

Do governo eletrônico à governança pública digital: muito por fazer (e ganhar) no Brasil

José Roberto R. Afonso

Professor do IDP e ISCS/Universidade de Lisboa e consultor independente

Bernardo Motta Monteiro

Economista, mestrando do ISEG da Universidade de Lisboa

O mundo mudou. E muito. Relações tecnológicas, econômicas, sociais, o que já vinha sendo alterado de forma gradual teve a sua tendência consolidada e o seu ritmo acelerado pela pandemia da Covid-19. Políticas públicas e práticas governamentais também precisarão ser ajustadas a esse novo normal. Não é mais a simplória tarefa de informar as coisas e contas do governo na internet. Serviços públicos, da organização interna ou prestados à comunidade, estão migrando, de forma irreversível e rápida, do mundo físico para o digital. A receptividade, a adesão e a resposta dos usuários, contribuintes e cidadãos, segue a mesma tendência positiva.

Pelo caráter inovador e disruptivo dessas transformações, é natural que se observem descompassos, entre alguns países e governos, seus órgãos e os serviços que prestam. Não há um padrão ou um roteiro padronizado da transformação digital dos governos. Não foram ainda formuladas teorias e muito menos existe um ou alguns poucos padrões do que seja um ideal ou ótimo de organização e estruturação de um governo na era digital. A tecnologia corre muito mais à frente das leis. Ali-

ás, as empresas e as famílias mudam antes e até a revelia dos governos.

Muito mais do que a presença do governo no mundo digital, e mais que torná-lo um governo eletrônico, é preciso alcançar um conceito maior: o de governança pública digital. Isso significa que não basta apenas modernizar e digitalizar um governo, que, no caso brasileiro, abrange um conjunto de governos, considerados os três níveis federativos.

No campo conceitual, adotar uma ideia mais abrangente de governança pública não constitui expressão comum para os brasileiros, nem mesmo no âmbito dos especialistas em administração pública e ciência política.

A denominação começou a ser usada quase que exclusivamente no âmbito empresarial, tendo ganhado recentemente mais impulso por conta das estratégias ditas de *environmental, social and governance* (ESG), atentas ao ambiente, ao social e à governança, na tradução do acrônimo.¹ Esse conceito de governança, no entanto, é de outra e maior dimensão, de modo a abranger mais do que apenas os elementos que compõem a administração pública, mas alcançar também as instituições de

Estado, a começar por leis e regulamentos. Esses mesmos Estados, por sua vez, parecem estar mais preocupados em regular as tendências e classificações ESG para o setor privado do que de adotá-las internamente, em âmbito público.

É possível resumir a dimensão da oportunidade que se abre para melhorar a governança pública na Federação brasileira no pós-Covid citando os resultados da recente pesquisa da ONU sobre governo eletrônico em 193 países: o Brasil é o quarto com mais internautas no mundo, mas aparece em 54º lugar no índice de governo digital, ainda que seja o 20º do *ranking* na oferta de serviços *online*.²

Similar resultado é encontrado na análise comparativa de dados da OCDE como o indicador de abrangência da estratégia digital nacional, o NDSC na sigla em inglês.³ O indicador que busca avaliar o potencial da capacidade de coordenação das políticas necessárias para uma transformação digital em prol do crescimento e do bem-estar de um país, mostra o Brasil em uma posição mediana, inclusive acima de algumas economias mais desenvolvidas – gráfico 1. Se, por um lado, o indicador reflete o esforço recente de transforma-

ção digital do setor público brasileiro, por outro mostra que ainda há muito a se percorrer e que não faltam áreas de ação para melhorar nosso desempenho, e muito. Ao mesmo tempo, isso aponta oportunidades imensas para melhorar a eficiência e a produtividade na prestação de serviços públicos e concomitante redução de despesas.

Há no país uma estratégia de governo digital,⁴ mas formulada somente para a administração pública federal.⁵ Ora, a maior parte dos serviços públicos básicos prestados à população é realizada por governos estaduais e municipais, que lideram a execução das despesas públicas com consumo de bens e serviços e com investimentos fixos. Fica claro que é necessário abranger tais governos nessa estratégia, ampliar objetos e objetivos, dar consistência às ações entre os diferentes níveis e unidades de governo, de modo a se ter uma completa e autêntica estratégia de go-

vernança pública nacional no Brasil. A mudança poderia tratar e contemplar, simultaneamente, três grandes objetos ou conceitos: a governança pública, a digitalização do governo e a Federação bem descentralizada.

Mais do que estratégia, é preciso transformar em medidas e ações concretas. Neste contexto, um caminho possível poderia ser a criação de um Conselho Brasileiro de Modernização e Governança Pública, como colegiado que reúna representantes das chefias de todos os poderes e das três esferas de governo da Federação.⁶ Esse órgão poderia cuidar de implantar a estratégia nacional da governança e digitalização do setor público, ditando suas diretrizes reguladoras. A ideia central desse modelo é funcionar em rede – em uma forma popular, atuar como uma teia de aranha ou um polvo. No nível nacional, um órgão colegiado e com representantes de cada esfera de governo e tratando

de todas as matérias. Em cada nível e esfera de governo subnacional, deveria ser espelhada e reproduzida a mesma estruturação – ou seja, numa rede hierárquica, se repetiria e se conectariam regionalmente, por estados e por grandes cidades e polos nas demais (no caso de cidades de menor porte, é possível formar aglomerações delas).

Não se pode descuidar da preocupação de que a ordenação atrapalhe ou trave o processo de inovação, mas é sempre possível saber dosar. Antes de tudo, é preciso reconhecer que a transformação digital não constitui uma opção política, propriamente dita. Aos governos não é conferida a opção de participar ou não do (novo) mundo digital, de modo que a capacidade de adaptação condiciona sua própria sobrevivência.

É um tremendo desafio adotar uma governança digital em um país de dimensões continentais, com profunda

Tabela 1 Países das Américas com os maiores valores EGDI

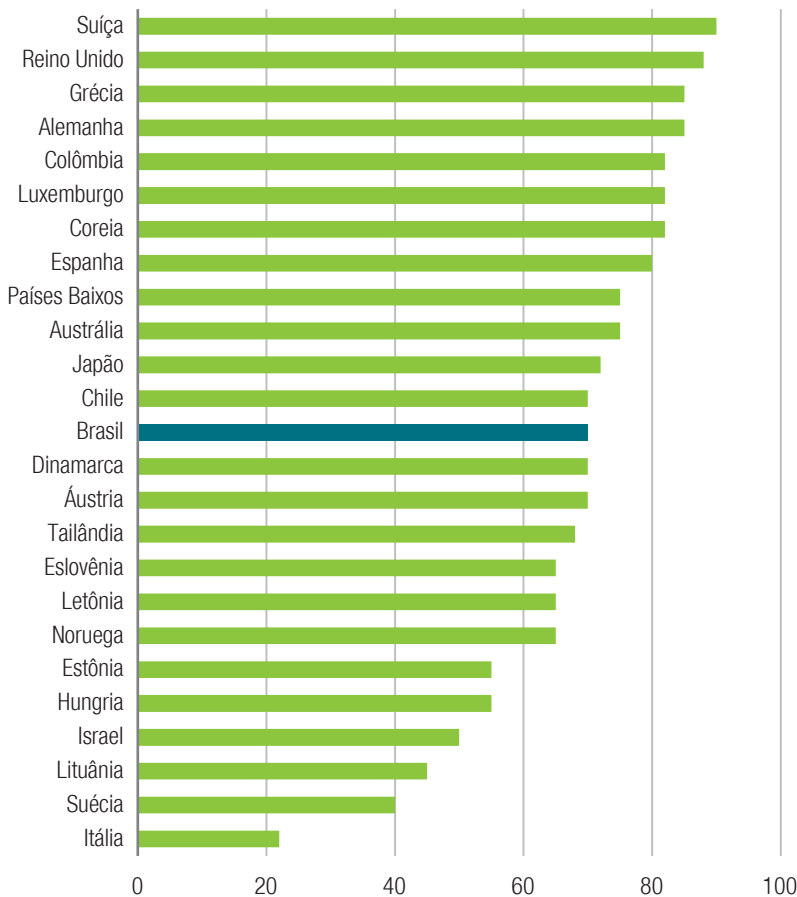
País	Classe de classificação	Ranking EGDI	Sub-região	OSI valor	HCI valor	TII valor	EGDI (2020)	EGDI (2018)
Estados Unidos	VH	9	América do Norte	0,9471	0,7911	0,9182	0,9297	0,8769
Uruguai	V3	26	América do Sul	0,8412	0,7660	0,8574	0,8500	0,7858
Canadá	V3	28	América do Norte	0,8412	0,7371	0,7818	0,8420	0,8258
Argentina*	V2	32	América do Sul	0,8471	0,6974	0,7265	0,8279	0,7335
Chile*	V2	34	América do Sul	0,8529	0,5930	0,7606	0,8259	0,735
Brasil*	V1	54	América do Sul	0,8706	0,6558	0,6522	0,7677	0,7327
Costa Rica*	V1	56	América Central	0,6824	0,6152	0,7475	0,7576	0,7004
México	HV	61	América Central	0,8235	0,6337	0,5910	0,7291	0,6818
Barbados	HV	62	Caribe	0,5765	0,6192	0,7523	0,7279	0,7229
Colômbia	HV	67	América do Sul	0,7647	0,6719	0,6122	0,7164	0,6871
Peru	HV	71	América do Sul	0,7529	0,6911	0,5780	0,7083	0,6461
Bahamas	HV	73	Caribe	0,6765	0,5812	0,6739	0,7017	0,6552
Equador	HV	74	América do Sul	0,8118	0,6966	0,5133	0,7015	0,6129

Nota: EGDI: E-Government Development Index, ou Índice de Desenvolvimento de Governo Eletrônico; OSI: Online Services Index, ou Índice de Serviços Online; TII: Telecommunications Infrastructure Index, ou Índice de Infraestrutura de Telecomunicações; HCI: Human Capacity Index, ou Índice de Capacidade Humana.

*Países que passaram do grupo EGDI alto para o muito alto ou do grupo EGDI médio para o alto em 2020.

Fonte: ONU, 2020 (<https://bit.ly/3NKEgog> Table 2.2 Countries in the Americas with the highest EGDI values).

Gráfico 1 Abrangência da estratégia digital nacional



Fonte: OCDE (2022). Disponível em: <https://tinyurl.com/2p94t669>.

heterogeneidade regional, com regime de governo democrático e, sobretudo, organizado na forma de uma Federação, caracterizada pela grande autonomia, de direito e de fato, dos governos subnacionais (estaduais e municipais). Uma visão nacional é imprescindível para a transformação digital. Essa é uma lição clara e inequívoca das experiências internacionais e das reflexões teóricas do assunto mais recentes.

Não apenas melhorar a eficiência para quem recebe como a produtividade para o governo que a preste, a digitalização radical, consistente e coordenada de todos os governos brasileiros pode ser o mais importante instrumento para reformar sua administração e,

sobretudo, para realizar um profundo ajuste das despesas e das contas públicas no país. Assim se pode combinar os ganhos financeiros, com a conversão de ações e serviços físicos para o meio digital, como também se ganham dados e meios precisos para tornar mais eficientes as políticas públicas. ■

¹De forma resumida, temos que: “O E em ESG, critérios ambientais, inclui a energia que sua empresa absorve e os resíduos que ela descarrega, os recursos de que necessita e as consequências disso para os seres vivos. (...) toda empresa afeta e é afetada pelo meio ambiente. O S, critérios sociais, aborda os relacionamentos que sua empresa tem e a reputação que fomenta com pessoas e instituições nas comunidades onde você faz negócios. (...) O G, governança, é o sistema interno de práticas, controles e pro-

cedimentos que sua empresa adota para se governar, tomar decisões eficazes, cumprir a lei e atender às necessidades das partes interessadas externas” (HENISZ; KOLLER; NUTTALL, 2019 – disponível em: <https://tinyurl.com/slryl4g>).

²Resultados da pesquisa da ONU em: <https://tinyurl.com/y6hh9u6r>. Vale reproduzir este comentário sobre o peso do Brasil (<https://tinyurl.com/ydp72f8s>).

(...) O índice EDGI é composto por três indicadores que capturam o escopo e a qualidade dos serviços *online*, o *status* da infraestrutura de telecomunicações e a capacidade humana disponível (...)

Nona economia do planeta, quarto país com mais internautas conectados à internet, o Brasil é o 54º no *ranking* (...) Embora longe do topo, a maior oferta de serviços públicos pela internet fez o país avançar e ser incluído pela primeira vez no grupo de alto índice de desenvolvimento em e-gov (ou EDGI) (...)

No quesito serviços *online*, o Brasil é o 20º do *ranking*, tendo subido duas posições desde o levantamento anterior, em 2018 (...)

Brasil (...) têm capital humano altamente desenvolvido, mas o estado de suas infraestruturas pode estar dificultando maiores progressos no desenvolvimento do governo eletrônico.

³A metodologia do indicador está disponível em: OCDE. Assessing national digital strategies and their governance. OECD Digital Economy Papers, maio de 2022 (<https://tinyurl.com/2p9fm5mj>).

⁴O Plano Estratégico foi definido pelo Decreto nº 10.332, de 29/4/2020, com suas diretrizes divulgadas em: <https://tinyurl.com/ygz79bcp>.

⁵Para uma discussão sobre planejamento estratégico governamental no país, ver Toni (2021) em: <https://tinyurl.com/2q2c3v2z>. Mais voltado para o digital, com análise da gama de normativos aplicáveis, ver Cavalieri (2021) em: <https://tinyurl.com/yegchr48>.

⁶De forma semelhante, Mendes, Afonso e Veras (2020) – em livro citado em <https://tinyurl.com/yxbzmvvr> – defendem a proposta de criar um Conselho da República, composto por: no âmbito do Executivo, presidente da República e seu vice, dois governadores e dois prefeitos das capitais, escolhidos pelos seus pares com rodízio obrigatório (de mandato e região); no âmbito do Legislativo, o presidente da Câmara dos Deputados e do Senado, mais um presidente de Assembleia Legislativa e de uma Câmara de Vereadores das capitais, com o mesmo processo de escolha; e, no âmbito dos demais poderes e órgãos, com direito à voz mas sem voto, os presidentes do Supremo Tribunal Federal e do Conselho Nacional de Justiça, bem assim o procurador-geral da República e o presidente do Conselho Nacional do Ministério Público, mais o presidente do Tribunal de Contas da União.