

IJDL

International Journal of DIGITAL LAW

IJDL – INTERNATIONAL JOURNAL OF DIGITAL LAW



Editor-Chefe

Prof. Dr. Emerson Gabardo, Pontifícia Universidade Católica do Paraná e
Universidade Federal do Paraná, Curitiba – PR, Brasil

Editores Associados

Prof. Dr. Alexandre Godoy Dotta, Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar, Curitiba – PR, Brasil
Prof. Dr. Juan Gustavo Corvalán, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina

Editores Adjuntos

Me. Fábio de Sousa Santos, Faculdade Católica de Rondônia, Porto Velho – RO, Brasil
Me. Iggor Gomes Rocha, Universidade Federal do Maranhão, São Luís – MA, Brasil
Me. Lucas Bossoni Saikali, Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba – PR, Brasil

Presidente do Conselho Editorial

Profa. Dra. Sofia Ranchordas, University of Groningen, Groningen, Holanda

Conselho Editorial

Prof. Dr. André Saddy, Universidade Federal Fluminense, Niterói, Brasil
Profa. Dra. Annappa Nagarathna, National Law School of India, Bangalore, Índia
Profa. Dra. Cristiana Fortini, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, Brasil
Prof. Dr. Daniel Wunder Hachem, Pontifícia Universidade Católica do Paraná e Universidade Federal do Paraná, Curitiba, Brasil
Profa. Dra. Diana Carolina Valencia Tello, Universidad del Rosario, Bogotá, Colômbia
Prof. Dr. Endrius Cocciolo, Universitat Rovira i Virgili, Tarragona, Espanha
Profa. Dra. Eneida Desiree Salgado, Universidade Federal do Paraná, Brasil
Profa. Dra. Irene Bouhadana, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, Paris, França
Prof. Dr. José Sérgio da Silva Cristóvam, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, Brasil
Prof. Dr. Mohamed Arafa, Alexandria University, Alexandria, Egito
Profa. Dra. Obdulia Taboadela Álvarez, Universidad de A Coruña, A Coruña, Espanha
Profa. Dra. Vivian Cristina Lima Lopez Valle, Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, Brasil
Prof. Dr. William Gilles, Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, Paris, França
Profa. Dra. Lyria Bennett Moses, University of New South Wales, Kensington, Austrália

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio eletrônico ou mecânico, inclusive através de processos xerográficos, de fotocópias ou de gravação, sem permissão por escrito do possuidor dos direitos de cópias (Lei nº 9.610, de 19.02.1998).

FORUM

Luís Cláudio Rodrigues Ferreira
Presidente e Editor

Av. Afonso Pena, 2770 – 15º andar – Savassi – CEP 30130-012 – Belo Horizonte/MG – Brasil – Tel.: 0800 704 3737
www.editoraforum.com.br / E-mail: editoraforum@editoraforum.com.br

Impressa no Brasil / Printed in Brazil / Distribuída em todo o Território Nacional

Os conceitos e opiniões expressas nos trabalhos assinados são de responsabilidade exclusiva de seus autores.

IN61 International Journal of Digital Law – IJDL – ano 1, n. 1
(abr. 2020) – Belo Horizonte: Fórum, 2020.

Quadrimestral; Publicação eletrônica
ISSN: 2675-7087

1. Direito. 2. Direito Digital. 3. Teoria do Direito. I. Fórum.

CDD: 340.0285
CDU: 34.004

Coordenação editorial: Leonardo Eustáquio Siqueira Araújo
Aline Sobreira

Capa: Igor Jamur
Projeto gráfico: Walter Santos

Administração Pública digital e a problemática da desigualdade no acesso à tecnologia

Digital Public Administration and the problem of inequality in access to technology

Eduardo André Carvalho Schiefler*

Universidade de Brasília (Brasília, Distrito Federal, Brasil)
eduardo@schiefler.adv.br
<https://orcid.org/0000-0001-7134-1724>

José Sérgio da Silva Cristóvam**

Universidade Federal de Santa Catarina (Florianópolis, Santa Catarina, Brasil)
jscristovam@gmail.com
<https://orcid.org/0000-0001-8232-9122>

Thanderson Pereira de Sousa***

Universidade Federal de Santa Catarina (Florianópolis, Santa Catarina, Brasil)
thandersonsousa@hotmail.com
<https://orcid.org/0000-0003-0725-3572>

Como citar este artigo/*How to cite this article*: SCHIEFLER, Eduardo André Carvalho; CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; SOUSA, Thanderson Pereira de. Administração Pública digital e a problemática da desigualdade no acesso à tecnologia. *International Journal of Digital Law*, Belo Horizonte, ano 1, n. 2, p. 97-116, maio/ago. 2020.

- * Mestrando em Direito pela Universidade de Brasília – UnB (Brasília, Distrito Federal, Brasil). Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina. Integrante do GEDIP/UFSC e do DR.IA/UnB. Autor do livro “Processo Administrativo Eletrônico” (2019). Advogado.
- ** Professor Adjunto de Direito Administrativo (Graduação, Mestrado e Doutorado) da Universidade Federal de Santa Catarina (Florianópolis, Santa Catarina, Brasil). Subcoordenador do PPGD/UFSC. Doutor em Direito Administrativo pela UFSC (2014), com estágio de Doutorado Sanduíche junto à Universidade de Lisboa – Portugal (2012). Mestre em Direito Constitucional pela UFSC (2005). Membro fundador e Diretor Acadêmico do Instituto de Direito Administrativo de Santa Catarina (IDASC). Conselheiro Federal da OAB/SC. Presidente da Comissão Especial de Direito Administrativo da OAB Nacional. Coordenador do Grupo de Estudos em Direito Público do CCJ/UFSC (GEDIP/CCJ/UFSC).
- *** Doutorando em Direito Administrativo pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina (Florianópolis, Santa Catarina, Brasil). Bolsista CAPES/PROEX. Mestre em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará (PPGD/UFC) (2019). Membro do Grupo de Estudos em Direito Público do CCJ/UFSC (GEDIP/CCJ/UFSC), do Grupo de Pesquisa em Serviços Públicos e Condições de Efetividade (PPGD/UFC) e da Rede de Pesquisa em Direito Administrativo Social (REDAS).

Recebido/Received: 07.06.2020/ June 7th, 2020
Aprovado/Approved: 17.08.2020/ August 17th, 2020

Resumo: As transformações tecnológicas ocorridas desde o final do século XX redimensionaram as esferas econômica, social e política, interligando-as de forma intensa, continuamente, e transformando as relações estabelecidas na sociedade em rede. Da mesma forma, a Administração Pública passa a estar num contexto digital e é impelida a reestruturar e repensar seu relacionamento com os cidadãos. Nesse sentido, o estudo tem por objetivo analisar a Administração Pública do século XXI – mais digitalizada. Aborda problemática em torno da atualização da Administração, no paradigma do Direito Administrativo contemporâneo, seus processos e o desafio que a desigualdade digital representa para a democracia. Metodologicamente adota-se abordagem dedutiva, apoiada nas técnicas de pesquisa bibliográfica e documental. Conclui-se que as novas tecnologias de informação e comunicação influenciaram no processo de digitalização da Administração Pública, sobretudo com a necessidade e adoção de processos administrativos eletrônicos e serviços públicos digitais. Em que pese a contribuição positiva das tecnologias e a revolução na gestão pública, é relevante destacar que este fenômeno não deve constituir obstáculo para a democracia, particularmente considerando grupos excluídos digitalmente. É necessário reflexão e elaboração de políticas públicas de inclusão digital para maximização democrática e não simbolização do modelo de Administração Pública digital.

Palavras-chave: Administração Pública digital. Novas tecnologias. Tecnologias da informação e comunicação. Democracia. Exclusão digital.

Abstract: The technological transformations that have occurred since the end of the 20th century have resized the economic, social and political spheres, by linking them intensely, continuously, and transforming the relationships established in Society into a network. Likewise, Public Administration becomes in a digital context and is impelled to restructure and rethink its relationship with citizens. In this sense, this study aims to analyze the Public Administration of the 21st century – more digitized. It addresses a problem around the updating of the Administration, in the paradigm of contemporary Administrative Law, processes and the challenge that digital inequality poses to democracy. Methodologically, a deductive approach is adopted, supported by bibliographic and documentary research techniques. It is concluded that the new information and communication Technologies influenced the process of digitization of Public Administration, especially with the need and adoption of electronic administrative processes in public management, it is important to highlight that the phenomenon of digitization should not be an obstacle to democracy, particularly considering digitally excluded groups. It is necessary to reflect and develop public policies of digital inclusion to maximize democratic and not symbolize the model of digital Public Administration.

Keywords: Digital Public Administration. New technologies. Information and communication technologies. Democracy. Digital exclusion.

Sumário: 1 Introdução – 2 Constitucionalização do direito administrativo e a administração pública digital: o processo administrativo eletrônico e a igualdade entre os cidadãos – 3 Administração pública digital e o acesso às tecnologias – 4 Conclusão – Referências

1 Introdução

O mundo que hoje conhecemos é resultado das diversas transformações ocorridas durante a sua história, estando cada vez mais econômico, social e politicamente interligado. Neste contexto, diversas foram as mudanças trazidas pela revolução das tecnologias da informação e comunicação vivenciada nas últimas décadas, responsáveis por alterar substancialmente a sociedade e a Administração

Pública, com destaque à maneira com que os cidadãos se relacionam com o aparato estatal em busca da satisfação de seus direitos e de acesso a informações de interesse público.¹ Trata-se de uma consequência que tem a globalização – e a correspondente intensificação das conexões mundiais – como uma de suas causas. Soma-se a isso, no caso do Brasil, o advento da Constituição de 1988, que incrementou a complexidade das relações jurídicas da sociedade brasileira, entre elas as relações regidas pelo Direito Administrativo.

É incontroverso que o Direito Administrativo contemporâneo disciplina relações jurídicas inseridas em uma sociedade digital, altamente tecnológica, comunicativa e informacional, cujos cidadãos-destinatários demandam agilidade, transparência, qualidade e igualdade na atuação administrativa e na prestação de serviços públicos. Sobre isso não há dúvidas. Considerando que a atuação administrativa deve ocorrer de forma organizada e ordenada, o que necessariamente impõe à Administração Pública a necessidade de instaurar processos administrativos – de diversas espécies e complexidade – para legitimar e validar a prática do ato administrativo perante o ordenamento jurídico pátrio, verifica-se que esse caminho a ser percorrido pela Administração até a concretização do ato carrega especial importância aos cidadãos. É dizer: o equívoco no caminho tomado pode significar a nulidade e a falta de legitimidade do ato final, sendo extremamente importante que o cidadão possa participar desse processo.

Diz-se isso porque o ordenamento jurídico brasileiro impõe à Administração Pública um dever que norteia toda a sua atuação: a satisfação e a concretização dos direitos fundamentais, de forma que a proteção/concretização dos direitos fundamentais dos cidadãos é a função precípua da Administração. É a sua razão de existir e qualquer fuga a esse dever significa desprezar a própria essência legitimadora do Estado.

A sociedade da informação vivenciada pela humanidade tornou anacrônica a utilização do papel nas formas de comunicação e fortaleceu a desmaterialização da informação e a simplificação das mensagens (linguagem escrita), muitas vezes substituindo-as por imagens ou símbolos universais de comunicação. Essa realidade aboliu as fronteiras e revelou a “ineficácia dos mecanismos clássicos de intervenção do Estado perante os desafios do ciberespaço”.² Gradativamente e até mesmo por motivos de necessidade, a Administração Pública passou a adotar processos administrativos eletrônicos. Inclusive, este movimento de informatização da atuação administrativa ganhou força e foi alavancado pela pandemia de Covid-19

¹ Sobre o conceito de interesse público e a sua pertinência para o estudo da função da Administração Pública brasileira, ver: CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. *Administração Pública democrática e supremacia do interesse público: novo regime jurídico-administrativo e seus princípios constitucionais estruturantes*. Curitiba: Juruá, 2015.

² OTERO, Paulo. *Manual de direito administrativo*. v. 1. Coimbra: Almedina, 2013. p. 484.

que assola o Brasil. O motivo? A necessidade de alcançar os cidadãos que estão em suas casas, impedidos de se locomover por conta do risco de contágio pelo vírus Sars-CoV-2.

É nesse contexto de transformações tecnológicas e de preocupação com os direitos fundamentais dos cidadãos que se intensifica o debate em torno da ideia de Administração Pública digital, a qual, por meio do uso das tecnologias da informação e comunicação mais modernas, e atuando por intermédio de processos administrativos eletrônicos, busca aumentar a eficiência, a transparência, a participação social, o controle, a simplificação da burocracia, a agilidade, a igualdade e o tratamento isonômico na prestação de serviços públicos.³

Ocorre que, apesar dos evidentes benefícios proporcionados à sociedade pela Administração Pública digital e pela adoção de processos administrativos eletrônicos, existem casos em que a virtualização da atividade administrativa pode ser responsável por aprofundar a desigualdade entre os cidadãos, em especial quanto à prestação de serviços públicos em plataformas digitais. Eis os contornos do presente estudo, que tem por objetivo analisar a Administração Pública do século XXI, progressivamente mais digitalizada, e de que modo essa realidade pode impactar os deveres de igualdade e tratamento isonômico no que diz respeito à prestação de serviços públicos digitais.

2 Constitucionalização do direito administrativo e a administração pública digital: o processo administrativo eletrônico e a igualdade entre os cidadãos

Conforme referido, a Administração Pública brasileira possui o dever precípua de satisfazer os direitos fundamentais dos cidadãos. Trata-se de uma função reforçada a partir da Constituição de 1988 e que impacta fortemente o regime jurídico-administrativo. A Constituição de 1988 trouxe inovações que transformaram a Administração Pública e que foram potencializadas em razão da concomitância com o desenvolvimento de modernas tecnologias que mudaram o relacionamento público-privado. As novas ferramentas de participação popular e os direitos constitucionais previstos em 1988, aliados à nova realidade tecnológica, fizeram com que o modo de relacionamento dos indivíduos mudasse radicalmente, uma vez

³ Para uma análise acerca da aplicação das novas tecnologias para a criação de uma central de jurisprudência administrativa, ver: SCHIEFLER, Eduardo André Carvalho; CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; PEIXOTO, Fabiano Hartmann. A inteligência artificial aplicada à criação de uma central de jurisprudência administrativa: o uso das novas tecnologias no âmbito da gestão de informações sobre precedentes em matéria administrativa. *Revista do Direito (UNISC)*, Santa Cruz do Sul, v. 3, n. 50, p. 18-34, jan./abr. 2020. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/14981/8934>. Acesso em: 23 maio 2020.

que os cidadãos do século XXI passaram a exigir cada vez mais eficiência, rapidez e transparência na atuação estatal.

2.1 As novas tecnologias e a necessidade de adequação da administração pública

Todo este novo cenário passou a exigir do Poder Público a necessidade de se adequar, por conta da pressão – implícita e explícita – dos cidadãos por uma Administração Pública mais dialógica,⁴ transparente, eficiente e que disponha de uma maior variedade de serviços públicos à disposição, em especial serviços públicos digitais. Considerando que a existência da Administração Pública está condicionada à garantia dos direitos fundamentais, existe um dever de se adaptar às mudanças trazidas pelo desenvolvimento das tecnologias da informação e comunicação.⁵ Segundo Joel de Menezes Niebuhr, toda ciência, inclusive o Direito Administrativo, deve avançar, o que significa rediscutir e criticar o que está de certa forma consolidado, de modo que a Administração Pública precisa desenvolver novas ferramentas para responder às demandas enfrentadas, oferecendo “instrumentos jurídicos para que ela possa alcançar seus objetivos em meio a um ambiente tão dinâmico e com relações econômicas e políticas tão complexas”.⁶ Dessa maneira, o Direito Administrativo deve ser visto sob uma nova ótica, que não fuja à comentada lógica de que a atuação administrativa deve, a todo momento, prezar pelo tratamento isonômico dos cidadãos.

2.2 A constitucionalização do direito administrativo com o advento da Constituição de 1988 e a função do processo administrativo

A propósito, pode-se dizer que todo esse ambiente em que o Direito Administrativo brasileiro está inserido atualmente é decorrente do fenômeno da constitucionalização do Direito Administrativo implementado pela Constituição de 1988, que instituiu um Estado democrático de direito, conferindo especial importância à igualdade entre os cidadãos brasileiros. É certo que a Constituição de 1988 trouxe novos planos para a constitucionalização do Direito, tornando a exigir do ordenamento

⁴ OLIVEIRA, Gustavo Justino de; SCHWANKA, Cristiane. A Administração consensual como a nova face da Administração Pública no séc. XXI: fundamentos dogmáticos, formas de expressão e instrumentos de ação. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*. v. 104. p. 303-322. jan./dez. 2009. p. 309.

⁵ BREGA, José Fernando Ferreira. *Governo eletrônico e direito administrativo*. 2012. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. p. 37-38.

⁶ NIEBUHR, Joel de Menezes. Prefácio. In: SCHIEFLER, Gustavo Henrique Carvalho. *Procedimento de manifestação de interesse (PMI)*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

constitucional “uma supremacia efetiva, com a incorporação de temas até então afetos a outros direitos, indicando-se as opções e valores para suas construções”. Na verdade, a Constituição passou a ser efetivamente o fundamento de validade e de interpretação de todas as normas jurídicas.⁷

Não sem razão, é possível concluir que a Constituição de 1988 trouxe profunda transformação ao Direito Administrativo brasileiro e mesmo um novo panorama de atuação, com diversas novas obrigações à Administração Pública. Aliás, a Administração Pública brasileira passou a ser o principal agente de concretização dos direitos fundamentais dos cidadãos, o que reforça o relevo e a importância do processo administrativo.

Sobre o tema, Pedro de Menezes Niebuhr defende que a atividade administrativa se desenvolve por meio de um processo administrativo predeterminado, que tem, para além de natureza formal, “dimensão também material e cujos objetivos vão desde servir como técnica de decisão e organização administrativa até a garantia de direitos e interesses dos particulares envolvidos”.⁸ Por sua vez, Sérgio Ferraz e Adilson Abreu Dallari sustentam que o processo administrativo é muito mais do que simplesmente um caminho para a produção dos atos administrativos, mas um instrumento que garante os direitos dos particulares em face de outros particulares, e principalmente em face da própria administração pública.⁹

Em verdade, o processo administrativo constitui uma forma de tornar o ato administrativo válido perante os requisitos jurídicos que o regime jurídico administrativo impõe. Mas não só isso: serve, ainda, para que o cidadão possa conhecer o caminho percorrido pelo ato administrativo até que ele efetivamente produza efeito no mundo dos fatos – e, assim, impacte a esfera jurídica dos indivíduos. É nesse sentido que caminha os ensinamentos de Odete Medauar, segundo a qual conhecer o processo que formou o ato administrativo permite verificar de que forma a decisão administrativa foi tomada, de modo que o processo administrativo atribui um maior grau de objetividade à atuação administrativa, surgindo uma visão mais dinâmica da atividade da Administração, enfatizada no processo de formação do ato e nos seus vínculos instrumentais.¹⁰

Também seguindo essa linha, Gustavo Justino de Oliveira defende que a verdadeira democratização administrativa, cuja instituição foi pretendida pela Constituição de 1988, depende da participação popular na Administração Pública

⁷ PEIXOTO, Fabiano Hartmann; BONAT, Debora. O incremento da cidadania através do reforço da participação popular e a crescente judicialização da política. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, n. 112. jan./jun. 2016. p. 128.

⁸ NIEBUHR, Pedro de Menezes. *Processo administrativo ambiental*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017. p. 56.

⁹ FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. *Processo administrativo*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 26-31.

¹⁰ MEDAUAR, Odete. *O direito administrativo em evolução*. 3. ed. Brasília: Gazeta Jurídica, 2017. p. 288-289.

e, principalmente, da participação por meio de processos administrativos.¹¹ Eis os centrais contornos aqui debatidos: o risco de haver prejuízo ao tratamento isonômico dos cidadãos no âmbito da Administração Pública digital, em razão da desigualdade de acesso às tecnologias.

Ainda, conforme Fabiano Hartmann Peixoto e Debora Bonat, o Poder Público também possui o dever de “prever mecanismos e regras estáveis que propiciem uma prática permanente do debate na sociedade e tornem possíveis acordos coletivos entre os cidadãos”.¹² Esse relacionamento deve ser feito mediante processos administrativos, pois o particular que esteja submetido à Administração Pública não pode ter ignorado o seu direito fundamental de ser ouvido e de participar da tomada de decisão.¹³

2.3 A atividade administrativa por meio de processos administrativos eletrônicos

Envolta nesse cenário, a Administração Pública brasileira passou a ser crescentemente compelida a tornar a sua atuação mais eficiente e transparente, o que levou – e ainda está a levar, em larga medida por conta da Covid-19 – à adoção de processos administrativos eletrônicos. Conceitualmente, os processos administrativos eletrônicos podem ser definidos em sentido amplo como “processos administrativos em que os documentos que o formam estão disponibilizados eletronicamente, de preferência na internet, com amplo acesso pelos interessados, os quais podem se manifestar independentemente de comparecimento presencial”.¹⁴ É bom ressaltar que a tramitação eletrônica dos processos administrativos se apresenta “como o primeiro passo rumo ao desenvolvimento de uma administração pública moderna e tecnológica, atenta aos anseios da sociedade da informação do século XXI, aos direitos fundamentais dos cidadãos e à prestação de serviços públicos digitais com qualidade”.¹⁵ Por esse motivo é que se entende que o processo eletrônico vem ao encontro do modelo de sociedade que foi instituído pela Constituição de 1988, no qual o cidadão possui direitos e o Estado tem o dever de protegê-los.

¹¹ OLIVEIRA, Gustavo Justino de. *Direito administrativo democrático*. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 20.

¹² PEIXOTO, Fabiano Hartmann; BONAT, Debora. O incremento da cidadania através do reforço da participação popular e a crescente judicialização da política. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, n. 112. jan./jun. 2016. p. 134.

¹³ NIEBUHR, Pedro de Menezes. *Processo administrativo ambiental*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017. p. 94.

¹⁴ SCHIEFLER, Eduardo André Carvalho. *Processo administrativo eletrônico*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. p. 43.

¹⁵ SCHIEFLER, Eduardo André Carvalho. *Processo administrativo eletrônico*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. p. 157.

Portanto, é de se ver que o fenômeno da constitucionalização do Direito Administrativo, com o deslocamento das bases do regime jurídico-administrativo a uma posição central da ordem constitucional brasileira, possui uma função de suma importância na transformação do agir administrativo, do analógico para o eletrônico. Na verdade, a constitucionalização do Direito Administrativo “representa a grande força motriz da mudança de paradigmas do Direito Administrativo na atualidade”, de maneira que os direitos fundamentais dos particulares sejam capazes de influenciar o processo de tomada de decisão.¹⁶

E mais: a constitucionalização da Administração Pública – e isso também é extremamente relevante para este estudo – buscou trazer a atuação administrativa para mais próximo das pessoas, desistindo daquela relação hierárquica entre o Poder Público e o “administrado” e assumindo uma relação horizontal entre a Administração Pública e o cidadão.¹⁷ Tudo isso de forma a instrumentalizar ao Direito Administrativo para as responsabilidades de solver diversos desafios da gestão pública, como é o caso da aproximação dos órgãos e entidades públicas com as ações organizadas da sociedade civil.¹⁸ Ou seja, com a constitucionalização do Direito Administrativo, a atuação do Poder Público se viu muito mais obrigada a se aproximar da população, a conhecer os seus problemas e a entender as suas angústias, ante o dever de satisfação dos direitos fundamentais dos cidadãos e, conseqüentemente, a promoção da igualdade na atuação administrativa.

2.4 A realidade que se impõe: a pandemia de Covid-19

Debatida a constitucionalização do Direito Administrativo e as conseqüências jurídicas causadas à Administração Pública e aos particulares, como o dever estatal de proteger os direitos fundamentais dos cidadãos e de garantir um tratamento isonômico, é preciso reconhecer que a realidade tecnológica atual está se impondo sobre a Administração Pública, que gradativamente torna a sua atuação mais eletrônica – movimento alavancado pelas necessidades surgidas com a Covid-19. Apenas a título de informação, cita-se rapidamente duas situações, dentre inúmeras outras, em que a pandemia impactou fortemente a atuação administrativa e a prestação de serviços públicos, especialmente pela interrupção dos expedientes

¹⁶ BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização*. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2014. p. 69-71 e 77.

¹⁷ MADEIROS, Clayton Gomes de; WACHELESKI, Marcelo Paulo. A Lei de Acesso à Informação e o princípio da transparência na administração pública. *Direito e Administração Pública I: XXIII Congresso Nacional do CONPEDI*, Florianópolis, nov. 2014. p. 36. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=4740fcb3becc721b>. Acesso em: 22 jan. 2020.

¹⁸ MIRAGEM, Bruno. *A nova administração pública e o direito administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011. p. 23.

físicos nos órgãos e entidades públicas e pela necessidade de a população permanecer em casa para diminuir o risco de contágio.

Como *primeiro exemplo*, menciona-se o Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) de 2020, adiado para ocorrer no início de 2021 após discussões calorosas sobre a necessidade de adiamento. Nesse ponto, a pandemia trouxe à tona a triste realidade brasileira de que aproximadamente 6,5 milhões de alunos não possuem acesso à *internet* e estariam, por esse motivo, impedidos de realizar uma preparação adequada para as provas – o que causou o surgimento da expressão “Enem da desigualdade”.¹⁹ Como *segundo exemplo*, cita-se o auxílio emergencial instituído pelo Governo Federal na forma de auxílio à população de baixa renda impactada pela pandemia. A principal forma de obtenção deste auxílio se deu por meio de aplicativo de *smartphone*, o que trouxe muitos problemas operacionais e até mesmo impossibilitou a obtenção por aqueles que não possuíam afinidade com a tecnologia.²⁰

Se é correto afirmar que a Covid-19 está sendo responsável por evidenciar ainda mais a desigualdade social existente no Brasil, a mesma pandemia tem obrigado a Administração Pública a acelerar o processo de digitalização da sua atuação, como se visualiza nas recentes discussões e implementações da telemedicina²¹ e do *home office* de seus servidores.²² Contudo, embora a adoção pela Administração Pública de processos administrativos eletrônicos e de novas tecnologias seja uma medida positiva e desejável, capaz de proporcionar benefícios aos cidadãos, não se olvidam os potenciais prejuízos que a informatização administrativa pode causar se não houver o devido planejamento, especialmente no que toca à desigualdade no acesso às tecnologias e à violação do dever de tratamento isonômico.

3 Administração pública digital e o acesso às tecnologias

3.1 Democracia e o imperativo da participação social nos rumos da administração pública

Para se analisar os impactos que a virtualização da atividade administrativa pode trazer ao princípio da igualdade, é preciso, antes, realizar breve menção à

¹⁹ LAVIERI, Fernando. O ENEM da desigualdade. *Revista IstoÉ*. 15 mai. 2020. Disponível em: <https://istoe.com.br/o-enem-da-desigualdade/>. Acesso em: 28 maio 2020.

²⁰ Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2020/05/15/sem-cep-nem-celular-a-saga-para-conseguir-auxilio-emergencial-de-r-600.ghtml>. Acesso em: 28 maio 2020.

²¹ 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. *Revista Seqüência*, Florianópolis, n. 84, p. 209-242, abr. 2020. p. 218.

²² SCHIEFLER, Eduardo André Carvalho. Covid-19 e a importância da administração pública digital. *JOTA*, São Paulo, mar. 2020. Disponível em: <https://www.jota.info/coberturas-especiais/inova-e-acao/covid-19-e-a-importancia-da-administracao-publica-digital-18032020>. Acesso em: 23 fev. 2020.

relação entre democracia e a participação social na Administração Pública, vez que uma está intrinsecamente ligada à outra. Sobre o tema, Norberto Bobbio ensina que a força da democracia existe justamente na possibilidade de os cidadãos participarem de forma ativa no processo de tomada de decisões administrativas.²³ Por sua vez, Fabiano Hartmann Peixoto e Debora Bonat dizem que a democracia brasileira é representativa e a sua finalidade é aliar valores como a liberdade, a igualdade e a representatividade por meio de instrumentos de controle e fiscalização pelos representados (cidadãos/particulares) em relação aos atos praticados pelos governantes (Administração Pública).²⁴ Diz-se isso para demonstrar que a participação dos cidadãos, que somente se torna viável por meio da abertura administrativa, ou seja, da existência de canais em que os cidadãos podem ser escutados pela Administração Pública, é extremamente relevante para a própria democracia.

3.2 A noção de administração pública digital e a prestação de serviços públicos

A Administração Pública digital deve, necessariamente, atuar por intermédio de processos administrativos eletrônicos, conforme destacado no tópico anterior. Ao modificar o *locus* da formação do ato administrativo – e, assim, do agir administrativo – para o ambiente eletrônico (digital e virtual), diminui-se o foco na prestação de serviços públicos analógicos, ou seja, não digitais. Trata-se de um movimento natural e que é esperado, dado que a Administração Pública digital se fundamenta em pilares eminentemente digitais, com vistas a trazer eficiência à gestão pública e a transformar a forma com que se relaciona com os cidadãos:

No âmbito público, a aplicação de tecnologias na atuação estatal visa a melhor gestão dos serviços e da gestão pública em geral. Essa atuação, comumente designada por ‘e-Governança’ tem como áreas: (i) a e-Administração Pública, que pressupõe a melhoria dos processos governamentais e do trabalho interno do setor público com a utilização das TICs; (ii) os e-Serviços Públicos, que têm como objetivo a melhoria na prestação de serviços ao cidadão; e (iii) a e-Democracia, que visa maior e mais ativa participação do cidadão, por meio do uso das tecnologias de informação e comunicação no processo democrático.²⁵

²³ BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. 14. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2017. p. 27.

²⁴ PEIXOTO, Fabiano Hartmann; BONAT, Debora. O incremento da cidadania através do reforço da participação popular e a crescente judicialização da política. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, n. 112. jan./jun. 2016. p. 111.

²⁵ 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. *Revista Seqüência*, Florianópolis, n. 84, p. 209-242, abr. 2020. p. 218.

Essa lógica de gestão dos serviços e da gestão pública também pode ser verificada no plano de ação, lançado pela União Europeia, para acelerar a transformação digital da Administração Pública entre os anos de 2016 e 2020, melhorando a qualidade dos serviços públicos e aumentando a eficiência interna do setor público. Segundo o plano, os serviços públicos digitais “reduzem os encargos administrativos para as empresas e os cidadãos, tornando a sua interação com as administrações públicas mais célere e eficiente, mais conveniente e transparente, bem como menos onerosa”.²⁶ Um dos princípios tratados pelo referido plano de ação da União Europeia é que os serviços públicos devem ser *digitais por definição*, isto é, a Administração Pública possui o dever de prestar, preferencialmente, os serviços públicos pela via digital. Em outras palavras, “todo serviço público que puder ser prestado digitalmente assim o deve ser, mantendo-se outros canais de acesso para quem não utiliza o meio eletrônico por necessidade ou preferência”.²⁷

3.3 Serviços públicos digitais e o acesso à tecnologia

O deslocamento do espectro de prioridade da Administração na prestação de serviços torna ainda mais evidente a exigência de que os cidadãos passem por um processo de adaptação digital. Sobre o assunto, são pertinentes os ensinamentos de Luis Reygadas:

Os computadores causaram as novas desigualdades? Muitos pensam assim. Que os computadores, a internet e outras novas tecnologias criaram um abismo entre aqueles que os controlam e aqueles que são excluídos deles. Fala-se em divisão digital, de que estamos na sociedade da informação, que é dividida entre info-ricos e info-pobres. [...] Por outro lado, a internet oferece uma oportunidade de inclusão e amplia as possibilidades da comunicação humana, pode derrubar a torre de Babel que separa os povos e grupos sociais. Segundo essa narrativa, essas tecnologias trarão maior equidade. Em um primeiro estágio, eles podem criar maiores desigualdades, porque poucos têm acesso a essas tecnologias, mas seus benefícios atingirão a maioria da população, como aconteceu com a eletricidade, os carros e outras invenções. (Tradução nossa)²⁸

²⁶ UNIÃO EUROPEIA. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões – *Plano de ação europeu (2016-2020) para a administração pública em linha: Acelerar a transformação digital da administração pública*. p. 1-14. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0179&from=PT>. Acesso em: 23 fev. 2020.

²⁷ SCHIEFLER, Eduardo André Carvalho. *Processo administrativo eletrônico*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. p. 103.

²⁸ No original: “¿Las computadoras han ocasionado las nuevas desigualdades? Muchos piensan que así es. Que las computadoras, Internet y otras nuevas tecnologías han creado un abismo entre quienes las

Isto é, para que o cidadão possa se relacionar com a Administração Pública digital, que presta serviços públicos digitais, não basta que ele compareça à estrutura física do órgão ou entidade pública, mas que ele esteja inserido no mundo digital, seja por meio de um computador pessoal, seja por meio de um celular com acesso à *internet*. E isso não é fácil em se tratando da realidade brasileira. Se é verdade que a prestação adequada dos serviços públicos desencadeia a “concretização do princípio da dignidade humana e dos direitos fundamentais sociais, na medida em que inexoravelmente se referem a serviços essenciais para o exercício da cidadania e da democracia”, também é verdade que a Administração Pública brasileira, em razão do modelo de Estado instituído pela Constituição de 1988, tem o dever de “zelar, enquanto prestadora de serviços públicos digitais e mantenedora de um modelo de Governo digital, pela eficiente prestação dos serviços à população”. Ou seja, “[d]eve-se garantir o acesso às tecnologias para que o desenvolvimento de um ambiente tecnológico não desvincule os serviços públicos daquele seu objetivo de concretização dos direitos sociais à população”.²⁹

Acontece que a percepção que se tem é que os benefícios decorrentes da adoção de novas e modernas tecnologias pela Administração Pública brasileira são mais facilmente observados na esfera federal³⁰ e estadual, que gozam de uma estrutura administrativa maior e mais organizada em relação a muitos municípios brasileiros. Entretanto, a dificuldade em se verificar a prestação de serviços públicos digitais por parte da imensa maioria dos municípios brasileiros é uma realidade que incomoda e mesmo constrange, em especial pelas municipalidades que estão localizadas no interior do Brasil.

Ninguém duvida que a impessoalidade é um dos pilares incorporados pela Constituição impositivo ao Poder Público (artigo 37 da Constituição de 1988). Também não é segredo que a impessoalidade é potencializada pela incorporação de uma Administração Pública digital, dado que permite o relacionamento público-privado via

controlan y quienes están excluidos de ellas. Se habla de la brecha digital, de que estamos en la sociedad de la información, la cual se divide entre info-ricos e info-pobres [...]. Por su parte, Internet ofrece una oportunidad de inclusión y expande las posibilidades de la comunicación humana, puede derribar la torre de Babel que separa a los pueblos y a los grupos sociales. De acuerdo con esta narrativa, estas tecnologías van a traer mayor equidad. En una primera etapa pueden crear mayores desigualdades, porque sólo unos cuantos tienen acceso a esas tecnologías, pero después sus beneficios llegarán a la mayoría de la población, como ha sucedido con la electricidad, el automóvil y otros inventos [...]” (REYGADAS, Luis. *La apropiación: destejendo las redes de la desigualdade*. México: Universidad Autónoma Metropolitana – Iztapalapa, 2008. p. 190-191).

²⁹ 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. *Revista Seqüência*, Florianópolis, n. 84, p. 209-242, abr. 2020. p. 222.

³⁰ Sobre o desenvolvimento e adoção de novas tecnologias no âmbito da Administração Pública federal, em especial os instrumentos de automação da defesa judicial, ver: CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; HAHN, Tatiana Meinhart. Instrumentos de automação da defesa judicial aplicados pela administração pública federal brasileira: do eletrônico ao digital. *Revista Democracia Digital e Governo Eletrônico*, Florianópolis, v. 1, n. 18, p. 127-143, 2019.

internet – o que diminui o risco de haver privilégios e de rompimento do tratamento isonômico.

Acontece que o excesso de impessoalidade causado pela adoção de tecnologias pode, em alguns casos, desumanizar a Administração Pública, uma vez que “os cidadãos deixam de encontrar um rosto, um nome para o seu contato junto às estruturas administrativas, criando-se um abismo de impessoalidade”.³¹

Esta impessoalidade extrema pode ser mesmo até perigosa quando se está diante de um universo com milhares de municípios isolados – física e politicamente –, em que a população muitas vezes não possui mínima afinidade com as tecnologias digitais (analfabetismo digital), o que acaba por gerar o risco de dualização: conectados *versus* desconectados, consistente no que se convém chamar de “exclusão digital”,³² “infomarginalidade, muralha, cortina ou brecha digital”.³³

É preciso evitar que políticas públicas como a informatização da Administração Pública, que podem revolucionar a atuação administrativa para a melhor, transformando a maneira de se relacionar com os cidadãos, tenham consequências justamente opostas àquelas visadas, acabando por alijar e marginalizar grupos de indivíduos que têm dificuldade de se adaptar às novas tecnologias. É necessário planejamento. Não se pode esquecer das dificuldades inerentes à realidade brasileira, como se a adoção das tecnologias pura e simplesmente resolveria os problemas e atenderia às necessidades da população. Necessário, a bem da verdade, primar pela “centralidade do nosso compromisso com a promoção da inclusão digital, de forma a aplacar a exclusão, sobretudo a população mais pobre e vulnerabilizada, razão primeira das mais variadas políticas públicas sociais”.³⁴

Sobre o tema, importa salientar a hipótese de que existem governos que “transformam os cidadãos em meros alvos de políticas, em vez de constituí-los como sujeitos políticos autônomos; regimes supervisionam e regulam todos os aspectos da vida”, sendo que as sociedades que sofreram o domínio colonial europeu estão aparentemente mais suscetíveis a apresentar uma “conexão entre a fragmentação da cidadania e uma hierarquização e categorização resilientes da população em subgrupos”. Nesse processo perene de estratificação social, “as

³¹ OTERO, Paulo. *Manual de direito administrativo*. v. 1. Coimbra: Almedina, 2013. p. 489.

³² BREGA, José Fernando Ferreira. *Governo eletrônico e direito administrativo*. 2012. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. p. 127.

³³ HUESO, Lorenzo Cotino. Derechos del ciudadano. In: GAMERO CASADO, Eduardo; VALERO TORRIJOS, Julián (Coord.). *La ley de administración electrónica: comentario sistemático a la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos*. Cizur Menor: Aranzadi, 2008. p. 159.

³⁴ 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. *Revista Seqüência*, Florianópolis, n. 84, p. 209-242, abr. 2020. p. 231.

categorias são usadas desde os tempos coloniais e incorporadas à vida cotidiana e ao comportamento social dos indivíduos” (tradução nossa).³⁵

Inclusive, embora a ideia de adoção de tecnologias pelo Poder Público seja uma iniciativa que busca satisfazer as necessidades dos cidadãos, não se pode ignorar o fato de que as tecnologias também podem ser mal utilizadas por governos autoritários ou que tenham pouco apreço à democracia e às liberdades individuais. Com efeito, conquanto as novas tecnologias permitam uma participação mais efetiva e controle social, o Estado também passa a ter novos meios para aumentar o seu controle sobre as pessoas, como, por exemplo, utilizando-se de sistemas de vigilância difusos e controlando os meios digitais.³⁶

O fato é que existem cidadãos que não estão acostumados a utilizar rotineiramente a tecnologia para as suas tarefas diárias, e aqueles que não receberam as devidas instruções (por questões territoriais, sociais etc.) podem estranhar e se sentir alijados da atuação administrativa diante de uma Administração Pública integralmente eletrônica, que impossibilita a aproximação física dos serviços públicos aos cidadãos.³⁷

3.4 Os riscos da desigualdade digital para a atuação administrativa

A desigualdade digital pode ter diversas origens, as quais normalmente estão “relacionadas às condições físicas do indivíduo, a aspectos cognitivos ou motivacionais e às características sócio-demográficas, tais como nível de instrução, renda, condição profissional, língua, etnia, idade, gênero e localização geográfica”.³⁸ Dessa forma, a dificuldade de adaptação às tecnologias enfrentada por determinadas pessoas não deve ser ignorada sob o pretexto de que a Administração Pública digital proporciona diversos benefícios à cidadania, uma vez que pode “ocorrer

³⁵ No original: “He examines the processes involved in the interdependence between different societies, as well as the influence of the regime on different stratification axes. These axes consist of techniques and technologies of rule that make citizens into mere targets of policies rather than constituting them as autonomous political subjects; regimes supervise and regulate all aspects of life. Particularly those societies that experienced European colonial rule exhibit a connection between the fragmentation of citizenship and a resilient hierarchization and categorization of the population into subgroups. In this perpetual process of classification and regulation, categories are used that date back to colonial times and are incorporated into daily life as well as into the social behavior of individuals” (BRAIG, Marianne; COSTA, Sérgio; GÖBEL, Barbara. *Social Inequalities and Global Interdependencies in Latin America: a provisional appraisal. Working Paper Series 100*, Berlin: desiguALdades.net International Research Network on Interdependent Inequalities in Latin America. 2016. p. 12).

³⁶ SCHWAB, Klaus. *The fourth industrial revolution: what it means, how to respond*. 14 jan. 2016. Disponível em: <https://www.weforum.org/agenda/2016/01/the-fourth-industrial-revolution-what-it-means-and-how-to-respond>. Acesso em: 22 fev. 2020.

³⁷ OTERO, Paulo. *Manual de direito administrativo*. v. 1. Coimbra: Almedina, 2013. p. 489.

³⁸ BREGA, José Fernando Ferreira. *Governo eletrônico e direito administrativo*. 2012. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. p. 127.

discriminação entre usuários e atribuição de atividades a um grupo restrito de servidores de boa vontade”, ocasionando uma tendência de concentrar o poder nas mãos de poucos.³⁹

Essa realidade pode fazer com que parcelas da população sejam marginalizadas e mesmo deixem de receber assistência da Administração Pública. E qual o motivo disso? A falta de afinidade com as novas tecnologias ou de acessibilidade, de modo que a prestação dos serviços públicos digitais fique prejudicada em relação a esses cidadãos. Adaptando-se os ensinamentos de Jérôme Tadié, tem-se que os cidadãos sem acesso às tecnologias podem se tornar invisíveis, sendo a invisibilidade resultado das diferenças existentes “entre o que aparenta existir e o que realmente está acontecendo na sociedade, como se o que é visível do lado de fora e o que está acontecendo do lado de dentro existissem em mundos paralelos” (tradução nossa).⁴⁰ Inclusive, a questão da desigualdade de acesso às tecnologias e os efeitos que isso traz aos cidadãos também podem ser objeto de estudo das ciências sociais:

As ciências sociais permitem enxergar o que não é visto, ou é malvisto. O que elas trazem aparece na relação do pesquisador com seu objeto e seu público. Às vezes, essa relação tem muito a ver com as mídias, que os pesquisadores em ciências sociais ganhariam caso as estudassem mais profundamente: as tecnologias sobre as quais se baseiam, a formidável novidade que representou a internet, muito mais do que qualquer outra tecnologia, e o funcionamento das redes que ela permite, assim como a confiança e a legitimidade que delas surgem, ou não.⁴¹

Contudo, não se pode ignorar que em certos casos a ausência de afinidade com as tecnologias, que enseja a sua não utilização, pode decorrer da própria vontade do cidadão, que exerce livremente a sua vontade de permanecer alheio às tecnologias – não sendo raro encontrar situações em que indivíduos optam por não ter *smartphones*, por exemplo. A propósito, cita-se um trecho narrado por Boike Rehbein, Jessé Souza e Surinder Jodhka, referente a uma entrevista realizada com um camponês residente em localidade remota:

³⁹ BREGA, José Fernando Ferreira. *Governo eletrônico e direito administrativo*. 2012. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. p. 278.

⁴⁰ No original: “Invisibility results from differences between what seems to exist and what is actually happening, as if what is visible outside and what is happening inside existed in parallel worlds” (TADIÉ, Jérôme. *Night & invisibility in Jakarta*. Explorations in space and society, n. 35. March, 2015).

⁴¹ CALHOUN, Craig; WIEVIORKA, Michel. Manifesto para as ciências sociais. *Revista Sociedade e Estado*, v. 30. n. 3. set./dez. 2015. p. 615.

Um bom exemplo seria um camponês que entrevistamos em uma vila remota localizada em um lindo vale montanhoso. Ele reconheceu explicitamente a beleza do lugar e argumentou que não iria querer sair justamente por isso. Ele acrescentou que tinha tudo o que precisava e muito mais. Na cidade, as pessoas podem ter acesso à tecnologia e a bens de consumo, mas não ao ar puro, ao sossego e à natureza. ‘Moramos aqui há gerações. Nossos ancestrais escolheram este lugar porque é auspicioso. Sei que o governo nos considera pobres e atrasados, mas não acho possível encontrar um lugar melhor’. (Tradução nossa)⁴²

Outra consequência da falta de universalização digital é a inevitável desconfiança dos cidadãos com menos acesso à tecnologia diante de ferramentas eletrônicas que não dominam. Nem mesmo “a eficiência e a rapidez numa decisão desmaterializada fazem desaparecer uma genérica desconfiança dos cidadãos”, de modo que eles se sentem “menos cidadãos perante uma realidade administrativa que desconhecem”.⁴³

O princípio da igualdade, portanto, pode sofrer prejuízos com a adoção descoordenada de processos administrativos eletrônicos pela Administração Pública e da prestação de serviços públicos em plataformas digitais. Como visto, se por um lado o tratamento isonômico é reforçado no processo eletrônico de tomada de decisões, tendo em vista a impessoalidade fortalecida pelas ferramentas digitais, por outro corre-se o risco de aprofundar a desigualdade entre os cidadãos, na medida em que aqueles que têm acesso aos meios tecnológicos terão mais oportunidades de se relacionar com a Administração Pública do que os restantes dos cidadãos que não se encontram na mesma posição privilegiada, os quais, por questão de idade, educação ou local em que reside, não possuem vocação ou contato com essas novas tecnologias.⁴⁴

Trata-se de um risco grave, porque a participação social é “peça fundamental no aperfeiçoamento da democracia deliberativa”, sendo que a participação social contribui significativamente para isso. O Poder Público e a sociedade devem criar novos instrumentos para auxiliar no desenvolvimento da técnica de participação, sob a lógica de que “o binômio, informação e participação, deve fazer parte do cotidiano

⁴² No original: “A good example would be a peasant we interviewed in a remote village set in a beautiful mountain valley. He explicitly acknowledged the beauty of the place and argued that he would not want to leave because of this. He added that he had everything he needed and more. In town, people might have access to technology and consumer goods but not to clean air, quiet and nature. ‘We have lived here for generations. Our ancestors have chosen this place because it is auspicious. I know that the government considers us poor and backward but I do not think it is possible to find a better place’” (JODHKA, Surinder; REHBEIN, Boike; SOUZA, Jessé. *Inequality in capitalist societies*. London/New York: Routledge, 2018. p. 63).

⁴³ OTERO, Paulo. *Manual de direito administrativo*. v. 1. Coimbra: Almedina, 2013. p. 489.

⁴⁴ OTERO, Paulo. *Manual de direito administrativo*. v. 1. Coimbra: Almedina, 2013. p. 489.

dos cidadãos, independentemente de sua classe ou conhecimento técnico”. Nesse sentido, não há dúvidas de que “o povo precisa ser educado para a participação”.⁴⁵ Enfim, o princípio da igualdade, entendida como utopia política e jurídica, apenas é capaz de gerar “bons frutos como diretiva quando acompanhada de uma cidadania ativa lastreada em outras diretrizes de solidariedade e de democracia, cuja maturação atravessa um contínuo processo de aperfeiçoamento”.⁴⁶

Nesse contexto, inegável que a Administração Pública digital entrega diversos benefícios à sociedade, mas também pode gerar danos aos cidadãos que não possuem afinidade com a tecnologia, independentemente dos seus motivos para estarem nessa situação. Considerando que uma sociedade democrática é aquela que o cidadão participa da Administração Pública e das decisões que são tomadas, inadmissível que a questão da desigualdade digital seja mais ou menos ignorada ou relegada à condição de problema menor.

4 Conclusão

Na realidade da sociedade brasileira do século XXI, com o surgimento de novas e modernas tecnologias, a Administração Pública passa a se tornar cada vez mais digital, na esteira de processos administrativos eletrônicos e serviços públicos digitais, com vistas à satisfação dos direitos fundamentais dos cidadãos e prezar pelo tratamento isonômico. Além disso, desde a Covid-19 o Poder Público sentiu ainda mais a necessidade de informatizar a sua atuação, tornando-a mais digital do que nunca – atendimento da população por meios eletrônicos.

É certo que a Administração Pública digital pode gerar inúmeros benefícios aos cidadãos, tendo em vista que a sua consolidação visa à melhoria da prestação de serviços públicos e à abertura administrativa para a apresentação de informações pelos indivíduos eventualmente interessados nos processos que podem impactar a esfera jurídica dos indivíduos. Esses benefícios decorrem de uma característica simples da Administração Pública digital: ela está permanentemente aberta de forma *online*.⁴⁷ Por outro lado, a informatização da Administração Pública, ou seja, a transformação da Administração Pública em digital, capaz mesmo de revolucionar a atuação administrativa e a forma de se relacionar com os cidadãos, pode acabar

⁴⁵ PEIXOTO, Fabiano Hartmann; BONAT, Debora. O incremento da cidadania através do reforço da participação popular e a crescente judicialização da política. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, n. 112. jan./jun. 2016. p. 139.

⁴⁶ PEIXOTO, Fabiano Hartmann; BONAT, Debora. A “trava bancária” na recuperação judicial e o princípio da preservação da empresa. *Argumenta Journal Law*, Jacarezinho, n. 23, 2016. p. 776.

⁴⁷ HUESO, Lorenzo Cotino. Derechos del ciudadano. In: GAMERO CASADO, Eduardo; VALERO TORRIJOS, Julián (Coord.). *La ley de administración electrónica: comentario sistemático a la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos*. Cizur Menor: Aranzadi, 2008. p. 121-122.

por alijar e marginalizar grupos de indivíduos que possuem dificuldade de se adaptar às novas tecnologias, seja por opção própria (e legítima, que deve ser respeitada) seja por inacessibilidade.

Nesse sentido, levando-se em consideração que uma sociedade democrática é aquela que o cidadão participa efetivamente da Administração Pública e das suas decisões, portanto, com o poder de influí-las, tem-se que a desigualdade digital não pode ser ignorada pelas políticas públicas de digitalização do Poder Público. É preciso planejamento e políticas de inclusão digital para que a sociedade possa usufruir das possibilidades trazidas pela prestação de serviços públicos digitais. Em síntese, parece inegável que a Administração Pública digital tem o potencial de proporcionar diversos benefícios ao cidadão, mas também pode aprofundar a desigualdade existente entre aqueles que possuem mais afinidade com as novas tecnologias e aqueles que não têm o conhecimento necessário para se adaptar rapidamente às transformações digitais (desigualdade digital), de forma a alijar da prestação dos serviços públicos em plataformas digitais uma grande parcela da população, não por acaso e em geral os mesmos excluídos e invisíveis de sempre. Aplacar essa triste previsão é sim uma questão central nos debates em torno da noção de Administração Pública digital.

Referências

- BREGA, José Fernando Ferreira. *Governo eletrônico e direito administrativo*. 2012. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.
- BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização*. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.
- BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia*. 14. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2017.
- CALHOUN, Craig; WIEVIORKA, Michel. Manifesto para as ciências sociais. *Revista Sociedade e Estado*. v. 30. n. 3. set./dez. 2015.
- CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. *Administração Pública democrática e supremacia do interesse público: novo regime jurídico-administrativo e seus princípios constitucionais estruturantes*. Curitiba: Juruá, 2015.
- CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; HAHN, Tatiana Meinhardt. Instrumentos de automação da defesa judicial aplicados pela administração pública federal brasileira: do eletrônico ao digital. *Revista Democracia Digital e Governo Eletrônico*, Florianópolis, v. 1, n. 18, p. 127-143, 2019.
- 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. *Revista Seqüência*, Florianópolis, n. 84, p. 209-242, abr. 2020.
- FERRAZ, Sérgio; DALLARI, Adilson Abreu. *Processo administrativo*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.
- HUESO, Lorenzo Cotino. Derechos del ciudadano. In: GAMERO CASADO, Eduardo; VALERO TORRIJOS, Julián (Coord.). *La ley de administración electrónica: comentario sistemático a la Ley*

- 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos. Cizur Menor: Aranzadi, 2008.
- JODHKA, Surinder; REHBEIN, Boike; SOUZA, Jessé. *Inequality in capitalist societies*. London/New York: Routledge, 2018.
- LAVIERI, Fernando. O ENEM da desigualdade. *Revista IstoÉ*. 15 maio 2020. Disponível em: <https://istoe.com.br/o-enem-da-desigualdade/>. Acesso em: 23 maio 2020.
- MADEIROS, Clayton Gomes de; WACHELESKI, Marcelo Paulo. A Lei de Acesso à Informação e o princípio da transparência na administração pública. *Direito e Administração Pública I: XXIII Congresso Nacional do CONPEDI*, Florianópolis, nov. 2014. p. 36. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=4740fcb3becc721b>. Acesso em: 03 nov. 2018.
- MEDAUAR, Odete. *O direito administrativo em evolução*. 3. ed. Brasília: Gazeta Jurídica, 2017.
- MIRAGEM, Bruno. *A nova administração pública e o direito administrativo*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.
- NIEBUHR, Joel de Menezes. Prefácio. In: SCHIEFLER, Gustavo Henrique Carvalho. *Procedimento de manifestação de interesse (PMI)*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.
- NIEBUHR, Pedro de Menezes. *Processo administrativo ambiental*. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.
- OLIVEIRA, Gustavo Justino de; SCHWANKA, Cristiane. A Administração consensual como a nova face da Administração Pública no séc. XXI: fundamentos dogmáticos, formas de expressão e instrumentos de ação. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*. v. 104. p. 303-322. jan./dez. 2009.
- OLIVEIRA, Gustavo Justino de. *Direito administrativo democrático*. Belo Horizonte: Fórum, 2010.
- OTERO, Paulo. *Manual de direito administrativo*. v. 1. Coimbra: Almedina, 2013.
- PEIXOTO, Fabiano Hartmann; BONAT, Debora. A “trava bancária” na recuperação judicial e o princípio da preservação da empresa. *Argumenta Journal Law*, Jacarezinho, n. 23, 2016.
- PEIXOTO, Fabiano Hartmann; BONAT, Debora. O incremento da cidadania através do reforço da participação popular e a crescente judicialização da política. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, n. 112. jan./jun. 2016.
- REYGADAS, Luis. *La apropiación: destejendo las redes de la desigualdade*. México: Universidad Autónoma Metropolitana – Iztapalapa, 2008.
- SCHIEFLER, Eduardo André Carvalho; CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; PEIXOTO, Fabiano Hartmann. A inteligência artificial aplicada à criação de uma central de jurisprudência administrativa: o uso das novas tecnologias no âmbito da gestão de informações sobre precedentes em matéria administrativa. *Revista do Direito (UNISC)*, Santa Cruz do Sul, v. 3, n. 50, p. 18-34, jan./abr. 2020.
- SCHIEFLER, Eduardo André Carvalho. Covid-19 e a importância da administração pública digital. *JOTA*, São Paulo, mar. 2020. Disponível em: <https://www.jota.info/coberturas-especiais/innovacao/covid-19-e-a-importancia-da-administracao-publica-digital-18032020>. Acesso em: 23 ago. 2020.
- SCHIEFLER, Eduardo André Carvalho. *Processo administrativo eletrônico*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.
- SCHWAB, Klaus. *The fourth industrial revolution: what it means, how to respond*. 14 jan. 2016. Disponível em: <https://www.weforum.org/agenda/2016/01/the-fourth-industrial-revolution-what-it-means-and-how-to-respond>. Acesso em: 22 maio 2020.
- TADIÉ, Jérôme. Night & Invisibility in Jakarta. *Explorations in space and society*, n. 35. March, 2015.

UNIÃO EUROPEIA. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões – *Plano de ação europeu (2016-2020) para a administração pública em linha*: Acelerar a transformação digital da administração pública. p. 1-14. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0179&from=PT>. Acesso em: 23 maio 2020.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

SCHIEFLER, Eduardo André Carvalho; CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; SOUSA, Thanderson Pereira de. Administração Pública digital e a problemática da desigualdade no acesso à tecnologia. *International Journal of Digital Law*, Belo Horizonte, ano 1, n. 2, p. 97-116, maio/ago. 2020.

Sumário

Contents

Editorial.....	7
<i>Editorial.....</i>	9
La centralidad del gobierno digital en tiempos de pandemia	
<i>The centrality of digital government in times of pandemic</i>	
Diana Carolina Valencia-Tello	11
1 Introducción.....	12
2 El Derecho Público en el siglo XXI.....	14
3 La centralidad del Estado y del Derecho Administrativo en el siglo XXI.....	18
4 Regulación en tiempos de pandemia.....	20
5 El gobierno digital y los trámites en Colombia.....	24
6 Consideraciones finales.....	27
Referencias	28
Os horizontes turvos do acesso à informação no Estado Democrático de Direito: uma legislação simbólica em uma cultura de sombreamento	
<i>The dark horizons of access to information in the Democratic State of law: a symbolic legislation in a shadowing culture</i>	
Caroline Müller Bitencourt, Janriê Rodrigues Reck.....	31
1 Introdução	32
2 Definição do direito fundamental de acesso à informação e sua relação com a transparência: um diálogo não tão óbvio assim	34
3 A Lei n. 12.527/2011: uma legislação simbólica?	48
4 Conclusão	52
Referências	52
E-Procurement e Contratos inteligentes: desafios da modernização tecnológica da contratação pública no Brasil	
<i>E-Procurement and Smart Contracts: challenges in the technological modernization of Brazilian public procurement procedure</i>	
Christian Ito, Fábio de Sousa Santos.....	55
1 Introdução	56
2 Governo eletrônico e <i>E-procurement</i>	57
3 De contratos digitais a contratos inteligentes	60
4 Desafios do uso das ferramentas tecnológicas contemporâneas na contratação pública brasileira.....	63
5 Conclusão	66
Referências	67

A educação digital no ensino básico como direito fundamental implícito na Era dos Algoritmos

Digital education in basic education as a fundamental right implicit in the Age of Algorithms

Renata Carvalho Kobus, Luiz Geraldo do Carmo Gomes	71
1 Introdução	72
2 O predomínio e a essencialidade do uso da tecnologia na Era 4.0	73
3 A importância da dinamicidade dos direitos fundamentais implícitos: Estado e o dever de concretizar os anseios vitais contemporâneos.....	77
4 A fundamentalidade da educação digital no processo de aprendizagem do ensino básico	82
5 Conclusão	90
Referências	91

Administração Pública digital e a problemática da desigualdade no acesso à tecnologia

Digital Public Administration and the problem of inequality in access to technology

Eduardo André Carvalho Schiefler, José Sérgio da Silva Cristóvam, Thanderson Pereira de Sousa	97
1 Introdução	98
2 Constitucionalização do direito administrativo e a administração pública digital: o processo administrativo eletrônico e a igualdade entre os cidadãos	100
2.1 As novas tecnologias e a necessidade de adequação da administração pública	101
2.2 A constitucionalização do direito administrativo com o advento da Constituição de 1988 e a função do processo administrativo	101
2.3 A atividade administrativa por meio de processos administrativos eletrônicos.....	103
2.4 A realidade que se impõe: a pandemia de Covid-19	104
3 Administração pública digital e o acesso às tecnologias	105
3.1 Democracia e o imperativo da participação social nos rumos da administração pública	105
3.2 A noção de administração pública digital e a prestação de serviços públicos	106
3.3 Serviços públicos digitais e o acesso à tecnologia	107
3.4 Os riscos da desigualdade digital para a atuação administrativa	110
4 Conclusão	113
Referências	114

Regulação de novas tecnologias e novas tecnologias na regulação

Regulation of new technologies and new technologies in regulation

Thiago Marrara, Gustavo Gil Gasiola	117
1 Introdução	118
2 Novas tecnologias em panorama: classificação introdutória.....	119
3 Estímulo, demanda, controle e uso tecnologias pela Administração	125
4 Uso de tecnologias e relações jurídico-administrativas	127
5 Novas tecnologias e regulação estatal	132

6	Tecnologia na regulação: Anvisa e rastreabilidade de medicamentos.....	134
7	Regulação da tecnologia: CVM e o <i>sandbox</i> das <i>fintechs</i>	137
8	Conclusão	141
	Referências	143
	DIRETRIZES PARA AUTORES	145
	Condições para submissões	151
	Política de privacidade	152
	AUTHOR GUIDELINES	155
	Conditions for submissions	161
	Privacy statement.....	162

Editorial

Após o grande sucesso do lançamento do primeiro número do *International Journal of Digital Law*, apresentamos à comunidade acadêmica e profissional o segundo número do volume de 2020.

Como já asseverado, o *International Journal of Digital Law* consiste em periódico científico eletrônico de acesso aberto e periodicidade quadrimestral promovido pelo NUPED – Núcleo de Pesquisas em Políticas Públicas e Desenvolvimento Humano do Programa de Pós-Graduação em Direito da Pontifícia Universidade Católica do Paraná, um grupo de pesquisa filiado a REDAS – Rede de Pesquisa em Direito Administrativo Social.

No primeiro número já anunciamos que os artigos passaram pelo sistema de avaliação em *double blind peer review*. A ideia é que o *International Journal of Digital Law* torne-se uma referência em termos de seriedade acadêmica e impactação na sociedade. Para isso, procuraremos nos enquadrar nas diretrizes das mais importantes bases de indexação nacionais e internacionais. Esse processo já iniciou e caminha a passos largos.

No primeiro volume tivemos a importante participação de quatro grandes autores internacionais: Juan Gustavo Corvalán, Annapa Nagarathna, Álvaro Sánchez Bravo e Antonella Stringhin, além dos colegas brasileiros Carla Figueiredo, Flávio Cabral, Juliana Philippi e Denise Friedrich. Neste número da revista a quantidade de participantes aumentou, devido às importantes parcerias realizadas entre docentes e grupos de pesquisa, nacionais e internacionais. Cumprimentamos os autores e autoras cujos artigos foram selecionados para publicação.

Nossos agradecimentos à Editora Fórum, responsável pela editoração do periódico, pela excelência dos trabalhos que vêm sendo realizados, conferindo ainda maior credibilidade às edições atuais e futuras do *International Journal of Digital Law*.

Emerson Gabardo
Alexandre Godoy Dotta
Juan Gustavo Corvalán

Editorial

After the great success of the first issue of the *International Journal of Digital Law*, we present the second issue of the 2020 volume to the academic and professional community. As already stated, the *International Journal of Digital Law* consists of an open-access electronic scientific journal and published every four months by NUPED – Center for Research in Public Policies and Human Development of the Postgraduate Program in Law of the Pontifical Catholic University of Paraná, a research group affiliated to REDAS – Research Network in Welfare State Administrative Law.

In the first issue, we have already announced that the articles have gone through the double-blind peer-review evaluation system. The idea is for the *International Journal of Digital Law* to become a benchmark in terms of academic seriousness and impact on society. For that, we will try to fit in the guidelines of the most important national and international indexing bases. This process has already started and is moving at a fast pace.

In the first volume we had the important participation of four great international authors: Juan Gustavo Corvalán, Annapa Nagarathna, Álvaro Sánchez Bravo, and Antonella Stringhin, in addition to Brazilian colleagues Carla Figueiredo, Flávio Cabral, Juliana Philippi, and Denise Friedrich. In this issue of the journal, the number of participants increased, due to the important partnerships between professors and research groups, national and international. I greet the authors whose articles have been selected for publication.

Thanks to Editora Fórum, responsible for publishing the journal, for the excellence of the work that has been done, giving even greater credibility to current and future issues of the *International Journal of Digital Law*.

Emerson Gabardo
Alexandre Godoy Dotta
Juan Gustavo Corvalán