

# Nathália Sant'Ana: PEC 47/2021 e direito à inclusão digital

18/09/2022

Em junho deste ano, foi aprovada pelo Senado a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 47/2021 que prevê o acréscimo do inciso LXXX ao artigo 5º da Constituição (CF/1988), introduzindo o direito à inclusão digital no rol dos direitos fundamentais.



A redação da proposta, ainda pendente de análise pela Câmara dos

Deputados, foi aprovada nos seguintes termos: *"é assegurado a todos o direito à inclusão digital, devendo o poder público promover políticas que visem ampliar o acesso à internet em todo o território nacional, na forma da lei"* (para saber mais, clique [aqui](#)).

De plano, é possível perceber que o referido direito depende de regulamentação, podendo ser enquadrado como norma de eficácia limitada, nos moldes da classificação de José Afonso da Silva, portanto, de aplicabilidade mediata, indireta e reduzida.

Ainda, o texto da proposta chama a atenção ao estabelecer obrigatoriedade ao Estado de promoção de políticas públicas de ampliação do acesso à internet, fazendo presumir que a garantia desse direito estaria resguardada no mero fornecimento de acesso à rede, o que não encontra respaldo na realidade.

No cenário de distanciamento social imposto pela pandemia decorrente da Covid-19, uma necessidade que já existia, embora não tão latente, fora evidenciada: a urgência de aprimoramento da implementação de políticas públicas voltadas à garantia da inclusão digital no Brasil.

A aceleração do uso da tecnologia em diversas áreas da vida moderna na pandemia potencializou o enorme abismo social existente entre aqueles que detêm acesso e fruição das tecnologias e os excluídos digitalmente, encontrando, nessa seara, o que podemos nomear de "vulnerabilidade digital".

Assim, essa realidade trouxe à tona diversas dificuldades vivenciadas por boa parte da população que, sem acesso às tecnologias de maneira geral, além do reduzido conhecimento para uso dessas ferramentas, teve limitado o exercício de diversos direitos como o da cidadania, à educação e de acesso à justiça.

Nesse contexto, diante do reconhecimento da existência de uma vulnerabilidade digital, indaga-se: seria o acesso à internet suficiente para garantir o direito fundamental à inclusão digital? Sem pretender exaurir o tema, numa breve revisão bibliográfica, importa refletir sobre a vulnerabilidade digital no Brasil e as políticas públicas de inclusão digital, na perspectiva de um direito fundamental.

O termo "vulnerabilidade digital", também denominado "vulnerabilidade tecnológica" (FILHO, 2020) ou "exclusão digital", se traduz justamente na desigualdade de acesso às tecnologias, ainda que não se resume a isso. É possível identificar também o que se chama de "analfabetismo digital", que consiste em um problema de cunho político-social, em

que há ausência de conhecimento e domínio no uso dessas tecnologias (RODRIGUES, 2020).

O enfrentamento da exclusão digital está relacionado, diretamente, ao próprio direito à inclusão digital, no sentido de que um é o espelho do outro: onde há exclusão, há a necessidade de uma inclusão. A vagueza do termo "inclusão digital" se justifica pela sua inserção em um campo multifacetado, podendo "*adjetivar diferentes ações, programas e políticas públicas voltadas às tecnologias de informação e comunicação (TIC)*" (ROSA, 2013).

Numa perspectiva ainda conceitual, a lógica binária — inclusão *versus* exclusão — tem sido substituída pela abordagem do tema sob diferentes parâmetros, no sentido de que a compreensão do termo "inclusão digital" pode se dar em diversos aspectos, a depender do tipo de vulnerabilidade digital.

O referido termo pode ser concebido sob duas vertentes: o acesso à internet ou às ferramentas tecnológicas de comunicação e a capacitação da população para utilização de tais recursos (ALMEIDA, 2015). A primeira se relaciona com a "*distribuição de bens e serviços que garantam o acesso à infraestrutura e às TIC*". A outra, prioriza as habilidades básicas para uso das TIC, concedendo aos usuários, além dos meios físicos, a capacidade de utilização plena desses recursos, colocando a alfabetização escolar como instrumento para desenvolvimento dessas habilidades.

Vale mencionar que os estudos atuais sobre o tema não analisam, de modo completo, a exclusão digital no Brasil, já que, sob o aspecto do analfabetismo digital, são incipientes as pesquisas existentes. Apesar disso, nesse cenário, é possível vislumbrar uma nova categoria de vulneráveis, gerada pela tecnologia, intensificando ainda mais as desigualdades sociais existentes no país (FILHO, 2020).

Diante desse breve panorama conceitual, já é possível presumir que o direito à inclusão digital não estaria restrito ao acesso à internet, de forma que a ideia de um direito fundamental à inclusão digital deve ser observada também sob os demais aspectos.

A previsão no rol de direitos fundamentais garante à inclusão digital sua caracterização como um direito social, exigindo do Estado um papel ativo para sua concretização, como pontuado por Ingo Sarlet (2013, p. 771):

*"[...] todos os direitos fundamentais são sempre também direitos sociais, visto sempre terem uma dimensão comunitária, mas em especial por serem todos, em maior ou menor medida, dependentes de concretização também por meio de prestações estatais."*

Os direitos sociais prestacionais se diferem, em seu objeto, dos direitos de defesa, em vista da necessidade de uma conduta positiva do Estado, de natureza fática, para garantia de sua eficácia. Assim, a promoção de políticas públicas surge como instrumento estatal para garantia de efetividade desse direito fundamental.

Em levantamento realizado pelo Tribunal de Contas da União, em 2015, sobre as políticas públicas de inclusão digital, a equipe de auditoria identificou como modelo de funcionamento dessa política a garantia de três pilares essenciais: a alfabetização do indivíduo, a infraestrutura de acesso às TIC e o conteúdo adequado às necessidades dos usuários (BRASIL, 2015).

Analisando as políticas públicas até então existentes, foram constatados quatro eixos de implementação, em sua maioria, focados no acesso à internet: ampliação de infraestrutura de banda larga em todo o país; disponibilização de acesso público e gratuito à internet; redes metropolitanas de alta velocidade em prefeituras; e projetos de formação e capacitação para promoção de TIC (BRASIL, 2015).

Ao final, a equipe destacou, como problema principal na implementação da política pública, o tema da "exclusão digital", relacionando-o às seguintes causas: 1) infraestrutura; 2) conteúdo; 3) acesso; 4) alfabetização digital; e 5) gestão da política pública (BRASIL, 2015).

Diante desse breve panorama, fica evidente que o direito fundamental à inclusão digital não pode ser resumido ao acesso à internet, nos moldes propostos pela PEC nº 47/2021. É preciso entender que a efetiva inclusão digital da população deve reconhecer a existência da vulnerabilidade digital em todos os seus aspectos, sobretudo a necessidade de alfabetização digital.

A mera inclusão desse direito no rol do artigo 5º da CF/1988, com a restrição de exigência estatal na promoção de políticas públicas voltadas à garantia de acesso à internet, não será capaz de implementar, de forma efetiva, o direito à inclusão digital, embora represente algum avanço.



O seu enquadramento como direito fundamental é essencial para possibilitar ao Estado um papel ativo na sua concretização, porém, é preciso, ainda, que se estabeleça uma política pública de caráter sistêmico, promovendo ações governamentais em todas as esferas da exclusão digital, garantindo, assim, o direito fundamental à inclusão digital para toda a população.

---

### Referências

ALMEIDA, Leonardo Go?es de. **A inclusão digital como direito fundamental não expresso**. Dissertação de Mestrado em Ciência Jurídica. Universidade Estadual do Norte do Paraná, 2015.

BRASIL, Tribunal de Contas da União. **Política Pública de inclusão digital**. Brasília: TCU, 2015.

FILHO, Edson Santana Gonçalves. **Acesso à Justiça é impactado pela vulnerabilidade digital**. Revista **Consultor Jurídico**, junho, 2020. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2020-jun-23/tribuna-defensoria-acesso-justica-impactado-vulnerabilidade-digital>. Acesso em: 10 set. 2022.

RODRIGUES, Marcela Azarias et al. **A PANDEMIA E A URGÊNCIA DE MEDIDAS PARA INCLUSÃO DIGITAL**. Lex Cult Revista do CCJF, v. 4, nº 3, p. 155-177, 2020.

ROSA, Fernanda Ribeiro. **Inclusão Digital como Política Pública: Disputas no Campo dos Direitos Humanos**. SUR–Revista Internacional de Direitos Humanos, nº 18, 2013.

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

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das normas constitucionais**. Disponível em: <https://cdn-conjur.s3.amazonaws.com/uploads/2022/09/bc2c06fb00ef651400fb18045b1797b3.pdf>. Acesso em: 10 set. 2022.

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2022-set-18/nathalia-santana-pec-472021-direito-inclusao-digital/>