

Governo digital: caminhar de mãos dadas rumo à transformação

Em fevereiro deste ano, o secretário do Tesouro Nacional Bruno Funchal anunciou que em 2020 a máquina administrativa federal custou R\$ 3 bilhões a menos aos cofres públicos, em comparação ao ano anterior [1]. A causa para essa economia foi atribuída a um único fator, o qual em nada se relaciona às propostas de enxugamento da máquina pública tradicionalmente presentes nos discursos de reforma administrativa, como a redução de vencimentos ou o fim da aposentadoria integral de servidores públicos. A medida de bilionária economia do funcionamento da burocracia estatal federal deveu-se à migração de servidores federais para o trabalho remoto ou à distância, o popularizado *home office*, em razão da pandemia da Covid-19. As razões para tal economia são das mais mezinhas, como redução nas contas de água, luz e telefone das repartições, e redução nas diárias e passagens aéreas de

es.



Se em 2020 os servidores federais estiveram mais *online*

para a realização de seu trabalho, também os administrados tiveram acesso a mais serviços e utilidades públicas na via *online*. Da solicitação de permissões e certidões à resolução de conflitos através de procedimento de mediação, a natureza de serviços e utilidades públicas tornados digitais foi da mais variada ordem. Segundo o governo federal, no biênio 2019-2020 foram mil serviços migrados para plataformas de acesso digital [2].

À luz dessa narrativa, é de reconhecer que a transformação digital bate às portas da Administração Pública brasileira. Desde o que se viu durante a reforma gerencial do Estado brasileiro inaugurada em 1995 [3], nenhum outro movimento é tão potencialmente disruptivo e pervasivo quanto a transformação digital sobre a Administração Pública.

Por outro lado, cabe o alerta que a transformação digital não passa somente pela digitalização dos serviços públicos e funcionamento da burocracia estatal. Ela, em sua plenitude, comporta ainda discussões sobre o regime jurídico-administrativo de regulação do espaço digital e da proteção de direitos tão caros aos administrados, como a privacidade dos dados pessoais e o direito de motivação das decisões administrativas automatizadas. Mas, sob a perspectiva da transição a níveis mais altos de maturidade digital, o acesso *online* aos serviços públicos federais e à burocracia estatal é um passo largo que se dá rumo à transformação digital.

Nada obstante as ações de anos passados rumo à digitalização da Administração Pública federal, o marco legal que regulamenta essa face da transformação digital junto à esfera federal adentrou o ordenamento jurídico brasileiro apenas muito recentemente. Em 29/3/2021, entrou em vigor a Lei federal nº 14.129, que estabelece princípios, regras e instrumentos para o governo digital.

Conquanto adstrita à esfera federal, a Lei nº 14.129/21 (Lei do Governo Digital) tem sua relevância no ordenamento jurídico brasileiro sob duas ordens. A primeira decorre do fato de que a prestação federal de serviços públicos tem acentuado caráter nacional, o que aumenta a rede de abrangência da digitalização. A segunda vem pelo fato de que os componentes da digitalização na forma como trazidos pela lei podem servir de parâmetro (ou mesmo reprodução) para a construção da digitalização em outros entes federados [4], de modo que a lei, nesse tocante, é paradigmática.

O governo digital, conforme se extrai da exegese da lei, terá duas vertentes centrais: a digitalização da Administração Pública (gestão e execução) e a prestação digital de serviços públicos. Os pilares sobre os quais se erguem cada uma dessas vertentes são a simplificação da burocracia estatal [5] e a participação coletiva na construção dos referenciais digitais.

A simplificação da burocracia estatal atende pela diminuição de etapas dos procedimentos administrativos, aglutinação da oferta de serviços em plataforma única, padronização de formulários e eliminação ou redução de formalidades e exigências [6].

Já a participação coletiva envolve a autoimposta política de dados abertos, o uso de código aberto e o compartilhamento e intercambialidade de informações, a criação de "*redes de conhecimento*" [7], assim como "*o incentivo à participação social no controle e na fiscalização da administração pública*" [8].

Ambos os pilares (simplificação da burocracia estatal e participação coletiva) são essenciais ao sucesso do governo digital. O exercício da digitalização de serviços públicos demanda, de um lado, o conhecimento dos pontos fortes e fracos da estrutura organizacional específica e, de outro, a capacidade de se fazer com que aquela estrutura se comprometa com o cumprimento de metas, sem que ambos impliquem em desequilíbrio da garantia de direitos e em uma assimetria da distribuição de poder.

A equação é a seguinte: o estabelecimento de padrões técnicos e infraestruturas comuns abre caminho para uma maior eficiência dentro da Administração Pública, com a redução de sistemas redundantes e diminuição das barreiras legais e tecnológicas para a cooperação entre as estruturas de organização do Estado. De outro lado, a ação nascida de uma estratégia de digitalização deve ser concebida em aliança e sinergia com outros atores envolvidos, para que sejam tidas em consideração questões de justiça social e identidade, em uma tarefa de sensibilizar para as questões éticas da sociedade digital e convocar um debate público sobre o assunto.

O sucesso do governo digital depende, assim, da criação de ferramentas que permitam a abordagem intersetorial da digitalização de serviços públicos, sem que se descuide dos espaços de transformação política.

O modo como se desenvolve a estratégia do governo digital, porém, parece carecer de elementos centrais à participação coletiva.

O Decreto federal nº 10.332, de 28/4/2020, instituiu a Estratégia de Governo Digital para o período de 2020 a 2022, e previu a criação do Comitê de Governança Digital, uma instância deliberativa para a "implementação das ações de governo digital e ao uso de recursos de tecnologia da informação e comunicação" [9]. Na forma como previsto pelo decreto, não há representatividade de quaisquer outros atores que não aqueles integrantes dos quadros da Administração Pública federal.

Ainda que a Lei do Governo Digital seja posterior ao aludido decreto, aquela nada dispõe sobre reforma de assentos no Comitê de Governança Digital, e as previsões expressas à participação popular são de matiz eminentemente programática. A exemplo do artigo 17 da Lei nº 14.129/21, que dispõe sobre as redes de conhecimento, que se limita a assegurar, a uma, o acesso às redes de conhecimento "às instituições científicas, tecnológicas e de inovação", e a duas, o estabelecimento de um canal permanente de comunicação a autoridade governamental que coordenará as atividades das redes de conhecimento; sem, contudo, especificar como se dará a garantia destas duas ações.

Essa aparente escolha por criação e gestão privativas de um objeto público impõe uma perda de aporte democrático ao processo de digitalização da Administração Pública.

Por exemplo, o processo de cocriação [10] da norma relativa à Lei nº 2016-1321 de 7/10/2016 para uma República Digital passada na França é um retrato de enriquecimento e aperfeiçoamento do marco regulatório da digitalização da Administração Pública francesa [11]. A participação de especialistas e da sociedade civil como um todo, fomentada pelo governo francês, resultou numa série de adições e supressões que tornou a lei mais eficiente e aderente à realidade democrático-administrativa francesa.

Entre os direitos que foram assegurados está aquele da manutenção da conexão de internet para o uso funcional dos serviços públicos digitais àquele administrado que, embora inadimplente, esteja em condição socioeconômica vulnerável. Outra inovação legislativa decorrente da participação coletiva sobre a norma correspondeu às exceções de aplicação de direitos de propriedade intelectual sobre obras que estejam em exposição no espaço público, quando a informação for utilizada para fins de pesquisa científica. Uma importante supressão, da qual o processo de cocriação da norma em grande parte contribuiu, foi a subtração do texto-base da lei a qualificação e o rol exaustivo do que se entenderia por informações de domínio público ("*domaine commun informationnel*"): embora houvesse aprovação quanto à iniciativa de se definir o tema, a definição tal como apresentada gerou profunda oposição ao conceito estabelecido no anteprojeto, em razão das imprecisões e omissões, e optou-se portanto por excluir o dispositivo normativo como um todo [12].

A cocriação da lei para a República Digital francesa, portanto, tornou possível refletir sobre a eficácia das normas antes que se tornassem exigíveis no ordenamento jurídico.

É natural que melhorias de qualidade ou eficiência nos serviços públicos, como propostas no governo digital, possam levantar uma série de problemas, muitos dos quais se relacionam particularmente com aplicações da tecnologia da informação em comunicação (TIC) à Administração Pública e a interação desta com os administrados na esfera digital.

Assim, junto com a criação e gestão de ferramentas que definam uma estrutura organizacional transparente e conjuntos claros de responsabilidades, o planejamento do governo digital deve reconhecer o valor de contribuições externas à Administração Pública e, em última análise, reconhecer a necessidade de um debate rico em pluralidade de conhecimento e representatividade.

A transformação digital do Estado depende da capacidade de se atingir uma perspectiva holística na implementação do governo digital, o que requer tanto a criação de conceitos quanto a reformatação da visão tradicional de ferramentas institucionais que compõem a própria noção de Administração Pública. Participação coletiva é fundamental. Caminhar de mãos dadas é, afinal, preciso.

[1] Conforme noticiado, entre outros, por Folha de São Paulo e Valor Econômico, nas edições de 1º de fevereiro de 2021.

[2] Dados encontrados no sítio eletrônico <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/transformacao-digital/lista-servicos-digitais>. Último acesso em 10 de maio de 2021.

[3] Sobre o tema, confira-se BRESSER-PEREIRA, LC, SPINK, P (org.). Reforma do Estado e administração pública gerencial. Editora da FGV: Rio de Janeiro, 1998.

[4] *"Esta Lei aplica-se às administrações diretas e indiretas dos demais entes federados, nos termos dos incisos I e II do caput deste artigo, desde que adotem os comandos desta Lei por meio de atos normativos próprios"* artigo 2º, inc. III.

[5] Apesar de a lei usar o termo *"desburocratização"* (artigo 1º, *caput*), por uma questão epistemológica da compreensão de Estado, é impossível se imaginar a extirpação da burocracia, de modo que é mais apropriado se falar em simplificação da burocracia.

[6] A teleologia dos apontamentos de melhoria tecnológica trazidos como princípios e diretrizes na lei tem como característica central a simplificação do acesso e do processamento de serviços públicos, com vistas à sua universalização (especialmente os arts. 3º, 20 e 24).



[7] Conceito trazido no artigo 17 da lei, trata-se de um foro deliberativo que visa agregar a Administração Pública e instituições científicas para fomento de novas tecnologias e construção de políticas direcionadas à digitalização dos serviços públicos e à participação social.

[8] Princípio-diretriz do governo digital; íntegra do inc. V, artigo 3º.

[9] Artigo 2º, caput, Decreto federal nº 10.332/20.

[10] Segundo Chatry, a cocriação da norma consiste em envolver a sociedade civil no processo de delimitação e definição do conteúdo das normas. Embora o conceito tenha inovação na espécie, fundamenta-se em bases bastante tradicionais de concertação ou consulta, usadas extensivamente ao longo de todo o processo de tomada de decisão, desde a formulação das políticas públicas até a adoção final de um ato pelo legislador e sua aplicação. Confira-se CHATRY, Sylvain. La loi pour une République numérique et la co-création de la norme. *In* Numérique: nouveaux droits, nouveaux usages. (coord) CHATRY, GOBERT. Mare & Matin: França, 2017. p. 18.

[11] Op. Cit. p. 20.

[12] Op. Cit. p. 25-27.