

Artículo original

GOBIERNO DIGITAL Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN BRASIL: RETOS Y PERSPECTIVAS

DIGITAL GOVERNMENT AND CITIZEN PARTICIPATION IN BRAZIL: CHALLENGES AND PERSPECTIVES

JOSÉ LUIZ DE MOURA FALEIROS JÚNIOR

josefaleirosjr@outlook.com

<https://orcid.org/0000-0002-0192-2336>

RESUMEN

En la actual sociedad de la información, en la que la presencia de la tecnología modifica enormemente la forma en que los individuos interactúan entre sí e incluso con el Estado, toda la vieja lógica de funcionamiento de las instituciones, basada en la dicotomía entre intereses públicos y privados, necesita una profunda resignificación, que es el problema de esta investigación. El derecho público atraviesa una etapa notable en lo que se refiere a la concretización de la ciudadanía, considerada fundamento de la República Federativa de Brasil y postulado esencial para la legitimación de la democracia. Partiendo de esta premisa, la hipótesis que aquí se aborda analiza los parámetros de control de la Administración Pública en la formación de consensos para la toma de decisiones mediante el uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) debido a la consolidación proporcionada por la Ley 14.129/2021 (Ley de Gobierno Digital). La investigación utilizará el método de abordaje histórico-sociológico, con análisis bibliográfico-doctrinal. Al final, se presentarán las consideraciones finales, que buscarán extraer una comprensión más assertiva de la necesidad de resignificar el pilar que sustenta el derecho público.

Palabras clave: democracia digital; Estado; ciudadanía; consensualización; Ley de Gobierno Digital.

ABSTRACT

In today's information society, where the presence of technology greatly transforms the way individuals interact with each other and even with the State, the old logic underlying the functioning of institutions—based on the dichotomy between public and private interests—requires a profound redefinition, which is the core issue of this research. Public law is undergoing a remarkable phase regarding the realization of citizenship, considered a foundation of the Federative Republic of Brazil and an essential postulate for legitimizing democracy. Based on this premise, the hypothesis addressed here examines the parameters for controlling Public Administration in building consensus for decision-making through the use of Information and Communication Technologies (ICT), as enabled by the consolidation brought by Law No. 14,129/2021 (Digital Government Law). The research will employ a historical-sociological approach, with bibliographical and doctrinal analysis. Finally, concluding remarks will be presented, aiming to offer a more assertive understanding of the need to redefine the pillar sustaining public law.

Keywords: digital democracy; State; citizenship; consensual decision-making; Digital Government Law.

Revisado: 11/09/2025. Aceptado: 05/12/2025.

Citar como: de Moura Faleiros Júnior, J. L. GOBIERNO DIGITAL Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN BRASIL: RETOS Y PERSPECTIVAS. *Juris Studia*, 2(4). <https://doi.org/10.52428/30074320.v2i4.1405>



1 INTRODUCCIÓN

La administración pública del siglo XXI se ha caracterizado por un acercamiento entre el Estado y sus ciudadanos. Se habla de hacer efectiva la participación popular, *ratio essendi* de la democracia directa, en la formación consensuada de las decisiones estatales, y a esto se le llama consensualización, administración consensuada o *administración blanda*, expresiones que reflejan un nuevo paradigma democrático que quita al estado el poder de tomar decisiones unilaterales (imponiendo actos administrativos) y da al pueblo, verdadero detentador del poder, incentivos o atractivos para que los ciudadanos se interesen por el debate de los temas de interés común y participen efectivamente en la gestión pública - confiriendo mayor legitimidad decisoria.

La promulgación de la Ley 14.129, el 29 de marzo de 2021, en Brasil consagró un importante conjunto de normas jurídicas - principios y reglas - de innegable relevancia para la comprensión y reestructuración de ciertas bases del Derecho Administrativo y de la propia Administración Pública en el siglo XXI. Uno de esos preceptos fue incluido en el artículo 3º, inciso V, de la ley, que define como principio del gobierno digital en Brasil el “incentivo a la participación social en el control y fiscalización de la administración pública”.

Para resignificar el papel del derecho público, la presencia de la tecnología es pragmáticamente indispensable, en la medida en que el aparato de herramientas a disposición de los ciudadanos -a pesar de los diversos obstáculos que deben ser superados para alcanzar este objetivo- constituye un saludable factor facilitador que trasciende esencialmente la mera acción del legislador en el cumplimiento de su papel de regulador de tales procesos. Y es que no son infrecuentes los ejemplos de nuevas contingencias y desafíos a la protección jurídica de los derechos fundamentales, que se enfrentan a la falta de delimitación axiológica cuando es preciso resolver las más variadas relaciones virtuales.

A partir de este concepto, se crearon las audiencias públicas como procesos interactivos, en los que se otorga a la población la prerrogativa de acompañar en detalle el proceso deliberativo de un asunto de interés colectivo, a través de la consulta formal, proporcionando una amplitud de debate y notas que conduzcan a una decisión, al final, junto con los agentes públicos. La adopción de políticas de gobernanza en la administración pública también aparece como una posible respuesta a esta situación, exigiendo la inserción de parámetros éticos que endurezcan la sistematización del derecho público, actuando como “columna vertebral” de un sistema jurídico que prescinda de los cánones económico-administrativos del modelo gerencial.

El problema investigado tiene su epicentro en esta necesidad de repensar el derecho público para que nuevas perspectivas, como la inserción de modalidades tecnológicas en los asuntos del Estado, puedan conducir al ideal de acercar a los ciudadanos a la propia administración pública, configurando lo que, en esta investigación, hemos decidido denominar “democracia digital”.

Trabajamos sobre la hipótesis de que el aprovechamiento del uso de las plataformas digitales puede contribuir a la reducción de la burocracia (*ratio essendi* de la Ley de Gobierno Digital, prevista en su artículo 1), facilitando el acceso a la información y posibilitando el seguimiento y la participación a distancia (rompiendo las barreras físicas) e incluso como fuente global de sustratos que permitan a los ciudadanos contribuir a un aumento cualitativo de la decidibilidad, basado en modales deonticos



que reafirmen el papel del principio democrático al proponer una nueva forma de emanación consensual de la participación popular.

Desde el punto de vista científico, la investigación utilizará el método de abordaje histórico-sociológico, con la implementación de sustratos obtenidos a partir de investigaciones bibliográfico-doctrinales sobre la interacción entre el derecho administrativo y las políticas y buenas prácticas de gobernanza, con énfasis en la teoría del derecho a la luz de investigaciones específicas sobre la presencia de la tecnología en las interrelaciones actuales.

2. EL ESTADO, EL DERECHO PÚBLICO Y LAS CODIFICACIONES

La dicotomía entre las esferas pública y privada solía ser clara; sin embargo, en la actualidad, “hay pruebas suficientes de un cierto desorden en la frontera entre ambas, que se ha vuelto móvil, en algunos casos confusa y, en numerosas cuestiones, impregnada de problemas y principios que han establecido un nuevo sistema de comunicación entre lo público y lo privado” (LORENZETTI, 2010, p. 39, traducción libre).

El desajuste entre ambas esferas hunde sus raíces en el innegable cambio de los elementos¹ de consideración y asunción de la hasta ahora incontestable separación entre Derecho público y privado que emerge de la relectura postmoderna del Derecho público, que impone la racionalización sistémica de institutos como la llamada consensualización².

En breves líneas históricas, hubo una clara transición del período liberal al Estado Social y, posteriormente, al Estado Democrático de Derecho, en la medida en que, como ya señaló Antônio Carlos Wolkmer (1989, p. 56, traducción libre), “[el hombre], como realidad histórico-existencial, tiende a crear y desarrollar, en el contexto de un mundo natural y de un mundo de valores, formas de vida y de organización social”.

Con el surgimiento del Estado Liberal, a raíz de los acontecimientos revolucionarios que tomaron forma en el siglo XVIII en los Estados Unidos de América y en Francia, inspirados por la Ilustración (BONAVIDES, 2011, p. 30-34). 30-34), hubo una fuerte tendencia a cambiar el funcionamiento de las estructuras de la sociedad, encarnando el “*contrato social*” esbozado por Jean-Jacques Rousseau (2011, *passim*) y permitiendo superar los modos clásicos de responsabilidad estatal (CRETELLA JUNIOR, 1980, p. 61), lo que condujo a un modelo de Estado basado en la primacía de la libertad individual y en la máxima distancia entre el Estado y sus ciudadanos³.

1 Véase: MELLO, 1979, v. 1, *passim*; CAVALCANTI, 1957, v. I, p. 147-159; HAURIQU, 1927, p. 301.

2 Véase el concepto de Thiago Marrara (2014, p. 40, traducción libre): «(...) el movimiento de búsqueda de consenso y promoción de la consensualidad a través de nuevas técnicas administrativas». Cabe señalar que el concepto en cuestión no se entrelaza con la idea de «consensualidad», cuya aplicación es relevante para calibrar el grado de consenso que existe en las decisiones de gestión de la máquina pública, o que «(...) la lógica del consenso ya está presente en el ordenamiento jurídico, a través de instrumentos como plebiscitos, referendos, encuestas de opinión, debate público, audiencias públicas y cogestión». En términos de resolución de conflictos, también existen ejemplos típicos de composición consensual, como la conciliación, el arbitraje, los ajustes de comportamiento y los acuerdos complementarios y de integración». (FALEIROS JUNIOR, 2017, p. 71-72, traducción libre.)

3 Sobre las premisas fundamentales del Estado Liberal, que hunde sus raíces en los ideales de Immanuel Kant, se propone una relectura de los papeles del ‘ser-hombre empírico’ y del ‘ser-hombre racional’ (KANT, 2003, p. 77.). Además, fue un período en el que se identificó un concepto de libertad basado en la metafísica de las costumbres y en una ‘ley universal’ que imponía al Derecho un ‘acto’ vinculado a tales parámetros (BONAVIDES, 2011, p. 107). La falta de solidez del modelo liberal alentó un replanteamiento del papel del Estado en ese período, aunque autores como John Stuart Mill, Jeremy Bentham y otros partidarios del utilitarismo jurídico que prosperaría en el *common law* señalaron los peligros de la “tiranía de la mayoría” (MILL, 2016, p. 56.); otros, como Benjamin Constant, apuntaron la necesidad de una relectura de la antítesis



La superación del Estado Liberal dio lugar a transformaciones sociales que marcaron el surgimiento del Estado Social, sobre todo a partir de la Revolución Industrial, lo que permitió remodelar el papel del Estado, ahora proveedor directo de una serie de garantías, que dieron lugar a los derechos sociales y a la flexibilización de la autonomía de la voluntad, abriendo un amplio campo para la reformulación de los institutos de derecho privado y, por supuesto, también del derecho público, ya que el Estado pasa a ocupar una función clave en este nuevo paradigma de la dogmática jurídica⁴.

En palabras de Karl Larenz, el objetivo primordial de este nuevo modelo es impedir que aquellos a quienes se les pueda confiar el ejercicio del poder estatal lo utilicen en un sentido diferente al impuesto por la ley (LARENZ, 1985). Con esto en mente, e invocando la noción de que el hombre es requerido para vivir en sociedad, es posible comprender cuán importante se torna el papel del Estado en lo que se refiere a la toma de decisiones y deliberaciones (BELLAMY, 2008, p. 47) sobre la dirección de la sociedad en la coordinación de la interacción social, cuyo objetivo es la realización del interés público, garantizando una mayor acción política de la sociedad civil (MOREIRA NETO, 2003, p. 91-93).

La evolución del Estado del bienestar en Occidente, con el desarrollo del Derecho público sin codificación, condujo a lo que la doctrina ha denominado convencionalmente “la “otra cara de las lagunas”, es decir, la cuestión de la plenitud” (DANTAS, 2005, p. 2).⁵ Ello contrastaba fuertemente con el camino seguido por el Derecho privado que, a partir del advenimiento del *Código Civil de 1804* en Francia, materializó la noción de ciudadano con el objetivo de “suprimir las desigualdades derivadas de la distinción entre la realeza y las clases inferiores” (LORENZETTI, 2010, p. 53, traducción libre).

La aparición de las nuevas tecnologías, especialmente tras el auge de Internet, ha irradiado efectos y generado consecuencias en todas las esferas de la vida en sociedad, incluido el Derecho, dando lugar a nuevas formas de considerar los fundamentos morales y el papel de la ética en las interrelaciones entre particulares y, por supuesto, entre éstos y los poderes públicos (VIANA, 2021).

3. CIUDADANÍA Y CONSENSO ADMINISTRATIVO

La visión dicotómica y ambivalente entre sociedad civil y sociedad política mostraba un distanciamiento entre los ciudadanos y el Estado, basado en variantes de supremacía estatal (WOLKMER, 1989, p. 60). Con ello, el colapso del Estado de bienestar dio paso, especialmente en el transcurso del siglo XX, al formato de los llamados Estados democráticos, que permitieron un diagnóstico más preciso de la necesidad de mejorar

entre liberalismo y democracia, culminando en indicaciones como la de Norberto Bobbio: “En este sentido, la oposición entre liberalismo y democracia también puede considerarse desde otro punto de vista: el desarrollo de la doctrina liberal está estrechamente vinculado a la crítica económica de las sociedades autocráticas; el desarrollo de la doctrina democrática está más estrechamente vinculado a una crítica de carácter político o institucional (BOBBIO, 2017, p. 86-87).

4 El derecho privado madura, en términos de codificación, mucho antes que el derecho público, que queda relegado a una multiplicidad escasa de leyes que no lo agrupan, al amparo de algunos argumentos: (i) la ausencia de una elaboración doctrinal larga y completa, es decir, la inmadurez científica; (ii) la imposibilidad de codificar las cuestiones de gestión, ya que pertenecen al orden de los hechos y no al orden jurídico; (iii) la imposibilidad de codificar el derecho público en general; (iv) la excesiva mutabilidad de la legislación administrativa. (VEDEL; DEVOLVÉ, 1992, p. 40).

5 En este contexto, resultan esenciales los estudios de Natalino Irti sobre los fenómenos relacionados con la codificación y la recodificación, especialmente en los sistemas jurídicos de *Derecho civil*, que destacan por su amplia comprensión del carácter fragmentario de las interrelaciones jurídicas, pero sin rehuir importantes cuestiones sobre el ámbito de aplicación de determinados microsistemas (*cf.* IRTI, 1986, *passim*).



los instrumentos de participación popular emanados del principio democrático y alineados con los elementos modernos de interacción e integración entre los ciudadanos y el Estado (BEÇAK, 2014, p. 16).

Además de los modelos clásicos de democracia directa y democracia representativa, surgió un tercer modelo, denominado democracia semidirecta o semirrepresentativa, que pretendía flexibilizar las características visualizadas en los otros modelos y mejorar los institutos que garantizan la participación popular efectiva. Esencialmente, lo que se concibe en este tercer modelo es que, a pesar de la existencia de partidos políticos y representantes electos, se otorga a los ciudadanos un conjunto de mecanismos propios de la democracia directa, a través de los cuales, en situaciones específicas, hay una participación directa de la sociedad en la toma de decisiones por parte del Estado (COSTA, 2013, p. 44-45).

En la interacción entre lo público y lo privado, la voluntad asociada al deber universalizable del interés público debe ser invariablemente libre, legal y racional. Por eso, es impensable la premisa de que el ordenamiento jurídico se base en el postulado de la supremacía del interés público sobre el privado; por eso, la doctrina señala que ese postulado no es, propiamente, un principio o norma-principio jurídico (ÁVILA, 1999, p. 126).

Es necesario, por tanto, concebir la ciudadanía “como pertenencia a la comunidad que asegura al hombre su constelación de derechos y su marco de deberes” (TORRES, 1999, p. 249), pues es a partir de este significado ampliado que el ciudadano se inserta en el núcleo de la propia sociedad, ostentando la ciudadanía estatal no como presupuesto para ser titular de derechos, sino para garantizar el ejercicio efectivo de los mismos⁶.

Ciertamente, el logro de la consensualidad implica el cumplimiento del principio de socialidad, que “impone la tarea estatal de perseguir la eliminación o mitigación de las desigualdades sociales o las necesidades materiales de los individuos y sus consecuentes necesidades” (BITENCOURT NETO, 2017, p. 99, traducción libre). Esto porque, sin duda, “no se trata de una acción consensual absolutamente amplia e irrestricta, con modos participativos aplicables a todo y cualquier tipo de acto o proceso administrativo, y con ejecución también delegada al pueblo” (FALEIROS JUNIOR, 2020a, p. 341, traducción libre).

Así, cuando se invoca el fundamento de la ciudadanía para plantear una Administración Pública innovadora, basada en postulados como la consensualización, no se está planteando una propuesta de privatización del Derecho público, al contrario de lo que ocurre con la llamada publicización (o constitucionalización) del Derecho privado, porque, en verdad, “es la aplicación de los principios constitucionales la que lleva determinados institutos de Derecho público al Derecho privado y, simétricamente, lleva institutos de Derecho privado al Derecho público” (BARROSO, 2012, p. 50, traducción

6 En efecto, el doctor señala: “Inspirada en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, la democracia moderna confiere a los individuos un cierto número de libertades fundamentales: derecho a la vida y a la dignidad, libertad de circulación, derecho a la propiedad, derecho al respeto de la vida privada, libertad de empresa, libertad religiosa... Estos derechos individuales se completan con derechos sociales como el derecho de sindicación, de huelga, de asociación, de reunión... y, por supuesto, el derecho de voto para designar a los representantes. Le développement de l'État a engendré de nouveaux droits sociaux appelant l'intervention de celui-ci pour venir en aide aux individus: droit à l'éducation, à la santé, au travail, à la culture... (Préambule de la Constitution française de 1946, Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948)». (LE BART, 2016, p. 28, traducción libre)



libre).⁷ En este contexto, “es necesario situar el sistema en el entorno, estableciendo una doble preocupación: el sistema de derecho tiene que ocuparse tanto de lo que está dentro como de lo que está fuera, ‘interactuando’ con el entorno a la manera de un ser vivo” (CASTRO JUNIOR, 2009, p. 160, traducción libre).

Indiscutiblemente, una propuesta de democracia digital presupone abordar diversos problemas relativos a la dinámica de las interacciones en red, así como peculiaridades relativas a la inclusión, exclusión y desigualdad digital, y al grado de compromiso político-democrático de la población (BREGA, 2015).

La ruptura con el paradigma burocrático propugnada por la promoción de la eficiencia en la Ley de Gobierno Digital (Ley no. 14.129/2021), particularmente en su artículo 1º, es tal vez la medida más inmediata para posibilitar la implantación de estructuras de tecnologías de información y comunicación (TIC) en modelos democráticos⁸, lo que ciertamente llevó al legislador brasileño a describir, en una sección designada como “Gobierno Digital”, en el Capítulo II de la ley, que la “prestación digital de los servicios públicos debe ocurrir a través de tecnologías ampliamente accesibles a la población, incluso a la de baja renta o que vive en áreas rurales y aisladas, sin perjuicio del derecho del ciudadano a la atención presencial” (artículo 14, *caput*, traducción libre).

No cabe duda de que son necesarios varios cambios para hacerlo posible, empezando por un replanteamiento de la estructura procedural de cada acto o proceso que deba rediseñarse.

4. POSIBLES VÍAS PARA CONSOLIDAR LA DEMOCRACIA DIGITAL

La transición de lo electrónico a lo digital arroja nueva luz sobre la percepción de la presencia de la tecnología en los asuntos de Estado.⁹ En consecuencia, señales como las de Marie José Garot (2006, p. 96) sobre la transición a una “democracia digital” revelan una mayor adecuación terminológica del adjetivo en cuestión para la denominación de una posible nueva configuración estatal.

Volviendo a los ideales de la participación democrática, cabe señalar que la posmodernidad ha sido testigo de la formación de una brecha cada vez mayor entre los entresijos externos del control político institucionalizado y el espacio en el que se establecen las cuestiones más importantes para la vida humana. Vivimos en la modernidad líquida y, en este contexto, “dado que la viabilidad de la acción se mide por el poder de las herramientas, se espera poca acción por parte de las personas más

7 La reflexión de Niklas Luhmann (1983, p. 63, traducción libre) también es pertinente: “con respecto a las expectativas normativas existen posibilidades de asimilación”.

8 José Fernando Ferreira Brega (2022, p. 233, traducción libre) hace un comentario valioso en este sentido y en el contexto exacto de la Ley 14.129/2021: “Algunos de los requisitos establecidos por la LGD no pueden entenderse como específicos del escenario de las tecnologías de la información, y mucho menos se aplican sólo a los servicios puestos a disposición por vía electrónica. Es el caso, por ejemplo, del seguimiento y ejecución de acciones de mejora de los servicios públicos prestados, a partir de los resultados de la evaluación de la satisfacción de los usuarios de los servicios (art. 24, II), o de la realización de pruebas y encuestas con los usuarios para apoyar la prestación de servicios sencillos, intuitivos, accesibles y personalizados (art. 24, VIII). Asimismo, la actualización de la información (art. 24, I) ya era un resultado de la LAI (art. 7, IV y 8, § 8, IV)”.

9 Harold L. Wilensky (1971, p. 285, traducción libre) comenta: “Al leer la historia de los fracasos de los servicios de inteligencia modernos se tiene la persistente sensación de que los hombres de arriba a menudo no están en contacto con la realidad, que la buena inteligencia es difícil de conseguir y enormemente difícil de escuchar; que las grandes decisiones son muy delicadas pero no necesariamente deliberativas; que el buen juicio sostenido es raro”.



razonables en su *ecclesia local*" (BAUMAN, 2008, p. 255-257, traducción libre).

Se habla de la gobernanza como una forma saludable de combinar los preceptos deseados, aunque el tema no es muy actual, ya que las propuestas para su realización (FALEIROS JUNIOR, 2020b, p. 27-28) se vienen haciendo desde hace décadas.

Cass Sunstein expresa su preocupación por este movimiento hacia la individualización, en detrimento de la cohesión necesaria para lograr el consenso deseado: "Con estas ideas en mente, hice hincapié en los graves problemas para los individuos y las sociedades que es probable que cree la práctica del autoaislamiento: una situación en la que muchos de nosotros nos aislamos de las preocupaciones y opiniones de nuestros conciudadanos" (SUNSTEIN, 2017, p. 252. traducción libre).

En este contexto, la inserción de modalidades tecnológicas en las interacciones del Estado con los usuarios de la World Wide Web se basa en una nueva dinámica de interacciones, en la medida en que Internet ha hecho que los seres humanos estén inmersos en una nueva "pequeña aldea", donde ya nadie puede ser considerado un extraño (LEVMORE; NUSSBAUM, 2010, p. 1). El gran mérito de la Ley de Gobierno Digital reside precisamente en este núcleo, ya que, como se mencionó en la introducción, la reforma promovida por la Ley 14.129, de 29 de marzo de 2021, definió como principio, en su artículo 3º, inciso V, "el fomento de la participación social en el control y fiscalización de la administración pública" (traducción libre).

Al respecto, José Sérgio da Silva Cristóvam y Thanderson Pereira de Sousa afirman:

Al mismo tiempo, la ley indica otras directrices que tienden a facilitar e inducir la participación social: el deber de rendir cuentas directamente a la población en relación con los recursos públicos (art. 3, VI); el uso de un lenguaje objetivo y accesible a los ciudadanos (art. 3, VII); la facilitación de los procedimientos de solicitud, puesta a disposición y seguimiento de los servicios (art. 3, X); la protección de los datos personales (art. 3, XII); la garantía de accesibilidad para las personas con discapacidad o movilidad reducida (art. 3, XIX); el uso de tecnologías abiertas y gratuitas (art. 3, XXV).

Estas directivas tienen una clara sinergia con la democracia digital y constituyen una clara opción para la participación social. Además, chocan diametralmente con los conceptos básicos de gobierno digital establecidos en el artículo 4 de la Ley 14.129/2021: base nacional de servicios públicos, datos abiertos, datos accesibles, formato abierto, gobierno como plataforma, laboratorio de innovación, registros de información y transparencia activa. La modelización del gobierno digital presupone claramente la participación social (CRISTÓVAM; SOUSA, 2022, p. 278, traducción libre).

Representantes y representados, habitualmente tan alejados por la burocracia y otros factores que no es necesario abordar aquí, tienden a acercarse a través de cambios de comportamiento combinados con nuevas alternativas en los medios de comunicación, siendo Internet una herramienta estratégica para la convergencia digital. Sin embargo, hay que dejar claro que, por el momento, no debe anularse la posibilidad de utilizar otros entornos tradicionales accesibles a la población no conectada¹⁰.

10 "Internet es considerada por los 'ciberoptimistas' como una gran ventana de oportunidad para un cambio cuantitativo y cualitativo en la participación política de la sociedad, incluyendo la creación de foros de toma de decisiones propios de la democracia directa" (BEZERRA, 2008, p. 418, traducción libre).



El uso de herramientas tecnológicas por parte de los poderes públicos puede fomentar la participación de los individuos en el proceso de toma de decisiones, mejorando la prestación de los servicios públicos, que se rige por principios constitucionales -como el de eficiencia-. En este caso, la implicación de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas cambia el modelo político tradicional, condenado al fracaso y que alimenta la desconfianza de los votantes, por lo que es necesario rediscutirlo y replantearlo.

La herramienta conocida en Brasil como gobernanza digital es una de las muchas estrategias bienvenidas cuando se trata de la toma de decisiones del Estado con la participación directa de los ciudadanos, consolidando la democracia y ampliando el activismo que se espera en la resolución de importantes demandas en términos de políticas públicas¹¹.

Esto se debe a que el interés público implicado en las cuestiones administrativas revela el “participativismo” como el ideal democrático, la forma de ampliar la interacción entre el Estado y la sociedad civil. La colaboración (o cooperación) que puede surgir de esta nueva configuración define la democracia digital (también conocida como *e-democracia* o democracia electrónica), un instituto desafiante y, al mismo tiempo, eficaz para facilitar el contacto entre los actores mencionados a través de la *web*. En este punto, cabe destacar la afirmación de Bruno Miragem: “el mayor nivel de información también estimula y cualifica la participación de la población en los procesos de conocimiento y decisión a través de Internet” (MIRAGEM, 2013, p. 253-254, traducción libre).

Las autoridades públicas, responsables de resolver innumerables problemas, pueden hacer uso de un sinfín de recursos digitales para poner la información a disposición de los ciudadanos interesados.¹² Sin embargo, este flujo de información no puede ser unidireccional, ya que de lo contrario se impediría la participación directa.¹³ En otras palabras, se trata de que los ciudadanos puedan realmente influir y producir una decisión política.

En este sentido, es importante destacar que el entorno online representa un medio más de participación de la población civil en la toma de decisiones políticas, fundamental para la legitimidad democrática que se busca en la condición de Estado Democrático de Derecho, una interesante alternativa que presenta múltiples facetas. El aumento del uso de las redes sociales, por ejemplo, es un fenómeno relevante en el escenario socio-político-económico actual, con espacio para debates y articulación de grupos de defensa de derechos, generando presión y movilizando a las personas.

11 En el caso del Ejecutivo federal, fue instituido por el Decreto 8.638 de enero de 2016 y fortalecido por los mecanismos implementados por el Decreto 9.203 de noviembre de 2017. Un análisis más detallado de este último puede encontrarse en: FALEIROS JÚNIOR; MIGLIAVACCA, 2020, *passim*.

12 En este sentido: “(...) si principios como la transparencia, la comunicación entre bases de datos, la interoperabilidad de sistemas, etc. actúan como prerequisito necesario para la realización de grados más avanzados de democracia a través de Internet, la Administración Pública brasileña viene avanzando hacia la realización de tales postulados” (LONGHI, 2017, p. 169, traducción libre).

13 Según Antonio-Enrique Pérez Luño (2004, p. 11), “el horizonte actual de la ciudadanía, que orienta y circumscribe las pautas de su ejercicio, viene determinado por el desarrollo de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación. Estas redes telemáticas dan la impresión de que el tamaño del mundo se ha reducido, que los ciudadanos y los pueblos están dinámicamente más cerca que en ningún otro momento de la historia”.



Más allá de la idea de una “democracia digital”¹⁴, las iniciativas de e-gobierno deben prestar atención a la necesidad de implementar políticas de *calidad de la información*, basadas en ciertos parámetros destinados a maximizar la interacción popular en torno a las iniciativas tecnológicas. En este sentido, debe fomentarse la democracia digital, incluso como forma de control ciudadano de la administración pública. Los mecanismos de consulta popular, también a través de la *web*, y la participación directa en la esfera de toma de decisiones del gobierno, añaden capacidad de respuesta a las políticas públicas. Hay que tener en cuenta, sin embargo, que el disenso deliberativo acabará poniendo a mayorías y minorías en bandos opuestos, suscitando rivalidades y preocupaciones innegables, como advierte Rolf Rauschenbach:

Las decisiones sobre la generación y el tratamiento de mayorías y minorías no sólo afectan a los procesos de democracia directa, sino a todo el conjunto de instituciones democráticas. Son especialmente relevantes en el contexto de los procesos de democracia directa, ya que estos mecanismos generan mayorías y minorías explícitas por definición. Dado que los procesos de democracia directa son solo un complemento de las diversas instituciones democráticas, se plantea la cuestión de la relación entre ellas (RAUSCHENBACH, 2014, p. 207, traducción libre).

La disponibilidad de servicios y otros recursos de interés para la sociedad identifica y refuerza la propuesta de este trabajo, en la medida en que “el déficit de participación ciudadana real aparece, en este contexto, como el principal obstáculo para un desarrollo más consistente de la gobernanza regional” (VILLAS-BÔAS FILHO, 2016, p. 255, traducción libre), afectando directamente a todas las interrelaciones capaces de articular arquetipos institucionales entre estados miembros, sociedad civil, grupos de interés, *lobbies* y redes sociales.

El marco regulatorio brasileño sobre el uso de Internet (Ley nº 12.965/2014 - Marco Civil da Internet) adopta la neutralidad de la red como uno de sus principios básicos. La Ley de Gobierno Digital, por su parte, avanza sobre la reforma realizada por la Ley n.º 13.460/2017 en materia de protección de los usuarios de servicios públicos (PFEIFFER, 2018, p. 19-40; BREGA, 2022, p. 236-237), “estableciendo, por primera vez, un conjunto de derechos para los usuarios de servicios públicos digitales: gratuidad, respeto a la Carta de Servicios al Usuario, estandarización de procedimientos y derecho a elegir el canal de comunicación preferido” (VALLE, 2022, p. 123, traducción libre). De lo anterior se desprende la necesidad de implementar sistemas que garanticen a los ciudadanos el acceso sin distorsiones a cualquier plataforma interactiva de participación directa, pero con la capacidad de mapear mínimamente sus identidades para controlar el acceso, limitar la participación de robots (*bots*) y restringir el uso de sistemas de inteligencia artificial que tengan el potencial de influir en las encuestas y consultas sobre una determinada agenda sometida a votación popular para aumentar la consensualización y la participación democrática.

El gobierno digital, como resultado de la aplicación de las TIC en las actividades de la Administración Pública y con impactos multifacéticos, mejorará el “e-gobierno” y la democracia digital al consolidar al ciudadano como fuente de legitimidad de las acciones y políticas públicas a lo largo de todo el proceso (MERGEL; BRETSCHNEIDER, 2013, p. 397). En otras palabras, al participar efectivamente en los procesos de

14 Para Jan van Dijk (2006, p. 104, traducción libre), “[l]a democracia digital es, en mi opinión, un concepto más amplio. Puede definirse como un intento de practicar la democracia sin los límites del tiempo, el espacio y otras condiciones físicas, utilizando medios digitales, como un añadido, no como un sustituto de las prácticas políticas ‘analógicas’ tradicionales”.



elaboración, reestructuración y toma de decisiones, los ciudadanos logran empoderarse y se convierten conscientemente en socios y corresponsables con la Administración Pública en la mejora de las acciones y políticas públicas. La participación ciudadana se convierte así en un importante valor social desde una perspectiva democrática¹⁵.

Gracias a la integración del trabajo burocrático y el trabajo en red, las instituciones de la administración pública pueden satisfacer mucho mejor las exigencias que se les plantean si se eliminan las múltiples visitas a estas instituciones, los innumerables envíos de datos y las situaciones de corrupción. La eficiencia administrativa es, por supuesto, una consideración a tener en cuenta en las fases posteriores de desarrollo del tema.

Es importante señalar, sin embargo, que existen desarrollos relacionados con las Tecnologías de la Información y la Comunicación que, para viabilizar una propuesta de desarrollo de una plataforma de participación y acceso, deben prever la confiabilidad y solidez del proceso participativo (BREGA, 2022, p. 235-236), incluso en lo que se refiere a la recolección, tratamiento y almacenamiento de datos personales de los ciudadanos, especialmente después del advenimiento de la Ley nº 13.709/2018 (Ley General de Protección de Datos Personales)¹⁶. Por otra parte, evaluar los resultados prácticos de estas interacciones entre los particulares y el gobierno a través de investigaciones de campo podría ser útil para demostrar más concretamente los aspectos positivos de los estímulos que permiten a los ciudadanos expresar sus ideas, preferencias, en definitiva, participar en el mundo público, lo que sería apropiado para otra oportunidad.

15 Según la doctrina: “Los discursos sobre la democracia electrónica se centran en el modo en que internet (y otras TIC avanzadas) contribuyen y transforman el funcionamiento del parlamento, la relación entre los ciudadanos y sus representantes electos y el desarrollo de la política. En este uso, internet se convierte en la forma en que los ciudadanos dan a conocer sus opiniones a sus representantes electos, los miembros de los partidos contribuyen a la elaboración de las políticas de los partidos y los ciudadanos contribuyen a la formación de las políticas gubernamentales (...)” (HENMAN, 2010, p. 36, traducción libre).

16 Sin embargo, es importante señalar que “además de la Ley General [de Protección de Datos de Carácter Personal], existe en la actualidad toda una línea legislativa destinada a configurar los derechos de los ciudadanos, que, de alguna manera, tratan de cambiar la distancia histórica entre la Administración Pública y los administrados (...) También es curioso constatar que, frente a la pandemia global, se han producido algunos avances en la puesta a disposición de los servicios públicos por medios digitales -aunque de forma relativamente precipitada, lo que a menudo ha traído más dificultades que facilidades a los usuarios-. Por ello, no es de extrañar que la Ley de Gobierno Digital haya cobrado tanta importancia en un escenario en el que los ciudadanos han encontrado más dificultades para disfrutar de los servicios en persona, utilizando los métodos tradicionales”. (DAL POZZO, 2022, p. 132, traducción libre)



5. CONSIDERACIONES FINALES

Es innegable que el derecho público viene cambiando desde hace mucho tiempo. Un estudio detallado de su evolución reciente, en particular desde el punto de vista de la relación entre el Estado y sus ciudadanos, indica la urgente necesidad de reforzar la participación popular para aumentar la legitimidad de las decisiones públicas, permitiendo el consenso en la toma de dichas decisiones, en honor al pilar democrático del Estado.

Los puntos de contacto con el derecho privado revelan un ambiente favorable para que las voluntades privadas entren en el campo de los asuntos públicos y estimulen un claro cambio en las estructuras estatales convencionales, que han llegado a identificar un acercamiento entre el Estado y los individuos. La primacía de la eficiencia, en este contexto, se observa ahora en las iniciativas normativas dirigidas al Estado, con un aumento de la búsqueda de la reducción de la burocracia y de la agilización de las rutinas administrativas, lo que, aisladamente, no es necesariamente deseable.

Este breve estudio hizo hincapié en la necesidad de replantear el concepto de democracia más allá del cambio de milenio. Se constató que, con la transformación digital, el siglo XXI ya está marcado por una nueva dinámica social que desafía al Derecho a rediseñar determinados institutos jurídicos, siguiendo el ritmo de la evolución social y manteniéndose cohesionado y en sintonía con el principio democrático.

La combinación de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) con instrumentos de acercamiento a los ciudadanos, como plebiscitos, referendos, consultas públicas, etc., es uno de los caminos que deben seguirse para consolidar lo que se conoce como “gobierno digital”, ahora estructurado según reglas y principios propios en la Ley 14.129/2021 (Ley de Gobierno Digital), como el “fomento de la participación social en el control y fiscalización de la administración pública” definido en el artículo 3, inciso V.

Son innumerables los elementos que sustentan la resignificación de la idea de democracia digital a partir de la nueva ley y que, en consecuencia, honran principios constitucionales fundamentales, como el propio principio de eficiencia, pero sin menoscabar uno de los fundamentos más importantes de la república: la ciudadanía.

Lo que se conoce como “democracia digital”, por tanto, es un fenómeno reciente apalancado en las TIC que permite a la Administración Pública utilizar medios digitales para tomar decisiones de Estado con la posibilidad de participación de la ciudadanía interesada. En este sentido, todos debemos estar dispuestos a favorecer y mejorar esta práctica, siendo la interactividad, la interoperabilidad, la protección de los datos personales y el respeto a los derechos de los usuarios de los servicios públicos algunos de los principales pilares que garantizan el apoyo a este nuevo modelo. Es innegable que la Ley de Gobierno Digital es una de las vías posibles para alcanzar este nivel, pero su éxito dependerá de que se cumplan ciertas condiciones tecnológicas, organizativas y legales: por ejemplo, ciertas conexiones necesarias entre el sistema Intranet de una institución e Internet como sistema externo, la validación de la firma electrónica; la implantación de portales multifuncionales totalmente interactivos, etc.



Sólo garantizando un acceso amplio, efectivo y seguro a los dispositivos electrónicos y a Internet será posible proporcionar a cada ciudadano los canales que faciliten la participación esperada. Y esta transformación depende de políticas públicas concretas, ya que implica la transición a un nuevo paradigma cultural que exige el compromiso con la realización teleológica de los modos de democracia directa ahora resignificados y consagrados por ley.



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ávila, Humberto. Repensando o “princípio da supremacia do interesse público sobre o particular”. In: SARLET, Ingo Wolfgang (org.). *O direito público em tempos de crise: estudos em homenagem a Ruy Ruben Ruschel*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1999.
- Barroso, Luis Roberto. A constitucionalização do direito e suas repercussões no âmbito administrativo. In: ARAGÃO, Alexandre Santos de; MARQUES NETO, Floriano de Azevedo (coord.). *Direito administrativo e seus novos paradigmas*. Belo Horizonte: Fórum, 2012.
- Bauman, Zygmunt. *A sociedade individualizada: vidas contadas e histórias vividas*. Tradução de José Gradel. Rio de Janeiro: Zahar, 2008.
- Beçak, Rubens. *Democracia: hegemonia e aperfeiçoamento*. São Paulo: Saraiva, 2014.
- Bellamy, Richard. *Citizenship: a very short introduction*. Oxford: Oxford University Press, 2008.
- Bezerra, Heloisa Dias. Atores políticos, informação e democracia. *Revista Opinião Pública*, Campinas, v. 14, nº 2, nov. 2008.
- Bitencourt Neto, Eurico. *Concertação administrativa interorgânica: direito administrativo e organização no século XXI*. São Paulo: Almedina, 2017.
- Bobbio, Norberto. *Liberalismo e democracia*. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Edipro, 2017.
- Bonavides, Paulo. *Do Estado Liberal ao Estado Social*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.
- Brega, José Fernando Ferreira. *Governo eletrônico e direito administrativo*. Brasília: Gazeta Jurídica, 2015.
- Brega, José Fernando Ferreira. Perspectivas sobre a Lei do Governo Digital no Brasil. In: CRAVO, Daniela Copetti; JOBIM, Eduardo; FALEIROS JÚNIOR, José Luiz de Moura (coord.). *Direito público e tecnologia*. Indaiatuba: Foco, 2022.
- Castro Júnior, Torquato. *A pragmática das nulidades e a teoria do ato jurídico inexistente: reflexões sobre metáforas e paradoxos da dogmática privatista*. São Paulo: Noeses, 2009.
- Cavalcanti, Amaro. *Responsabilidade civil do Estado*. Rio de Janeiro: Borsoi, 1957, v. I.
- Costa, Marta Nunes da. *Modelos democráticos*. Belo Horizonte: Arraes, 2013.
- Cretella Júnior, José. *O Estado e a obrigação de indenizar*. São Paulo: Saraiva, 1980.
- Cristovám, José Sérgio da Silva; SOUSA, Thanderson Pereira de. Democracia, participação e consensualização no Marco do Governo Digital no Brasil. In: CRAVO, Daniela Copetti; JOBIM, Eduardo; FALEIROS JÚNIOR, José Luiz de Moura (coord.). *Direito público e tecnologia*. Indaiatuba: Foco, 2022.



Dal Pozzo, Augusto Neves. Governo digital: correlações e impactos da nova legislação em relação aos serviços públicos - prestadores e titulares. In: MOTTA, Fabrício; Valle, Vanice Regina Lírio do (coord.). *Governo digital e a busca por inovação na Administração Pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

Dantas, Aldemiro. A plenitude do ordenamento jurídico: o problema da lacuna, analogia, princípios gerais do direito. In: LOTUFO, Renan (coord.). *Lacunas do ordenamento jurídico*. Barueri: Manole, 2005.

Garot, Marie José. De la administración electrónica a una democracia digital. *Revista Direito GV*, São Paulo, v. 2, n. 1, p. 89-110, jan./jun. 2006.

Larenz, Karl. *Derecho justo*: fundamentos de etica juridica. Tradução de Luis Díez-Picazo. Madri: Civitas, 1985.

Faleiros Júnior, José Luiz de Moura. A Administração Pública consensual: novo paradigma de participação dos cidadãos na formação das decisões estatais. *Revista Digital De Direito Administrativo*, Ribeirão Preto, v. 4, n. 2, p. 69-90, jul./dez. 2017.

Faleiros Júnior, José Luiz de Moura. *Administração Pública Digital*: proposições para o aperfeiçoamento do Regime Jurídico Administrativo na sociedade da informação. Indaiatuba: Foco, 2020a.

Faleiros Júnior, José Luiz de Moura. Governança pública na Administração Pública Digital e a superação da parametrização consequencial das decisões. *Revista Eletrônica da Procuradoria Geral do Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, v. 3, n. 3, p. 1-34, set./dez. 2020b.

Faleiros Júnior, José Luiz de Moura; MIGLIAVACCA, Viviane Furtado. A parametrização de políticas de *compliance* na Administração Pública: uma análise dos mecanismos de governança definidos pelo Decreto 9.203/2017. *Revista do Tribunal Regional Federal da 1ª Região*, Brasília, ano 32, n. 1, p. 56-70, jan./jun. 2020.

Hauriou, Maurice. *Précis de droit administratif et de droit public*. 11. ed. Paris: Librairie du Recueil Sirey, 1927.

Henman, Paul. *Governing electronically*: e-government and the reconfiguration of Public Administration, policy and power. Londres/Nova York: Palgrave Macmillan, 2010.

Irti, Natalino. *L'età della decodificazione*. 2. ed. Milão: Giuffrè, 1986.

Kant, Immanuel. *Fundamentação da metafísica dos costumes*. Tradução de Leopoldo Holzbach. São Paulo: Martin Claret, 2003.

Le Bart , Christian. *Citoyenneté et démocratie*. Paris: La Documentation Française, 2016.

Levmore, Saul; NUSSBAUM, Martha. Introduction. In: LEVMORE, Saul; NUSSBAUM, Martha (ed.). *The offensive Internet*. Cambridge: Harvard University Press, 2010.

Longhi, João Victor Rozatti. *Processo legislativo interativo*: interatividade e participação por meio das Tecnologias da Informação e Comunicação. Curitiba: Juruá, 2017.



Lorenzetti, Ricardo Luis. *Teoria da decisão judicial*. Tradução de Bruno Miragem. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

Marrara, Thiago. Direito Administrativo: transformações e tendências. In: MARRARA, Thiago (org.). *Direito administrativo: transformações e tendências*. São Paulo: Almedina, 2014.

Mello, Oswaldo Aranha Bandeira de. *Princípios gerais de direito administrativo*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1979, v. 1.

Mergel, Ines; BRETSCHNEIDER, Stuart. A three-stage adoption process for social media use in government. *Public Administration Review*, Nova Jersey, v. 73, n. 3, p. 390–400, maio/jun. 2013.

Mill, John Stuart. *Sobre a liberdade*. Tradução de Denise Bottmann. São Paulo: L&PM Editores, 2016.

Miragem, Bruno. *A nova Administração Pública e o direito administrativo*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

Moreira Neto, Diogo de Figueiredo. Novos institutos consensuais da ação administrativa. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 231, n. 1, p. 123-156, jan./mar. 2003.

Pérez Luño, Antonio-Enrique. *¿Ciberciudadanía@ o cidadani@.com?* Barcelona: Gedisa, 2004.

Pfeiffer, Roberto Augusto Castellanos. Proteção dos usuários de serviços públicos: reflexões sobre a Lei 13.460/2017. *Revista de Direito do Consumidor*, São Paulo, v. 120, p. 19-40, 2018.

Rauschenbach, Rolf. Processos de democracia direta: sim ou não? Os argumentos clássicos à luz da teoria e da prática. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 22, n. 49, p. 205-230, jan./mar. 2014.

Rousseau, Jean-Jacques. *O contrato social*. Trad. Antônio P. Machado. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2011.

Sunstein, Cass R. *#Republic: divided democracy in the age of social media*. Princeton: Princeton University Press, 2017.

Torres, Ricardo Lobo. A cidadania multidimensional na era dos direitos. In: TORRES, Ricardo Lobo (org.). *Teoria dos direitos fundamentais*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

Valle, Vivian Cristina Lima López. Tutela jurídica autônoma do cidadão na prestação de serviços públicos a partir da Lei nº 14.129/21. In: MOTTA, Fabrício; VALLE, Vanice Regina Lírio do (coord.). *Governo digital e a busca por inovação na Administração Pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

Van Dijk, Jan. *The network society*. 2. ed. Londres: Sage Publications, 2006.

Vedel, Georges; DEVOLVÉ, Pierre. *Droit administratif*. Paris: PUF, 1992.

Viana, Ana Cristina Aguilar. Transformação digital na administração pública: do governo eletrônico ao governo digital. *Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo*, Santa Fe, v. 8, n. 1, p. 115-136, jan./jun. 2021.



Villas-Bôas Filho, Orlando. As transformações da regulação jurídica na sociedade contemporânea: a governança como paradigma. *Revista Direito GV*, São Paulo, v. 12, n. 1, p. 251-259, jan./abr. 2016.

Wilensky, Harold L. The road from information to knowledge. In: WESTIN, Alan F. (ed.). *Information technology in a democracy*. Cambridge: Harvard University Press, 1971.

Wolkmer, Antônio Carlos. *Ideología, Estado e Direito*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989.

