



DIREITO FUNDAMENTAL À INCLUSÃO DIGITAL E SEU ASPECTO OBJETIVO
PARA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

FUNDAMENTAL RIGHT TO DIGITAL INCLUSION AND ITS OBJECTIVE ASPECT
FOR THE PUBLIC ADMINISTRATION

Autor

Ronny Carvalho Da Silva¹

Resumo

O presente artigo tem por objetivo analisar as consequências fáticas e jurídicas, para a administração pública, do reconhecimento de um direito fundamental à inclusão digital. Utiliza-se o método dedutivo e a pesquisa bibliográfica e documental. Primeiramente, a partir da análise no contexto do Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH), se busca verificar, no plano internacional, o reconhecimento da existência do direito à inclusão digital como um Direito Humano. Faz-se ainda uma análise sobre a internalização desse direito humano no âmbito do ordenamento jurídico brasileiro. Em um segundo momento, é analisado o aspecto objetivo do direito fundamental de inclusão digital e suas implicações para a Administração Pública. Por fim, é analisado o papel conformador de políticas públicas de inclusão digital a ser exercido pelo princípio da eficiência na administração pública, devendo ser tomado como verdadeiro vetor axiológico e hermenêutico na aplicação do Direito Administrativo visando a concretização do direito fundamental à inclusão digital. Conclui-se que, em havendo um direito fundamental de inclusão digital, surge para a administração pública a necessidade do enfrentamento de grandes desafios para a implantação de uma administração pública digital, indiscutivelmente necessária para a concretização do referido direito fundamental.

Palavras chave: Direito Administrativo. Administração pública. Princípio da eficiência. Direito fundamental à inclusão digital. Administração pública digital.

Abstract

The present article aims to analyze the factual and legal consequences, for the public administration, recognizing a fundamental right to digital inclusion. The deductive method and bibliographic and documentary research are used. Firstly, from the analysis in the context of International Human Rights Law (IHRL), the recognition of the existence of the right to digital inclusion as a Human Right is sought at international level. An analysis is also made of the internalization of this human right within the Brazilian legal system. Secondly, the objective aspect of the fundamental right to digital inclusion and its implications for Public Administration are analyzed. Finally, the shaping role of digital inclusion public policies to be exercised by the principle of efficiency in public administration is analyzed, which must be taken as an actual axiological and hermeneutical vector in the application of Administrative Law aimed at the realization of the fundamental right to digital inclusion. It is concluded that, if there is a fundamental right to digital inclusion, the public administration faces the need to

¹ Mestre em Direito Constitucional pela Universidade de Coimbra. Procurador Municipal. E-mail: ronnysilva.1981@gmail.com



confront significant challenges for implementing a digital public administration, undoubtedly necessary for the realization of said fundamental right.

Keywords: Administrative Law. Public Administration. Principle of Efficiency. Fundamental Right to Digital Inclusion. Digital Public Administration.

1 INTRODUÇÃO

Está em discussão no Congresso Nacional uma Proposta de Emenda à Constituição (PEC) de número 47/2021, através da qual se pretende o reconhecimento da inclusão digital como um direito fundamental, com sua consequente introdução no rol dos direitos fundamentais do artigo 5º da CF/1988.

Assim sendo, considerando a perspectiva concreta do reconhecimento formal da inclusão digital como um direito fundamental, deve-se buscar compreender qual seria a conformação e conteúdo jurídico desse direito, se realmente pode-se concluir pela existência desse direito e, assim sendo, sob sua perspectiva objetiva, qual seria sua implicação à Administração Pública.

A Administração Pública, diante dos desafios de uma sociedade digital, precisa corresponder às justas expectativas de concretização de um direito fundamental à inclusão digital, sendo que, em havendo o reconhecimento de um direito à inclusão digital, é preciso que o Direito Administrativo, através de seus princípios que lhe são inerentes, exerça os influxos necessários à atuação da Administração Pública, bem como venha a desempenhar papel de vetor hermenêutico e axiológico de interpretação e reorientação hermenêutica para que a Administração Pública atue, impulsionado por esses influxos, na construção de políticas públicas necessárias à efetivação desse novo direito.

Esse papel hermenêutico, de interpretação e reorientação, se dará por meio da aplicação do princípio da eficiência aplicado à Administração Pública nos termos do artigo 37 da CF/1988.

Assim, versará o presente artigo sobre o direito fundamental de inclusão digital, seu reconhecimento no plano internacional e nacional, bem como seus reflexos na Administração Pública, considerando que o princípio da eficiência tem uma função conformadora das políticas públicas de inclusão digital que necessariamente devem ser desenvolvidas pela Administração Pública, buscando tornar real esse direito pela implantação de uma Administração Pública Digital, eficiente e que torne real o postulado jusfundamental.

A partir da análise e aplicação da teoria das posições jurídicas fundamentais de Robert Alexy, será verificada a dimensão objetivo do direito fundamental de inclusão digital, dimensão essa direcionada à Administração Pública e informada pelo princípio da eficiência no serviço público, de modo a criar um verdadeiro dever constitucional de implantação de uma Administração Pública Digital.

2 EXISTE UM DIREITO FUNDAMENTAL À INCLUSÃO DIGITAL?

Inicialmente existe uma questão fundamental que precisa ser adequadamente tratada: existe um direito fundamental à inclusão digital? À essa indagação é preciso que se busque a resposta a partir da análise conceitual acerca do que são os direitos fundamentais.

É preciso que se tenha em mente que a fundamentalidade de um direito não está necessariamente ligada a ideia de previsão expressa no texto constitucional, eis que, a partir da ideia de bloco de constitucionalidade e de fundamentalidade material, há a compreensão de que



os direitos considerados fundamentais não necessariamente devam estar expressamente previstos no texto da Constituição.

A fundamentalidade de direitos decorre não só de sua formal previsão na Constituição, mas também de sua importância para o primado constitucional da dignidade da pessoa humana e outros valores constitucionalmente consagrados. Assim, há os direitos fundamentais formais e os direitos fundamentais materiais. Todo direito fundamental formal é também material, mas é possível que haja direitos materialmente fundamentais sem que sejam formalmente constitucionais, ou seja, é possível que se reconheça a existência de direitos fundamentais mesmo que não expressamente (formalmente) previstos no texto Constitucional.

Os direitos formalmente fundamentais podem ser assim entendidos e caracterizados:

A fundamentalidade formal, geralmente associada à constitucionalização, assinala quatro dimensões relevantes: (1) as normas consagradoras de direitos fundamentais, enquanto normas fundamentais, são normas colocadas no grau superior da ordem jurídica; (2) como normas constitucionais encontram-se submetidas aos procedimentos agravados de revisão; (3) como normas incorporadoras de direitos fundamentais passam, muitas vezes, a constituir limites materiais da própria revisão [...]; (4) como normas dotadas de vinculatividade imediata dos poderes públicos constituem parâmetros materiais de escolhas, decisões, ações e controle, dos órgãos legislativos, administrativos e jurisdicionais [...]. (CANOTILHO, 2003, p. 379)

Contudo, a dimensão de fundamentalidade de direitos não se esgota unicamente naqueles que se encontram expressos na Constituição em seu artigo 5º ou em outro dispositivo topograficamente diferente no texto constitucional. Com efeito, é possível a identificação de direitos que ali não estejam, constituindo os chamados direitos materialmente fundamentais. São eles assim caracterizados:

A ideia de fundamentalidade material insinua que o conteúdo dos direitos fundamentais é decisivamente constitutivo das estruturas básicas do Estado e da sociedade. *Prima facie*, a fundamentalidade material poderá parecer desnecessária perante a constitucionalização e a fundamentalidade formal a ela associada. Mas não é assim. Por outro lado, a fundamentalização pode não estar associada à constituição escrita e à ideia de fundamentalidade formal como demonstra a tradição inglesa das *Common-Law Liberties*. (CANOTILHO, 2003, p. 379)

É perfectível a existência de direitos só materialmente fundamentais, de modo que é possível falar-se que, sobre a teoria geral dos direitos fundamentais, se aplica uma “cláusula aberta” ou um “princípio da não tipicidade” dos direitos fundamentais (CANOTILHO, 2003).

Assim, direitos fundamentais são hoje compreendidos a partir de um bloco mais amplo de espectro sistêmico que nos autoriza entendê-los como o conjunto de direitos inalienáveis, básicos e essenciais do ser humano, a partir do seu reconhecimento dentro de uma norma interna, do sistema jurídico interno, que internaliza um direito humano assim reconhecido no âmbito da comunidade jurídica internacional, mas não só, pois que seu reconhecimento formal não é condição *sine qua non* para que lhe seja aplicado o regime jurídico dos direitos fundamentais.

Logo, pelo que se verifica, um direito humano, quando internalizado, ou seja, reconhecido no âmbito de um sistema jurídico nacional, pode ser conceituado, a partir de uma visão clássica, como um direito fundamental do ser humano sob a ótica formal.

Contudo, no caso do sistema jurídico brasileiro, corroborando ao reconhecimento da existência de uma gama de direitos só materialmente fundamentais, o artigo 5º, §2º, da CF/1988 é cláusula aberta que traduz expressamente que o regime jurídico dos direitos fundamentais não se restringe apenas aos direitos formalmente reconhecidos no texto constitucional, mas também

àqueles direitos humanos reconhecidos no âmbito do regime constitucional dos direitos fundamentais e seus princípios adotados, bem como em decorrência de tratados e convenções internacionais dos quais o Brasil seja parte.

Dessa forma, nosso sistema jurídico interno reconhece, por expressa opção do constituinte, a possibilidade do reconhecimento material de um direito fundamental a partir da análise dos documentos internacionais de promoção e proteção dos Direitos Humanos, sem prévia necessidade de sua internalização por via de uma Proposta de Emenda à Constituição. Nesse sentido, o que se pretende com a PEC 47/2021 é a formal introdução do direito à inclusão digital como um direito fundamental, a partir de sua inserção no rol do artigo 5º da CF/1988.

Trata-se de um movimento de inclusão formal pelo constituinte derivado, no âmbito do direito interno, de um direito humano que atualmente é amplamente reconhecido nos documentos e organismos internacionais de proteção dos Direitos Humanos. Trata-se de um novo direito, o qual se refere a uma importante dimensão de promoção e proteção da dignidade humana, caracterizando-se, assim, uma verdadeira “expansão internacional” (PRETI; LÉPORE, 2022, p. 156) decorrente dos avanços e progressos na proteção internacional de direitos humanos.

A chamada inclusão digital deve ser tomada, na atualidade, como um legítimo direito humano, uma vez que é a dignidade humana que se visa proteger e promover, considerando esta como a perspectiva de proteção e promoção dos direitos humanos. Inegavelmente a partir dessa compreensão, é possível extrair o entendimento de que a inclusão digital, em tempos atuais, é inegável direito humano a ser protegido e efetivado, pois que assim sendo, estar-se-á protegendo a dignidade humana.

Não se pode conceber no atual contexto das relações sociais que privar alguém do acesso aos meios e recursos da era digital, por seus variados instrumentos como a internet, aplicativos, inteligência artificial, redes sociais, seja algo tolerável sob o ponto de vista da promoção e proteção de sua dignidade humana.

É certo que a comunidade jurídica internacional e nacional precisa integrar-se de forma multidisciplinar à essa realidade decorrente do ambiente do mundo cibernético, de modo que possa dar respostas às exigências dessa realidade virtual que está mais real em nossas vidas do que qualquer outra realidade.

O virtual hoje é real, e o real é virtual, não se podendo afirmar mais que haja uma separação de mundo real/virtual, considerando que essas duas realidades se interpenetram e se fundem em uma só realidade atual que é a realidade do mundo digital e cibernético, sem fronteiras e sem limitações de bases territoriais. Esse admirável mundo novo não se coaduna mais com ideias tradicionais de soberania estatal, contrato social, e outros tradicionais institutos do Direito, o qual precisa se reinventar para uma adequada regulação jurídica desses fenômenos.

É preciso entender essa realidade virtual como algo independente e dissociada dos processos formais de regulação social historicamente desenvolvidos pelo Direito. Estás diante de uma realidade que os meios e institutos tradicionais do Direito não estão preparados ainda. Com efeito, trata-se de um admirável mundo novo, o ciberespaço, o qual pode ser assim compreendido:

Cyberspace consists of transactions, relationships, and thought itself, arrayed like a standing wave in the web of our communications. Ours is a world that is both everywhere and nowhere, but it is not where bodies live. We are creating a world that all may enter without privilege or prejudice accorded by race, economic power, military force, or station of birth. We are creating a world where anyone, anywhere may express his or her beliefs, no matter how singular, without fear of being coerced



into silence or conformity. Your legal concepts of property, expression, identity, movement, and context do not apply to us. They are all based on matter, and there is no matter here.² (ELETRONIC FRONTIER FOUNDATION, 1996)

A inclusão digital mostra-se como um dentre os inúmeros aspectos decorrente da realidade virtual de um mundo digital integrante do ciberespaço, pois que, na atualidade, para fins de exercício pleno de direitos civis, políticos, de liberdade e cidadania, inegável se mostra a necessidade de inclusão das pessoas nesse mundo digital.

Mas seria possível extrair a existência de um específico direito humano de inclusão digital a partir dos documentos internacionais de promoção e proteção dos direitos humanos? Entende-se que esse novo direito à inclusão digital é decorrência lógica do enunciado de direito humano contido no artigo 19 da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948, o qual assim enuncia: "Todo ser humano tem direito à liberdade de opinião e expressão; esse direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e idéias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras" (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1948).

Referido dispositivo contido na Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU confere legitimidade formal e material, no plano internacional do sistema global de proteção dos Direitos Humanos, ao reconhecimento do direito à inclusão digital como um direito humano a ser amparado e protegido, como uma espécie de direito necessário para a proteção do direito à liberdade de opinião e expressão, na sua vertente de liberdade de utilizar-se de qualquer meio para a manifestação desse direito bem como de obter e conseguir informação "por quaisquer meios e independentemente de fronteiras" (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1948). Com efeito, como um tal direito de liberdade de opinião e expressão pode ser plenamente exercido na atualidade senão por meio da internet e suas múltiplas ferramentas?

É nesse sentido que o Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas, através de informe especial A/HRC/17/27 expressamente declarou que, considerando a internet como meio pelo qual o direito à liberdade de expressão pode ser exercido, devem os Estados assumirem o protagonismo de desenvolverem políticas eficazes para proporcionarem a todos os seus cidadãos acesso universal à internet. Com efeito, "na ausência de políticas e planos para ações específicas, a Internet se tornará uma ferramenta tecnológica que só pode ser acessada por uma certa elite, que perpetuará a 'exclusão digital'" (CONSELHO DE DIREITOS HUMANOS DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2011).

Inegavelmente a efetivação de direitos humanos de liberdade de expressão, de obter conhecimento e se informar, somente poderá ser atingido mediante a entrega de prestações concretas pelos Estados no sentido de assegurar meios adequados de acesso à internet por meio da inclusão digital das populações.

Assim, ainda que não haja formalmente a presença de um direito fundamental à inclusão digital no texto constitucional - o qual se pretende incorporar ao ordenamento constitucional a partir da PEC 47/202 -, a existência desse direito materialmente fundamental deve ser reconhecido a partir da cláusula de abertura esculpida no artigo 5º, §2º, da CF/1988, haja vista que, no plano internacional, já há o reconhecimento desse direito a partir da exegese do artigo 19 da Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948 da ONU.

² A Declaration of the Independence of Cyberspace, promovida em Davos na Suíça em 08 de fevereiro de 1996 pela EFF - Eletronic Frontier Foudation. Trata-se de uma organização civil sem fins lucrativos que defende as liberdades civis no mundo digital e está sediada nos Estados Unidos na cidade de São Francisco no Estado da Califórnia.



Nesse sentido: "De hecho, Internet ha pasado a ser un medio fundamental para que las personas ejerzan su derecho a la libertad de opinión y de expresión, garantizado por el artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos" (CONSELHO DE DIREITOS HUMANOS DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2011).

Não é objeto da presente pesquisa a abordagem e identificação acerca de qual dimensão ou geração de direito humano se incluiria esse novo direito, contudo, é inegável que a inclusão digital não se resume a uma mera declaração de direito de aspecto meramente retórico e enunciativo de proclamação desse direito, mas deve, além disso, servir como um vetor axiológico de conformação prática, bem como a exigir dos Estados prestações concretas para sua efetivação. Com efeito:

A inclusão digital como direito fundamental, nesta perspectiva valorativa, é condição de superação do formalismo e do reducionismo restritivo de interpretações e campo aberto de questionamentos críticos. A inclusão digital como indutor de processos realizadores da condição humana em tempos de redes tecnológicas de informação e comunicação. (GONÇALVES, 2011, p. 126)

É para a concretização do valor intrínseco da dignidade humana que a inclusão digital, através de seus instrumentos digitais, como a internet, aplicativos, sistemas, sites, redes sociais etc, deve ser uma preocupação da Administração Pública.

Nesse particular, o reconhecimento de um direito de inclusão digital deve ser considerado como parâmetro material de escolhas, decisões, ações e controle (CANOTILHO, 2003) pela Administração Pública. Caberá então ao Direito Administrativo ordenar de modo adequado a atuação da Administração Pública através de mandados de otimização, para a criação de políticas públicas adequadas visando a concretização desse direito fundamental.

3 A FACE OBJETIVA DO DIREITO FUNDAMENTAL À INCLUSÃO DIGITAL

Estando reconhecido a existência de um direito fundamental de inclusão digital, em primeiro plano sempre se levará em voga sua perspectiva subjetiva, pois que tal direito agregase ao plexo de direitos inerentes à dignidade humana e que pode ser exercido pelo indivíduo, passando a exigir-se sua concretização do Estado, haja vista a sujeição do cidadão ao status positivo conforme exposto por Alexy ao relembrar a teoria dos status de Geog Jellinek (ALEXY, 2007).

Contudo, por outro lado, assim como em todos os direitos fundamentais, há também uma face objetiva desse novo direito, que mais diretamente importa para a Administração Pública.

Considerando que há uma ideia central vigente no Estado Constitucional de Direito que o Estado deve ser um Estado amigo dos direitos fundamentais, sua efetivação depende dos chamados deveres estatais de proteção no âmbito de sua atuação. Isso porque a simples enunciação de um direito fundamental em sua esfera subjetiva não é suficiente para sua efetivação, mas é preciso que o Estado, por meio da Administração Pública, coloque à disposição dos cidadãos um conjunto de atores, instrumentos e processos capazes de efetivarem o enunciado jurídico-constitucional de um direito humano fundamental.

A concretização de um enunciado de direito fundamental em sua esfera subjetiva, para o mundo dos fatos, para ser percebido e sentido pelas pessoas, depende de ações concretas por parte da Administração Pública, a qual precisa se apropriar do sentido e alcance da norma de direito fundamental buscando criar políticas públicas necessárias para que se atinja esse objetivo de efetivação do direito fundamental de inclusão digital.



Conforme a teoria das posições jurídicas fundamentais de Robert Alexy (2007, p. 214) a todo enunciado de direito fundamental corresponde um feixe de posições jurídicas fundamentais, ou seja, cada direito fundamental exerce mais de uma função, sendo adequado afirmar que o conceito ou tipo normativo de um direito fundamental deve ser compreendido como um feixe de posições de direitos, o que equivale dizer que, à uma disposição de direito fundamental corresponde um conjunto de normas que lhes são associadas a partir daquele enunciado.

Disso pode-se concluir que, a todo enunciado de direito fundamental corresponde uma esfera objetiva que deve estar a serviço da esfera subjetiva. Com efeito, conforme Canotilho (2003, p. 399), a dimensão objetiva de um direito fundamental significa um dever de proteção do Estado em relação ao direito fundamental, uma vez que compete primariamente ao Estado a salvaguarda das posições jurídicas fundamentais subjetivas contra possíveis violações de toda a ordem, seja por ação ou omissão do próprio Estado ou de terceiros. São deveres jurídicos impostos ao Estado.

Ademais, conforme alerta Andrade (2007, p. 155), não pode haver uma “recondução pura e simples de toda a atividade estatal a serviço das dimensões subjetivas”, uma vez que a proteção de um direito fundamental, além de servir à efetivação de direitos subjetivos, serve ainda à proteção do direito em seu nível de interesse coletivo da sociedade.

Assim sendo, a partir da compreensão da existência de uma dimensão objetiva em todo enunciado de direito fundamental e que esta dimensão está a serviço da dimensão subjetiva, além também de estar a serviço dos interesses coletivos e sociais decorrentes de referido enunciado de direito fundamental, tem-se que é preciso compreender que essa dimensão objetiva se consubstancia através de políticas públicas adequadas a serem implementadas pela Administração Pública.

No que se refere especificamente ao direito de inclusão digital, podemos citar exemplificadamente como decorrências da face objetiva desse novo direito, a necessidade de criação de uma política pública de inclusão digital, por meio de diferentes e variados instrumentos, como governo digital, transparência e acesso à informação por meios digitais, universalização do acesso à internet, redução do analfabetismo digital, participação popular por meio do exercício direto da democracia através de conselhos da comunidade com participação por meio das ferramentas da tecnologia da informação. Enfim, muitos são os instrumentos por meio dos quais as políticas públicas de inclusão digital devem se desenvolver.

De igual modo, a partir da vertente objetiva do direito à inclusão digital, a atividade estatal é chamada a dar solução adequada a problemas decorrentes de uma sociedade da comunicação, ou sociedade global ou da informação (ANDRADE, 2007), em decorrência do novo *modus* de interação na sociedade atual, altamente complexa e altamente dependente da internet na suas relações sociais, exigindo-se a atuação do Poder Público, no sentido da criação, no nível normativo, de uma adequada e suficiente proteção jurídica.

Diante disso tudo, cria-se um “mal estar constitucional” (CANOTILHO, 1988) decorrente de um déficit de regulação ao nível normativo, com respostas insatisfatórias ao novo padrão social e aos novos dilemas sociais, os quais precisam ser resolvidos a partir de uma interpretação constitucional e infraconstitucional adequada aos novos dilemas decorrente de uma sociedade da informação detentora de um direito de inclusão digital.

Inúmeros desafios como a responsabilização dos provedores de serviços e redes sociais, a regulação dos espaços virtuais sem que isso signifique em censura aos direitos e liberdades individuais de manifestação e liberdade de expressão, os ciberataques, proteção da intimidade



e da vida privada, proteção de dados pessoais, entre tantos outros desafios os quais colocam em risco a sociedade atual e direitos humanos fundamentais individuais.

4 O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA E SEU PAPEL CONFORMADOR DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EFETIVAÇÃO DE UM DIREITO FUNDAMENTAL DE INCLUSÃO DIGITAL PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A partir da compreensão da existência de um direito fundamental de inclusão digital a ser efetivado pelo Estado através de sua Administração Pública, indaga-se se caberá ao Direito Administrativo algum papel na concretização desse direito, através dos seus postulados e em razão dos efeitos decorrentes da face objetiva do novo direito, conforme verificado.

De imediato, a inclusão digital, compreendido como verdadeiro direito fundamental, faz emergir a necessidade de que o Direito Administrativo seja repensado em suas bases teóricas, institutos, postulados e princípios, de modo que deve ser colocado em superação seu papel meramente regulatório para se transformar em mecanismo de efetivação de direitos fundamentais, por meio de uma aplicação crítica no campo hermenêutico-interpretativo (dever ser), bem como no campo material (do ser). Nesse sentido, conforme salienta Gonçalves (2011, p. 126):

A inclusão digital como direito fundamental, nesta perspectiva valorativa, é condição de superação do formalismo e do reducionismo restritivo de interpretações e campo aberto de questionamentos críticos. A inclusão digital como indutor de processos realizadores da condição humana em tempos de redes tecnológicas de informação e comunicação.

É papel do Direito Administrativo, a partir dessa visão “indutora de processos” induzir, através de seus postulados, a atuação da Administração Pública para a construção de políticas públicas, assim como dos atos administrativos decorrentes da fixação dessas políticas públicas, a fim de que sejam eles praticados sempre com tendenciosidade acentuada na busca da efetivação do direito fundamental de inclusão digital em suas diversas perspectivas possíveis e necessárias, visando a tornar efetiva a inclusão digital na vida das pessoas em seus mais variados espectros.

Nesse sentido, de acordo com o Conselho de Direitos Humanos da ONU, os Estados devem atuar no sentido de reduzir a desigualdade digital entre os seus cidadãos, de modo a criar uma sociedade tecnologicamente igualitária, citando, a título de exemplo, os objetivos firmados pelas nações através do Plano de Ação aprovado em Genebra em 2003 na Cúpula Mundial sobre a Sociedade da Informação (CONSELHO DE DIREITOS HUMANOS DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2011), onde se estabeleceu objetivos e metas concretas, quais sejam:

construir uma sociedade da informação integradora, colocando o potencial de conhecimento e das tecnologias da informação e das comunicações a serviço do desenvolvimento e fomentar a utilização da informação e do conhecimento para a consecução dos objetivos de desenvolvimento acordados internacionalmente.

Assim, o relatório aponta diferentes iniciativas que já foram adotadas pelos Estados no intuito de buscar uma efetivação de um direito fundamental à inclusão digital, de modo a que se reduza a chamada desigualdade digital.

Nesse sentido, deve ser questionado como pode o Direito Administrativo ser colocado a serviço da efetivação do direito fundamental de inclusão digital?

É necessário entender que o Direito Administrativo, a partir de seus institutos, princípios e regras próprias, cabe ordenar e orientar a atuação concreta da Administração Pública, dentro



do antigo e clássico conceito segundo o qual a ele cabe disciplinar a função administrativa do Estado, assim como seus órgãos e pessoas as quais exercem essa função (MELLO, 2021, p. 33).

Inegável que o Direito Administrativo tem papel crucial na elaboração de mandados de otimização e de vetores axiológicos e interpretativos, a partir dos quais se deve buscar a conformação prática de ações da Administração Pública com vistas à elaboração de políticas públicas que serão efetivadas por atos administrativos no intuito de concretização de um direito fundamental de inclusão digital.

Como mandados de otimização, conforme Alexy (2007, p. 67), os princípios constitucionais, sendo normas jurídicas, ordenam que alguma coisa seja realizada na maior medida possível, dentro das realidades jurídicas e fáticas existentes, sendo os princípios importantes vetores axiológicos, interpretativos e de conformação prática de um direito fundamental.

Nesse sentido o princípio da eficiência contido no artigo 37 da CF/1988 tem destacado papel conformador da atuação administrativa no plano da construção de políticas públicas visando a redução da desigualdade tecnológica e da efetivação de direitos fundamentais de inclusão digital, devendo ser considerado como um verdadeiro vetor axiológico e hermenêutico de interpretação do direito fundamental de inclusão digital.

A partir do princípio da eficiência, assim considerado como um norma constitucional de caráter conformador da atuação da Administração Pública, se quer salientar que ela serve para completar, precisar, concretizar e definir (CANOTILHO, 2003) o conteúdo de proteção do direito fundamental de inclusão digital, dando ao Poder Público um mandado a ser cumprido visando a efetivação do referido direito fundamental.

Assim, pelo princípio expresso da eficiência aplicado à Administração Pública introduzido no artigo 37 por força da atuação do constituinte derivado, nos termos da EC 18/98, ele deve ser compreendido sob duas perspectivas, conforme leciona Pietro (2007, p. 75):

O princípio da eficiência apresenta, na realidade, dois aspectos: pode ser considerado em relação ao modo de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados; e em relação ao modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público.

Justamente na sua segunda perspectiva, qual seja, o de buscar atingir melhores e mais eficientes resultados na prestação de serviços públicos é que se situa o papel conformador do direito a inclusão digital desempenhado pelo princípio da eficiência aplicado à Administração Pública. Com efeito, a partir da leitura desse princípio, para que Administração Pública seja verdadeiramente eficiente, prestando serviços públicos de qualidade, deve ter como uma das prioridades a execução de políticas públicas que promovam a digitalização de seus processos e procedimentos, oferecendo ao cidadão uma ampla gama de serviços virtuais, tornando mais ágil, transparente e descomplexa a interação cidadão e a Administração Pública.

Assim, ser eficiente hoje, passa pela necessidade de criação e estruturação de uma rede de serviços virtuais a serem oferecidos ao cidadão por todas as esferas de governo, principalmente nos municípios onde residem e onde são prestados a maioria dos serviços ao cidadão, na área de saúde, educação, segurança pública, assistência social e cultura. Por isso que ferramentas de governo digital, transparência pública, processos administrativos, solução administrativa de controvérsias, acesso à informação e controle social são instrumentos que precisam ser ainda muito aperfeiçoados para que possam ser acessados e utilizados pela ampla maioria da população tornando eficiente a Administração Pública.

Segundo estudo realizado pelo Banco de Desenvolvimento da América Latina juntamente com o Governo Federal, divulgado através do documento “Mapa do Governo Digital 2022”, apontou-se que os Municípios brasileiros precisam avançar em estratégias de inclusão digital a fim de promover a eficiência em seus serviços, perpassando por ações que em resumo são:

De acordo com o Mapa, para que os municípios alcancem uma transformação digital efetiva, é preciso que vençam 10 desafios estratégicos: a digitalização dos serviços públicos; a inclusão digital do cidadão; a contratação de soluções inovadoras; o patrocínio de lideranças; a segurança de dados; a conversão dos sistemas legados; o redesenho de processos; o fomento às competências digitais; a retenção de times especializados; a garantia de recursos financeiros para constante atualização e manutenção do processo. (BRASIL, 2022, p. 07)

Para que isso ocorra torna-se necessário que as políticas públicas, buscando no princípios da eficiência seu referencial normativo, atuem no sentido de fortalecerem meios digitais necessários à integração de serviços, através de carta digital de serviços a ser colocada à disposição do cidadão, através de uma infraestrutura operacional, multicanal e intuitiva, ágil, o que demanda investimentos em uma robusta estrutura de tecnologia da informação e comunicação (TIC), melhorando como um todo a experiência do cidadão em sua interação com a Administração Pública.

Contudo, se por um lado é preciso colocar a Administração Pública em um patamar avançado de digitalização de seus serviços e mecanismos de interação com os cidadãos, por outro lado, sob o ponto de vista da face subjetiva do direito à inclusão digital, é preciso investimentos em políticas públicas que possam preparar os indivíduos para o mundo digital, por meio de políticas públicas de educação digital e programas de incremento na infra-estrutura de telecomunicações do Brasil, como expansão de rede 5g de telefonia celular, disseminação de fibra óptica para redes de internet banda larga para a população, entre outras ações de melhoria na infraestrutura dos serviços públicos de provimento de acesso à internet.

Assim sendo, inegável que o acesso à internet pode ser considerado um direito humano fundamental assim como o acesso à água potável ou a serviços de saúde e educação, visto que o acesso à internet, sob a ótica do cidadão, mostra-se como meio necessário e básico à proteção da dignidade humana, pois que por meio do acesso à internet é que o cidadão pode exercer outros tantos direitos humanos fundamentais.

Pensando em uma máxima e eficiente digitalização da Administração Pública e de seus serviços, é preciso assegurar aos indivíduos os meios de efetivamente usufruírem desses serviços através de efetiva possibilidade de acederem aos aplicativos e sites do governo, sendo então necessário que haja, de fato, real oferta do acesso à internet para o cidadão, bem como a disponibilidade de qualidade na oferta desse serviço e o acesso à equipamentos adequados e eficientes, como computadores, tablets e smartphones.

Esses são apenas alguns exemplos da implicação decorrente do reconhecimento do direito humano fundamental de inclusão digital e seus reflexos no contexto da Administração Pública e como o princípio da eficiência deve ser tomada como princípio conformador das políticas públicas de efetivação desse direito novo.

3 CONCLUSÃO

A inclusão digital é um novo direito que exige novas abordagens hermenêuticas a partir de uma dogmática constitucional que possa reproduzir, ao nível dos postulados e institutos do Direito Administrativo, a busca pela efetivação desse novo direito. Uma vez declarado esse



direito, como garanti-lo e efetivá-lo? Eis os pontos cruciais que devem ser objeto de preocupação do hermenêuta aplicador do Direito Administrativo, no âmbito de sua atuação. Quem são esses hermenêutas? São os servidores públicos e gestores públicos envolvidos no processo de planejamento, construção, formulação e execução de políticas públicas de implementação fática de um direito à inclusão digital.

Não é objeto de investigação desse artigo, mas nos parece interessante a provocação: em qual dimensão de direitos fundamentais se situaria um tal direito de inclusão digital? Sem dúvida que se trata de um direito que comporta dimensões variadas com uma multifuncionalidade, sendo prestacional e uma garantia fundamental para exercício de outros direitos.

Sob o ponto de vista de sua multifuncionalidade, o enunciado de direito fundamental à inclusão digital, comporta dimensões subjetivas a serem asseguradas ao indivíduo, podendo, nesse perspectiva, exigir o cidadão que o Estado lhe preste determinada prestação fática no intuito de lhe assegurar a fruição desse direito, contudo, há também uma dimensão objetiva que se volta ao Estado como comando normativo impondo deveres de concretização desse direito fundamental.

A concretização do direito fundamental de inclusão digital se mostra complexa, sendo necessário uma gama de ações, por parte do poder público, no intuito de torná-lo efetivo. Na perspectiva da Administração Pública, a existência desse novo direito implica na exigência da construção de políticas públicas adequadas ao atendimento de níveis satisfatórios de efetividade do novo direito.

Nesse particular, qual seria o papel do Direito Administrativo na consecução desse objetivo? Especificamente o princípio da eficiência deve exercer papel preponderante como vetor axiológico e hermenêutico, atuando como princípio conformador da atuação da Administração Pública na efetivação do direito fundamental de inclusão digital, por meio de políticas públicas voltadas a esse fim.

A efetivação desse novo direito fundamental implica no reconhecimento de variadas ações fáticas e jurídicas, considerando seus aspectos subjetivos e objetivos. No aspecto subjetivo tem o cidadão capacidade de exigir prestações fáticas e jurídicas do Poder Público visando a salvaguarda de sua esfera de proteção jusfundamental necessariamente através da efetivação desse direito. Sob a ótica objetiva esse direito implica para o Poder Público o dever de implementar tais ações fáticas e jurídicas visando colocar à disposição do cidadão uma série de prestações fáticas e jurídicas visando concretizar o direito à inclusão digital. Ainda, sob a ótica objetiva, o novo direito impõe ao Poder Público o dever de transformar a Administração Pública tornando-a uma Administração Pública Digital.

Os desafios são enormes, principalmente em relação aos municípios brasileiros que, dada sua autonomia administrativa e financeira, devem promover a adequada construção de suas próprias políticas públicas de inclusão digital e eficiência digital da Administração Pública.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoría de los derechos fundamentales**. 2ª ed. Madrid: Centro de Estudios Políticos e Constitucionales, 2007.

ANDRADE, José Carlos Vieira de. **Os direitos fundamentais na Constituição Portuguesa de 1976**. 3ª ed. Coimbra: Almedina, 2007.



BRASIL. Banco de Desenvolvimento da América Latina. **Mapa de Governo Digital 2022**. Brasília, DF, 2022. Disponível em: <<https://www.gov.br/governodigital/pt-br/transformacao-digital/rede-nacional-de-governo-digital>>. Acesso em: 03 Abr. 2023.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 03 abr. 2023.

CANOTILHO, José Joaquin Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7ª ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Mal-estar da constituição e pessimismo pós-moderno. **Vértice**, Coimbra, p. 9-12, 1988.

CONSELHO DE DIREITOS HUMANOS DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, Frank La Rue**. 16 mai. 2011. Disponível em: <<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G11/132/04/PDF/G1113204.pdf?OpenElement>>. Acesso em: 02 abr. 2023.

ELECTRONIC FRONTIER FOUNDATION. **A Declaration of the Independence of Cyberspace**. São Francisco, 08 fev. 1996. Disponível em: <<https://www EFF.org/cyberspace-independence>>. Acesso em: 30 Mar. 2023.

GONÇALVES, Victor Hugo Pereira. **Inclusão digital como direito fundamental**. 2011. Dissertação (Mestrado em Direitos Humanos) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 35ª ed. São Paulo: Malheiros, 2021.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Paris, 10 dez. 1948. Disponível em: <<https://www.ohchr.org/en/human-rights/universal-declaration/translations/portuguese?LangID=por>>. Acesso em: 02 abr. 2023.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito Administrativo**. 20ª ed. São Paulo: Atlas, 2007.

PRETI, Bruno Del; LÉPORE, Paulo. **Manual de Direitos Humanos**. 2ª ed. São Paulo: JusPodivm, 2022.