A ONU propôs uma discussão sobre o papel da Internet nesse contexto, na Cúpula Mundial da Sociedade da Informação (WSIS — *World Summit on the Information Society*), que se realizou em duas fases — uma primeira em Genebra (2003), e a segunda em Tunis (2005) — e traçou metas ainda mais ambiciosas relativas às tecnologias da informação e de comunicação — estender a Internet a todas as localidades do mundo até 2015. São metas da Cúpula Mundial da Sociedade da Informação: conectar todas as localidades, todas as instituições de ensino, todas as instituições de pesquisa científica, todos os museus e bibliotecas públicas, todos os hospitais e centros de saúde, assim como as instituições em todos os níveis de governo. Adicionalmente, visa adaptar os currículos escolares para enfrentar os desafios da sociedade da informação, assegurar que todos tenham acesso à televisão e ao rádio, e garantir que mais da metade da população mundial tenha acesso às TIC até 2015.

⁶ BENKLER, Yochai. A economia política dos commons. In: GINDRE, Gustavo et al. *Comunicação digital e a construção dos commons*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2007. p. 15.

o computador, como a conexão veloz à rede mundial de computadores, o conhecimento de programas de navegação e de participação no ambiente do ciberespaço), o desenvolvimento de políticas públicas inclusivas e democráticas poderá contribuir com a reversão do quadro da exclusão digital.

Segundo dados de 2006, apresentados pela UNESCO, no Brasil, mais da metade dos brasileiros (54,4%) nunca usou um computador. Menos de 20% têm o equipamento em casa, e apenas 14,5% dos domicílios com computador estão ligados à rede mundial.⁷ Outros números apresentados na ocasião do lançamento do PNBL, o número de acessos à Internet em banda larga atingiu aproximadamente 9,6 milhões em dezembro de 2008, o que corresponde a aproximadamente 17,8 acessos a cada 100 domicílios e 5,2 acessos a cada 100 brasileiros (esses dados não são homogêneos, e 40% dos acessos estão no Estado de São Paulo). Apesar do contínuo crescimento no número de acessos — taxa anual média de crescimento de 49% entre os anos de 2002 e 2008 —, observa-se uma forte desaceleração a partir de 2004. Além disso, na comparação internacional com países que, sob determinados critérios, apresentam condições semelhantes à Brasil — Argentina, Chile, China, México e Turquia —, o país apresenta baixos níveis de penetração de banda larga. Os estudos também destacam a baixa renda da família brasileira como o principal fator limitante ao consumo de assinatura banda larga (limites de gastos na cesta de consumo familiar).

Para Amadeu, a ideia de transformar a inclusão digital em política pública consolida, no mínimo, quatro pressupostos: i) o reconhecimento de que a exclusão digital amplia a miséria e dificulta o desenvolvimento humano local e nacional; ii) a constatação de que o mercado não irá incluir na era da informação os estratos pobres e desprovidos de dinheiro; iii) a velocidade da inclusão é decisiva para que a sociedade tenha sujeitos e quadros em número suficiente para aproveitar as brechas de desenvolvimento no contexto da mundialização de trocas desiguais e, também, para adquirir capacidade de gerar inovações; iv) a aceitação de que a liberdade de expressão e o direito de se comunicar seria uma falácia se ele fosse apenas para a minoria que tem acesso a comunicação em rede (14,5% da população pelos dados de 2006). Hoje,

⁷ Os resultados são da Pesquisa sobre o Uso Domiciliar das Tecnologias de Informação e Comunicação — a chamada TIC Domicílios —, realizada pelo instituto Ipsos Opinion, a pedido do Comitê Gestor da Internet (CGI) em 2005 e 2006. Na consulta a 10,5 milhões de domicílios brasileiros, algumas tendências se confirmaram, outras apresentaram novidades. Informação disponível em: <<http://www.unesco.org.br/>>.

o direito a comunicação é sinônimo de direito a comunicação mediada por computador. Portanto, trata-se de uma questão de cidadania.⁸

O pacto, portanto, é de natureza público-privada, tensionado pelo interesse da coletividade no acesso a um bem fundamental para o desenvolvimento intelectual, cultural e social (parte do desenvolvimento humano). Trata-se de questão que mescla democracia e desenvolvimento econômico a partir do acesso à tecnologia/inclusão tecnológica.

3 As concessões: tensão público-privada

O Plano Nacional de Banda Larga (PNBL), lançado em maio de 2010,⁹ está baseado em uma definição de banda larga que não se reflete em um valor numérico, mas na constante necessidade da infraestrutura de telecomunicações e em sua capacidade para suprir a cesta de serviços e aplicações que dela se utilizam, de forma a tornar possível à sociedade ter acesso à Internet do futuro.¹⁰

Como objetivo principal, o Plano prevê a massificação do acesso à Internet em banda larga no Brasil para os cidadãos, instituições do governo, entidades da sociedade civil e empresas, de modo a promover oportunidades, desconcentrar renda e incorporar os cidadãos hoje excluídos desse serviço, tendo como objetivos específicos: i) redução da desigualdade social; ii) redução da desigualdade regional; iii) geração de emprego, renda e qualificação dos serviços de governo; iv) competitividade brasileira e inserção no cenário internacional.

Esse plano, que deixa claro o posicionamento do governo no caminho da universalização, está pautando as negociações e tratativas com o setor privado e, como seria previsível, vem gerando resistências.

No início de 2011, o então Ministro das Comunicações, Paulo Bernardo, informou que o governo irá remunerar estatais, empresas privadas e governos locais detentores de rede de fibra óptica para garantir a meta de universalização de banda larga a todo o país. A estatal Telebrás, gestora do Plano Nacional de Banda Larga, possui somente 16 mil km de malha de fibras ópticas, sendo necessários pelo menos 30 mil km de fibras ópticas para o programa. A estatal poderá recorrer

⁸ AMADEU, S. Inclusão digital, software livre e globalização contra-hegemônica. Disponível em: <http://www.softwarelivre.gov.br/artigos/artigo_02/>. Acesso em 20 de fevereiro 2011.

⁹ Informação disponível em: <<http://www.mc.gov.br/plano-nacional-para-banda-larga>>.

¹⁰ Informação disponível em: <<http://www.mc.gov.br/images/pnbl/o-brasil-em-alta-velocidade1.pdf>>.

ao Tesouro Nacional em busca de recursos que permitam a ela colocar em prática a universalização do acesso à web, e esse reforço de caixa se justifica pelo fato de ela ter tido seu orçamento reduzido de R\$1 bilhão para R\$589 milhões para o biênio 2010-2011.

O Ministro espera concluir as negociações com empresas do setor adotando como base o PNBL e tendo como princípio o estímulo ao setor privado para que este invista na infraestrutura de banda larga, em regime de competição, cabendo ao Estado atuar de forma complementar, focalizando seus investimentos diretos, principalmente em acessos coletivos e em contextos de redução das desigualdades regionais e sociais.

As tratativas do governo incluem argumentos a respeito do preço do serviço, pois, conforme justificativa do setor privado, o serviço é para poucos e torna-se necessário praticar preços altos para se obter lucro. De acordo com o governo, a universalização do serviço leva em conta a possibilidade de os serviços serem barateados e chegarem a algo em torno de 30 reais, mas não há ilusão a respeito da gratuidade do serviço. Nesse sentido, o ganho em escala a partir da massificação da prestação de serviço é o argumento do Governo para atrair as empresas de telefonia.¹¹ Por outro lado, a reativação da Telebrás sinaliza saídas autossustentáveis para driblar a pressão do setor privado e induzir a queda dos preços.

As empresas resistem e argumentam que a base de cálculo não poderá ser modificada porque não houve previsão nos contratos de concessão em 2005 e não seria razoável o programa de novas obrigações.¹²

A queda de braço entre os espaços público e privado resume, por um lado, a tensão e os desafios de um país que deseja se tornar uma das cinco mais fortes economias do mundo e, por outro lado, revela a falsa dicotomia que existe no campo da tecnologia e do desenvolvimento

¹¹ De acordo com o PNBL, o Brasil se destaca dos demais países com relação ao número de usuários de Internet (banda larga e banda estreita), com aproximadamente 39 usuários a cada 100 habitantes acessando a rede em 2008, o que indica que existe uma demanda reprimida a ser atendida pelo acesso em banda larga. O acesso a Internet é feito em sua maioria a partir dos domicílios (43%) e dos centros públicos pagos (47%).

¹² Para o diretor de Assuntos Regulatórios da Oi, Paulo Mattos, a agência perdeu a chance de modificar a base de cálculo do pagamento da concessão em 2005, quando da renovação dos contratos de concessão. Segundo ele, pela Lei Geral de Telecomunicações (LGT), ela ocorre uma única vez, por isso agora não pode ter modificação da cláusula econômica, quando está acontecendo apenas uma revisão. O diretor de Assuntos Regulatórios da Telefônica, Marcos Bafutto, também reivindicou que as metas de universalização não fossem incluídas no contrato de concessão.

econômico. O Brasil do futuro tem a chance de fazer suas escolhas, escolhas do presente, de agora, e que tem a oportunidade de escolher um tipo de desenvolvimento que possa contemplar a distribuição e o acesso à tecnologia, combinando crescimento econômico e desenvolvimento humano.

Informação bibliográfica deste capítulo, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

PRONER, Carol. Democracia, inclusão digital e acesso à internet. In: BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; GABARDO, Emerson; HACHEM, Daniel Wunder (Coord.). *Globalização, direitos fundamentais e direito administrativo: novas perspectivas para o desenvolvimento econômico e socioambiental: Anais do I Congresso da Rede Docente Eurolatinoamericana de Direito Administrativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 251-257. ISBN 978-85-7700-501-7.

INCLUSÃO TECNOLÓGICA E DESENVOLVIMENTO DEMOCRÁTICO*

ENEIDA DESIREE SALGADO

1 Considerações iniciais

Há um certo entusiasmo em relação ao desenvolvimento tecnológico e sua (alegada) potencialidade democrática. A minha ideia aqui é questionar um tanto este sentimento. Não em um sentido saudosista, de volta aos tempos em que a informação era toda concentrada e que para alcançá-la era necessário algum tipo de permissão específica. Nada disso, não tenho saudades da antiga busca de jurisprudência nem das dificuldades em obter o texto de uma Constituição estrangeira. Mas creio que as promessas digitais estão para além do que razoavelmente se pode esperar delas.

O sonho digital é embalado por duas notas centrais: o desenvolvimento e a democracia. A proposta deste artigo é provocar uma reflexão sobre seu conteúdo. Os mais audazes chegam a entrever a

* Palestra apresentada no I CONGRESSO DA REDE DOCENTE EUROLATINOAMERICANA DE DIREITO ADMINISTRATIVO, no painel “Desenvolvimento econômico, inclusão tecnológica e democracia”, às 9h do dia 24.02.2011, na Pontifícia Universidade Católica do Paraná.

superação do modelo representativo da democracia e sua substituição pela decisão direta dos cidadãos, cotidiana, de problemas apontados em uma tela de computador ou de outra mídia. Cabe a discussão se isso é possível e se é desejável.

Mas, em busca da inclusão tecnológica, vislumbra-se uma universalização do acesso aos instrumentos necessários para tanto, com a previsão de barateamento de computadores e de acesso universal à Internet. E, presume-se, essa universalização permitirá a ampliação do acesso à informação e aos meios de divulgar seu pensamento, um incremento na participação política e um alargamento da esfera pública de discussão. Vale analisar as potencialidades destes efeitos esperados para, ao final, avaliar se promovem um desenvolvimento democrático.

2 O acesso à informação e aos meios de manifestação de opinião

A Internet permite que qualquer pessoa acesse páginas com conteúdo informativo de qualquer parte do mundo e assim reduz o monopólio das grandes empresas de comunicação e, por consequência, dos efeitos da seleção de informações. De fato, qualquer um pode ler as páginas dos jornalistas independentes, as opiniões barradas pelos meios de comunicação de massa, as leituras alternativas dos fatos.

A visibilidade dos *sites* e o número de acessos a eles, no entanto, assinalam em sentido contrário a esta democratização. O site Alexa, que contabiliza os endereços mais acessados, coloca no ranking brasileiro, depois do Google, do Google Brasil, do Orkut e do Youtube, o portal UOL. Embora a página da Folha de São Paulo esteja apenas na 200^a posição, sua linha editorial está explicitada no portal do Universo Online. O Globo.com está em sétimo lugar, o portal Terra em 11^o, a Editora Abril em 20^o, o Clic RBS em 48^o e o Estadão em 55^o. As fontes alternativas de versões dos fatos mais comentadas estão em posição muito inferior: a página de Luis Nassif está em 524^o lugar, de Paulo Henrique Amorim em 601^o, a da Carta Capital aparece na 2.080^a e da Carta Maior na 2.158^a posição.¹

¹ Dados obtidos em: <<http://www.alexa.com>>. Acesso em: 06 fev. 2011. Notícia de 8 de fevereiro de 2011 do site Folha.com afirma que uma pesquisa divulgada na Social Media Week revela que as mídias sociais e os *blogs* são totalmente pautados pela mídia tradicional, mas não influenciam esta, e indica como causa deste estado de coisas no Brasil a concentração da Internet em sete grandes portais (<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/872488-midias-sociais-sao-pouco-influentes-no-brasil-mostra-pesquisa.shtml>).

Parece, desta forma, que embora haja a possibilidade de buscar fontes alternativas de informação e discussão, a grande parte dos brasileiros que têm acesso à Internet escolhe as mesmas empresas que dominam os meios de comunicação de massa. Podemos, como Óscar Sánchez Muñoz, criticar o “mito de la ‘libertad’ o ‘democraticidad’ intrínseca de la red”, porque, mesmo no espaço virtual, continuam existindo os ricos e os pobres.² As grandes redes, concentradas em poucas mãos — a “mídia das classes dominantes” que bloqueia a democracia segundo Paulo Bonavides³ e o grande desafio para a real democratização do país para Fabio Konder Comparato⁴ — e que formam a arena de debates da contemporaneidade, projetam sua visão de mundo para além dos espaços de opinião. E, como acentua Owen Fiss, ditam o que se fala, sobre o que se fala, o que se cala e sobre o que se cala.⁵ A atuação orquestrada das grandes empresas empobrece o debate público; e, como acentua Jônatas Machado, a liberdade de imprensa é uma garantia substantiva da democracia, uma função de interesse público, ao contribuir para a afirmação de uma opinião pública autônoma, o que não ocorre quando estão presentes os efeitos de seleção, hierarquização e conformação dos conteúdos publicísticos por poucos.⁶

Neste ponto valeria uma forte atuação do Estado, possivelmente por uma lei de meios agregada à inclusão digital e às novas tecnologias, que levasse a uma democratização efetiva destas fontes, buscando assegurar “a existência, integridade e acessibilidade de uma esfera de discurso alargada a todos os domínios do sistema social” fundamentada na inclusividade da comunidade constitucional de diálogo.⁷

² SÁNCHEZ MUÑOZ, Óscar. *La igualdad de oportunidades en las competiciones electorales*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007. p. 338-339.

³ BONAVIDES, Paulo. *Teoria constitucional da democracia participativa*. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 47.

⁴ Segundo sua Aula Magna na Faculdade de Direito da Universidade Federal do Paraná, em 1º de março de 2010. Disponível no site: <<http://www.observatoriodaimprensa.com.br/artigos.asp?cod=587CID002>>. Acesso em: 09 fev. 2011.

⁵ “What is said determines what is not said” (FISS, Owen M. *Free speech and social structure*. Yale Law School. 1986. Disponível em: <<http://www.law.yale.edu/faculty/fisspublications.htm>>. Acesso em: 02 fev. 2011). Luís Felipe Miguel também ressalta o papel de formação da agenda pública, do “cardápio” das questões a serem refletidas pelo público, seja nos noticiários seja por programas de entretenimento (MIGUEL, Luís Felipe. Mídia e opinião pública. In: AVELAR, Lúcia; CINTRA, Antônio Octávio (Org.) *Sistema político brasileiro: uma introdução*. São Paulo: Ed. Unesp, 2004. p. 331-341).

⁶ MACHADO, Jônatas E. M. *Liberdade de expressão: dimensões constitucionais da esfera pública no sistema social*. Coimbra: Coimbra Ed., 2002. p. 505, 613-619.

⁷ MACHADO. *Liberdade de expressão: dimensões constitucionais da esfera pública no sistema social*, op. cit., p. 666, 678-679.

Um fenômeno atual é o WikiLeaks,⁸ uma organização com fins não lucrativos, formada por jornalistas e voluntários, que desde 2007 se dedica à defesa da liberdade de expressão e à liberdade de publicação, segundo seu próprio discurso baseado na Declaração Universal dos Direitos Humanos. Publicam-se os documentos — inéditos, secretos ou apenas parcialmente divulgados — ao lado do histórico das notícias sobre eles, proporcionando uma comparação entre eles. Defendem que da publicidade destes documentos decorre a transparência, e desta, o controle da sociedade sobre seus governos. A divulgação de algumas informações tidas como segredo de Estado, no entanto, levou a uma forte reação dos governos, principalmente dos Estados Unidos, contra seu criador, Julian Assange. O site WikiLeaks foi indicado para o Prêmio Nobel da Paz de 2011 pelo parlamentar norueguês Snorre Valen.

Antes do WikiLeaks, surgiu a Wikipedia, uma enciclopédia *on-line* e gratuita, “a enciclopédia livre que todos podem editar”, disponível em 272 idiomas ou dialetos e criada em 2001.⁹ É um dos *sites* mais visitados do mundo. O verbete “Wikipedia” na Encyclopædia Britannica, no entanto, aponta a existência de erros, intencionais ou não, nas definições trazidas por voluntários, bem como de informações parciais, conteúdos inadequados e erros gramaticais.¹⁰

Este é um dos problemas das informações disponíveis na Internet: sua credibilidade. Com isso não estou fazendo uma declaração ingênua da crença na confiabilidade dos demais meios de comunicação, mas apenas aponto que esta incerteza acentua-se na ausência de identificação do responsável ou na inexistência de um editor.

Os *blogs* e a possibilidade de comentários, nos próprios *blogs* ou nos portais, possibilitam a expressão de ideias e opiniões de qualquer indivíduo. Sua visibilidade, no entanto, é bastante reduzida. E a interatividade não implica uma qualidade desta participação: sugiro a leitura de alguns comentários às notícias dos grandes portais para ilustrar este argumento. Aliás, a possibilidade de se utilizar pseudônimos ou ainda manter-se no anonimato gera algumas mensagens irresponsáveis, ofensivas e preconceituosas. A Internet, assim, acaba se tornando o paraíso dos difamadores.

⁸ Sobre o WikiLeaks e suas informações, ver <http://wikileaks.ch>. Acesso em 04 de fevereiro de 2011. O que mais me chamou a atenção foi o “Como entrenar a escuadrones de la muerte y aplastar revoluciones de El Salvador a Iraq – The U.S. Special Forces manual on how to prop up unpopular government with paramilitaries...”.

⁹ Segundo informações da própria Wikipedia. <<http://pt.wikipedia.org/wiki/Wikip%C3%A9dia>>. Acesso em: 06 fev. 2011.

¹⁰ <<http://www.britannica.com/EBchecked/topic/1192818/Wikipedia>>.

E essa difamação pode gerar efeitos em nossa democracia. A utilização das mensagens eletrônicas anônimas e virais nas últimas eleições presidenciais configurou um grande instrumento de marketing — ou melhor, de contramarketing. Montagens, denúncias vazias, imagens falsas funcionaram para disseminar o medo e a confusão sobre os fatos, empobrecendo o debate político. Algumas destas mensagens acabaram por ditar os grandes temas da disputa eleitoral — questões que, em uma República liberal, não devem e nem podem ser decididos pelas maiorias, mas são do âmbito individual. Além disso, o desmentido dos boatos ocupou boa parte do tempo dos candidatos e de sua assessoria.

Confesso, assim, meu ceticismo em relação à primeira expectativa da inclusão tecnológica. Não vislumbro ainda a ampliação do acesso a fontes diversas de informação e nem o incremento dos meios de o cidadão comunicar — de maneira efetiva — a sua opinião.

3 Participação política — a promessa da democracia eletrônica

A segunda possibilidade aventada pela inclusão tecnológica seria o fortalecimento da participação política, a partir da existência de informações na Internet e de canais de manifestação para os cidadãos.

De fato, a ideia — ou o ideal — do governo eletrônico¹¹ tem trazido alguns dados relacionados à Administração Pública e aos administradores que antes só podiam ser consultados com alguma dificuldade. É possível a qualquer indivíduo acompanhar as contas públicas do Município de Curitiba, por exemplo, pelo portal “Curitiba Aberta”.¹² Na página do Governo do Estado do Paraná estão disponíveis informações sobre os servidores, o orçamento e as obras públicas, como também há um destaque para os projetos do “governo eletrônico” do Estado, como a criação do Portal da Educação e a ampliação do número de telecentros Paranavegar.¹³ Em âmbito federal, há o Portal da Transparência,¹⁴ com informações sobre servidores, despesas, receitas, transferências para

¹¹ Há várias concepções do que seja governo eletrônico, desde apenas a utilização de tecnologias para melhorar o acesso a serviços públicos até a promoção de interação plena entre governo e cidadãos. Ver, sobre o tema, TÓRRES, Norberto A.; AGUNE, Roberto M. “Webgov nos municípios paulistas”, *poliTICs*. mar. 2009, p. 16-24. Neste trabalho, o termo será adotado em sua acepção mais ampla e menos exigente.

¹² <<http://www.curitibaaberta.curitiba.pr.gov.br/>>.

¹³ <<http://www.cidadao.pr.gov.br/>>.

¹⁴ <<http://www.transparencia.gov.br/>>.

Estados e Municípios e convênios. A Câmara de Deputados anunciou um portal — www.edemocracia.gov.br — que, no entanto, ainda não está funcionando.

No campo eleitoral, os dados dos candidatos são disponibilizados para consulta nas páginas dos tribunais eleitorais, inclusive sua declaração de bens. Antes de 2008, o acesso a esta informação, exigida para o registro de candidatos conforme o artigo 11, §1º, IV, da Lei das Eleições (Lei nº 9.504/97) e pretensamente pública, implicava um pedido formal à autoridade responsável pelo recebimento dos registros, devidamente justificado, e necessitava da autorização do Poder Judiciário.

Ainda em relação a candidatos a cargos eletivos, órgãos de imprensa, associações e organizações não governamentais, reúnem dados sobre condenações, processos judiciais, desempenho em mandato anterior e financiamento de campanhas, possibilitando que o eleitor tenha mais dados para decidir seu voto.

O Transparência Brasil traz também o desempenho dos parlamentares, com o uso de verbas indenizatórias, viagens, produtividade legislativa. Atualmente, a organização está desenvolvendo o projeto “Meritíssimos”, com a análise do desempenho dos ministros do Supremo Tribunal Federal.¹⁵

Há, ainda, diversos “observatórios” e institutos com suas páginas na Internet e que possibilitam o conhecimento da atuação da jurisdição constitucional,¹⁶ do respeito aos direitos dos trabalhadores,¹⁷ dos direitos humanos,¹⁸ além de organizações temáticas que trazem informações sobre questões públicas relevantes, como a Comissão de Cidadania e Reprodução,¹⁹ a Comissão Pastoral da Terra,²⁰ a tortura e os desaparecimentos durante a ditadura,²¹ entre muitos outros.

Neste ponto, a inclusão digital pode significar a integração dos indivíduos em uma rede de informações capaz de permitir uma análise crítica dos problemas sociais e sua participação em associações para a promoção dos direitos. Esta participação social promove a emersão

¹⁵ <http://www.transparencia.org.br/> e <http://www.meritissimos.org.br/stf/index.php>.

¹⁶ <http://www.sbdp.org.br/observatorio.php>, <http://www.idp.edu.br/publicacoes/observatorio-da-jurisdicao-constitucional-issn-1982-4564>.

¹⁷ <http://www.observatoriosocial.org.br/portal/>

¹⁸ <http://www.dhnet.org.br/> e <http://observatorio.nevusp.org/index.html>

¹⁹ <http://www.ccr.org.br/>

²⁰ <http://www.cptnacional.org.br/>

²¹ <http://www.desaparecidospoliticos.org.br/>, <http://www.torturanuncamais-rj.org.br/>, <http://www.torturanuncamais-sp.org/site/>, <http://portal.mj.gov.br/data/Pages/MJ20BF8FDBITEMIDDB66A11972EE4432A7654440E32B2B6CPTBRIE.htm>.

do indivíduo e a tomada de consciência do seu lugar na sociedade.²² E isso, embora não seja o suficiente para garantir o desenvolvimento democrático, já é um bom começo.

Merece uma avaliação positiva de igual forma a visibilidade dada aos tribunais. Pelo acesso às páginas do Poder Judiciário na Internet hoje é possível ao cidadão acompanhar as decisões que lhe interessam, bem como verificar as tendências das cortes em relação aos direitos fundamentais, por exemplo. Um passo além, o Supremo Tribunal Federal conta com uma página oficial no Youtube,²³ e ali disponibiliza os programas da TV Justiça, com aulas e debates sobre temas específicos do direito e resumo das principais decisões. O STF utiliza também o Twitter para divulgar suas decisões e as demandas que são apresentadas à Corte.

Não me parece, no entanto, digno de aplauso o intento de utilizar as ferramentas tecnológicas para institucionalizar formas de participação política. Tenho muitas ressalvas em relação ao voto pela Internet, ao plebiscito eletrônico e às consultas populares assim realizadas. O primeiro deles, o voto pela Internet, ou voto eletrônico a distância, está sendo debatido principalmente nos países em que o voto é facultativo e com alto índice de absenteísmo. A União Europeia estudou a questão com o projeto Cybervote que buscava estimular a participação eleitoral, principalmente de jovens, pessoas com deficiência física, imigrantes e excluídos socialmente, mas que foi oficialmente encerrado em 2003.

A ACE Electoral Knowledge Network²⁴ apresenta uma lista com os países que possuem projetos de voto eletrônico. Austrália, Brasil, Bélgica, Índia, Irlanda, Noruega e Portugal possuem sistemas eletrônicos de votação, mas apenas nas seções eleitorais. O voto eletrônico remoto ou a distância, segundo a organização, foi experimentado na Alemanha, Áustria, no Canadá, na Espanha, na Estônia, nos Estados Unidos, na França, na Holanda, no Reino Unido e na Suíça.

Além dos problemas relacionados ao sistema eletrônico de votação nas seções eleitorais, como a impossibilidade de recontagem e a interferência de elementos estranhos na transmissão do voto para a totalização, o voto a distância traz — ou agrava — um mais: a possibilidade de quebra do sigilo do voto.

O voto secreto é um direito político fundamental e está entre as cláusulas pétreas do nosso ordenamento constitucional. E, com Jorge

²² FREIRE, Paulo. *Educação como prática da liberdade*. 24. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000. p. 63.

²³ <<http://www.youtube.com/stf>>.

²⁴ <<http://aceproject.org/ace-en/focus/e-voting?toc>>.

Reis Novais, comprehendo que é um direito irrenunciável, em face de sua forte relação com o interesse público e com a instabilidade do sistema político que poderia ser provocada por uma renúncia coletiva deste direito.²⁵ Sem a "cabina indevassável" e com a possibilidade de identificação da origem de determinado voto, cai por terra uma das garantias mais caras à nossa democracia.

Tampouco me soa adequada à nossa visão de democracia o plebiscito e consultas populares eletrônicas, como práticas que empobrecem o debate político e transformam as decisões políticas em posições puramente individuais, além de seu viés de democracia estatística, como veremos a seguir.

4 O espaço de discussão pública e as novas tecnologias

Para analisar se a inclusão digital e as novas tecnologias de fato incrementam o debate político e qualificam a democracia, faz-se necessário esclarecer de que conceito de democracia se está falando.

Creio ser possível, em virtude de nossa configuração constitucional, combinar as concepções de Carlos Santiago Nino e de Ronald Dworkin para caracterizar a democracia brasileira. Para Dworkin,²⁶ a democracia exige, em primeiro lugar, tratamento dos cidadãos com igual respeito e consideração e a possibilidade de que cada um tenha seus juízos próprios de moralidade pessoal. A democracia implica uma ação coletiva que não se confunde com ações individuais, mas que exige a consciência individual de pertencimento ao grupo, a quem a ação é imputada.²⁷ As decisões do grupo não são formadas a partir da leitura individual de cada cidadão, dos seus desejos e preferências.

A essa noção pode ser agregada a concepção deliberativa da democracia epistêmica de Carlos Santiago Nino,²⁸ também consistente com o texto constitucional. A justificação moral da democracia reside em seu poder de transformar os interesses das pessoas de um modo

²⁵ NOVAIS, Jorge Reis. *Direitos fundamentais: trunfos contra a maioria*. Coimbra: Coimbra Ed., 2006. p. 234-242.

²⁶ DWORKIN, Ronald. *Liberalismo, Constitución y Democracia*. Trad. Julio Montero y Alfredo Stolarz. Buenos Aires: La isla de la luna, 2003 [1980/1990]. Mais precisamente no artigo "Igualdad, Democracia y Constitución: nosotros, el pueblo, en los estrados".

²⁷ Essa noção ajusta-se com a noção de cidadão de Clémerson Merlin Cleve, não como aquele que pode votar e ser votado, mas "o sujeito, aquele ser responsável pela história que o envolve", que é ativo, reivindicante (CLÉVE, Clémerson Merlin. *Temas de direito Constitucional: e de Teoria do Direito*. São Paulo: Acadêmica, 1993. p. 16).

²⁸ NINO, Carlos Santiago. *La constitución de la democracia deliberativa*. Barcelona: Gedisa, 1996.

moralmente aceitável, entendendo a deliberação coletiva como capaz de alterar os interesses individuais.²⁹ Tal configuração democrática exige que todas as partes interessadas participem na discussão e na decisão, de maneira razoavelmente igual e sem coerção, em que possam expressar seus interesses e justificá-los com argumentos genuínos; que o grupo tenha uma dimensão apropriada para permitir a maximização da probabilidade de um resultado correto; que as maiorias e minorias se formem a cada matéria discutida e nenhuma minoria reste isolada; e que os indivíduos não se encontrem sujeitos a emoções extraordinárias.³⁰ Nino aposta no caráter moral da democracia, a partir de conteúdos morais e de procedimentos deliberativos também configurados como morais.³¹

A democracia exige um debate robusto, com a participação efetiva e consciente dos cidadãos, em um processo capaz de provocar mudanças de opinião. Assim, não é suficiente a abertura de canais institucionais que não promovam e nem exijam o debate, como acontece com a votação remota ou o plebiscito eletrônico. Estes meios apenas permitem de maneira mais rápida a contabilização de vontades individuais. Com Stephen Holmes, a democracia não se identifica com a imposição da vontade majoritária, mas revela-se como o governo por discussão pública, constituída pelo dissenso público.³²

Não estou defendendo a pura democracia representativa, como o fazem Reinhold Zippelius, que aponta seus ganhos em capacidade de ação, racionalidade e controlabilidade,³³ e Norberto Bobbio, que

²⁹ Daí sua ênfase no caráter epistêmico da democracia. Em Nino, “[l]a democracia tendría un valor intrínseco no por lo que es, sino por lo que permite conocer” (GREPPI, Andrea. Consenso e imparcialidad. Sobre la justificación moral de la democracia en el pensamiento de C. S. Nino. In: ROSENKRANTZ, Carlos; VIGO, Rodolfo L. (Comp.). *Razonamiento jurídico, ciencia del derecho y democracia en Carlos S. Nino*. Ciudad de México: Fontamara, 2008. p. 229-259, p. 242). Essa compreensão de democracia afasta a afirmação de Herbert L. A. Hart de que as regras ou princípios jurídicos cujo conteúdo seja moralmente iníquo possam ser válidos (HART, Herbert L. A. Pós-escrito. In: HART, Herbert L. *O conceito de Direito*. Trad. A. Ribeiro Mendes. 4. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2005 [1994]. p. 299-339, p. 331).

³⁰ NINO. *La constitución de la democracia deliberativa*, op. cit., p. 180.

³¹ Roberto Gargarella defende a democracia deliberativa, afirmando que ela impõe o tratamento de todos como igual consideração e assim favorece a tomada de decisões imparciais, valorando o processo que antecede a decisão (GARGARELLA, Roberto. *La justicia frente al gobierno*: Sobre el carácter contramayoritario del poder judicial. Barcelona: Ariel, 1996. p. 157-158).

³² HOLMES, Stephen. El precompromiso y la paradoja de la democracia. In: ELSTER, Jon; SLAGSTAD, Rune (Org.). *Constitucionalismo y democracia*. Tradução: Mónica Utrilla de Neira. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 1999 [1988]. p. 217-262, p. 254-255.

³³ O autor, no entanto, afirma que a prática parlamentar desmente essa vantagem: não se verifica no debate parlamentar a busca por uma solução racional e racionalmente construída, observando-se uma postura de defesa ou ataque ao governo, não importa

afirma que a representação política institucionaliza o conflito e permite a participação das diferentes concepções de vida em condições adequadas para a formação da vontade política.³⁴ A representação política é, a meu ver, uma ficção cercada de mitos e que promove uma participação cidadã apenas simbólica.³⁵ Mas tampouco me contento com a sua substituição ou alegada superação por uma democracia monossilábica, individualista e plebiscitária.

Já em relação à efetiva — e não apenas prometida — ampliação do acesso à informação e aos meios de divulgar o pensamento como consequência da inclusão digital, sua contribuição para o fortalecimento da esfera pública é evidente. Canais que possibilitem aos cidadãos fortalecer e questionar as suas posições políticas, contrapondo-as a outras visões de mundo em um ambiente democrático, sem dúvida enobrece a democracia, tomada naquele sentido epistêmico e constitucional.

Para que isso efetivamente ocorra, no entanto, impõe-se uma alteração do atual cenário. Hoje, os meios eletrônicos de informação apenas fortalecem as grandes empresas de comunicação e o discurso único, o que pode levar, como adverte Brian Seitz, a uma democracia para além da representação que não se mostrará como uma democracia direta, como “a voz pura da soberania popular” ou “a vontade orgânica do povo”, mas como uma hegemonia organizada tecnologicamente que marcaria o fim do conflito ontológico da representação.³⁶

a matéria em debate, ou a preservação de carreiras políticas e de ambições eleitorais (ZIPPELIUS, Reinhold. *Teoria Geral do Estado*. 3. ed. Trad. Karin Praefke-Aires Coutinho. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997 [1994]. p. 234-235). Há, no entanto, uma “retroação” democrática da ação representativa quando o povo decide de tempos em tempos, em intervalos curtos, sobre a continuidade de atuação dos representantes (em nova nomeação) ou sobre assuntos específicos. Essa retroação não é eficaz quando determinados temas são excluídos dos debates parlamentares por configurarem um consenso entre os partidos — nesses casos, os partidos, em cartel, ignoram a opinião pública contrária. Alguns exemplos apresentados pelo autor são as questões referentes ao financiamento dos partidos e o vencimento dos deputados (*Ibid.*, p. 242-243).

³⁴ BOBBIO, Norberto. *Teoria geral da política*: a filosofia política e a lição dos clássicos. Rio de Janeiro: Campus, 2000. cap. Democracia representativa e democracia direta.

³⁵ SALGADO, Eneida Desiree. A representação política e sua mitologia. In: CONGRESO IBEROAMERICANO DE DERECHO ELECTORAL, 2010, Monterrey, N. L., México.

³⁶ SEITZ, Brian. *The trace of political representation*. Albany: State University of New York Press, 1995. p. 157. Quem sabe seja o “pensamento único” da globalização capitalista, denunciado por Milton Santos (SANTOS, Milton. *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. 5. ed. Rio de Janeiro: Record, 2001).

5 Por “uma democracia mais democrática”

A inclusão digital é uma exigência dos tempos atuais. A velocidade das comunicações e o acesso às informações, ainda que exijam uma seleção atenciosa para evitar falseamentos ardilosos, devem estar ao alcance de todos. Esse seria o primeiro passo: a democratização dos instrumentos.

O grande desafio reside em promover uma inserção crítica dos indivíduos na cidadania. Universalizar os meios tecnológicos e a inclusão digital, mas também, e de maneira bastante enfática, provocar uma conscientização, uma “republicanização”, dos cidadãos. Fomentar a renúncia à apatia e à expectação e criar mecanismos efetivos para um tipo de participação deliberativa, coletiva, plural.

O espaço digital não pode ser excludente; ao contrário: deve configurar um verdadeiro espaço público.³⁷ Mais do que os meios de comunicação tradicionais, as ferramentas do cyberespaço são aptas a ensejar o pluralismo e a interação em um processo comunicativo livre e vigoroso. Como fazê-lo é o que ainda precisamos descobrir ou inventar. E, claro, contar com a virtude cívica dos cidadãos na sua utilização política.³⁸

Informação bibliográfica deste capítulo, conforme a NBR 6023:2002 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

SALGADO, Eneida Desiree. Inclusão tecnológica e desenvolvimento democrático. In: BACELLAR FILHO, Romeu Felipe; GABARDO, Emerson; HACHEM, Daniel Wunder (Coord.). *Globalização, direitos fundamentais e direito administrativo: novas perspectivas para o desenvolvimento econômico e socioambiental: Anais do I Congresso da Rede Docente Eurolatinoamericana de Direito Administrativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2011. p. 259-269. ISBN 978-85-7700-501-7.

³⁷ Com Habermas, um espaço público excludente não é apenas incompleto: nem sequer é espaço público (HABERMAS, Jürgen. *Mudança estrutural da esfera pública*. Trad. Flávio R. Kothe. Rio de Janeiro: Templo Brasileiro, 1984 [1961]. p. 105).

³⁸ Ressalta Philip Pettit que o republicanismo pressupõe a virtude pública, com cidadãos vigilantes. Para que haja liberdade é necessária uma virtude cívica, que exige disposição para a participação no governo e determinação para o exercício de uma eterna vigilância em relação aos governantes (PETTIT, Philip. *Republican Theory and Political Trust*. In: BRAITHWAITE, Valerie; LEVI, Margaret (Ed.). *Trust and Governance*. New York: Russell Sage Foundation, 1998. p. 295-314; PETTIT, Philip. *Republican Political Theory*. In: FLEURBAEY, Marc; SALLES, Maurice; WEYMARK, John A. (Ed.). *Justice, Political Liberalism, and Utilitarianism*. New York: Cambridge University Press, 2008. p. 389-410).