



SERVIÇOS PÚBLICOS NO GOVERNO DIGITAL – TECNOLOGIA COMO FERRAMENTA DE PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA

Angela Teresinha Rank
Robson Pascoal Pereira

Resumo

Assim como se afirma que a tecnologia modifica padrões de comunicação na sociedade, estes novos paradigmas exigem uma reavaliação da atuação da administração pública. Analisando a evolução de um governo eletrônico para um governo digital, obrigatoriamente aberto, transparente e inclusivo, a pesquisa objetiva entender o potencial da tecnologia como ferramenta de promoção da participação cidadã. Partindo do conceito de políticas públicas como um conjunto de processos juridicamente regulados e da teoria procedimental deliberativa de Habermas, o trabalho analisou se a criação de canais digitais possibilita a formação de consensos racionais, especialmente na identificação de problemas públicos, formação de agendas e tomadas de decisão. Posicionando a exclusão digital em um cenário de altos índices de desigualdades sociais, buscou-se avaliar a Lei nº 14.129/2021 - Lei do Governo Digital, sem perder o vínculo que, acima de tudo, este instituto deve manter os objetivos de concretização dos direitos sociais à população.

Palavras-chave: Governo Digital; participação popular; serviços públicos; tecnologia

Abstract

In the same way that technology modifies communication patterns in society, these new paradigms demand a reevaluation of the public administration's performance. Analyzing the evolution from electronic government to digital government, which must be open, transparent, and inclusive, this research aims to understand the potential of technology as a tool to promote citizen participation. Based on the concept of public policies as a set of legally regulated processes and on Habermas's deliberative procedural theory, the paper analyzed whether the creation of digital channels enables the formation of rational consensus, especially in the identification of public problems, agenda-setting, and decision-making. Positioning the digital exclusion in a scenario of high rates of social inequalities, we sought to evaluate the Digital Government Law, without losing the link that, above all, this institute must maintain the goals of realization of social rights to the population.

Keywords: Digital government; popular participation; public services; technology

1. INTRODUÇÃO

É fato que a internet e as novas formas de comunicação digitais se consolidaram na sociedade denominada sociedade em rede. Especialmente nos dois últimos anos (2021-2022), por conta da pandemia da Covid-19, com a adoção da modalidade de trabalho remoto, aulas online e eventos intermediados por softwares de teleconferência ou aplicativos de videochamadas. Se é factível afirmar que as tecnologias transformaram padrões de relacionamentos neste período, do mesmo modo admite-se que tais padrões repercutem no plano social, político e econômico. Neste sentido podem ser enxergados pelo lado positivo, mas também por seus

impactos negativos. Essa virtualização, ao mesmo tempo que influencia atividades comerciais exige uma reavaliação da atuação das instituições de Estado.

Neste caminho, a pesquisa objetiva investigar se a tecnologia pode ser utilizada para ampliação modelo de democracia participativa e a fortalece, ou os desafios de um modelo desigual impedem a participação no processo de formação de políticas públicas e avaliação destas escolhas. Se a participação digital preconiza a existência de canais institucionais de interação, a presença destes novos atores nos processos de tomada de decisão deve ser avaliada em um cenário onde ainda existem altos índices de desigualdades sociais. Não perdendo de vista que exclusão digital é primeiro uma exclusão social, o desenvolvimento destas plataformas e serviços públicos digitais deve considerar que quanto maiores forem as desigualdades sociais, mesmo provável é que ser conquiste níveis elevados de inclusão digital.

Sob o risco de exclusão digital agravar ainda mais a exclusão social revela-se necessário entender que o mero acesso a internet não garante inclusão digital. Superar estas desigualdades requerem criação de políticas públicas que combatam limitações técnicas e educacionais de uso da tecnologia. Abrange também o fortalecimento de uma cidadania digital, em especial com a implementação de espaços de deliberação colaborativa.

Por esta razão, a evolução tecnológica impacta na estrutura do Estado e nas prestações de serviços públicos. Um governo orientado a dados abertos emerge com o objetivo de oferta de serviços mais eficazes e ágeis. Otimização de processos internos e desburocratização são insuficientes para qualificar um legítimo Governo Digital e o avanço da tecnologia deve abrir espaço para um modelo de interação constante com o maior número possível de cidadãos.

2. MATERIAL E MÉTODO

O presente trabalho utilizará o método dedutivo, analisando conteúdo bibliográfico a respeito de políticas públicas, buscando inserir a tecnologia como instrumento de participação democrática. Através da análise da Lei 14.129/2021 – Lei do Governo Digital e do Decreto 10.332/2020 - Estratégia de Governo Digital, a pesquisa buscará compreender se estes instrumentos podem auxiliar no dever de

prestação de direitos sociais através da implementação de serviços públicos digitais, em consonância com os valores democráticos da Constituição.

3. TECNOLOGIA E GOVERNO DIGITAL

Por mais que a tecnologia, etimologicamente seja o estudo da técnica ou do ofício, e desta forma não limitada ao ramo da informática, na sociedade atual estão entrelaçadas e até mesmo são utilizadas como sinônimos. Sociedade da informação, sociedade do conhecimento ou sociedade em rede são termos que se revelam afins quando se trata de tecnologia.

Tendo em vista que a tecnologia está presente no cotidiano dos cidadãos, nas suas relações públicas e privadas, a administração pública não pode caminhar de encontro a este descolamento para o universo digital. Nestes espaços, o uso da tecnologia da informação como forma de superação de estruturas verticalizadas em direção a relações horizontais, caracterizam a sociedade em rede. (TAVARES; VIEIRA, 2020).

Todavia, esta superação só se revela eficiente se estas relações entre cidadãos, empresas e administração pública puderem colaborar com a identificação, tomada de decisão e implantação de políticas públicas. Caso contrário, este cenário de aproximação entre governo e sociedade pode significar apenas manutenção de um *status quo*, o que não preconiza a base de um governo digital, que tem a participação como um de seus pilares. “Falhas nessas respostas podem significar uma perda acelerada de confiança no governo e uma percepção de que o governo está fora das tendências sociais e tecnológicas”. (FIGUEIREDO, 2019, p. 11).

Obviamente que a utilização da tecnologia como automação de processos ou substituição de rotinas manuais podem reduzir custo e tempo. De todo modo, o foco da administração deve ir além de uma informatização de seus processos. Emerge a necessidade de entender as preferências dos cidadãos, suas expectativas, para que se oportunize ambientes mais colaborativos, identificando suas prioridades na concepção e entrega de serviços públicos. (FIGUEIREDO, 2019).

Estes estágios de uso da tecnologia da informação pela administração pública são a base para a caracterização da transição de um governo eletrônico para um governo digital. No seu sentido mais estrito o governo eletrônico consiste na utilização

de tecnologia para a melhoria da eficiência dos órgãos públicos, com foco na entrega de serviços de forma online ou digital. “Não há, contudo, enfoque na alteração da lógica burocrática ou mesmo na mudança de valores no âmbito da gestão pública, na relação com cidadãos e no papel destes”. (VIANA, 2021, p. 118).

Viana divide ainda a governo eletrônico em quatro etapas ou fases. Na primeira, chamada presencial, são criadas páginas ou sites informativos ao cidadão. Nesta etapa não há nenhuma mudança na forma como o serviço é prestado e se trata apenas de disponibilizar informações em páginas próprias. Na segunda, fase de interação, o cidadão passa a interagir com o site de forma simples, como por exemplo através de formulários ou envios de e-mails. Na terceira, denominada transação, ocorrem transações online completas, por meio de comunicação em tempo real como a plataforma da administração pública, como solicitações de licenças, declarações ou certidões. Por fim, a quarta etapa, transformação, traz uma integração entre os sistemas da administração pública e seus diferentes órgãos, entregando serviços de forma inteiramente digitalizados. (VIANA, 2021).

Nota-se, porém, que apesar da entrega de serviços digitais, a construção não leva em conta nem a escolha nem a participação do cidadão. A via é de mão única, o objetivo é a eficiência operacional e sua concepção não está centrada nos processos de comunicação com o cidadão. Já o Governo Digital não se limita a disponibilizar serviços online. Sua compreensão tem como elemento central a transformação da prestação de serviços públicos, nos quais os usuários passam a ser enxergados como co-construtores dos serviços. (VIANA, 2021).

Cristóvam, Saikali e Sousa reforçam ainda que, no governo digital, a visão instrumentalista deve “ser superada para alcançar a efetiva concretização daqueles direitos sociais do artigo 6º da Constituição de 1988, por intermédio dos respectivos serviços públicos que lhes assegurem densificação”. (CRISTÓVAM; SAIKALI; SOUSA, 2020, p. 217). A utilização da tecnologia da informação no governo digital deve estimular e promover o acesso, propiciar a participação e controle do cidadão em todas as etapas das políticas públicas.

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, no relatório de avaliação de políticas, programas e projetos de governo digital no Brasil, considerou ainda que o uso das tecnologias digitais deve ser direcionado mais para

encontrar maneiras de apoiar os cidadãos do que para otimizar os processos internos de negócios do governo. A abordagem exige que os governos compreendam oportunidades de melhoria de bem-estar, qualidade de vida dos cidadãos e ainda mapeiem o nível de alfabetização digital da sociedade, para que se seja possível oferecer, por meio da tecnologia, benefícios equitativos e inclusivos. (OECD, 2018).

É certo que a evolução de um governo eletrônico para um governo digital não se dá de forma abrupta e sim em estágios. De todo modo, a administração pública apesar de entender a necessidade de se alinhar aos pilares do governo digital, ainda é em grande parte eletrônica. Tavares, Bitencourt e Cristóvam evidenciam que a transição de um governo eletrônico para o digital, além dos elementos de coparticipação do cidadão incluem a abertura dos dados públicos e a transparência. (TAVARES; BITENCOURT; CRISTÓVAM, 2021). A utilização destes dados abertos, não sensíveis, aliada a técnicas de inteligência artificial, juntamente com a análise de grandes volumes de dados é que se denomina *big open data* e já não constitui uma novidade no setor público. (TAVARES; BITENCOURT, 2022).

No Brasil, o Decreto 8.777 de 2016 instituiu a política de dados abertos do poder executivo federal. Este decreto em seu art. 1º elenca os objetivos que, dentre outros, buscam a promoção e publicação de dados abertos; o aprimoramento da cultura de transparência pública; a facilitação de acesso destes dados abertos aos cidadãos; o compartilhamento de recursos de tecnologia da informação, além da construção de um ambiente de gestão pública participativa e democrática e à melhor oferta de serviços públicos para o cidadão. (BRASIL, 2016).

Estes objetivos e princípios demonstram que o governo aberto a dados exige uma mudança na forma de atuação da administração, reconhecendo a centralidade no cidadão e seu direito de participar de decisões políticas. Além disso o governo deve promover formas mais eficientes, integradas e menos burocráticas de se relacionar com cidadão, legitimando o diálogo como forma de conexão. Não basta, portanto, apenas a implementação da transparência ou disponibilização de portais de informação. (VIANA, 2021).

Mais relevante do que a distinção entre os termos, contudo, é reconhecer no Governo Aberto a Dados a necessidade de transformação das relações com o cidadão

entendendo a tecnologia e a transformação digital não como razão final, mas como meio de promoção de direitos fundamentais já elencados constitucionalmente.

Em 2019, a OCDE mediu o nível de maturidade das estratégias de governo digital nos países membros com base em uma pesquisa sobre Governo Digital. Com base nas análises e recomendações a OCDE desenvolveu um índice denominado *Digital Government Policy Framework – DGPF*. Este índice reflete a maturidade do governo digital e é composto por seis dimensões que caracterizam a transformação dos componentes do governo: digital por design; setor público orientado a dados; governo como plataforma; aberto por padrão; orientado pelo usuário e proatividade. (OECD, 2019). Dos 33 países analisados, o Brasil ficou na 16ª posição com 0,519 pontos, pouco acima da média geral do grupo pesquisado que foi de 0,501. Dos países da América do Sul, o Brasil ficou atrás da Colômbia (3) e Uruguai (9), a frente de Chile (24), Panama (30) e Argentina (31).

Outro índice utilizado para é o Índice de Desenvolvimento de Governo Eletrônico – EGDI. Publicado pela primeira vez em 2001 este índice acompanha o desenvolvimento global do governo digital em todos os Estados Membros das Nações Unidas. O EGDI é composto por três componentes: o Índice de Serviços Online (OSI), o Índice de Infraestrutura de Telecomunicações (TII) e o Índice de Capacidade Humana (HCI). Na pesquisa realizada em 2020, o resultado de modo geral refletiu uma tendência de melhora nos níveis EGDI. O Brasil foi classificado pela primeira vez com EGDI muito alto e figurou na 54ª posição, com nota 0,7677. O EGDI mais alto foi atribuído a Dinamarca com nota 0,9758. (UNITED NATIONS, 2020).

O componente HCI utilizado na mediação do EGDI reforça a tese de que o desenvolvimento digital acompanha o desenvolvimento de outros segmentos como educação, renda, saúde e capital humano. Países mais desenvolvidos digitalmente são os que possuem maior expectativa de vida, menor desigualdade econômica e por conseguinte menor exclusão social e digital, com maior incentivo à inovação tecnológica pelo governo. (PEÑA-LÓPEZ, 2009). Thomas ratifica este argumento ao apresentar que a resolução problemática da tecnologia deve ser lida em conjunto com a redução da pobreza, exclusão e subdesenvolvimento. (THOMAS, 2009).

4. INTERNET COMO FERRAMENTA DE PARTICIPAÇÃO

Para alguns autores estas comunicações entre administração e população através da internet configuram uma democracia digital ou e-democracia. Nesta, o cidadão possui uma via de mão dupla podendo participar ou fiscalizar ações do poder público. Abertura de espaços de deliberação, transparência, prestação de contas seriam desta forma características desta democracia digital. (MAGRANI, 2014).

De todo modo, Tavares demonstra que a democracia digital, assim como a democracia participativa não representa “substituição dos modelos de participação popular e de controle social físicos/não digitais atualmente existentes”. (TAVARES, 2021, p. 19). Esta democracia deve ser compreendida como uma interface de interação entre administração e cidadãos, seja pela participação direta ou pela criação de canais de diálogo com a sociedade. Existe, na verdade, uma relação de complementariedade, assim como no modelo representativo e participativo, cujo objetivo é o aprimoramento do sistema democrático como um todo.

Essa complementariedade pressupõe o reconhecimento da possibilidade de substituição de parte dos processos de representação por modelos de democracia participativa, como processos de deliberação pública. (OLIVEIRA, 2008). A tecnologia neste cenário seria lida como ferramenta de apoio a um processo de participação popular. Para que esta deliberação possa ser efetiva requer-se implementação de processos de engajamento que assegurem igualdade de oportunidades, espaço para argumentação racional e livre, garantia de transparência, institucionalização dos mecanismos interativos e acima de tudo capacitação para o debate. “Exige-se um aprofundamento dos processos e plataformas, capazes de permitir um intenso intercâmbio de informações, impressões, experiências, argumentos e ideias entre políticos e cidadãos”. (MAGRANI, 2014, p. 43).

O filósofo e sociólogo alemão Jürgen Habermas é um dos expoentes ao tratar destas esferas públicas e as condições procedimentais de deliberação, assim como a formação racional de consensos argumentativos. Habermas descreve uma esfera pública como um local adequado para formação de opinião. “nela os fluxos comunicativos são filtrados e sintetizados a pontos de condensarem opiniões públicas enfeixadas em temas específicos”. (HABERMAS, 2020, p. 458).

Sua teoria privilegia o consenso racional a partir da força de argumentos e este processo de argumentação é resultado de um debate que tem como algumas das premissas a não exclusão de participantes; a liberdade de argumentos; a não coerção e a igualdade de condições de acesso. (HABERMAS, 2020).

Este diálogo orientado a acordos justos, em uma sociedade plural e de interesses valorativos distintos, por vezes pode entrar em conflito. A teoria habermasiana pressupõe, nestes casos, “a disponibilidade para a cooperação; a saber, a disposição de, respeitando as regras do jogo, chegar a resultados que possam ser aceitos por todas as partes, ainda que por razões distintas”. (HABERMAS, 2022, p. 44). A teoria não oferece um método infalível e perfeito, mas o mais razoável possível que, de qualquer forma, possui um efeito educativo de constante deliberação. (BITENCOURT, 2012).

Assim, a legitimidade democrática está, além da razão comunicativa, no consenso e respeito ao procedimento que a viabilizou. A sociedade, identificando e priorizando uma demanda pública “deve comunicar (ato de comunicação) o problema (informação) para que haja a ciência e compreensão por parte do Estado (entendimento)”. (CALÇADA; RECK, 2020, p. 430).

Razão pela qual o modelo habermasiano almeja, através de uma teoria procedimental estabelecer um processo legítimo de normatização. Ao permitir que um maior número de pessoas participe deste processo, a escolha a ser recepcionada tende a ser a mais adequada e racional, na medida que obriga a justificação das decisões e opiniões dos cidadãos, em uma esfera argumentativa de proposições que podem ser confrontadas. (SCHIER; TORRES, 2020).

Esta visão procedimental é possível através do reconhecimento do direito fundamental à participação. Fundamento de um Estado Democrático de Direito, esta participação se materializa também na existência de canais entre governo e sociedade, com presença nos processos de tomada de decisão e escolha de políticas públicas”. (TAVARES; VIEIRA, 2020).

Participação cidadã, desta forma, é um processo de atuação, não restrito ao âmbito de atuação do Poder Legislativo (referendo, plebiscito e iniciativa popular), mas igualmente no planejamento das atividades da administração pública. Mais do que uma diretriz que promove a interação entre a sociedade civil com o Estado, é um

direito fundamental político que decorre diretamente do princípio democrático e “possibilita a criação de novos direitos e a defesa daqueles já consolidados”. (SCHIER; MELO, 2017, p. 144).

Além do estabelecimento deste processo de conciliação de interesses, a participação administrativa refere-se à redução de discricionariedade e moderação da unilateralidade de atos administrativos. A participação, que ocorre também após a prática do ato administrativo contempla, além da transparência, a possibilidade de reclamação quanto à prestação dos serviços públicos e representação contra o exercício negligente ou abusivo por parte de agentes públicos. (CZELUSNIAK; RIBEIRO; DERGINT, 2014).

Neste sentido amplo de participação, que enseja a criação de espaços de identificação de necessidades sociais e negociação, a democracia digital “não consiste apenas em gerar mais participação civil e deliberação pública, mas também em fornecer informações que promovam a transparência, a abertura e a responsabilização das agências governamentais”. (TAVARES; VIEIRA, 2020, p. 295). A tecnologia deve ser utilizada de forma a fortalecer estes canais de interação e permitir que serviços públicos se ajustem às expectativas dos cidadãos. Canais que devem recepcionar opiniões opostas que permitam ao falante rever seu próprio posicionamento, contribuindo para o exercício democráticos de formação e qualificação de opiniões. (BITENCOURT; RECK, 2018).

O estágio atual de desenvolvimento da tecnologia afeta diretamente as relações de governo e sociedade, especialmente no que diz respeito ao grande volume de informação e a possibilidade que ele confere ao controle. Por isso, Bucci afirma que se trata de uma oportunidade de remodelar as estruturas de atuação, “segundo uma nova racionalidade democrática, inteiramente permeada pelas ideias de transparência, uso inteligente dos recursos e alcance social”. (BUCCI, 2013, p. 23).

Partindo do conceito clássico de políticas públicas de Bucci, tem-se que “política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados, que visa coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas”. (BUCCI, 2006, p. 39). Estas políticas, como apresenta Bitencourt, não podem ser tomadas por um único gestor, como se o mesmo tivesse a capacidade de, sozinho, identificar e compreender o interesse

público, ainda mais em uma sociedade moderna plural. Por esta razão, as políticas públicas devem estar abertas a ação comunicativa coletiva. (BITENCOURT, 2012).

Habitualmente as políticas públicas abrangem uma série de etapas que, ressalvadas algumas diferenças entre autores, contemplam: 1 - identificação do problema; 2 - formação da agenda; 3 - formulação de alternativas; 4 - tomada de decisão; 5 – implementação; 6 - avaliação e 7 - extinção. Secchi ressalva que, apesar da utilidade, as fases geralmente se apresentam misturadas e as sequências se alternam. As fronteiras não são nítidas, mas ajudam a organizar as ideias e simplificam a complexidade das políticas públicas. (SECCHI, 2013).

Um problema se apresenta como a diferença entre a situação atual e a situação ideal. Assim, sua identificação pode permitir o rompimento com estruturas atuais, na medida que existem desigualdade formais e materiais entre os cidadãos. Ampliar a participação é ampliar o exercício da cidadania e a identificação de problemas e a formação de agenda obrigam-se a ocorrer por mobilização social. A agenda se forma com o levantamento de um conjunto de problemas relevantes. Neste momento a participação social assegura à sociedade a opção do Estado na resolução de um problema social. A atuação popular nesta fase é a oportunidade de ampliação da participação cidadã no âmbito das políticas públicas. (CALÇADA; RECK, 2020).

A tecnologia da informação e a criação de espaços digitais de participação podem auxiliar em cada um dos ciclos de uma política pública. No atual estágio de desenvolvimento tecnológico é papel fundamental do Estado criar estes canais, divulgar e acima de tudo capacitar os indivíduos para utilização. Para serem considerados mecanismos cooperativos úteis, o emprego dos instrumentos de participação deve ser considerado pela administração pública previamente à tomada de decisão. A efetividade das decisões administrativas será maior com a concordância ou aderência dos cidadãos. (OLIVEIRA, 2008).

A tecnologia como instrumento não pode deixar de estar alinhada a concretização de direitos sociais à população. Para que seja possível um modelo eficiente de Governo Digital, garantir o acesso à tecnologia constitui dever do Estado. Requer um modelo de interação entre tecnologias e prestação do serviço, inclusivo e transparente. (CRISTÓVAM; SAIKALI; SOUSA, 2020).

A transparência é um dos componentes mais importantes deste modelo de Governo digital. Constitui um objetivo central de uma política de desenvolvimento, pois possibilita conhecimento sobre as diretrizes da administração, tornando o indivíduo mais capaz de emitir opinião acerca das decisões administrativas. Ainda que o texto constitucional preceitue que, assim como qualquer direito, a transparência não é absoluta e pode colidir com outros princípios, como o direito à intimidade, a publicidade na Administração Pública deve ser regra. (RODRIGUES; NASCIMENTO, 2013).

Sustentam Tavares, Bitencourt e Cristóvam, que transparência não se resume a acesso à informação. Um portal institucional é capaz de garantir acesso à informação, de forma direta ou por requisição do interessado. A transparência vai além da disponibilização de conteúdo. Possui semântica de abertura, de colaboração, de participação, através de um padrão comunicativo compreensível e inclusivo. (TAVARES; BITENCOURT; CRISTÓVAM, 2021). Transparência é uma unidade que compreende a disponibilização da informação, a compreensibilidade e a objetividade do conteúdo. Razão pela qual um portal transparente deve possibilitar a comunicação tendo em vista diferentes públicos e motivações de acesso. (BITENCOURT; RECK, 2018).

A falta deste padrão compreensível e aberto pode gerar desinteresse e afastamento de grupos da sociedade, tornando-os distantes da participação. Esta ausência de participação faz com que seus direitos fundamentais sejam ignorados gerando crises de representatividade e legitimidade no Estado brasileiro. Razão pela qual Schier sintetiza que uma participação política restrita resulta em políticas públicas indiferentes às necessidades de parte da população. (SCHIER; TORRES, 2020).

A exclusão social e digital são formas de restrição. Distribuição desigual de acesso prejudica o potencial de contribuição destes grupos. A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD de 2019 mostrou que aproximadamente 22% da população brasileira sequer possui acesso a internet e que 58,8% dos que não acessam a internet não o fazem por não saber usar ou porque é muito caro. Esta correlação entre exclusão digital e social fica clara se comparada a relação de domicílios com internet e a renda familiar. Segundo o Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação – Cetic.br 100% das famílias

com renda acima de 10 Salários-Mínimos – SM possuem acesso à internet. Este número é de 99% para famílias com renda de 5 SM até 10 SM e de 98% para famílias com renda de 3 SM até 5 SM. Porém, cai consideravelmente para famílias de renda até 1SM, das quais 68% possuem acesso à internet.¹ Este número demonstra que a exclusão digital deriva de desigualdades socioeconômicas como desemprego, baixa educação e baixa renda.

Ademais, limitar a exclusão digital ao acesso a internet é um equívoco e o acesso, apesar de fundamental, não gera por si só inclusão. (MAGRANI, 2014). Os analfabetos digitais são os mais pobres e “quanto maiores as desigualdades na economia real, menos provável é que a economia atinja estágios mais altos de desenvolvimento digital”. (PEÑA-LÓPEZ, 2009, p. 10). Discussões sociopolíticas na internet, portanto, excluem aqueles que não possuem acesso ou não estão capacitados para o debate e utilização destas ferramentas.

Superar estas desigualdades através da tecnologia como instrumento de participação tem que ser prioridade do Estado, para que se possa criar um sistema aberto de diálogo constante, que privilegie o maior número de pessoas, obstando discussões segmentadas de pequenos grupos, nos moldes da democracia deliberativa de Habermas.

5. MARCOS LEGAIS E INSTRUMENTOS PARA O GOVERNO DIGITAL

A Lei 14.129 – “Lei do Governo Digital”, sancionada em 2021 estabelece regras e instrumentos para um Governo Digital mais eficiente. Em seu artigo 1º traz os pilares da desburocratização, da inovação, da transformação digital e da participação do cidadão. (BRASIL, 2021).

A participação do cidadão, além de fundamento da lei, é elencada como princípio e diretrizes do art. 3º, inciso V, que traz ainda outros princípios de interação, de abertura a comunicação e inclusão do cidadão, tais como os incisos : I - simplificação da relação do poder público com a sociedade; IV - transparência na execução dos serviços públicos; VII - o uso de linguagem clara e compreensível a

¹ TIC Domicílios, A4 – Domicílios com Acesso à Internet. A pesquisa TIC Domicílios tem o objetivo de mapear o acesso às TIC nos domicílios urbanos e rurais do país e as suas formas de uso por indivíduos de 10 anos de idade ou mais. Disponível em <https://www.cetic.br/pt/tics/domicilios/2020/domicilios/A4/>. Acesso em 16 fev. 2022

qualquer cidadão; XX - qualificação dos servidores públicos para o uso das tecnologias digitais e para a inclusão digital da população; e XXV - a adoção preferencial, no uso da internet e de suas aplicações, de tecnologias, de padrões e de formatos abertos e livres.

Destaca-se também na LGD a promoção do uso de dados abertos pelo governo como plataforma. Esta abertura é benéfica especialmente no processo de construção de políticas públicas, uma vez que podem auxiliar no processo de identificação, formação de agenda e avaliação dos resultados obtidos. (TAVARES, BITENCOURT, CRISTÓVAM, 2021). Este catálogo de dados abertos disponíveis permite maior integração dos entes da administração entre si e destes com a sociedade.

A LGD integra-se explicitamente, em seu artigo 15º ao Decreto 10.332 de 2020, que institui a Estratégia de Governo Digital para o período de 2020 a 2022 e estabelece instrumentos de planejamento como o Plano de Transformação Digital, que contempla a transformação digital de serviços, unificação de canais de acesso e interoperabilidade de sistemas. Esta estratégia representa o nível de prioridade do governo federal para mobilizar o setor público e construir uma administração pública digitais capaz de atender a uma sociedade digitalizada.

A estratégia prevê, no seu quadro de anexos, 58 iniciativas divididas em 18 objetivos. Para o objeto da pesquisa, destaque para os objetivos: 3, que estabelece a criação de canais e serviços digitais simples e intuitivos; 7, que dispõe sobre o monitoramento e avaliação de políticas públicas baseadas em evidência e 14, que prega a participação do cidadão na elaboração de políticas públicas. Restando um terço do prazo para o fim da estratégia, reforça-se que a tecnologia da informação não pode ser prestar a apenas automatizar a atividade burocrática. A atuação deve ser conduzida de forma disruptiva para que possa ser um marco no sentido de buscar a promoção de direitos sociais. (CRISTÓVAM; SAIKALI; SOUSA, 2020). A incorporação de inovação a serviço do cidadão é a mensagem que se espera dos gestores públicos.

A OCDE afirmou que uma política que estimule uma abordagem digital requer aproveitar todo o potencial das tecnologias digitais para aumentar a satisfação do cidadão, ao mesmo tempo que garante uma disponibilidade de multicanal de prestação de serviços. (OECD, 2018). O foco dos portais governamentais obriga-se a mirar na necessidade do cidadão. Razão pela qual “alocar na página governamental

meras informações técnicas ou notícias superficiais relacionadas à gestão pública não confere por si só ao governo o real sentido do digital”. (TAVARES; BITENCOURT, 2022, p. 164). Uma linguagem que facilite o acesso e inovações a serviço do cidadão são requisitos para que este possa compreender a atuação da administração pública e se manifestar quanto às escolhas e resultados.

O aperfeiçoamento de portais governamentais aliado a criação de mecanismos de participação se aproxima do conceito de uma administração pública digital, que se propõe a não somente cumprir a legislação de acesso à informação, mas colocar o cidadão como protagonista da relação, sem olvidar o papel da tecnologia como instrumento de inclusão digital e social. Eficiência, universalidade e atualidade têm de ser a lógica de um Governo Digital para ações públicas de corporificação dos direitos sociais. (CRISTÓVAM; SAIKALI; SOUSA, 2020).

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Aliada a uma concepção de atuação mais horizontal de governo, a expansão da tecnologia surge como novo elemento de expectativa para a exercício da administração pública. Espera-se que oportunize ambientes mais colaborativos e que o foco não seja apenas na informatização de seus processos internos. A superação de um governo eletrônico para um governo digital, como via de mão dupla e a compreensão do cidadão como elemento central passa a ser o ponto de partida na prestação de serviços públicos.

Neste cenário, é preciso entender a tecnologia não como razão final, mas como instrumento de promoção de direitos fundamentais. A tecnologia como ferramenta de apoio a um processo de participação popular que não se desvincule dos objetivos de concretização dos direitos sociais à população. Apoiada na teoria procedimental deliberativa de Habermas é possível reconhecer o direito fundamental à participação, com objetivo de diminuir a discricionariedade e unilateralidade de atos administrativos. Assim, a democracia digital consiste, acima de tudo, em fornecer informação e canais que promovam a transparência e a abertura ao maior número de pessoas possível.

Estes canais podem inclusive auxiliar nos ciclos de construção e implementação de políticas públicas, cabendo ao Estado além da criação e divulgação, capacitar os indivíduos para utilização. Isto pois, conforme o trabalho apontou, a exclusão digital é primeiro uma exclusão social e o mero acesso à internet não garante inclusão digital. Redução de desigualdade econômica e por conseguinte menor exclusão social é requisito para demais inclusões.

Romper estes obstáculos pode contribuir para a construção de um espaço digital aberto ao diálogo, com a ampliação de participação do cidadão nas decisões políticas e administrativas. A Lei do Governo Digital, aliada à Estratégia de Governo Digital tem potencial de operacionalizar esta perspectiva de inclusão, desde que sejam conduzidos a serviço do cidadão.

Referências

BITENCOURT, Caroline Müller. **Controle jurisdicional de políticas públicas**. Porto Alegre – RS: Editora Núria Fabris, 2012.

BITENCOURT, Caroline Müller; RECK, Janriê Rodrigues. **Interações Entre Direito Fundamental À Informação E Democracia Para O Controle Social: Uma Leitura Crítica Da Lai a Partir Da Experiência Dos Portais De Transparência Dos Municípios Do Rio Grande Do Sul**. Revista Direitos Fundamentais & Democracia, v. 23, n. 3, p. 126-153, set./dez. 2018.

BRASIL. **Decreto n.º 8.777, de 11 de maio de 2016**. Institui a Política de Dados Abertos do Poder Executivo federal. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8777.htm. Acesso em: 16 fev. 2022.

_____. **Decreto n.º 10.332, de 28 de abril de 2020**. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10332.htm. Acesso em: 16 fev. 2022.

_____. **Lei n.º 14.129, de 29 de março de 2021**. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14129.htm. Acesso em: 15 fev. 2022.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas**. São Paulo: Editora Saraiva, 2013.

_____. (org.). **O conceito de política pública em direito**. In: Políticas Públicas. Reflexões sobre o Conceito Jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

CALÇADA, Luís Antonio Zanotta; RECK, Janriê Rodrigues. **Democracia e participação social no ciclo das políticas públicas**. Revista Jurídica Cesumar, v. 20 n.3, set./dez. 2020.

CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; SAIKALI, Lucas Bossoni; SOUSA, Thanderson Pereira de. **Governo digital na implementação de serviços públicos para a concretização de direitos sociais no Brasil**. Sequência: Estudos Jurídicos e Políticos, v. 41, n. 84, p. 209–242, 2020.

CZELUSNIAK, Vivian Amaro; RIBEIRO, Marcia Carla Pereira; DERGINT, Dario Eduardo Amaral. **Participação, transparência e avaliação de políticas públicas**. Revista Direitos Fundamentais & Democracia, Curitiba, v. 15, p. 82–100, 2014.

FIGUEIREDO, Rejane Maria da Costa, et al. **Governo Digital Brasileiro: relatório técnico**. Information Technology – Réséarch and Application Céntér (ITRAC). Brasília, DF: Universidade de Brasília, Faculdade do Gama, 2019.

HABERMAS, Jürgen. **Facticidade e validade: contribuições para uma teoria discursiva do direito e da democracia**. Tradução de Felipe Gonçalves Silva, Rúrion Melo. Ed. Unesp. São Paulo, 2020.

_____. **Três Modelos Normativos de Democracia**. Lua Nova nº 36, 1995. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/tcSTz3QGHghmfzbvL6m6wck/?format=pdf> Acesso em: 06 fev. 2022.

MAGRANI, Eduardo. **Democracia Conectada - A Internet como Ferramenta de Engajamento Político Democrático**. ed. Juruá. Curitiba, PR, 2014.

OECD, Organisation for Economic Co-operation and Development. **Digital Government Index**. 2019 Results. Public Governance Policy Papers No. 03. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/14e1c5e8-en-fr>. Acesso em: 16 fev. 2022.

_____. **Digital Government Review of Brazil: Towards the Digital Transformation of the Public Sector**, OECD Digital Government Studies, OECD Publishing, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/9789264307636-en>. Acesso em: 16 fev. 2022.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. **Administração pública democrática e a efetivação dos direitos fundamentais**. Prismas: Direito, Políticas Públicas e Mundialização, Brasília, v. 5, n. 1, p. 83-105, jan./jun. 2008.

PEÑA-LÓPEZ, Ismael. **Midiendo el desarrollo digital para las políticas públicas: el papel del gobierno**. Universidad Carlos III de Madrid. IAMDGI - Segunda Conferencia Internacional sobre Brecha Digital e Inclusión Social. p. 1–18, 2009. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10016/12465>. Acesso em 20 fev. 2022.

RODRIGUES, Márcio Schorn; NASCIMENTO, Valéria Ribas. **A Sociedade Informacional Em Xeque: Princípio da Publicidade Versus Direito À Intimidade e a Lei 12.527/11**. Revista Direitos Fundamentais & Democracia, Curitiba, v. 14, n. 14, p. 181-195, julho/dezembro de 2013.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SCHIER, Adriana da Costa Ricardo; TORRES, Fernando de Oliveira. **A democracia procedimental deliberativa e a implementação de políticas públicas mais igualitárias**. Revista da Faculdade de Direito do Sul de Minas, Pouso Alegre, v. 36, n. 1: 41-62, jan./jun. 2020.

SCHIER, Adriana da Costa Ricardo; MELO, Juliane Andrea de Mendes Hey. **O direito à participação popular como expressão do Estado Social e Democrático de Direito**. A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional. Belo Horizonte, ano 17, n. 69, p. 127-147, jul./set. 2017. doi: 10.21056/aec.v17i69.825.

TAVARES, André Afonso; VIEIRA, Reginaldo de Souza. **A exclusão digital e a cidadania participativa na sociedade em rede**. Revista Meritum, Belo Horizonte, vol. 15, n. 4, p. 283-299, 2020. DOI: <https://doi.org/10.46560/meritum.v15i4.8065>.

TAVARES, André Afonso; BITENCOURT, Caroline Müller; CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. **A lei do governo digital no brasil : análise das contribuições à transparência pública e à concretização do exercício do controle social**. Revista Novos Estudos Jurídicos - Eletrônica, v. 26, n. 3, p. 788–814, 2021.

TAVARES, André Afonso; BITENCOURT, Caroline Müller. A lei do governo digital e os laboratórios de inovação: inteligência artificial, ciência de dados e big open data como ferramentas de apoio à auditoria social e controle social, in: Fabrício Motta; Vanice Regina Lírio do Valle (org.), **Governo digital e a busca por inovação na administração pública a lei no 14.129, de 29 de março de 2021**, Belo Horizonte, 2022, v. 1, p. 143–166.

TAVARES, André Afonso. **Governo digital e aberto como plataforma para o exercício do controle social de políticas públicas**. Dissertação de Mestrado apresentada à Universidade do Extremo Sul Catarinense – UNESC, 2021

THOMAS, Hernán Eduardo. Tecnologias para Inclusão Social e Políticas Públicas na América Latina, in OTTERLOO, Aldalice, et al. **Tecnologias Sociais: Caminhos para a sustentabilidade**. Brasília - DF: [s.n.], 2009, p. 25–81.

VIANA, Ana Cristina Aguilar. **Transformação digital na administração pública: do governo eletrônico ao governo digital**. Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo, v. 8, n. 1, p. 115–136, 2021.

UNITED NATIONS, Departament of Economic and Social Affairs. **E-Government Survey 2020: Digital Government in the Decade of Action for Sustainable Development**. 2020. Disponível em: [https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2020-Survey/2020%20UN%20E-Government%20Survey%20\(Full%20Report\).pdf](https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2020-Survey/2020%20UN%20E-Government%20Survey%20(Full%20Report).pdf). Acesso em: 17 fev. 2020.