

---

## Democracia Digital e Avaliação Continuada de Políticas Públicas

### *Digital Democracy and Continued Evaluation of Public Policies*

Juarez Freitas<sup>1</sup>  
Anderson Vichinkeski Teixeira<sup>2</sup>

**Resumo:** No presente artigo analisa-se como o advento da democracia digital, em especial mediante o uso de aplicativos e outras ferramentas similares, pode viabilizar uma profunda reconfiguração da avaliação continuada das políticas públicas. Iniciando com a contextualização da democracia digital no âmbito do desenvolvimento histórico da democracia liberal, a pesquisa busca concentrar o foco em aspectos

---

1 Professor Titular do Mestrado e Doutorado em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul/PUCRS. Professor Titular de Direito Administrativo da Universidade Federal do Rio Grande do Sul/UFRGS. Presidente do Conselho Científico do Instituto Brasileiro de Altos Estudos de Direito Público. Advogado, parecerista e consultor jurídico. Membro Efetivo da Comissão de Estudos Constitucionais do Conselho Federal da OAB.

2 Doutor em Teoria e História do Direito pela Università degli Studi di Firenze (IT), com estágio de pesquisa doutoral junto à Faculdade de Filosofia da Université Paris Descartes-Sorbonne. Estágio pós-doutoral junto à Università degli Studi di Firenze. Professor do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS). Advogado e consultor jurídico.

concernentes aos novos possíveis mecanismos de participação digital do cidadão-usuário de serviços públicos. Nesse sentido, mais do que usuário, o cidadão torna-se, de fato, um ativo codefinidor de políticas públicas. Quanto à metodologia, as categorias conceituais clássicas da teoria democrática são abordadas com base na metodologia analítico-descritiva. Já a metodologia crítico-hermenêutica é empregada na análise da relação entre os indivíduos e as políticas públicas no âmbito da democracia digital.

**Palavras-chave:** Democracia Digital. Políticas Públicas. Participação por Aplicativos.

**Abstract:** This article analyzes how the emergence of digital democracy, especially through the use of apps and other similar tools, can enable a profound reconfiguration of the continued evaluation of public policies. Starting with the contextualization of digital democracy within the historical development of liberal democracy, the research aims to focus on aspects concerning the new possible mechanisms of digital participation of the citizen-user of public services. In this sense, more than user, the citizen becomes, in fact, an active codefiner of public policies. As for methodology, the classical conceptual categories of democratic theory are approached based on the analytical-descriptive methodology. The critical-hermeneutic methodology is used in the analysis of the relationship between individuals and public policies in the context of digital democracy.

**Keywords:** Digital Democracy. Public Policy. Participation by Apps.

## Introdução

A democracia, entendida como jogo de participação e deliberação coletiva sobre a fixação de prioridades comuns

da sociedade civil, tem sido foco constante de reflexões críticas no intuito de promover a sua reformulação ou, até mesmo, a sua redefinição estrutural, sobretudo em tempos de quase exaustão do modelo representativo clássico.<sup>3</sup> Não mais consola a repetida máxima que dizia ser a democracia o pior regime, excetuado os demais. Na presente pesquisa, a reflexão rumará na trilha de promover a revitalização da democracia como espaço das decisões coletivas, no recorte específico da participação avaliativa do usuário de serviços públicos, tendo em conta as imensas potencialidades trazidas pela democracia digital. A ênfase recairá sobre a questão atinente aos novos direitos do cidadão-consumidor do serviço público e à pronunciada conveniência da participação continuada da sociedade civil na avaliação (*ex ante* e *ex post*) das prestações estatais.

O ponto fulcral do estudo concerne à viabilidade de o usuário de serviço público figurar como autêntico co-protagonista na formulação e na implementação das políticas públicas, valendo-se da intensidade da interação digital. Para isso, em um primeiro momento, noções sedimentadas da democracia liberal – como categoria genérica na qual diversas espécies se inserem e se entrecruzam – serão revisitadas tão somente para ressaltar o caráter procedimental, por um lado, e a relativa liberdade na codificação de conteúdos políticos, por outro. Sem pretender articular aqui uma tipologia da democracia digital, afirma-se, por ora, que esta pressupõe o exercício da participação e da comunicação política por meio digital, revelando-se estimável disrupção no contexto evolutivo dos processos decisórios ocidentais.

Em seguida, as inovações trazidas pela previsão normativa de avaliação continuada dos serviços públicos serão objeto de exame, seja de cunho dogmático em relação

---

3 Sobre sinais de colapso da representação, ver CASTELLS, 2018.

à legislação, seja de cunho hermenêutico em relação aos desdobramentos no tocante à participação social efetiva do usuário de serviço público. Nesse panorama, emerge o duplo desafio: redesenhar a democracia digital no escopo de desintoxicar o jogo democrático, afastando, ao máximo, a deliberação incoerente que distorce agregados decisórios, e promover o crucial desenviesamento do conteúdo em si do processo democrático, de modo a acrescentar qualidade intertemporal aos pronunciamentos da sociedade.

Por derradeiro, como hipótese teórica, tratar-se-á de apresentar o usuário de serviço público no seio dos movimentos participativos, na condição de codelineador das políticas públicas, paralelamente ao estressado sistema político-representativo. Com efeito, na formulação das prioridades orçamentárias, torna-se cada vez mais premente a avaliação sistêmica e compartilhada dos impactos, em tempo real, que permita antecipar/mensurar os efeitos, diretos e indiretos, das escolhas públicas, neutralizando institucionalmente, ao máximo, distorções cognitivas e não-cognitivas. Em semelhante perspectiva, mostra-se imprescindível adotar providências concatenadas que estimulem a democracia digital participativa, com amplíssimo acesso a dados de qualidade. Dados: eis o insumo mais relevante da decisão participativa, distribuída e digital.

Do ponto de vista metodológico, os primeiros tópicos serão desenvolvidos com base na metodologia analítico-descritiva que retoma categorias conceituais clássicas e trata de reconfigurá-las, quando necessário. No final, a metodologia crítico-hermenêutica torna-se essencial para que a própria relação entre os indivíduos e as políticas públicas se converta no objeto de reconstrução teórica sob a ótica da nascente democracia digital.

## 1. A crise da democracia representativa e a democracia digital

A tradição ocidental encontra na noção de democracia um dos conceitos mais controvertidos e disputados, nas diferentes searas do pensamento. Os antigos gregos desenvolveram a concepção genérica da democracia direta como forma capaz de abarcar as demais formas específicas de implementação do conceito em cada polis tida por democrática. Já na modernidade, a democracia liberal desponta no pensamento político ocidental como um grande gênero em condições de abranger diversas acepções específicas da democracia. Nesse caso, o pressuposto teórico fundamental para a análise que segue é o fato de a democracia liberal exercer, desde o início da modernidade, a função de gênero, do qual as democracias ocidentais consolidadas aparecem como espécies.

De modo geral, existem traços do gênero democracia liberal que costumam ser recorrentemente mencionados pela teoria política: (1) vinculação ao liberalismo político<sup>4</sup>,

---

4 O liberalismo político é havido aqui como uma teoria política abrangente, inclusiva e que parte de princípios procedimentais, como a igualdade e a liberdade, para orientar os sistemas políticos que a ele se vincularem. Por se tratar de conceito desenvolvido, por exemplo, no pensamento de Rawls, confira-se, a propósito, a sua definição: "I think of political liberalism as a doctrine that falls under the category of the political. It works entirely within that domain and does not rely on anything outside it. The more familiar view of political philosophy is that its concepts, principles and ideals, and other elements are presented as consequences of comprehensive doctrines, religious, metaphysical, and moral. By contrast, political philosophy, as understood in political liberalism, consists largely of different political conceptions of right and justice viewed as freestanding. So while political liberalism is of course liberal, some political conceptions of right and justice belonging to political philosophy in this sense may be conservative or radical; conceptions of the divine right of kings, or even of dictatorship, may also belong to it. Although in the last two cases the corresponding

(2) existência do sufrágio universal, (3) adoção da regra da maioria como “standard” nas eleições, (4) presença do Estado moderno como elemento definidor de território e povo e (5) separação dos poderes. Quanto à vinculação ao liberalismo político, ocorre de modo limitado e concentrado no princípio da igualdade perante a lei e do respeito ao pluralismo; não estabelece, a rigor, uma agenda política, apenas estipula princípios formais a serem seguidos. Quanto à existência do sufrágio universal, configura princípio basilar da ideia de democracia liberal, pois, caso contrário, poderia esta assumir qualquer forma de regime, como autocracias, aristocracias ou, no limite, totalitarismos. Quanto à regra da maioria, constitui-se numa referência-padrão para a tomada da decisão nos processos democráticos, conquanto possa ser relativizada por referências baseadas na proporcionalidade, por exemplo. A existência de minorias serve para afirmar imediatamente a maioria e, em última instância, todo o sistema, tanto que Robert Dahl chega a afirmar que por democracia se entende um “sistema de decisão política no qual os líderes correspondem, em certa medida, às preferências dos não-líderes.”<sup>5</sup>

Quanto à presença do Estado como elemento definidor, a democracia liberal encontrou, desde o início da modernidade, a delimitação do espaço físico da decisão política como eixo. As fronteiras do Estado teriam a capacidade de reduzir a difusão do poder em células autônomas (feudos, ducados, principados etc.), como acontecia na alta Idade Média após a cisão do Império Romano no séc. V. Ademais, a concentração de poder

---

regimes would lack the historical, religious, and philosophical justifications with which we are acquainted, they could have freestanding conceptions of political right and justice, however implausible, and so fall within political philosophy.” RAWLS, 1995, p. 133.

- 5 DAHL, 1956, p. 7 (tradução livre nesta passagem e, em sequência, nas demais oriundas de obras em inglês).

e a verticalidade política que o Absolutismo propunha não significavam a simples centralização no cume da escala de poder: aumentava a dependência em relação ao poder estatal das formas pelas quais se desenvolviam as relações sociais e identitárias. O fenômeno gerou, em contrapartida, forte impulso para o surgimento e o aprimoramento de fórmulas de resistência e limitação do poder estatal.<sup>6</sup> Portanto, em sentido clássico, o espaço territorial estatal é a instância primeira para o florescimento dos processos deliberativos inclusivos.

Outro elemento essencial para a compreensão da democracia liberal é a existência de oposição política pública, regularmente constituída e reconhecida pelo regime vigente. Embora Robert Dahl coloque esse elemento como inerente ao conceito em tela<sup>7</sup>, há que se reconhecer que, devido à sua natureza, a vinculação ao liberalismo político é pressuposto que abarca a necessidade de existir oposição pública, pois está assentado no princípio da igualdade, o qual determina que “cada pessoa deve ter um igual direito ao mais extensivo quadro de iguais liberdades básicas compatível com um quadro similar de liberdades para os outros.”<sup>8</sup> Quanto à separação dos poderes, não se trata de afirmar simplesmente que um poder deve ser controlado pelos demais poderes, formais e informais, mas que o poder descontrolado tende a suprimir a liberdade.

As sociedades democráticas, tanto nos modelos da Antiguidade grega como nos modelos representativos pós-Rousseau ou deliberativos pós-Mill, são caracterizadas por (mais ou menos) eventuais aparições do povo em cena, mediante as quais o povo toma conhecimento (assimétrico, é

---

6 HELD, 2006, p. 57.

7 Registre-se que Dahl amplia a toda e qualquer noção de democracia a necessidade de existir oposição pública. Ver DAHL, 1971, pp. 1-16.

8 RAWLS, 2003, p. 53.

verdade) das razões que fundamentam as decisões políticas e delas participam, direta ou indiretamente.<sup>9</sup> Na democracia liberal ora dominante – a despeito do volume preocupante de retrocessos – tal característica é reforçada pela imposição do tratamento igualitário dos indivíduos e grupos sociais, bem como pela existência de organização estatal onde o exercício do poder ocorre alternada e eletivamente. Aliás, a democracia *in genere* está tão profundamente vinculada ao paradigma estatal que Dahl observa que as “instituições democráticas estão menos propensas a se desenvolver em um país sujeito a intervenções por outro país hostil ao governo democrático naquele país.”<sup>10</sup> Não sem motivo, o referido autor estadunidense coloca esta – a ausência do controle externo hostil à democracia – como uma das três condições essenciais para a democracia.<sup>11</sup>

A partir do século XIX, as democracias ocidentais assistiram ao surgimento da figura (por definição, particularista) que se tornaria o grande vetor de processos decisórios coletivos: os partidos políticos. Oriundos da ideia de representação com base nas corporações de ofício, às quais os cidadãos se encontravam vinculados, os partidos passaram a assumir protagonismo cada vez maior na arena democrática, ao longo do século XX. Carré de Malberg chegou ao ponto de dizer que a democracia representativa seria tão somente um “mal menor” à vista da impossibilidade prática do governo direto do povo nas sociedades de massas.<sup>12</sup>

Desse modo, a democracia representativa restou marcada paulatinamente pelo conflito entre grupos de interesses,

---

9 Cf. DUNCAN; LUKES, p. 158.

10 Cf. DAHL, 1998, p. 147.

11 As outras duas são: “(1) control of military and police by elected officials; (2) democratic beliefs and political culture.” *Ibidem*.

12 Cf. CARRÉ DE MALBERG, 1984, p. 205.



ideologias distintas e concepções particularistas no seio de contrastantes partidos (não raro, altamente fisiológicos), de sorte que a participação ativa dos cidadãos no processo deliberativo deixou de ser entendida como precípua e passou, até mesmo, a se tornar indesejável, pois certo nível de apatia e indiferença do povo permitiria a suposta maior estabilidade das relações políticas.<sup>13</sup> Tal eclipse desproporcional da participação – ainda generalizada nas democracias ocidentais do corrente século XXI – estremece agudamente o tecido democrático, *quando avulta a crise entre representantes e eleitores* que culmina numa crise ainda mais profunda: a quebra da relação de confiança mútua, fonte primeira da legitimidade do Estado democrático. Jacques Chevallier destacou que, por crise de representação, seria razoável entender a “erosão do crédito de confiança de que os representantes dispõem e que é indispensável ao bom funcionamento do sistema representativo.”<sup>14</sup> Ora, a democracia requer, ao menos a longo prazo, sólida relação de fidúcia mútua entre agentes públicos e sociedade civil, na incontornável presunção de boa-fé recíproca.

Não por acaso, Pierre Rosanvallon recorda que os regimes democráticos atuais estão assentados em duas ficções fundadoras: um princípio de justificação e uma técnica da decisão. De uma parte, os regimes remetem, inexoravelmente, à premissa da “vontade geral”, isto é, à concepção abstrata que permitiria justificar as decisões políticas a partir de consensos gerais acerca de determinados assuntos. De outra parte, a técnica da decisão é a regra da maioria. Uma vez superados impasses sobre programas políticos, a regra da maioria confere ao vencedor a legitimidade para governar em nome

---

13 HELD, 2006, p. 180.

14 CHEVALLIER, 2009, p. 190.

de todos.<sup>15</sup> Ocorre, porém, que múltiplos fatores de cunho social, cultural e econômico conduzem ao povo *introuvable* (“não localizável”), no dizer preciso de Rosanvallon<sup>16</sup>, tendo em vista a crescente dificuldade de formar maiorias eleitorais, em especial nos regimes cada vez mais fragmentados por diferentes e inconciliáveis orientações político-ideológicas – pense-se no caso emblemático da Itália, nas últimas eleições da década atual; pense-se, ainda, no número vertiginoso de partidos políticos no Brasil.

Em face desse quadro de crise (penetrante e disseminada) de representação nas democracias ocidentais e de escassa centralidade das relações intersubjetivas do “mundo da vida”<sup>17</sup> (com a ameaça sombria de desdemocratização, descrita por Charles Tilly<sup>18</sup>), ganha relevo uma incipiente categoria conceitual: a participação democrática digital, que pode funcionar como suplemento corretivo da representação combalida. Embora a presente pesquisa não tenha pretensões de realizar uma tipologia da democracia participativa na rede digital, será necessário tecer breves considerações que possam servir de pano de fundo à reimaginação do papel do usuário na codefinição das políticas públicas.

A participação política – cujas abordagens explicativas são as mais diversificadas, indo da (hoje desacreditada) teoria da escolha racional à corrente dos autonomistas, como expõe Maria da Glória Gohn<sup>19</sup> – experimenta vibrante alento nos processos participativos em rede, via mídia digital, presentes em incontáveis narrativas de variados países (como a Estônia – verdadeiro laboratório de votação online e outras

---

15 ROSANVALLON, 2008, p. 10-11.

16 ROSANVALLON, 1998, p. 435-437.

17 Sobre o conceito de “mundo da vida” (*lebenswelt*), ver HABERMAS, 1997.

18 TILLY, 2013.

19 GOHN, 2019, pp. 36-65.

experiências promissoras de participação<sup>20</sup>, com a certificação mais ou menos segura dos “e-participantes”). Nesse contexto, é viável cogitar, sem cair no tecno-otimismo criticado por Yascha Mounk<sup>21</sup>, nem na contraposição binária extremista, temida por Cass Sunstein<sup>22</sup>, que essa modalidade inovadora de atuação em rede acelera a aprendizagem social num ritmo sem precedentes.

Pois bem. A novidade não reside na participação social no escrutínio das políticas públicas. O acervo de experiências mundiais é robusto a esse respeito.<sup>23</sup> O que anima, nessa quadra, é a participação avaliativa do cidadão-usuário do serviço público, efetuada por meio de aplicativos, encartando-se, à perfeição, no figurino da participação continuada, em vez de episódica, rarefeita e espasmódica. Tal participação tende a servir de grande catalisador da abertura de horizontes insuspeitados ao empoderamento social, no rumo da descentralização, da horizontalização, do reconhecimento recíproco<sup>24</sup> e da distribuição dos poderes.

Por exemplo, o cidadão passa a dar nota, via aplicativo, ao atendimento no hospital público ou na creche. O atendimento do banco de fomento igualmente pode ser avaliado imediatamente. Tudo lançado em tempo real, sem censura, na plataforma pública de fácil acesso. Assim, o grau de satisfação social será aferido numa espécie de pesquisa permanente de opinião, que serve de pressão legítima para que as instâncias formais da democracia representativa tomem

---

20 TAPSCOTT; TAPSCOTT, 2018, especialmente Capítulo 8.

21 MOUNK, 2019, p.173-183. Observa, em especial, p. 179: “A verdade sobre as mídias sociais, a meu ver, não é que necessariamente sejam boas ou más para a democracia liberal.”

22 SUNSTEIN, 2017.

23 Sobre experiências, riscos e limites da participação, ver MILANI, 2008.

24 Sobre reconhecimento em um horizonte de valores abrangente, sem que se possa analisar aqui a sua proposta com a devida profundidade, ver HONNETH, 2003.

medidas cabíveis de aperfeiçoamento retificativo ou de louvor, nos casos meritórios. É, por assim dizer, a organização da pressão social, canalizada numa espécie de ágora mais ou menos impessoal, avaliando prestações estatais, ao invés de pessoas ou candidatos.

Naturalmente, o exercício quotidiano desse opinar sobre a implementação das políticas em áreas vitais como saúde, preservação ambiental e educação (controle social concomitante de implementação) não exclui a participação digital nas escolhas sobre as próprias prioridades (avaliação *ex ante*). Daí que a formulação e a implementação das políticas públicas passam a ser escrutinadas digitalmente em sucessivas avaliações (prospectivas e retrospectivas), no concernente aos impactos sociais, econômicos e ambientais das opções públicas de repercussões sistêmicas.

Por certo, não se pode supor que as oligarquias e os estamentos patrimonialistas assimilem facilmente tal proposta de avaliação continuada digital, aplicada difusamente pelos destinatários das políticas públicas, pois estes, de uma hora para outra, deixam de compor uma vasta clientela submissa e apática. Todavia, pouco a pouco, os setores mais lúcidos das diversas elites percebem que a reinvenção da democracia, em moldes digitais, é imperativo de proteção das liberdades genuínas, não somente no campo das relações de administração, senão que no âmbito das relações em geral.

Em outras palavras, em aparente paradoxo, o modelo liberal-clássico da representação política não encontra, no século XXI, outro respaldo que não seja o conferido pelo vigor da rede. A digitalização é caminho sem volta. Essa parece ser a tônica da economia intangível.<sup>25</sup> Desse modo, a democracia distribuída digitalmente é um projeto pós-ideológico, que pode salvar a democracia liberal e, de quebra, redesenhar o

---

25 Sobre economia intangível, ver HASKEL; WESTLAKE, 2018.

Estado. A Administração Pública, por sua vez, terá que se tornar digital, como percebeu a Dinamarca<sup>26</sup>, entre outros países. A relação analógica afigura-se com os dias contados.

Graças à participação digital frequente e desde que se adotem intervenções regulatórias calibradas (impedindo manipulações espúrias), será plausível a mudança de hábitos<sup>27</sup>, acompanhada da redução do sério déficit de racionalidade média dos votantes.<sup>28</sup> Seria, de fato, ociosa a reinvenção democrática se não suscitasse, ao mesmo tempo, a melhora significativa da racionalidade dos participantes. Em outro modo de dizer, ou a democracia digital transforma o jogo num processo cooperativo de partícipes minimamente esclarecidos, ou está fadada a ser (mais um) processo de engano e autoengano, despolitizando, em vez de emancipar.

Constata-se, afortunadamente, notável aceno revitalizante trazido pela democracia digital<sup>29</sup>, sem prejudicar a tenacidade do jogo democrático completo. O indiscutível é que a sociedade civil, provavelmente pela primeira vez na história, desfruta da real oportunidade de se manifestar online assiduamente, com relativa independência e baixo custo, à diferença das fórmulas episódicas de participação, normalmente de fachada e contaminadas pelos mecanismos anacrônicos de financiamento e predomínio de interesses especiais.

De mais a mais, a instantaneidade digital favorece o aludido controle social *ex ante*, a par do controle concomitante ou consecutivo das políticas públicas por parte dos destinatários finais da prestação estatal. Não é, pois, nenhum excesso de otimismo investir na avaliação continuada e digital de políticas públicas como experimento revigorante da democracia.

---

26 MOTZFELDT, 2017.

27 Para ilustrar por seu pioneirismo, ver KELLY, 2012.

28 Cf. CAPLAN, 2007.

29 Sobre diversas concepções de democracia digital, ver CORRÊA, 2014.

## 2. Serviços públicos: avaliação continuada e digital como exercício revigorante da democracia

Para que a democracia digital signifique avanço digno de nota, faz-se indispensável que o participacionismo seja reimaginado, sobretudo na vertente do cidadão-usuário de serviços públicos, de ordem a assimilar aportes tecnológicos que tornem factível a avaliação continuada das políticas públicas, por meio de aplicativos e outras ferramentas, como o *blockchain*. Por certo, não é suficiente o incremento puro e simples da participação digital para aperfeiçoar substancialmente o conteúdo decisório. É mitológica, por assim dizer, a crença de que a mera participação online seria emancipatória em si, e que, num passe de mágica, proporcionaria cidadania ativa, desviesada, engajada e imparcial, pois se conhecem os estratagemas de manipulação dos instintos<sup>30</sup> que, às vezes insidiosa e autoritariamente, fomentam as decisões ruins e letais para a democracia.

No entanto, se é certo que ocorre o fenômeno da concentração de poder no mundo online<sup>31</sup>, não menos certo é que a democracia digital – entendida aqui na perspectiva do exercício democrático realizado mediante o emprego da mídia digital<sup>32</sup> – tende a fortalecer uma participação direta maciça (não circunscrita às câmaras de eco<sup>33</sup>), em traços inéditos, tonificando o engajamento da cidadania.<sup>34</sup> Os agregados

---

30 Sobre tais instintos, ver ROSLING; ROSLING; ROSLING, 2018.

31 Sobre *online concentration*, ver HINDMAN, 2009, p. 90.

32 Para uma definição de democracia digital, Van Dijk a entende “as the pursuit and practice of democracy in whatever view using digital media in online and offline political communication.” VAN DIJK, 2012, p. 52.

33 Sobre *eco-chambers*, ver SUNSTEIN, 2009, pp. 157-159.

34 Sobre a renovação do contrato social, ver GARDELS, 2019, p. 6.

decisórios terão, certamente, que ser revistos criticamente, no campo das instituições e das regras procedimentais, no intuito de que se produzam os conteúdos ponderados e as hierarquizações justificadas entre as prioridades rivais. Nessa exata linha, variadas adaptações normativas precisam ocorrer no sistema jurídico brasileiro.

Uma delas sobreveio, ainda que com lacunas, facultando o exercício participativo do usuário de serviço público. Diploma legal inovador, a Lei 13.460/2017 encarta diretrizes e regras para participação, proteção e defesa dos direitos dos usuários de serviços prestados direta ou indiretamente pela Administração Pública.<sup>35</sup> Prescreve, em boa hora, que agentes públicos e prestadores de serviços públicos observem, entre outras, a diretriz da aplicação de soluções tecnológicas vocacionadas a propiciar as melhores condições para o compartilhamento das informações, assim como o resguardo do direito à participação do usuário na avaliação continuada das políticas públicas, tarefa materializada por meio de pesquisa de satisfação, com significância estatística.

O progresso normativo em tela não pode ser subestimado. Auxilia a vencer a distância, quase abismo, que separa as manifestações eleitorais esparsas da participação frequente e vigilante da cidadania quanto à satisfação atinente à implementação das políticas públicas. Trata-se de comando oportuno que prescreve – se bem interpretado – a travessia das relações analógicas para a pauta contemporânea das relações que posicionam o cidadão investido de influência no centro gravitacional, não mais como administrado ou súdito. A democracia digital demanda mais. Em primeiro lugar, importa *de lege ferenda* evoluir para consignar expressamente a hipótese do escrutínio realizado por meio de aplicativos, na senda da avaliação digital das políticas públicas e das respectivas

---

35 Ver Lei 13.460, de 26 de junho de 2017.

prioridades orçamentárias. Desde logo, sem embargo da falta de explicitude normativa, nada obsta que se entenda admissível a avaliação *ex ante*, via construção hermenêutica, inclusive porque o legislador tomou o cuidado de fixar a aludida diretriz das soluções tecnológicas destinadas a facilitar a defesa dos direitos do usuário. Nada proíbe, então, que se realize a avaliação continuada das prioridades, via aplicativos, inclusive antes da fixação positiva pela esfera estatal e da consequente implementação.<sup>36</sup>

Já no que concerne ao prazo anual para efetuar a pesquisa de satisfação (“no mínimo, a cada um ano, ou por qualquer outro meio que garanta significância estatística aos resultados<sup>37</sup>”), não faz o menor sentido empreender uma pesquisa de satisfação de modo tão espaçado, em plena era digital. Outra vez, impende corrigir a literalidade pela interpretação sistemática: inexistente qualquer óbice às avaliações mais frequentes do que o mínimo legal. Com efeito, se levadas a cabo a cada ano apenas, as avaliações seriam incapazes de induzir o protagonismo do cidadão-usuário, solicitado pelo padrão emergente dos movimentos em rede.<sup>38</sup>

Como se observa, a visão legal parece tímida, deixando de conceber, de maneira categórica, o usuário como um dos codelineadores das políticas públicas. Em vez disso, o legislador, numa primeira impressão, parece apostar no singelo e protocolar ranking das entidades com maior incidência de

---

36 Ressalte-se que tal proposta de modelo de avaliação continuada permite antecipar já dentro da Administração Pública possíveis efeitos negativos que poderiam desembocar no Judiciário, tendo em vista, sobretudo, as progressivas tendências de deslocamento da participação popular para fora da política, como ocorre no fenômeno evidenciado por pesquisas como de SALGADO, 2018 e BONAT; PEIXOTO, 2016.

37 Ver Lei 13. 460/2017, art. 23, parágrafo 1º: “A avaliação será realizada por pesquisa de satisfação feita, no mínimo, a cada um ano, ou por qualquer outro meio que garanta significância estatística aos resultados”.

38 Sobre esse padrão emergente, ver CASTELLS, 2014.



reclamação dos usuários e que os dados serviriam de subsídio para reorientar e ajustar os serviços prestados.<sup>39</sup>

Nada obstante, acima da literalidade, o espírito que emerge é outro, tendo-se presente a democracia direta, nos termos da Constituição.<sup>40</sup> Nessa chave hermenêutica, preconiza-se que o usuário no serviço público seja concebido e respeitado como protagonista cofixador das políticas públicas<sup>41</sup> e cofiscalizador da implementação. Ou seja, na democracia digital, não há motivo para descartar, debilitar ou inibir a participação continuada em sentido forte. O usuário, na verdadeira ágora digital, paralelamente ao tradicional sistema político-representativo, interfere incisivamente com a nota da sua valiosa apreciação em tempo real. Em tentativa e erro, como protetor da democracia<sup>42</sup>, ele aprende, não sem os riscos de enviesamentos<sup>43</sup>, a realizar avaliações sistêmicas e compartilhadas de impactos, aptas gradativamente a antecipar/mensurar os resultados efetivos das políticas públicas. Nessas circunstâncias, o usuário se encaixa no movimento mais largo da democracia participativa, distribuída e digital.

---

39 Ver Lei 13.460/2017, art. 23, parágrafo 2º: “O resultado da avaliação deverá ser integralmente publicado no sítio do órgão ou entidade, incluindo o ranking das entidades com maior incidência de reclamação dos usuários na periodicidade a que se refere o § 1º, e servirá de subsídio para reorientar e ajustar os serviços prestados, em especial quanto ao cumprimento dos compromissos e dos padrões de qualidade de atendimento divulgados na Carta de Serviços ao Usuário.”

40 Constituição de 1988, art. 1º, parágrafo único: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.”

41 Ver ROBINSON, 2015.

42 Sobre o modo de proteger a democracia, ver LEVITSKY; ZIBLATT, 2018.

43 Sobre o tema dos enviesamentos cognitivos e emocionais, ver FRENKEL; STARK, 2015.

Dito de outro modo, a avaliação continuada de políticas públicas, requerida em lei e na Constituição, se e quando realizada em rede, ostenta vantagens consideráveis em relação aos plebiscitos e referendos, ou mesmo no cotejo com audiências e consultas públicas. É que estes são mecanismos pontuais e facilitam a concentração dos esforços capturantes dos grupos especiais de interesse, com resultados ineficientes e ineficazes, dado que a maioria pode ser exposta à mistificação retórica dolosa, à manipulação robótica e até ao desinteresse contraditório dos mais informados (a deliberação sobre o Brexit é exemplar, nesse aspecto). Impõe-se, pois, dar passo adiante em relação a plebiscitos e referendos, por meio da execução interativa do orçamento público, em virtude de manifestações responsáveis e reiteradas da sociedade civil, no objetivo de utilizar a tecnologia a serviço da legitimidade<sup>44</sup> e do esclarecimento mútuo.

Não se cogita, no atual estágio, descartar a delegação de poderes, tampouco se postula a exclusividade quimérica da democracia direta, mas sim ampliar a presença da rede de participação, nas relações públicas, para que os atores sociais possam exercer influência significativa sobre a qualidade da tomada de decisões democráticas. À evidência, as velhas e novas clivagens ideológicas, sempre à espreita, podem distorcer e perturbar as avaliações continuadas. Seria ingênuo negar essa ameaça. Contudo, espera-se que a aprendizagem contínua leve ao esgotamento das polarizações ideológicas toscas. Para tanto, o acesso à informação factual, em linguagem inteligível – é absolutamente crucial. Questões de múltiplas alternativas (jamais binárias), com a descrição dos multidimensionais efeitos, são mandatórias. Ainda: as notas a serem dadas pelos avaliadores sociais precisam estar endereçadas às políticas, não às pessoas, numa negociação

---

44 Sobre o critério de legitimidade, no escrutínio da proporcionalidade, ELLIOTT; VARUHAS, 2011, pp. 252-266.

coletiva que saiba separar problemas de pessoas.<sup>45</sup> Bem por isso o exercício imparcial e desviesado de avaliação *ex ante* terá que ser incentivado, desde cedo.

Deve-se acrescentar que a democracia, exercida digitalmente, não pode excluir a gestão pública descentralizada, horizontalizada e includente, pois a pressupõe. Quer dizer, a continuidade da cultura política rígida, *top-down*, que trata o cidadão como administrado ou súdito, calcada nos jogos de soma zero, não se coaduna com relações dialógicas, participativas e voltadas ao reconhecimento recíproco dos direitos e deveres, típicas da democracia digital. Ocorre que a cultura de contraposição adversarial, amplificada pelo automatismo de confirmação a qualquer preço, conduz a extremismos que, na margem, solapam a democracia como ideal do jogo limpo, sabotando opções intertemporais confiáveis.

Convém frisar que a participação democrática digital do usuário de serviço público introduz uma equação diferenciada no cotejo com as manifestações usuais em polos soltos de ressonância. Amplia-se, aqui, a rede em tal magnitude que presumivelmente, a médio prazo, dissolver-se-ão as barricadas temporalmente míopes, surgindo uma linha normal superior, habilitada às considerações despolarizantes, após o esgotamento de influências autorreferentes que esgarçam a rede. Nesse experimento de avaliação continuada, independentemente de ideologias, todos recebem a incumbência de sopesar os impactos numa só e grande rede viva de participação. Com efeito, se existe chance para a democracia contínua – pretendida por Dominique Rousseau<sup>46</sup> – não resta dúvida

---

45 Sobre a separação de problemas e pessoas no processo de negociação, ver URY; FISCHER; PATTON, 2011.

46 Inspirando-se nas ideias de Claude Lefort, atualmente Dominique Rousseau

que terá de ser pela participação social mais intensa em rede e com maior frequência, via pesquisas concretas de satisfação quanto à qualidade dos serviços públicos e/ou à prioridade das dotações correspondentes. Para ilustrar, nessa rede continuada, distribuída e descentralizada, é possível finalmente que a sociedade civil desperte e se posicione sobre temas dramaticamente relevantes – hoje invisíveis – como a poluição atmosférica das cidades, dando notas sobre a qualidade do ar que respira. Nessa medida, a rede participativa digital pode acelerar, devidamente esclarecida, o trânsito para o fim dos veículos à combustão e a priorização cabal das energias renováveis e limpas, metas que provavelmente serão consensuais (ou fortemente majoritárias), se a participação receber informações fidedignas e alternativas científicas do tipo *win-win*, em matéria de formulação e implementação das políticas públicas.

Definitivamente, não serve à democracia digital o conformismo das vetustas relações verticalizadas e autoritárias que se comprazem em aceitar a democracia como o melhor modelo, por mera exclusão dos demais. A democracia digital em rede ostenta chances inusitadas de operar como excepcional contraponto à concepção reducionista que mantém o povo longe da maioria, frustrando a tomada da decisão com base em evidências e insistindo em privilegiar os caciquismos e a cooptação. Em algum momento, aprender-se-á – acima do mero ciberativismo nem sempre consequente – a entabular uma negociação coletiva esclarecida, revelando a real “riqueza

---

sustenta que a democracia é um regime inacabado e cuja incompletude a torna cada vez mais viva e mais forte para absorver o conflito social e transformá-lo em deliberação política, sobretudo porque a democracia continua “não se limita ao gesto eleitoral do voto, mas segue desdobrando-se entre dois momentos eleitorais separados. Continua porque não se limita aos confins das fronteiras dos Estados, mas se abre no espaço-mundo.” ROUSSEAU, 2019, p. 21. Ainda, para uma análise da referida noção no âmbito político-constitucional, ver ROUSSEAU, 2016.

das redes.”<sup>47</sup> Nessa fase, a democracia digital, com o cauteloso emprego político das tecnologias comunicacionais, permitirá o diálogo isento de facciosismos e divisionismos míopes, no curso do amadurecimento – cognitivo e emocional – de participantes mais aptos às retificações de rota, com tempestividade. Em resumo, a avaliação digital e continuada das políticas públicas preordena-se a aprimorar o processo das escolhas públicas, sob a condição de que represente o abandono do modo analógico e adversarial <sup>48</sup> de conceber e praticar as escolhas políticas.

## Conclusão

Tudo considerado, a democracia digital, como jogo de participação em rede na definição de prioridades comuns e na avaliação da qualidade das políticas públicas, requer a reformatação do jogo democrático, em suas dinâmicas mais internas. Eis as principais conclusões do presente estudo:

1. para fazer frente à crise da democracia representativa, útil experimentar o incremento da participação digital do cidadão-usuário, reenergizando o processo decisório público, mediante avaliação continuada e compartilhada das políticas públicas, tanto na gênese como na implementação.
2. O usuário de serviço público é uma versão da cidadania ativa que possui a oportunidade inédita, na era digital, de codelinear as escolhas públicas, por intermédio de juízos consecutivos e continuados de apreciação qualitativa. Nesse sentido, as relações de administração pública, por exemplo, terão que ser inteiramente democratizadas.

---

47 Sobre o tema, ver BENKLER, 2006.

48 Sobre o tema, ver FREITAS, 2017.

3. A democracia digital, embora possa introduzir uma série de avanços notáveis na participação online, merece ser vista com uma dose de salutar ceticismo. O risco de apropriação indébita pelos populismos extremistas e grupos especiais de interesse não pode ser desprezado. No entanto, verifica-se enorme potencial do fortalecimento revigorante do protagonismo do cidadão-usuário de serviços públicos.
4. A democracia digital expõe, com nitidez ímpar, os vieses a serem enfrentados pela sociedade na tomada da decisão. O esclarecimento mútuo e a geração deliberada de novos hábitos sociais constituem o cerne do projeto de aperfeiçoamento da decisão democrática em rede.

Em última instância, em lugar de simplistas reformas cosméticas do jogo democrático, trata-se agora de, acelerando a democracia digital, cuidar de vaciná-la contra tiranias de qualquer índole, inserindo a compreensão intertemporal no processo decisório coletivo. Na era da conectividade, a democracia digital, ao que tudo indica, veio para ficar. Lideranças analógicas (nas esferas pública e privada) perdem terreno, dia após dia. Uma democracia nova merece ser consolidada, portanto, para vencer os enormes reptos da economia intangível. Sem dúvida, a sociedade civil, quiçá pela primeira vez na história, vislumbra o ensejo de se tornar independente dos *crônicos* particularismos obsoletos, reacionários, dispendiosos e capturados por grupúsculos mandonistas. Justamente por isso, a oportunidade de reinventar a democracia, em moldes digitais, é prioridade máxima. Afinal, a democracia não pode continuar a ser o massivo instrumento de dominação, a serviço do desenvolvimento errôneo. Para concretizar o desenvolvimento que importa, é o momento de promover a

democracia digital, participativa e distribuída como o melhor dos modelos, não mais por mera exclusão aos demais.

## Referências

BENKLER, Yochai. *The Wealth of Networks*. New Haven: Yale University Press, 2006.

BONAT, Debora; PEIXOTO, Fabiano Hartmann. O incremento da cidadania através da participação popular e a judicialização da política. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, n. 112, pp. 109-146, 2016.

CAPLAN, Bryan. *The Myth of Rational Voter*. Princeton: Princeton University Press, 2007.

CARRÉ DE MALBERG, Raymond. *La Loi, expression de la volonté générale*. Paris: Economica, 1984.

CASTELLS, Manuel. *Rede de Indignação e Esperança*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2014.

CASTELLS, Manuel. *Ruptura*. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

CHEVALLIER, Jacques. *O Estado Pós-Moderno*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2009.

CORRÊA, Gilson C. Pianta. *Democracia Digital: Uma análise da percepção sobre a digitalização das práticas democráticas em Porto Alegre*. Tese de Doutorado em Sociologia. Porto Alegre: Programa de Pós-Graduação em Sociologia da UFRGS, 2014.

DAHL, Robert A. Hierarchy, Democracy and Bargaining in Politics and Economics. In: EULAU, Heinz et al (org.). *Political Behavior*. Glencoe: Free Press, p. 83-89, 1956.

DAHL, Robert A. *Polyarchy. Participation and opposition*. New Haven/London: Yale University Press, 1971.

DAHL, Robert A. *On Democracy*. New Haven-London: Yale University Press, 1998.

DUNCAN, Graeme; LUKES, Steven. *The New Democracy. Political Studies*, vol. XI, n. 2, p. 156-177, 1963.

ELLIOTT, Mark; VARUHAS, Jason N. E. *Administrative Law*. 4ª ed. New York: Oxford University Press, 2011.

FREITAS, Juarez. *Direito Administrativo Não-Adversarial. Revista de Direito Administrativo*, vol. 276, pp. 25-46, 2017.

FRENKEL, Douglas N.; STARK, James H. *Improving Lawyers' Judgment: Is Mediation Training De-Biasing? Harvard Negotiation Law Review*, vol. 21, pp. 1-58, 2015.

GARDELS, Nathan; BERGGRUEN, Nicolas. *Renovating Democracy*. Oakland: California University Press, 2019.

GOHN, Maria da Glória. *Participação e Democracia no Brasil. Da década de 1960 aos impactos pós-junho de 2013*. Petrópolis: Vozes, 2019.

HABERMAS, Jürgen. *Direito e Democracia: entre faticidade e validade*. V. 1. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HASKEL, Jonathan; WESTLAKE, Stian. *Capitalism without capital*. Princeton: Princeton University Press, 2018.

HELD, David. *Models of Democracy*. 3ª edição. Stanford: Stanford University Press, 2006.

HINDMAN, Matthew. *The Myth of Digital Democracy*. Princeton: Princeton University Press, 2009.

HONNETH, Axel. *Luta pelo reconhecimento*. São Paulo: Editora 34, 2003.

KELLY, Jamie Terence. *Framing Democracy. A Behavioral Approach to Democratic Theory*. Princeton: Princeton University, 2012.

LEVITSKY, Steven; ZIBLATT, Daniel. *Como morrem as democracias*. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

MILANI, Carlos R. S. *O princípio da participação social na gestão das políticas públicas locais: Uma análise de experiên-*



cias latino-americanas e europeias. *Revista de Administração Pública*, v. 42, n.3, pp. 551-579, 2008.

MOTZFELDT, Hanne Marie. The Danish Principle of Administrative Law by Design. *European Public Law*, vol. 23, n. 4, pp.739-754, 2017.

MOUNK, Yascha. *O povo contra a democracia*. São Paulo: Cia. das Letras, 2019.

RAWLS, John. Political Liberalism: Reply to Habermas. *The Journal of Philosophy*, vol. 92, n. 3, p. 132-180, 1995.

RAWLS, John. *A Theory of Justice*. Cambridge: Harvard University Press, 2003.

ROBINSON, Mark. *From Old Public Administration to New Public Service*. Singapura: UNDP, 2015.

ROSANVALLON, Pierre. *Le peuple introuvable*. Paris: Gallimard, 1998.

ROSANVALLON, Pierre. *La légitimité démocratique*. Paris: Seuil, 2008.

ROSLING, Hans; ROSLING, Ola; ROSLING, Anna. *Factfulness: ten reasons we're wrong about the world*. New York: Flatiron, 2018.

ROUSSEAU, Dominique. O direito constitucional contínuo: instituições, garantias e utopia. *RECHTD. Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito*, vol. 8, n. 3, 261-271, 2016.

ROUSSEAU, Dominique. *Radicalizar a Democracia: proposições para uma refundação*. São Leopoldo: Editora Unisinos, 2019.

SALGADO, Eneida Desirée. Populismo judicial, moralismo e o desprezo à Constituição: a democracia entre velhos e novos inimigos. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, n. 117, pp. 193-217, 2018.

SUNSTEIN, Cass. *#Republic Divided Democracy in the Age of Social Media*. Princeton: Princeton University Press, 2017.

SUNSTEIN, Cass. *Going to Extremes. How like minds unite and divide*. New York: Oxford University Press, 2009.

TAPSCOTT, Don; TAPSCOTT, Alex. *Blockchain revolution*. São Paulo: Senai-SP, 2018.

TILLY, Charles. *Democracia*. Petrópolis: Vozes, 2013.

VAN DIJK, Jan A. G. M. Digital Democracy: Vision and Reality. In: SNELLEN, Ig; THAENS, Marcel; VAN DE DONK, Wim B. H. J. (Eds.). *Public Administration in the Information Age: Revisited*. Amsterdam: IOS Press, 2012, pp. 49-68.

URY, William; FISCHER, Roger; PATTON, Bruce. *Getting to Yes*. 3ª ed. New York: Penguin Books, 2011.

---

Recebido em 30/08/2019

Aprovado em 03/09/2019

**Juarez Freitas**

E-mail: juarezfreitas@uol.com.br

**Anderson Vichinkeski Teixeira**

E-mail: andersonvteixeira@hotmail.com