

DO GOVERNO ELETRÔNICO AO GOVERNO ABERTO: A EVOLUÇÃO TECNOLÓGICA E O PROTAGONISMO DO CIDADÃO

Camille Lima Reis¹

Filipe Lôbo Gomes²

Resumo: O presente estudo tem como escopo tratar do panorama evolutivo do uso tecnológico pela Administração e o protagonismo do cidadão, desde o Governo Eletrônico até o Governo Aberto. Com as mudanças sociais causadas pelo uso das tecnologias, demanda-se um acompanhamento preciso do Estado para corresponder com as necessidades da sociedade. Entretanto, junto com a tendência de evolução das tecnologias, podemos observar também uma crescente importância do papel cidadão, que se vê viabilizado a participar mais ativamente do dia a dia do Poder. Diante dessa realidade, a partir do método indutivo, com base em estudos bibliográficos, na doutrina nacional e estrangeira e em dados quantitativos e qualitativos, apresenta-se, no primeiro momento, um panorama evolutivo do uso das tecnologias pela Administração com fim de delimitar três momentos importantes e suas principais características: o governo eletrônico, o governo digital e o governo aberto. A partir de tal análise, constata-se a transformação também do espaço ocupado pelo cidadão, e com isso, finalizamos o estudo compreendendo o fenômeno da democracia digital para concluir de forma a constatar uma direta relação entre o emprego tecnológico e o

¹ Mestranda em Direito Público pela Universidade Federal de Alagoas. Professora de Direito na Sociedade de Ensino Universitário do Nordeste.

² Doutor em Direito pela UFPE. Professor no mestrado e na graduação em Direito da UFAL e do CESMAC. Professor da Escola Superior da Magistratura de Alagoas. Procurador-Geral do TJ-AL.

protagonismo do cidadão.

Palavras-Chave: Governo Digital. Governo Aberto. Democracia Digital. Tecnologia.

INTRODUÇÃO



om as mudanças sociais causadas pelo uso das tecnologias, demanda-se um acompanhamento preciso do Estado para corresponder com as necessidades da sociedade, visto que esta é sua principal razão de ser e beneficiária da atividade pública.

Neste sentido, junto com a tendência de evolução das tecnologias, podemos observar também uma crescente importância do papel cidadão, que se vê possibilitado a participar mais ativamente do dia a dia do Poder, ajudando a identificar as demandas e necessidades da sociedade, bem como as soluções para saná-las.

O presente estudo trata do panorama evolutivo do uso tecnológico pela Administração e o protagonismo do cidadão, desde o Governo Eletrônico até o Governo Aberto de forma a relacionar o caminhar tecnológico e democrático. Para tanto, foi utilizado o método indutivo a partir de estudos bibliográficos, na doutrina nacional e estrangeira e em dados quantitativos e qualitativos.

Dessa forma, foi necessário traçar um apanhado histórico do emprego das tecnologias pela Administração, cujo marco se deu no ano de 2000 com a Instituição do Governo Eletrônico (eGov). Neste caminhar, observamos dois outros momentos importantes: o Governo Digital e o Governo Aberto.

Por isso, debruçamos nosso estudo nestes três momentos e suas principais características de forma a nos encaminhar para o papel do cidadão, que ganha relevo com o passar dos anos. Por fim, observamos então o fenômeno da democracia digital nos

contornos do protagonismo cívico gerado pela adesão tecnológica nos moldes do Governo Eletrônico ao Governo Aberto.

2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E TECNOLOGIA EM EVOLUÇÃO

Nos últimos anos, temos presenciado a níveis globais, o impacto das tecnologias de rede na vida em sociedade. Passamos por uma mudança pragmática, fruto da Quarta Revolução Industrial, geradora de uma nova roupagem social aos hábitos, estilo de vida e especialmente a forma de se comunicar em razão das Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs), especialmente as tecnologias de rede.

Consideremos assim a tecnologia como elemento que dá mecânica à sociedade. Castells³ destaca a proximidade entre a tecnologia e a sociedade, na medida em que, embora não determinantes um do outro, a dinâmica de ambos se confunde, o que nas palavras do autor “a tecnologia é a sociedade, e a sociedade não pode ser entendida ou representada sem suas ferramentas tecnológicas”. Desse modo, relevamos o que ele chama de sociedade em rede: uma estrutura social baseada em redes operadas por tecnologias de comunicação e informação⁴.

Atrelado ao surgimento deste *ciberespaço*, uma cultura contemporânea totalmente sem precedentes emerge, unida por uma comunidade global, ultrapassando barreiras geográficas que influencia nos valores sociais e disseminam novas visões de mundo.

Essas transformações demandam do Estado uma

³ CASTELLS, Manuel. *Sociedade em rede* – Volume 1. 8ed. São Paulo: Paz e Terra, 2005. P. 43

⁴ CASTELLS, Manuel. A sociedade em Rede: do conhecimento à política. In: CASTELLS, Manuel; CARDOSO, Gustavo (Orgs.). *A Sociedade em Rede: do conhecimento à ação política*; Conferência. Belém: Imprensa Nacional, 2005. Disponível em: <<<http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/sociedade-em-rede-do-conhecimento-%C3%A0-ac%C3%A7%C3%A3o-pol%C3%ADtica>>> Acesso em: 11/08/2020. P.20

movimentação com fim de acompanhar essa dinâmica em que a sociedade se insere. Afinal, a sociedade é o destinatário e razão de ser do Estado, e por isso ele se vê obrigado a acompanhar e aderir à cultura social.

Neste sentido, passamos a observar os esforços da Administração para utilizar as TICs como forma de traçar um panorama histórico e avaliar o empenho da máquina pública referente à adesão das tecnologias de rede.

Como marco inicial, podemos reconhecer a Instituição do Governo Eletrônico (eGov) em 2000. A partir deste momento, diversos fatores importantes contribuíram para o avanço tecnológico neste sentido como a criação de um Comitê Executivo de Governo Eletrônico (2002), o estabelecimento de regras e diretrizes para os sítios da Administração (2002), Criação da Lei do Pregão Eletrônico (Lei 10.520/2002), a criação do Portal da transparência (2004), que viabiliza o controle dos gastos públicos, do Comitê Gestor da internet e infraestrutura de chaves publicas (2004), o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (2005) e o Modelo de acessibilidade de governo eletrônico (2005).⁵

Em 2006, podemos destacar o Portal da inclusão digital. Temos também a Estratégia Geral de Tecnologia da Informação (2008), Lei de Acesso à Informação (2011), Programa Cidades Digitais (2011), Comitê Interministerial Governo Aberto (2011), criação de um modelo de software público (2011), o Marco Civil da internet (2014), o Sistema Eletrônico de Informação (2015), além de pesquisas para medir os resultados do governo eletrônico, o Portal Brasileiro de Dados Abertos (2016).⁶

Destaca-se ainda, neste cenário, a política de Governança Digital que se mostra como importante vetor no avanço

⁵ BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Estratégia de Governança Digital da Administração Pública Federal 2016-19 / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, *Secretaria de Tecnologia da Informação*. Brasília: MP, 2016.

⁶ Ibid.

tecnológico. Instituída por meio do Decreto 87.638/2016, e revogada (atualizada) pelo Decreto, 10.332 de 28 de Abril de 2020, que busca instituir a estratégia de Governo Digital até 2022 que pretende digitalizar todos os serviços públicos prestados pelo Governo Federal.⁷

Em 2018, avançamos ainda a partir da Lei de Proteção de Dados (Lei 13.709/2018) que regula as atividades de tratamento de dados pessoais. Estabeleceu-se também a estratégia brasileira para a transformação digital, a Estratégia Digital (E-Digital) e a Lei do usuário do serviço público no mesmo ano. Destaca-se também o Programa ConectaGov (2019), a unificação dos canais federais⁸ (2019), o que representou um grande ganho de acessibilidade.⁹

Em 2020, como retrocitado, o Governo Digital 20-22 pretende digitalizar 100% dos serviços públicos.¹⁰ Neste contexto, a pandemia acelerou a realidade de evolução tecnológica com a necessidade de possibilitar o teletrabalho ou a oferta de serviços de forma digital.

Em acréscimo, um grande exemplo está na facilitação dos serviços do Ministério da Infraestrutura, que disponibilizou canais digitais de solicitação para 94% dos 178 serviços prestados diretamente pelo órgão, pelo DNIT e pelas agências vinculadas, Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC), Agência Nacional de Transportes Aquaviários - (ANTAQ) e

⁷ Ibid.

⁸ Já podemos observar resultados nesta unificação dos canais de acesso online conforme dados publicados pelo Governo Digital: 60% da população conectada tem cadastro no Gov.br. A preocupação que fica é justamente co a fatia da população não conectada. BRASIL. Governo Digital. Mais de 60% da população conectada do Brasil utiliza os serviços do Gov.br. Disponível em: <<<https://www.gov.br/governodigital/pt-br/noticias/mais-de-60-da-populacao-conectada-do-brasil-utiliza-os-servicos-do-gov.br>>> Acesso em: 02/04/2021.

⁹ BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Estratégia de Governança Digital da Administração Pública Federal 2016-19 / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, *Secretaria de Tecnologia da Informação*. -- Brasília: MP, 2016

¹⁰ Ibid.

Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT), além de novas funcionalidades para ferramentas já existentes.¹¹ Outro exemplo claro foi a possibilidade de teletrabalho, conforme levantamento pela Secretaria de Gestão e Desempenho Pessoal (SGP) do Ministério da Economia, em que 48,62% dos servidores públicos federais civis estão trabalhando em casa.¹²

Ficam evidentes os impactos trazidos pela pandemia causada pela COVID-19 frente à evolução tecnológica na Administração. O isolamento “forçou” uma maior aderência tecnológica, inclusive no sentido de trazer sistemas ainda em período de teste. Com isso, os serviços online foram disponibilizados e/ou melhorados.

É evidente que somente após o período de “quarentena” será possível avaliar e pesar as vantagens e desvantagens das mudanças específicas que estão sendo proporcionadas, especialmente para observar o que deve ser mantido pós-isolamento. Mas não existe outra escapatória que não seja admitir as transformações ainda mais céleres que a COVID-19 proporcionou referente ao uso de tecnologias pela população e pelo Estado.

Finalizando a exposição, a Lei 14.129/2021 trouxe uma abordagem mais profunda do Governo Digital, expondo princípios, regras e instrumentos com fim de aumentar a eficiência por meio da desburocratização, inovação, transformação digital e participação do cidadão.

Nos últimos 20 anos a tecnologia foi implementada com diversas finalidades na Administração: melhorias dos serviços públicos, comunicação e andamento interno dos órgãos e setores da Administração, transparência e controle e a participação do

¹¹ BRASIL. MINISTÉRIO DA INFRAESTRUTURA. *Transformação digital facilita acesso a serviços do setor de infraestrutura durante epidemia do COVID-19*. Ministério da infraestrutura: 2020a. Disponível em: << shorturl.at/puFO6 >> Acesso em 19/05/2020

¹² BRASIL. Site do Servidor do Governo Federal. *Balanço registra 48,62% dos servidores em trabalho remoto e 827 casos confirmados*. Servidor: 2020b. Disponível em: << shorturl.at/msAX8 >> Acesso em 18/05/2020

cidadão. Essas mudanças possibilitam um redesenho nos processos do governo para que novas demandas, que surgem em função de uma nova realidade com traço tecnológico, sejam atendidas, bem como antigas reivindicações sejam solucionadas de novas e mais efetivas formas.

Cumpra salientar que tal processo de desenvolvimento tecnológico tem ocorrido de forma esparsa e superficial. É evidente que o funcionamento da máquina pública difere significativamente da vida privada e é necessária muita cautela no sentido de implementar tecnologias, especialmente as inovadoras e disruptivas. Existe um arcabouço normativo forte frente à Administração marcado por princípios como a legalidade.

Interessante analogia fez Rover¹³, a qual ousamos em atualizar às ferramentas atuais (visto que o autor utilizou como exemplo *videocassete*) ao situar-nos diante de uma sociedade capaz de reproduzir a realidade em metade do tempo trazendo plataformas como *YouTube* e *Netflix*, que possibilita assistir filmes em streaming em velocidade duas vezes maior mantendo a normalidade do som e vídeo. Entretanto, o autor questiona que a possibilidade de viver uma realidade em metade do tempo já não faz o mesmo sentido ao ouvir Mozart neste ritmo acelerado.

Com isso, o autor mostra que não faltam novas soluções que acelerem os processos, melhorem as conexões que temos, mas é preciso ter cuidado com isso. Aproveitamos tal analogia para evidenciar que aplicar uma tecnologia à Administração não pode ocorrer da mesma forma que aplicamos na vida cotidiana das pessoas ou mesmo de empresas privadas, pois lidamos com princípios e preocupações distintas.

Mas que temos observado são tentativas (com sucesso ou não) de implemento tecnológico que têm funcionado como retalhos que vão sendo colocados de forma a criar um verdadeiro *Frankstein*, em que se sente falta de uma estratégia consolidada

¹³ ROVER, Aires José. A democracia digital possível. Seqüência: estudos jurídicos e políticos, v. 27, n. 52, p. 85-104, 2006. P. 88

e um fio condutor na digitalização do Poder.

Neste sentido, não podemos ignorar princípios como a atualidade e modernidade que configuram verdadeiros imperativos para mudanças, mas que isso precisa ocorrer de forma sólida e consistente.

É neste aspecto que o uso tecnológico se estende do *status* de mero instrumento a ser utilizado pela sociedade e Estado, e passa a fazer parte da atividade administrativa, somando ao funcionamento da máquina estatal e fazendo um elo significativo entre a sociedade e o Estado, desburocratizando procedimentos, facilitando a interação e acelerando processos, que ficam mais acessíveis ao cidadão.

No ritmo global de mudanças em que nos situamos, diante do alto fluxo de informações conectando pessoal, empresas e estados, este não pode ficar indiferente diante das contínuas mudanças, pois na medida em que tem o poder-dever de organizar as forças sociais determinantes em uma época e espaço determinados, ainda representa um fator decisivo na interação entre tecnologia e sociedade, interrompendo ou impulsionando a tecnologia, especialmente com a finalidade de proteger os direitos humanos.¹⁴

Sendo assim, podemos traçar esta evolução da digitalização da Administração segundo os quatro estágios de evolução do Governo Digital de Tomasz Janowski¹⁵. O autor utiliza três variáveis ao observar as mudanças estimuladas pelas TICs: a primeira fase, que ele chama de digitalização, busca modernizar a estrutura interna de um órgão, não chegando a causar transformações internas ou externas; a segunda, o governo eletrônico, é

¹⁴ FONSÊCA, Rafael Sousa. O Tribunal de Contas e a sociedade em rede: uma nova dimensão para o controle social. 2018.<< Dis https://ri.ufs.br/bitstream/riufs/10757/2/RAFAEL_SOUSA_FONSECA.pdf acesso 11/12>> Acesso em 05/05/2020 p. 97-8

¹⁵ JANOWSKI, Tomasz. Digital government evolution: From transformation to contextualization. *Government Information Quarterly*, Volume 32, Issue 3: 2015 (tradução livre pela autora) p. 10

aquela que traz mudanças internas; a terceira, ele denomina de “engajamento” em que ocorrem transformações internas e externas embora não signifique dependência do contexto de aplicação; e a última etapa seria a governança eletrônica orientada por políticas que apresenta transformações internas e externas e depende do contexto e aplicação.

Essa divisão é muito importante no sentido de nos orientar para o processo em que ocorrem os avanços, não sendo um ato fechado e terminável, mas um encadeamento constante. Além disso, a visualização de fases nos encaminha a compreender o caminhar do Brasil diante do Governo Eletrônico, Digital e Aberto.

3 GOVERNO ELETRÔNICO, GOVERNO DIGITAL E GOVERNO ABERTO

Desde que as novas tecnologias da comunicação se colocaram como protagonistas da vida em sociedade, ela passou a ser, em alguma medida, implementada na Administração. De todo o panorama histórico do uso das tecnologias pela Administração, três momentos importantes podem ser destacados: a instituição do Governo Eletrônico, a mudança para o Governo Digital e o Governo Aberto.

Veja-se, pois, que através de estágios gradativos, o emprego tecnológico impactou de forma significativa nas características do governo. Os primeiros rastros do que conhecemos como Governo Eletrônico se dá a partir da aquisição, pela Administração, de novos equipamentos eletrônicos ou softwares, como o simples fato de utilizar o computador e registros eletrônicos no lugar dos arquivos e pastas físicas que tramitavam internamente entre os órgãos.

Somente em outubro de 2000 foi implementado o comitê de Governo Eletrônico no Brasil para formular políticas públicas, diretrizes e ações para a implementação do Governo

Eletrônico, que se organizaram em 3 eixos: relacionamento do cidadão, melhoria da gestão interna e integração com parceiros e fornecedores.

Com uma característica intrinsecamente unidimensional, no Governo Eletrônico temos a presença de um Estado em busca da evolução tecnológica com intuito de trazer um cidadão à participação de forma superficial, mas despertos com a fragilidade de não saber ao certo a melhor forma de aplicar, sem uma coordenação e procedimentos administrativos e legais pertinentes.

Então, logo este modelo tornou-se anacrônico. O evoluir das tecnologias e do seu uso da sociedade, ou melhor, da forma com a qual ela é utilizada pela sociedade parece não esperar pelas mudanças e o Governo Eletrônico, embora necessário, não captou a essência da democratização que é proposta pela internet independente da vontade estatal.

A forma de relacionamento entre as pessoas e entre as pessoas e a iniciativa privada já passa a ser desenhada com novos entornos pelo traço dessa democracia permitida a partir da possibilidade de um simples comentário ou *tweet* em redes sociais atingir uma grande proporção.

A massiva popularização das redes sociais, a tecnologia em nuvem, os celulares e novos modelos de negócio e publicidade baseadas nesta realidade tornou este modelo Eletrônico superado. Uma vez ultrapassada a Administração Pública Eletrônica, em que os recursos e serviços são ofertados pelo meio eletrônico, o Governo Digital ou Governança Digital, caracterizada pela utilização das TICs como principal estratégia de atuação na modernização dos governos, constrói sua gestão a partir dessas relações retrocitadas, e com isso, passa a trazer a efetiva participação a partir da identificação e atendimento das demandas dos cidadãos de forma sinérgica.¹⁶

¹⁶ COSTA, Gledson Pompeu Correa da. Governo digital, controle digital e participação social. in: OLIVEIRA, Aroldo Cedraz (Coord.). O controle da Administração na era digital. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 151-154

Neste novo momento já é possível observar um condão melhor definido do modo de digitalização crescente da Administração, bem como uma abordagem que de forma mais fiel capta a essência das mudanças sociais que ocorreram em razão da internet.

Ao implementar a Estratégia de Governança Digital¹⁷, a diferenciação do Governo Eletrônico e Digital ficou mais evidente, em que o primeiro foi posto como a informatização dos serviços prestados pelo Governo à sociedade, enquanto o segundo, relaciona-se à ideia de que o cidadão é partícipe da construção de políticas públicas que ocorrem em plataformas digitais. Sendo assim, o Governo Digital conta com três eixos principais: o acesso à informação, a prestação de serviços e a participação social.

Conforme preconiza Gledson Pompeu¹⁸ é uma mudança de preposição a responsável por uma mudança de perspectiva da Administração Eletrônica para a Digital. Enquanto no EGov adota-se o foco *no* cidadão, a Administração Digital, foco *do* cidadão, permitindo um papel ativo do cidadão na concepção, construção e operação dos serviços a ele destinados.

O que conhecemos como Governo Aberto (Open Government – OGov) veio a partir do então presidente dos EUA Barak Obama a partir da publicação do Memorandum on Transparency and Open Government. Em setembro de 2011, o Brasil assinou (como um dos fundadores) a Open Government Partnership, iniciativa que incentiva e compromete os países envolvidos à promoção da transparência, combate a corrupção e emprego tecnológico com fito de fortalecer a governança democrática. Estamos falando de um processo colaborativo que abra para o

¹⁷ BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. *Estratégia de Governança digital: Transformação Digital, cidadania e governo*. Brasília: MP, 2018. P. 17-19

¹⁸ COSTA, Gledson Pompeu Correa da. Governo Digital, controle digital e participação social. . in: OLIVEIRA, Aroldo Cedraz (Coord.). *O controle da Administração na era digital*. Belo Horizonte: Fórum, 2016 p.154

cidadão a possibilidade de acessar a informação, bem como a partir dela colaborar com as decisões a serem tomadas.¹⁹

À época, já existia no Brasil o Portal da Transparência (2005) que tinha como diretriz aumentar a transparência da gestão pública de forma a permitir o cidadão acompanhar como está sendo investido o dinheiro público. Entretanto, foi mais tarde em 2011 que a Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011 - LAI) foi aprovada diante de um cenário em que o Brasil se viu forçado a cumprir com diretrizes que estavam sendo demandadas naquele momento. A LAI trouxe um aspecto prático ao acesso à informação de forma aberta.

O Governo Aberto pode ser trazido então como uma doutrina política que busca o maior nível de abertura a todas atividades do Governo e da Administração. Por meio de conversas constantes com os cidadãos, o governo toma decisões com base nas informações coletadas em colaboração de acordo com suas necessidades e preferências. Além disso, há um marco também na comunicação entre si e compartilhamento de dados (limitados pela proteção à privacidade) promovendo uma cultura colaborativa.²⁰

Dessa forma, o OGov é a forma de relacionamento entre a Administração e dos cidadãos caracterizada pelo estabelecimento de canais de comunicação e contato direto, o que compreende justamente a forma de participação popular direta *strictu sensu* que delimitador anteriormente.²¹

Desse modo, percebemos um processo que passa da transparência como vetor de direcionamento público à melhora da participação aberta e ativa dos cidadãos de forma a

¹⁹ GOMES, Wilson. A democracia no mundo digital: história, problemas e temas. Edições SESC, 2019. P. 97-8

²⁰ RAMIREZ-ALUJAS, Alvaro. *Innovación en la Gestión Pública y Open Government (Gobierno Abierto): Una Vieja Nueva Idea* (Innovation in Public Management and Open Government: An Old New Idea). Revista Buen Gobierno, 2010. P., 109-110

²¹ Ibid. P. 112

encaminhar o t nus público a uma sociedade colaborativa e engajada.

Neste sentido, os pilares do OGov se constroem a partir da transparência, empedramento da sociedade, integridade administrativa e incorporação das Novas Tecnologias.²² Destacamos aqui o empoderamento do cidadão como elemento basilar para tal estudo, em que posiciona o corpo cívico como protagonista do processo, em que há a possibilidade de sua participação em todos os estágios da tomada de decisão: na identificação da demanda, na escolha da sua forma e na decisão em si – mesmo que não de forma decisiva, bem como receptor dos benefícios provenientes do ato público, otimizando o funcionamento da gestão pública (inclusive por sua associação tecnológica).

4 O CIDADÃO NO CENTRO DO PROCESSO: PARTICIPAÇÃO E TECNOLOGIA

A tecnologia demanda uma nova forma de gestão, tanto pela desburocratização de procedimentos, quanto na celeridade e economia de serviços públicos, quanto gestão interna, e ainda relacionada a tomada de decisões, em que os atos administrativos podem contar com um processo mais democrático ao trazerem a contribuição da opinião pública para o dia a dia da máquina estatal, denominada democracia digital.

A democracia digital trata-se de um vetor que lida com a complexa relação entre tecnologias de comunicação e as práticas democráticas, considerando seu aspecto social (como o engajamento político, fortalecimento da esfera pública e relação entre novas tecnologias e o capital social) e institucional (como a internet impacta no relacionamento entre o sistema político e o cidadão).²³

²² OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP. *Declaração de governo aberto*. 2011. Disponível em: <<www.opengovpartnership.org/open-government-declaration>>. Acesso em: 12/01/2021

²³ SILVA, Silvano Pereira da; SAMPAIO, Rafael Carodos. BRAGATTO, Rachel

Neste diapasão, Gomes²⁴ faz uma abordagem prescritiva da democracia digital, em que não abrange qualquer iniciativa que possua relevância para o regime democrático, mas filtra aquelas cujo intuito se faz em aumentar, corrigir ou reforçar a democracia, conforme funciona no sistema normativo vigente.

Sendo assim, a internet pode desempenhar um papel pró-democracia ao passo que nutre e reforça as instituições essenciais do governo representativo e da sociedade civil. Essa ampliação da esfera de participação pode ocorrer em vários níveis, o que denota a ideia que já viemos trazendo aqui: tratamos de um processo, não de um fim em si mesmo.

Neste sentido, Silvano Pereira da Silva²⁵ sistematiza em cinco graus a democracia digital:

- a) O primeiro é caracterizado pela ênfase na disponibilidade da informação e na prestação de serviços públicos, com ênfase na eficiência instrumental da relação política em que a Administração fornece informações ou torna a prestação de serviços melhor.
- b) No segundo grau, temos um Estado consultivo, utilizando as TICs como um meio de comunicação para consultar o povo sobre suas preferências.
- c) O terceiro grau já apresenta maior penetração do cidadão na esfera do Poder, na qual a transparência e *accountability* ganham espaço de forma a trazer uma maior

Callai. Concepções, debates e desafios da democracia digital. in: *Democracia Digital, comunicação política e redes: teoria e prática*. Sivaldo Pereira da Silva; Rachel Callai Bragatto e Rafael Cardoso Sampaio(org.) . Rio de Janeiro: Folio Digital: Letra e Imagem, 2016. P. 17

²⁴ GOMES, Wilson. Democracia digital: que democracia. *II Encontro da Associação Nacional de Pesquisadores em Comunicação e Política*. UFMG, Belo Horizonte, v. 5, 2007. Disponível em: <<http://compolitica.org/novo/anais/2007_gt_ip-wilson.pdf>> Acesso em: 12/01/2021.P.2-7

²⁵ SILVA, Sivaldo Pereira da. *Gráus de participação democrática no uso da internet pelos governos das capitais brasileiras*. Opin. Publica, Campinas , v. 11, n. 2, p. 450-468, Oct. 2005 . Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762005000200007&lng=en&nrm=iso>. access on 08 Apr. 2021. P. 454-457

responsabilidade e participação popular. Aqui configura um marco no fortalecimento da transparência e da cidadania em que as informações não são disponibilizadas como um mero ato de lisura, mas de forma a dar repercussão à opinião pública, perante o advento do controle.

- d) O quarto grau tem como base a democracia deliberativa, fundado na discussão em busca do convencimento mútuo para se chegar a uma decisão política tomada pelo próprio corpo público. Neste nível, temos uma sofisticação maior de participação na máquina pública baseada no diálogo livre e aberto.
- e) O quinto grau de apresenta de forma bastante idealista, cheio de problemas pragmáticos e teóricos e demanda uma mudança significativa no modelo democrático, demandando um compromisso cívico intendo com o Poder. Desse modo, este grau é familiar com a participação direta, um governo por plesbicio quase que dispensando a representação.

Esses graus de democracia digital não são excludentes e devem ser observados com a flexibilidade e suavidade que merecem. As mudanças sociais ocorreram de forma muito natural, e são indicativos de que o mesmo pode ocorrer no setor público. De forma bastante otimista, muito temos a caminhar no sentido de viabilizar a democracia participativa por meio das TICs.

A partir da Web 2.0 e do modo social de utilizar a internet novas possibilidades de expressão e comunicação viabilizam a sociedade civil criar uma rede de cidadãos a alcançar também o Estado, o que promoveria uma reestruturação dos negócios públicos facilitando a democracia deliberativa. Atrelado a isso está a libertação da informação aos meios formais de comunicação, por vezes associados a interesses econômicos e políticos.²⁶

Como exemplo de uma democracia digitalizada, temos a

²⁶ GOMES, Wilson. A democracia digital e o problema da participação civil na decisão política. Revista Fronteira, VII(3), 2005. P.7

Estônia²⁷ que foi considerada a sociedade digital mais avançada do mundo. Em 1994 o país adotou a Tecnologia da informação como meio essencial para resolver os desafios da sociedade, até a criação, em 2001 do O X-Road, considerado a espinha dorsal da e-Estônia, conectando os setores público e privado. Além disso, o sistema de I-Voting permite eleitores a votarem por meio da internet, sendo que um terço dos votos nas eleições parlamentares são feitos de forma online; hoje eles encaram o desafio da Inteligência artificial(AI), aplicando soluções de forma a evoluir no sentido da implementação da AI.

Em Madrid²⁸, a plataforma Decide Madrid é a grande responsável pela democracia digital assolar no país. Entre orçamentos participativos, consultas públicas e até propostas legislativas, a plataforma conta até com a possibilidade de proposição legislativa, e ainda possibilita o debate.

Neste sentido, destacamos o que preconiza Rover²⁹, que o maior bem decorrente do progresso tecnológico não deve estar simplesmente em resolver os problemas materiais da humanidade, mas precisa caminhar na acepção de permitir que a sociedade pense por si mesma suas dificuldades de forma autônoma. Sendo assim, possibilita-se um novo cenário público consoante esta participação, que se efetiva com o aumento da transparência e distribuição de informações, ampliando do espaço cidadão na atividade Administrativa.

Desse modo, observamos que todo esse movimento de redemocratização da democracia e o uso tecnológico para tanto promove um empoderamento cívico na medida que oferta ao cidadão a possibilidade de participar de decisões antes inacessíveis ou pouco acessíveis.

²⁷ ESTONIA.*E-Estônia*. Disponível em << <https://e-estonia.com/>>> Acesso em 12/03/2021

²⁸ MADRID. *Decide Madrid*. Disponível em <<<https://decide.madrid.es/>>> Acesso em 11/03/2021

²⁹ ROVER, Aires José. *A democracia digital possível*. Seqüência: estudos jurídicos e políticos, v. 27, n. 52, p. 85-104, 2006. P. 93

Essa transferência, ou melhor, compartilhamento de poder é parte e pilar do Governo Aberto. Não implica em que a decisão será tomada obrigatoriamente com base popular, mas o “poder” dado ao cidadão de ser coadjuvante do cenário público se materializa no ouvir, ao corte metodológico que aqui empregamos, contemplando as formas diretas de participação popular em sentido estrito.

Um governo eficiente conta com a tecnologia para desenvolver a melhor forma de atender às necessidades e resolver problemas da população, aumentando a resposta dos serviços públicos às necessidades do povo e acompanhando suas expectativas a partir de uma governança atenta. Sem aplicar tecnológicas e sem trazer inovação para somar com o aparato estatal, o custo dos serviços públicos tendem a aumentar e sobrecarregar o sistema,³⁰ assim como a ineficiência assola na dificuldade de alcance dos veríssimos problemas e soluções sociais.

O escopo é colocar o cidadão como centro do processo como agente responsável pelo diagnóstico de problemas e busca de soluções que correspondam às suas necessidades, promovendo uma participação colaborativa, conhecida como cocompartilhamento, que reúne o Poder Público, a iniciativa privada e o cidadão.³¹

Estamos tratando do que consideramos como participação popular em um momento de Governo Aberto, conforme as características que circundam esta forma de governar. A experiência do cidadão se torna, de forma geral, o cerne da atuação do Estado e a sua participação no dia a dia do poder uma forma de chegar à sua essência: ao que realmente a população quer, deseja e precisa.

³⁰ MULGAN, Geoff; ALBURY, David. *Innovation in the public sector*. 2003. Disponível em <<<https://www.alnap.org/system/files/content/resource/files/main/innovation-in-the-public-sector.pdf>>>. Acesso em 05/01/2021. [tradução livre pela autora].

³¹ OLIVEIRA, Aroldo Cedraz. O controle da Administração na era digital. in: OLIVEIRA, Aroldo Cedraz (Coord.). *O controle da Administração na era digital*. Belo Horizonte: Fórum, 2016. p. 23

Dessarte, o cidadão se torna protagonista do funcionamento do Estado em que abre-se a possibilidade de sua participação desde o momento da informação, a partir da transparência, até o controle e a participação na tomada de decisões.

Essa colaboração ocorre justamente a partir dos meios típicos e atípicos de participação da população na atividade administrativa: o plesbicito e referendo (a serem inaugurados na Administração Pública brasileira), audiências públicas, consultas públicas, orçamento participativo, ouvidorias, plataformas de comunicação como redes sociais e formulários em sites que possibilitem formação e expressão de opinião dentre outras.

Esses mecanismos devem ser facilitados à população à mesma medida de sua disponibilização. Não basta criá-los, efetivá-los e não dar publicidade e oportunidade fatídica ao participar. Não basta dar oportunidade de participar se as plataformas são de difícil manuseio, a linguagem inacessível e os temas e formas de exposição pouco interessantes, quer não despertem curiosidade e interesse em participar.

Essas dificuldades estão também muito associadas ao fato de que a tecnologia vai sendo aderida aos poucos, bem como a participação popular vai sendo observada de forma arbitrária pela Administração e Administrados. Acaba sendo mais difícil ter um panorama geral, simples e de fácil acesso que possibilite, por exemplo, uma noção de todas as enquetes e consultas públicas do seu estado ou mesmo de toda a Administração Pública.

Cada órgão, cada entidade da Administração tem seu próprio modelo de funcionamento e disponibilização de informações. Como exemplo, podemos mencionar a ANCINE³², que disponibiliza em seu sítio a abertura das consultas públicas, também disponível na página ParticIPA+Brasil³³ do sítio do Governo

³² BRASIL, ANCINE. Disponível em << <https://www.gov.br/ancine/pt-br>>> Acesso em 07/02/2021

³³ BRASIL, Presidência da República. *Participa + Brasil*. Disponível em << <https://www.gov.br/participamaisbrasil/consultas->

Federal.

Entretanto, bem sabemos que o uso das tecnologias atualmente se dá muito mais pela solidificação de comunidades, as redes sociais, do que por meio de acessos à páginas da web, denotando um sentido que, embora positiva a disponibilização, poderia ainda estar a mais um passo de evolução no condão tecnológico-social.

É preciso criar um sistema único que por meio dele você tenha acesso aos serviços públicos, tenha acesso à informação, ouvidorias, bem como as formas de participação abertas, ou classificadas por interesse do cidadão em questão. Como uma rede social focada em proporcionar uma experiência de comunicação precisa e eficaz, o que seria mais adequado para o que conhecemos como web 2.0, marcada pela interatividade, conectividade e a Internet social.

Cumpramos reforçar que a participação não necessariamente tem caráter vinculante à Administração, mas vem aprofundar o senso democrático, a legitimidade estatal e melhorar a argumentação e fundamentação das decisões administrativas tomadas conforme o interesse público.

Importante, então, que ocorra uma profunda mudança não somente na Administração, que deve somar esforços para viabilizar, divulgar e efetivar as contribuições feitas a partir dos mecanismos participativos, mas também na forma de pensar da sociedade, para que haja um real impulso a participar.

4.1 A CULTURA DA PARTICIPAÇÃO E A RESPONSABILIDADE EM COLABORAR: COM GRANDES PODERES VÊM GRANDES RESPONSABILIDADES

A famosa citação atribuída ao Tio Ben nos comic books se aplica perfeitamente ao que tratamos quando a abordagem

envolve esse “poder” que está sendo compartilhado com o cidadão a partir da noção de *cocompartilhamento* no Governo Aberto: com grandes poderes vêm grandes responsabilidades.

Muito foi abordado sobre as mudanças e demandas que a Administração precisa incrementar para se adequar ao momento tecnológico e ao momento democrático que ele viabiliza, e de fato os esforços por parte do Poder Público são necessários, mas a partir do momento em que o *cocompartilhamento* e o Governo Aberto têm como base o empoderamento do cidadão, possibilitando voz é necessário que esse poder venha carregado de uma mudança cultural e noção de responsabilidade.

À possibilidade de influenciar nos processos de decisão soma-se a responsabilidade em definir prioridades e ações, afinal, o cidadão acumula, neste aspecto, condição de colaborador e beneficiário das ações do Estado e nada mais esperado do que uma real preocupação e seriedade para quem enfrente esta condição.

É inegável que há, independe de participação (haja vista que não obstante o cidadão não participe diretamente nos moldes da participação *strictu sensu*, ele está representado por figuras eleitas sob financiamento dos seus impostos), uma cobrança por parte do povo ao Estado, e ao abrir-se uma porta de participação direta, a cobrança de melhores resultados ultrapassa o ente estatal e também se volta a si mesmo dada a possibilidade de atuação colaborativa.

Neste momento de redemocratização a partir do uso das TICs o comportamento do cidadão também precisa passar por modificações, demandando um novo olhar para sua relação com o Estado, ou seja, uma mudança cultural que compreende um compromisso. Por isso, destacamos o que afirma Rover.³⁴: “A nova cidadania exige um senso de responsabilidade e comprometimento com a humanidade, bem como um compromisso

³⁴ ROVER, Aires José. *A democracia digital possível*. Seqüência: estudos jurídicos e políticos, v. 27, n. 52, p. 85-104, 2006. P. 93-4

teórico-político que enseje a consciência dos perigos e das vantagens que o progresso proporciona.” Isso porque a democracia deriva da vontade de seus atores.

O poder de ter sua voz ouvida implica na responsabilidade de não utilizar os meios de participação de forma a conturbar o andamento e agilidade dos procedimentos, por exemplo. É preciso de uma consciência coletiva que signifique uma participação responsável e com fins legítimos.

A democracia digital precisa combinar forma e conteúdo. Não é somente pelos meios, o instrumento que está facilitando que efetiva a democracia. Se não houver sustância, conteúdo, o cidadão jamais terá interesse.³⁵

Sendo assim, é preciso que fique claro que a questão central de todo esse processo não é tecnológica, mas cultural,³⁶ o que pode ser sanado mediante um processo de conscientização popular com campanhas governamentais e sociais que demonstrem o pertencimento e importância do cidadão no dia a dia do poder.

Ainda que a internet oferte oportunidades de participação, é necessário uma cultura e um sistema político disposto (ou até mesmo forçado) a aderir-los a partir de engajamento nos programas que possibilitem opinião, cooperação em organizações pela sociedade civil e interesse e pesquisa e participação em debates sobre o tema. A abundância de meios não forma, por si só, uma cultura de participação.³⁷

Esta sensação de pertencer e de ter valor para o coletivo, por si só, tem efeito positivo na vida em comunidade, e a importância de incrementar e estimular a participação popular se reforça neste ponto.

³⁵ PICANYOL, Jordi Sánchez. *La democracia electrónica*. Barcelona: Editorial UOC, 2016. P. 39 [tradução livre pela autora]

³⁶ ROVER, Aires José. *A democracia digital possível*. Sequência: estudos jurídicos e políticos, v. 27, n. 52, p. 85-104, 2006. P. 102

³⁷ GOMES, Wilson. *A democracia digital e o problema da participação civil na decisão política*. Revista fronteiras, vol II(3), 2005. P. 8

CONCLUSÃO

Diante das mudanças que a tecnologia vem causando no mundo, na forma de se comunicar, viver e os hábitos da sociedade, o Estado se vê em um imperativo de acompanhar as transformações, implementando, em sua atividade ferramentas que signifiquem uma evolução tecnológica. As transformações sociais são geradoras de novas demandas e soluções (a novos e antigos) a problemas enfrentados pela sociedade, em que o Estado tem o poder-dever de agir de forma a garantir direitos fundamentais.

Dessa forma, esforços têm sido feitos no sentido de trazer inovação tecnológica à máquina pública, usufruindo das vantagens que os aparatos tecnológicos podem trazer no sentido de modernizar, democratizar e dar mais transparência à Administração.

Sendo assim, nos deparamos com um panorama de emprego tecnológico em que se observa esforços por parte da Administração de se modernizar e acompanhar o ritmo social. Neste caminho, nos deparamos com três importantes momentos: o Governo Eletrônico, o Governo Digital e o Governo Aberto. Este delinear se relaciona com um avançar de adesão às TICs como estratégia de atuação do governo, redesenhando os processos públicos.

No primeiro momento, com o eGov, temos informatização dos serviços prestados pelo Governo à sociedade, enquanto o segundo, com o Governo Digital, damos mais um passo no sentido de trazer o cidadão como partícipe da construção de políticas públicas que ocorrem em plataformas digitais.

A partir deste momento, começamos a ver uma crescente no papel do cidadão na atividade política, que passa de receptor dos serviços para colaborador. Este protagonismo é ainda mais relevado a partir do Governo Aberto, que se trata de uma

doutrina política que busca o maior nível de abertura a todas atividades do Governo e da Administração, proporcionando uma nova forma de relacionamento entre a Administração e os cidadãos a partir de canais de comunicação diretos.

A posição aberta e ativa dos cidadãos é uma tendência basilar, em um momento (OGov) em que tem como pilares transparência, empedramento da sociedade, integridade administrativa e incorporação das Novas Tecnologias.

Neste delinear, observamos que a trajetória da adesão tecnológica pela Administração reflete intimamente à democracia e a posição do cidadão nos processos do governo, em que ele passa a ser visto como o agente ativo que colabora não só na identificação das demandas e necessidades da sociedade, mas também nas decisões para supri-las.

Sendo assim, a partir do presente estudo foi possível compreender esta relação e traçar um panorama evolutivo do uso das tecnologias pela Administração de forma a contribuir com a melhoria do aparato governamental no sentido da modernização.



REFERÊNCIAS

- BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. *Estratégia de Governança digital: Transformação Digital, cidadania e governo*. Brasília: MP, 2018. P. 17-19
- BRASIL. *ANCINE*. Disponível em << <https://www.gov.br/ancine/pt-br>>> Acesso em 07/02/2021
- BRASIL. Governo Digital. *Mais de 60% da população conectada do Brasil utiliza os serviços do Gov.br*. Disponível em: <<<https://www.gov.br/governodigital/pt-br/noticias/mais-de-60-da-populacao-conectada-do-brasil->

- utiliza-os-servicos-do-gov.br>> Acesso em: 02/04/2021.
- BRASIL. Governo Federal. *Balanco registra 48,62% dos servidores em trabalho remoto e 827 casos confirmados*. Servidor: 2020b. Disponível em: << shorturl.at/msAX8 >> Acesso em 18/05/2020
- BRASIL, Presidência da República. *Participa + Brasil*. Disponível em <<<https://www.gov.br/participamaisbrasil/consultas-publicas?q=&o=Ag%C3%A4ncia+Nacional+do+Cinema&s=&a=&btnBusca=Pesquisar>>> Acesso em 07/02/2021
- BRASIL. MINISTÉRIO DA INFRAESTRUTURA. *Transformação digital facilita acesso a serviços do setor de infraestrutura durante epidemia do COVID-19*. Ministério da infraestrutura: 2020a. Disponível em: << shorturl.at/puFO6 >> Acesso em 19/05/2020
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Estratégia de Governança Digital da Administração Pública Federal 2016-19 / Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Tecnologia da Informação*. Brasília: MP, 2016.
- CASTELLS, Manuel. *A sociedade em Rede: do conhecimento à política*. In: CASTELLS, Manuel; CARDOSO, Gustavo (Orgs.). *A Sociedade em Rede: do conhecimento à ação política*; Conferência. Belém: Imprensa Nacional, 2005. Disponível em: <<<http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/sociedade-em-rede-do-conhecimento-%C3%A0-ac%C3%A7%C3%A3o-pol%C3%ADtica>>> Acesso em: 11/08/2020.
- CASTELLS, Manuel. *Sociedade em rede – Volume 1*. 8ed. São Paulo: Paz e Terra, 2005.
- COSTA, Gledson Pompeu Correa da. *Governo Digital, controle digital e participação social*. in: OLIVEIRA, Aroldo Cedraz (Coord.). *O controle da Administração na era digital*. Belo Horizonte: Fórum, 2016

- ESTONIA. *E-Estônia*. Disponível em << <https://e-estonia.com/>>> Acesso em 12/03/2021
- FONSECA, Rafael Sousa. O Tribunal de Contas e a sociedade em rede: uma nova dimensão para o controle social. 2018. << https://ri.ufs.br/bitstream/riufs/10757/2/RA-FAEL_SOUSA_FONSECA.pdf acesso 11/12>> Acesso em 05/05/2020
- GOMES, Wilson. *A democracia digital e o problema da participação civil na decisão política*. Revista fronteiras, vol II(3), 2005
- GOMES, Wilson. *A democracia no mundo digital: história, problemas e temas*. Edições SESC, 2019.
- GOMES, Wilson. Democracia digital: que democracia. *II Encontro da Associação Nacional de Pesquisadores em Comunicação e Política*. UFMG, Belo Horizonte, v. 5, 2007. Disponível em: <<http://compolitica.org/novo/anais/2007_gt_ip-wilson.pdf>> Acesso em: 12/01/2021.
- JANOWSKI, Tomasz. Digital government evolution: From transformation to contextualization. *Government Information Quarterly*, Volume 32, Issue 3: 2015 (tradução livre pela autora)
- MADRID. *Decide Madrid*. Disponível em <<<https://decide.madrid.es/>>> Acesso em 11/03/2021
- MULGAN, Geoff; ALBURY, David. *Innovation in the public sector*. 2003. Disponível em <<<https://www.alnap.org/system/files/content/resource/files/main/innovation-in-the-public-sector.pdf>>>. Acesso em 05/01/2021. [tradução livre pela autora].
- OLIVEIRA, Aroldo Cedraz. O controle da Administração na era digital. in: OLIVEIRA, Aroldo Cedraz (Coord.). *O controle da Administração na era digital*. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

- OPEN GOVERNMENT PARTNERSHIP. *Declaração de governo aberto*. 2011. Disponível em: <<www.opengovpartnership.org/open-government-declaration>>. Acesso em: 12/01/2021
- PICANYOL, Jordi Sànchez. *La democracia electrónica*. Barcelona: Editorial UOC, 2016. [tradução livre pela autora]
- RAMIREZ-ALUJAS, Alvaro. *Innovación en la Gestión Pública y Open Government (Gobierno Abierto): Una Vieja Nueva Idea (Innovation in Public Management and Open Government: An Old New Idea)*. Revista Buen Gobierno, 2010.
- ROVER, Aires José. *A democracia digital possível*. Sequência: estudos jurídicos e políticos, v. 27, n. 52, p. 85-104, 2006.
- SILVA, Silvano Pereira da; SAMPAIO, Rafael Carodos. BRAGATTO, Rachel Callai. Concepções, debates e desafios da democracia digital. in: *Democracia Digital, comunicação política e redes: teoria e prática*. Sivaldo Pereira da Silva; Rachel Callai Bragatto e Rafael Cardoso Sampaio(org.) . Rio de Janeiro: Folio Digital: Letra e Imagem, 2016.
- SILVA, Sivaldo Pereira da. *Graus de participação democrática no uso da internet pelos governos das capitais brasileiras*. Opin. Publica, Campinas , v. 11, n. 2, p. 450-468, Oct. 2005 . Available from <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762005000200007&lng=en&nrm=iso>. access on 08 Apr. 2021. P. 454-457