

I CONGRESSO DE TECNOLOGIAS APLICADAS AO DIREITO

**TECNOLOGIAS, CONSTITUIÇÃO,
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E PREVIDÊNCIA**

T255

Tecnologias, constituição, administração pública e previdência [Recurso eletrônico on-line]
organização I Congresso de Tecnologias Aplicadas ao Direito – Belo Horizonte;

Coordenadores: Christiane Costa Assis, Raphael Moreira Maia e Leandro José Ferreira –
Belo Horizonte, 2017.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-670-3

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: O problema do acesso à justiça e a tecnologia no século XXI

1. Direito. 2. Tecnologia. 3. Constituição. 4. Administração pública. 5. Previdência. I. I
Congresso de Tecnologias Aplicadas ao Direito (1:2018 : Belo Horizonte, BH).

CDU: 34



I CONGRESSO DE TECNOLOGIAS APLICADAS AO DIREITO

TECNOLOGIAS, CONSTITUIÇÃO, ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E PREVIDÊNCIA

Apresentação

É com imensa satisfação que apresentamos os trabalhos científicos incluídos nesta publicação, que foram apresentados durante o I Congresso de Tecnologias Aplicadas ao Direito nos dias 14 e 15 de junho de 2018. As atividades ocorreram nas dependências da Escola Superior Dom Helder Câmara, em Belo Horizonte-MG, e tiveram inspiração no tema geral “O problema do acesso à justiça e a tecnologia no século XXI”.

O evento foi uma realização do Programa RECAJ-UFMG – Solução de Conflitos e Acesso à Justiça da Faculdade de Direito da UFMG em parceria com o Direito Integral da Escola Superior Dom Helder Câmara. Foram apoiadores: o Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito - CONPEDI, EMGE – Escola de Engenharia, a Escola Judicial do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª Região, a Federação Nacional dos Pós-graduandos em Direito – FEPODI e o Projeto Startup Dom.

A apresentação dos trabalhos abriu caminho para uma importante discussão, em que os pesquisadores do Direito, oriundos de dez Estados diferentes da Federação, puderam interagir em torno de questões teóricas e práticas, levando-se em consideração a temática central do grupo. Foram debatidos os desafios que as linhas de pesquisa enfrentam no tocante ao estudo do Direito e sua relação com a tecnologia nas mais diversas searas jurídicas.

Na coletânea que agora vem a público, encontram-se os resultados de pesquisas desenvolvidas em diversos Programas de Pós-graduação em Direito, nos níveis de Mestrado e Doutorado, e, principalmente, pesquisas oriundas dos programas de iniciação científica, isto é, trabalhos realizados por graduandos em Direito e seus orientadores. Os trabalhos foram rigorosamente selecionados, por meio de dupla avaliação cega por pares no sistema eletrônico desenvolvido pelo CONPEDI. Desta forma, estão inseridos no universo das 350 (trezentas e cinquenta) pesquisas do evento ora publicadas, que guardam sintonia direta com este Grupo de Trabalho.

Agradecemos a todos os pesquisadores pela sua inestimável colaboração e desejamos uma ótima e proveitosa leitura!

GOVERNO ELETRÔNICO NO BRASIL E PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA

ELECTRONIC GOVERNMENT IN BRAZIL AND DEMOCRATIC PARTICIPATION

Christiane Costa Assis ¹
Aghisan Xavier Ferreira Pinto ²

Resumo

O presente trabalho tem como objetivo discutir a relação entre o governo eletrônico no Brasil e o direito à participação democrática. O método adotado foi o dedutivo, partindo-se de premissas em direção à uma conclusão. Como técnica, adotou-se a pesquisa bibliográfica, utilizando-se trabalhos especializados sobre o tema. Como resultado espera-se demonstrar que o Estado deve adotar uma postura transparente em relação à população no intuito de viabilizar o seu envolvimento e participação na esfera pública e, nesse sentido, o governo eletrônico contribui para o fortalecimento da democracia.

Palavras-chave: Governo eletrônico, Democracia, Participação popular

Abstract/Resumen/Résumé

This paper aims to discuss the relationship between e-government in Brazil and the right to democratic participation. The method adopted was the deductive, starting from premises towards a conclusion. As a technique, the bibliographical research was adopted, using specialized works on the subject. As a result, it hopes to demonstrate that the State must adopt a transparent attitude towards the population in order to enable its involvement and participation in the public sphere and, in this sense, e-government contributes to the strengthening of democracy.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Electronic government, Democracy, Popular participation

¹ Doutoranda em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais. Mestre em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Professora da graduação em Direito da Escola Superior Dom Helder Câmara.

² Mestrando em Direito Político pela Universidade Federal de Minas Gerais. Graduado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Advogado.

GOVERNO ELETRÔNICO NO BRASIL E PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA

1 INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem como objetivo discutir a relação entre o governo eletrônico no Brasil e o direito à participação democrática. O método adotado foi o dedutivo, partindo-se de premissas em direção à uma conclusão. Como técnica, adotou-se a pesquisa bibliográfica, utilizando-se trabalhos especializados sobre o tema.

Inicialmente apresentar-se-ão noções gerais sobre o governo eletrônico e suas práticas. Em um segundo momento, serão apresentados os conceitos fundamentais relacionados aos direitos políticos e à democracia. Por fim, analisar-se-á se o governo eletrônico favorece a participação na gestão da coisa pública. Como resultado espera-se demonstrar que o Estado deve adotar uma postura transparente em relação à população no intuito de viabilizar o seu envolvimento e participação na esfera pública e, nesse sentido, o governo eletrônico contribui para o fortalecimento da democracia. Entretanto, ressalta-se que é preciso cautela para que a ideia de participação democrática não se perca em meio ao desinteresse que afeta governantes e governados ou assuma contornos de uma ferramenta posta à disposição de grupos de poder para justificar suas decisões acerca da coisa pública.

2 O GOVERNO ELETRÔNICO

O Governo Eletrônico – também conhecido como E-gov – consiste em um conjunto de ações modernizadoras aplicadas ao setor público que ganhou visibilidade a partir de 1997 (AGUNE; CARLOS, 2005). Trata-se de iniciativa que trabalha com as tecnologias de informação e comunicação (TICs), possibilitando a informatização das atividades internas e comunicação com o público externo (PINHO, 2008, p. 472/473).

A iniciativa não se resume à automação de processos, pois promove uma mudança do meio pelo qual o governo busca atingir seus objetivos e desempenha seu papel estatal, incluindo a melhoria dos processos de administração pública e da governança, aumento da eficiência, elaboração e monitoramento das políticas públicas, integração entre governos e democracia eletrônica por promover o aumento da transparência, da participação democrática e *accountability* dos governos (DINIZ et al. 2009).

A implementação de um programa de governo eletrônico é um processo composto de várias etapas que envolvem aspectos políticos, técnicos e organizacionais (DINIZ et al. 2009). No Brasil, a implantação teve início no ano de 2000, com a criação de um Grupo de Trabalho Interministerial responsável pelo exame e propostas de políticas, diretrizes e normas promotoras da interação eletrônica (BRASIL, 2015). Referido Grupo foi instituído no âmbito da Casa Civil da Presidência da República e foi composto por representantes da Casa Civil da Presidência da República; Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; Ministério da Ciência e Tecnologia; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Ministério das Comunicações; Ministério da Justiça; Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República; e Secretaria de Comunicação de Governo da Presidência da República (BRASIL, 2000).

Os resultados do trabalho do Grupo foram incorporados às metas do programa Sociedade da Informação, coordenado pelo Ministério da Ciência e Tecnologia (BRASIL, 2015). Em setembro de 2000, o Grupo apresentou a "Proposta de Política de Governo Eletrônico para o Poder Executivo Federal" (GTNFEI, 2000) e então criou-se o Comitê Executivo do Governo Eletrônico para formular políticas e diretrizes e também coordenar e articular as ações de implantação do Governo Eletrônico no Brasil (BRASIL, 2015). A política de Governo Eletrônico brasileira atuou em três frentes: junto ao cidadão, na melhoria da gestão interna e na integração com parceiros e fornecedores (BRASIL, 2015).

Nos anos seguintes, uma série de ações inclusive legislativas passaram a implantar o governo eletrônico no país, promovendo a avaliação de problemas dos sites de serviços governamentais, unificação de sistemas, como ocorreu com o Portal Brasil (brasil.gov.br), que passou a reunir todas as informações e serviços prestados pelo Estado e a criação de portais informativos, como o Portal Brasileiro de Dados Abertos (dados.gov.br), cujo ambiente virtual foi elaborado de forma colaborativa com a sociedade civil especializada na temática (BRASIL, 2015). Todas as ferramentas desenvolvidas na implantação do governo eletrônico no Brasil tiveram seu código aberto divulgado no Portal do Software Público do Governo Federal (softwarepublico.gov.br), o que permite a utilização gratuita de tais ferramentas pela sociedade.

Em função das inovações tecnológicas diárias, a implantação do governo eletrônico é um processo contínuo que demanda um constante alinhamento entre Estado brasileiro também de outros Estados. Além disso, a importação dessa tecnologia também exige adaptação dos sistemas de ação à realidade de cada país, além de investimentos financeiros, o que nem sempre acontece na medida adequada.

O ambiente brasileiro é complexo e marcado, entre outros problemas, pela burocracia ineficiente, legislação assistemática, crise econômica e espaços dominados por atividades ilícitas. Tais circunstâncias provocam a desconfiança da população em relação ao setor público e o desinteresse pela gestão estatal (AGUNE; CARLOS, 2005, p. 7). No caso do Estado brasileiro, é possível observar que o ritmo e a profundidade da implantação do governo eletrônico estão condicionados ao grau de compreensão da classe política em relação às mudanças, exigindo-se desta o descarte de paradigmas que regem o poder público há séculos (AGUNE; CARLOS, 2005, 15/16). Ressalte-se ainda que, em certa medida, há desinteresse também por parte do Estado, pois a obscuridade das informações favorece a má-gestão estatal ou, no mínimo, afasta dos gestores a *accountability*, permitindo que o administrador público trabalhe de forma mais leniente em relação às normas administrativas.

A resistência, tanto por parte do Estado quanto por parte da população, pode ser um obstáculo a ser superado pelo governo eletrônico, mas as mudanças trazidas por esse instrumento são importantes para o exercício da democracia no País, uma vez que promovem a transparência e facilitam o acesso à informação.

3 DIREITOS POLÍTICOS E DEMOCRACIA

Os direitos políticos são as prerrogativas e deveres inerentes à cidadania, que englobam o direito de participar direta ou indiretamente do governo e da organização e funcionamento do Estado (GOMES, 2016, p.30/31). Juntamente com os direitos civis, os direitos políticos integram os direitos de liberdade que são pertencentes ao indivíduo e criam para o Estado o dever de abstenção (GONÇALVES, 2017, p. 325). Dentro da ideia de liberdades públicas que formam a primeira dimensão dos direitos fundamentais (SILVA, 2005, p. 546), os direitos políticos devem ser entendidos como sinônimo de participação na tomada de decisões (SILVA, 2005, p. 547).

Em uma concepção liberal, o processo democrático se dá na forma de compromisso entre interesses. Já na concepção republicana, democracia envolve um consenso para formação da vontade comum entre cidadãos que partilham uma mesma cultura. Uma junção das duas teorias permite uma concepção de democracia que foca no processo político de formação da opinião e da vontade comum e institucionaliza os procedimentos e pressupostos comunicativos (HABERMAS, 1995). Por meio do processo deliberativo, os cidadãos se tornam coautores e destinatários das decisões como requisito de legitimidade destas

(HARBEMAS, 1997). Evidencia-se, portanto, a interdependência entre direitos políticos e democracia.

4 INFORMAÇÃO E PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA

O controle de atividade estatal é exercido por mecanismos internos estabelecidos pela própria Constituição e que se relacionam com o sistema de freios e contrapesos responsável pelo equilíbrio entre Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário. Já o controle externo é exercido por particulares e instituições da sociedade civil, sendo este conhecido como controle popular ou controle social do poder (BRITTO, 1992, p. 115).

Este segundo controle é um direito público subjetivo que permite o exercício dos direitos de liberdade ou de cidadania (BRITTO, 1992, p. 116) com o objetivo de obrigar o Estado a cumprir os compromissos que assumiu. Ao exercer o controle, o particular não deseja propriamente formar a vontade do Estado, mas impor ao Estado a sua vontade, reconstruir fatos ou apurar responsabilidades (BRITTO, 1992, p. 117). Não se trata de forma de exercício do poder político, pois o particular não participa do processo de elaboração jurídica (BRITTO, 1992, p. 118). A participação popular somente existe quando a pessoa privada (individual ou associadamente) exerce o poder de criar norma jurídica estatal, ou seja, quando há influência constitutiva na formação da vontade normativa do Estado e, neste caso, há exercício do poder político (BRITTO, 1992, p. 119).

Apesar da diferença de conteúdo, controle e participação popular perpassam necessariamente por um elemento: a informação. Sem informação a população não consegue controlar a atividade estatal e nem influenciar os processos de tomadas de decisão do Estado. Nesse sentido, a transparência da gestão estatal é essencial para viabilizar qualquer forma de participação popular na atividade do Estado. A transparência deve ser a mais ampla possível e deve encontrar limite apenas naquilo que o Estado precisa manter em segredo como condição de sua existência – mas o que se observa na prática é a seletividade da transparência, ou seja, há sigilo sobre o que não deveria ser segredo na atividade estatal e divulga-se apenas aquilo que é de interesse da administração ou que não possa trazer-lhe consequências negativas.

O segredo nas atividades estatais das sociedades contemporâneas não é o mesmo modelo que ocorria nos estados totalitários, mas é um segredo corrosivo porque é contrário aos valores democráticos e destrói lentamente os processos democráticos, sendo fundado na desconfiança entre governantes e governados (STIGLITZ, 1999, p. 1). A tecnologia da informação está diretamente ligada à ocultação dos segredos do Estado, mas também é ela a

responsável por, muitas vezes, fornecer os dados necessários para a promoção da responsabilização daqueles que fizeram mau uso do aparato estatal.

A reação popular contra a má gestão estatal também vem pela tecnologia, consubstanciada na forma de ataque de *hackers* aos sites governamentais, às vezes por mero prazer, às vezes para sequestrar dados e obter vantagens ilícitas e, em certas ocasiões, motivadas pela revolta contra a estagnação política, social e econômica que assola países periféricos como o Brasil. Neste último caso, pode-se dizer que, mesmo de uma forma transversa, há nessa manifestação revoltosa uma certa parcela de atividade democrática, pois em alguma medida elas representam uma resposta popular à insatisfação relativa à coisa pública.

Destaca-se que a simples atualização tecnológica do aparato estatal não tem o condão de efetivamente contribuir para o fortalecimento da democracia. Se, de um lado, o governo eletrônico estabelece um Estado aberto à participação da sociedade e transparente, de outro atribui à sociedade o protagonismo e a responsabilidade de fiscalizar e controlar o governo. Porém, o encontro entre esses dois lados só se faz por meio da transparência, que demanda um governo que se comporte democraticamente e uma sociedade com capacidade política (PINHO, 2008, p. 477). Há quem defenda inclusive que o dever estatal seja não apenas de transparência, mas de publicidade que, para além da transparência, demanda que "[...] as políticas e as normas emanadas do governo ocorram em um processo aberto de decisão democrática e que as instituições sejam controladas por outras instituições e pelos próprios cidadãos" (FILGUEIRAS, 2011, p. 84). Nesse sentido, a publicidade exige a justificação pública de políticas e decisões estatais, a presença de um sistema de direitos que assegure a reciprocidade no discurso público e a capacidade de compromisso moral dos cidadãos com o bem público (FILGUEIRAS, 2011, p. 92).

Não há democracia sem a efetiva participação popular e esta não será efetiva se for desinformada. Nesse sentido, o governo eletrônico se mostra como uma boa ferramenta à serviço da cidadania, mas é preciso levar à sério a publicidade das informações. A população precisa estar atenta ao uso que o Estado faz da tecnologia, pois ela também é capaz de mascarar a atividade governamental por meio da seletividade das informações que são divulgadas. O governo eletrônico não pode se converter em artifício estatal que transmite a falsa sensação de transparência e isso somente será perceptível se a população, de fato, se envolver na gestão estatal.

5 CONCLUSÃO

A tecnologia proporciona a divulgação de informações em volume e velocidade salutares para a democracia. O grande desafio das ações dos governos eletrônicos é romper com o desinteresse que afeta tanto o governo – que tem no segredo das atividades estatais um campo fértil para esconder a má gestão ou mesmo atos ilícitos – quanto a população – que, desconfiada do governo, não se engaja na gestão da coisa pública.

O governo eletrônico proporciona amplo acesso à informação e, nesse sentido, é benéfico para a democracia. Mas, nem a mais moderna das tecnologias promoverá mudanças reais se não houver um esforço coletivo para participar dos processos públicos. É preciso mudar a mentalidade da relação governante-governado, especialmente em países com uma esfera pública enfraquecida, como é o caso do Brasil, sob pena de converter propostas como a do governo eletrônico em desperdício de tecnologia.

REFERÊNCIAS

AGUNE, Roberto Meizi; CARLOS, José Antônio. Governo Eletrônico e Novos Processos de Trabalho. In: FUNDAP. **Programa Avançado em Gestão Pública Contemporânea**. 2005. Disponível em: <<https://goo.gl/7MU6CW>>. Acesso em: 03 mai. 2018.

BRASIL. **Decreto de 3 de abril de 2000**. Institui Grupo de Trabalho Interministerial para examinar e propor políticas, diretrizes e normas relacionadas com as novas formas eletrônicas de interação. Disponível em: <<https://goo.gl/f2u7mJ>>. Acesso em: 03 mai. 2018.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Histórico do Governo Digital**. 31 mar. 2015. Disponível em: <<https://goo.gl/f7tGC5>>. Acesso em: 03 mai. 2018.

BRITTO, Carlos Ayres. Distinção entre "controle social do poder" e "participação popular". **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 189, p. 114-122, jul./set. 1992. Disponível em: <<https://goo.gl/pHoHvR>>. Acesso em: 03 mai. 2018.

DINIZ, Eduardo Henrique et al. O governo eletrônico no Brasil: perspectiva histórica a partir de um modelo estruturado de análise. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 1, p. 23-48, jan./fev. 2009. Disponível em: <<https://goo.gl/YDGjwF>>. Acesso em: 03 mai. 2018.

FILGUEIRAS, Fernando. Além da transparência: *accountability* e política da publicidade. **Lua Nova**, São Paulo, v. 84, o. 65-94, 2011. Disponível em: <<https://goo.gl/vVPFCu>>. Acesso em: 03 mai. 2018.

GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. 12ª ed. São Paulo: Atlas, 2016.

GONÇALVES, Bernardo Fernandes. **Curso de Direito Constitucional**. 9ª ed. Salvador: Juspodivm, 2017.

GTNFEI - Grupo de Trabalho Novas Formas Eletrônicas de Interação. **Proposta de Política de Governo Eletrônico para o Poder Executivo Federal**. Brasília, 20 set. 2000. Disponível em: <<https://goo.gl/m2Dwau>>. Acesso em: 03 mai. 2018.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia**: entre a facticidade e validade. Vol. II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HABERMAS, Jürgen. Três modelos normativos de democracia. **Lua Nova**, nº 36, p.39-53, 1995.

PINHO, José Antônio Gomes de. Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 3, p. 471-493, mai./jun. 2008. Disponível em: <<https://goo.gl/Y8ijU8>>. Acesso em: 03 mai. 2018.

SILVA, Virgílio Afonso da. A evolução dos direitos fundamentais. **Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais**, v. 6, p. 541-558, 2005. Disponível em: <<https://goo.gl/LMNgmc>>. Acesso em: 03 mai. 2018.

STIGLITZ, Joseph Em. **On Liberty, the Right to Know, and Public Discourse: The Role of Transparency in Public Life**. Oxford Amnesty Lecture, Jan. 27, 1999. Disponível em: <<https://goo.gl/nL2JQt>>. Acesso em: 03 mai. 2018.