

MANIFESTAÇÃO SOBRE GOVERNO ABERTO NO BRASIL EM FACE AO DIÁLOGO COM A ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – OCDE

São Paulo, 5 de março de 2021

A Brasscom, Associação de Empresas de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) e de Tecnologias Digitais, é entidade sem fins lucrativos de representatividade nacional, e que congrega algumas das mais dinâmicas e inovadoras empresas de TIC alinhadas com a Era Digital, que prestam serviços de TIC; desenvolvem e licenciam software; fabricam e comercializam hardware; disponibilizam redes sociais ou plataformas variadas; ou ainda, que prestam serviços telecomunicações; e que tem como propósito trabalhar em prol de um Brasil Digital, Conectado e Inovador.

No contexto do Acordo de Cooperação Técnica entre o Governo do Brasil e Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, a Brasscom, ao ser convidada para participar de diálogo com a referida organização internacional, levado a efeito com e como parte da Avaliação sobre Governo Aberto no Brasil, manifesta honra e satisfação pela a oportunidade de contribuir com importante e tempestivo debate e apresenta suas contribuições por meio desta manifestação.

1. AMBIENTE PROPÍCIO PARA GOVERNO ABERTO

A partir da Constituição Federal de 1988, o Brasil vem trilhando uma jornada de abertura, no que diz respeito ao exercício da democracia pela via do poder legislativo; quanto publicização do poder judiciário, em particular nas altas cortes; e, também, pelas iniciativas do poder executivo, no que tange da abertura de informações sob a responsabilidade, voltadas para melhoria da transparência em relação as ações da administração pública. Este pendor é verificado em todas as esferas dos índices federados, em que pese de maneira não totalmente uniforme. Neste sentido, e à guisa de exemplificação, podemos mencionar o papel desempenhado pelos Tribunal de Contas da União, e seus congêneres nas diversas esferas subnacionais, que fazem auditoria das contas públicas, de forma aberta e transparente; Lei nº 12.527 de 18/11/2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação (“LAI”), e o portal da transparência, construído e operado pela Controladoria-Geral da União. Acrescente-se, ainda, a tradição de publicidade dos debates e das decisões dos de vários órgãos reguladores, inclusive com os sonhos destes olhos transmitidas ao vivo, bem como, a atuação do Ministério Público e da Defensoria Pública, no que tange a defesa do interesse coletivo e individual. Não obstante o amplo espaço para melhoria e aperfeiçoamento das iniciativas ora existentes e da concepção e alargamento de novas iniciativas de abertura, entendemos que o Brasil já alcançou um ambiente propício para avançar, tendo como base o arcabouço já constituído, na jornada de construção de um governo aberto com alto grau de efetividade.

2. GOVERNO ABERTO NA PRÁTICA

A OCDE define Governo Aberto “uma cultura de governança que promove os princípios de transparência, integridade, responsabilidade e participação em apoio à democracia e ao

crescimento inclusivo”¹. Adicionalmente, a OCDE como Iniciativas de Governo Aberto, “ações realizadas pelo governo, ou por uma única instituição pública, para atingir objetivos específicos ... que vão desde a elaboração de leis até a implementação de atividades específicas, como consultas online.”²

Sendo uma entidade representativa do setor de tecnologia da informação e comunicação, caracterizado como um macrossetor envolvendo tecnologias e modelos de negócio típicos da atual fenomenologia intensiva em conectividade e em tratamento de dados, a Brasscom tem tido uma participação ativa na concepção propositura e defesa de políticas públicas voltadas ao máximo aproveitamento das oportunidades sociais e econômicas da Era Digital. Em linha com o propósito de trabalhar por um Brasil Digital, Conectado e Inovador, atuamos como um contribuidor nas Iniciativas de Governo Aberto que, de alguma forma, tangenciem o futuro digital, que já se concretiza aceleradamente. Em 2020, publicamos mais de 20 (vinte) manifestos e posicionamentos sobre temas importantes, tais como, Cidades Inteligentes, Lei das Antenas, Cidades Digitais e Conectadas, Bitributação de Software, Agricultura de Precisão e Digital, Teletrabalho, Telessaúde, FUST, Lei de Licitações, além de uma Carta de Princípios para Inteligência Artificial. Submetemos 16 (dezesesseis) contribuições a consultas públicas e 53 (cinquenta e três) propostas de emendas parlamentares no âmbito da tramitação de propostas de emenda constitucional ou projetos de lei. Podemos dizer que gozamos de um razoável nível de Governo Aberto, porém com amplas possibilidades de aperfeiçoamento e aprofundamento.

Considerando o exposto, oferecemos, à guisa de exemplificação, algumas das iniciativas mais relevantes para avanço da concretização do conceito de Governo Aberto de acordo como preconizado pela OCDE seus princípios.

INICIATIVAS REFERENTES À TRANSPARÊNCIA

Na situação atual, observamos que o princípio da transparência é concretizado através de duas iniciativas distintas e complementares. No caso da Lei de Acesso à Informação (“LAI”), a transparência se dá na qualidade de um dever imponível ao Estado de prover ao cidadão, por meio de solicitação, a informação desejada. Trata assim, de uma forma passiva, ou seja, como uma reação à uma demanda do cidadão por informação. Já o Portal da Transparência, na forma como hoje se encontra, é um instrumento proativo, que tem natureza eminentemente informativa, e centrada no desempenho das funções de Estado. Neste sentido, cumpre o papel de evidenciar a eficácia das ações governamentais e eficiência da administração pública. Entendemos que Transparência na Era Digital deve ser pautada por dois novos objetivos, a saber, a massificação do acesso à informação e a geração de valor a partir da informação disponível.

Quanto à massificação do acesso, entendemos que uma estratégia de governo digital que implemente o engajamento *omnichannel* com os cidadãos, com amplo uso de tecnologias digitais de diversos matizes, tais como, portais da internet, *apps* de *smartphones*, atendimentos por meio de aplicativos de mensageria com uso de assistentes virtuais usando inteligência artificial, podem aumentar em muito o grau de cognição do cidadão em relação as atividades de Estado, redundando num maior grau de satisfação com a prestação dos serviços públicos. A compatibilização do acesso à informação com mecanismos de busca tem o poder de acelerar e, portanto, tornar mais eficiente o acesso à informação desejada

A geração de valor requer uma postura com grau mais alto de proatividade, na qual o Estado, em suas várias esferas, disponibiliza, aos agentes econômicos, todo o acervo dos dados

coletados para que sejam trabalhados por empresas na formatação de novos produtos e serviços, salvaguardada a privacidade dos titulares de dados pessoais. Neste sentido, a Brasscom publicou uma Carta de Princípios para Dados Abertos de Governo³ na qual faz ao posicionamento da OCDE sobre o tema, conforme excerto a seguir:

Segundo a OCDE, a política de dados abertos, já adotada em diversos países, tem como objetivo a criação de valor econômico para o setor privado e para a sociedade como um todo, na busca de soluções mais ágeis e efetivas para os problemas públicos da sociedade. Afinal, ao incentivar o uso, a reutilização e a distribuição de conjuntos dados de diversas naturezas, os governos acabam por promover também a criação de negócios e serviços inovadores centrados no cidadão.

Com o intuito de promover a harmonização de práticas de coleta, agregação e disponibilização de dados relevantes visando facilitar a sua utilização pelas partes interessadas, por meio do uso de tecnologias digitais, em particular, as baseadas em inteligência artificial, a Carta Brasscom enuncia 12 (doze) de princípios a serem observados na pintura de dados abertos governamentais, a saber: Dados Abertos por padrão; Boa-fé na utilização; Livre de licenças; Legíveis por máquina; Disponibilização a partir da coleta primária; Disponibilização Tempestiva; Interoperabilidade; Acesso Universal; Padronização; Documentação; Governo Aberto; Governança de Dados Abertos. A Brasscom entende que a filosofia de dados perfila-se, como em uma poderosa ferramenta para concepção e implementação de políticas públicas de qualidade que supram as demandas da sociedade e da economia intensiva em dados.

INICIATIVAS REFERENTES À INTEGRIDADE

O princípio da integridade comporta dois importantes atributos: verdade e confiança. Verdade pode ser entendida como um valor moral, sobre o qual se constrói o alicerce de uma sociedade civilizada. A confiança é subproduto, o exercício continuado dos valores ético-morais por parte dos cidadãos, dos agentes econômicos e dos governos. Verdade de inculcar por meio do aprendizado. Confiança é desenvolvida a partir da reiteração de condutas lastreadas em valores ético-morais nas relações.

No estudo de inteligência “Formação Educacional e Empregabilidade em TIC”⁴, publicado em agosto de 2019, a Brasscom recomenda a introdução do ensino de Fundamentos de Ética e Etiqueta, Marco Civil da Internet, e Lei de Proteção de Dados Pessoais, visando, justamente, preparar o jovem para assumir de forma efetiva o exercício a sua cidadania. Ainda no mesmo estudo, a Brasscom também defende o desenvolvimento de habilidades sócio emocionais, na qualidade de ferramenta essencial para desenvolver o espírito de grupo e de colaboração, então caros nos dias atuais. Entendemos que a educação da população brasileira deve formar cidadão aptos ao exercício da cidadania qualificados para as novas demandas e oportunidade adivinhas na Era Digital.

No tocante a confiança, há que se destacar o paradigmático feito da sanção em agosto de 2018 da Lei nº 13.709, a saber, Lei Geral de Proteção Dados Pessoais (LGPD), que transmutou o perfil passivo do poder público no tocante à preservação a privacidade do cidadão em um perfil ativo, tanto do Estado quanto dos agentes econômicos, na garantia da privacidade do cidadão em face a coleta e tratamento de dados pessoais. A Brasscom teve ativo papel em vários marcos importantes da construção deste arcabouço institucional no Brasil, dentre os quais destacamos: “Manifesto pela aprovação da Lei de Proteção de Dados Pessoais”⁵, publicado em 13 de julho de 2018, em coalizção com a sociedade civil, academia e representantes de setores produtivos pela qual as 80 (oitenta) entidades signatárias instam o Senado Federal a apreciar e aprovar o PLC 53/2018 com a máxima celeridade em prol do melhor interesse do Brasil. O “Manifesto pela criação imediata da Autoridade Nacional de Proteção de Dados Pessoais –

ANPD”, publicado em 6 de dezembro de 2018.⁶ O “Manifesto pela Tecnicidade dos Membros do Conselho Diretor da Autoridade Nacional de Proteção de Dados”, publicado em 15 de outubro de 2019, em coalizção heterogênea de 76 (setenta e seis) signatários, apresentando subsídios para a escolha dos membros do Conselho Diretor da Autoridade Nacional de Proteção de Dados (‘ANPD’), de forma a garantir a excelência da interpretação e implementação da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais. O “Manifesto pela Representatividade e Legitimidade do Conselho Nacional de Proteção de Dados Pessoais e da Privacidade”⁷, publicado em outubro de 2019, em coalizção heterogênea com 76 (setenta e seis) signatários, com o clamor das organizações pela constituição legitimamente representativa do Conselho Nacional de Proteção de Dados Pessoais e da Privacidade. O Manifesto “Pela Constitucionalização e Institucionalização da Proteção de Dados Pessoais no Brasil”⁸, publicado em 09 de abril de 2020, com sugestões de medidas adicionais para a sedimentação da cultura de proteção de dados pessoais no Brasil, a exemplo da aprovação da PEC 17, de 2019, e da constituição da ANPD e do CNPD.

No tocante a Autoridade Nacional de Proteção de Dados, ANPD, o Presidente Executivo da Brasscom, falando no Painel V do Seminário Internacional Lei Geral de Proteção de Dados, A caminho da efetividade: contribuições para a implementação da LGPD, do evento promovido pelo Conselho da Justiça Federal e pelo Superior Tribunal de Justiça, articulou a seguinte reflexão:

Por fim, aludimos aos primeiros desafios a serem endereçados pela futura Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD) na busca de **(i) gerar confiança na sociedade; (ii) induzir a economia intensiva em dados, inserindo o Brasil nos mercados globais; e (iii) lograr alto de conformidade por parte das empresas e da administração pública.** Neste sentido, ressaltamos a suma importância da tecnicidade dos membros do Conselho Diretor da ANPD e da representatividade e legitimidade do correspondente Conselho Nacional de Proteção de Dados Pessoais e da Privacidade, nos termos dos recentes manifestos multisetoriais⁹. **(Grifamos)**

O arcabouço institucional da proteção de dados pessoais no Brasil ainda é uma tarefa a ser concluída e, para tanto, mantemos diálogo qualificado com a ANPD e estamos trabalhando para prover todo o aporte necessário de tal sorte que tenhamos uma lei viva eficaz.

Em 2020, a Brasscom envolveu-se ativamente no debate sobre *Fake News*, na esteira do Projeto de Lei nº 2.630, de 2020, publicando, em 24 de junho de 2020, a manifestação “Pilares para Discussões sobre Projeto de Lei de Combate a Notícias Falsas”¹⁰. A Brasscom entende que a proliferação de notícias falsas tornam-se especialmente problemáticas quando desencadeiam consequências indesejadas no dia a dia das pessoas e no engajamento com as temáticas públicas. É importante a criação de campanhas educacionais de forma a equipar o cidadão para reconhecer a desinformação de modo a não repassá-la a outrem.

INICIATIVAS REFERENTES À RESPONSABILIDADE (*ACCOUNTABILITY*)

No dicionário de Cambridge, a tradução da palavra *accountability* é responsabilidade. Todavia, a palavra responsabilidade incorpora vários significados no português, alguns deles bem específicos no âmbito do direito, tais como, por exemplo, responsabilidade civil contratual, responsabilidade civil extracontratual, responsabilidade no âmbito da administração pública. Tendo em vista a característica polissêmica do vocábulo, se faz conveniente adotar uma palavra que especifique o binômio da atuação esperada no âmbito da conceituação de Governo Aberto da OCDE, saber, responsividade. Ao nosso ver, a responsabilidade abarca a escuta ativa por parte dos entes governamentais no tocante às demandas e aspirações da sociedade, incluindo os agentes econômicos; a formulação de políticas públicas que satisfaçam as demandas,

acompanhadas das respectivas motivações; e a execução das referidas políticas, com a devida prestação de contas dos resultados baseados em evidências.

Com base na categorização suprarreferida, identificamos alguns exemplos de sucesso em relação ao exercício da responsividade e por parte do poder público. Em 2017, tivemos dois avanços importantes: a legitimação da terceirização na prestação de serviços, por meio da Lei nº 13.429, 31/03/2017; e a reforma trabalhista, empreendida pela Lei nº 13.467, 13/07/2017, que alterou vários artigos e introduziu novos dispositivos na CLT. Acrescente-se neste rol, a aprovação e a entrada em vigor da LGPD, Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais, em 2018 e 2020, respectivamente; a reforma da Lei Geral de Telecomunicações empreendida pela Lei nº 13.879, de 03/10/2019, que possibilitou às operadoras concessionárias a optar pelo regime de prestação privada de serviços mediante contrapartida de investimentos e dispensa de obrigações obsoletas tais como a universalização da telefonia fixa; a Estratégia Brasileira para a Transformação Digital, publicada em 2018, bem como, a instituição do Sistema Nacional para a Transformação Digital instituído pelo Decreto nº 9.319, de 21/03/2018. Tais iniciativas foram precedidas por amplo debate, e vieram atender a anseios históricos na sociedade, constituindo-se em exemplos concretos do poder de uma abordagem centrada em Governo Aberto.

Todavia constatamos, atualmente, alguns desafios em relação a necessidade de políticas públicas estruturantes voltadas a retomada do crescimento e o aumento da competitividade do Brasil, com especial destaque para a Reforma Tributária e a Reforma da Administração. Neste sentido a Brasscom publicou, em agosto de 2020, manifesto “Tributação Inteligente para a Competitividade”¹¹ no qual defende a (1) desoneração do emprego; (2) redução do custo de telecom e de energia por meio de carga tributária competitiva; (3) redução do tamanho do Estado Brasileiro, por meio de aumento da eficiência em todas as esferas da federação; (4) ampliação da base tributável com simplificação e equidade concorrencial. Quanto a esses temas, se faz mister aprofundar o debate e acelerar a tomada de decisão, sopesando perspectivas e as cautelas do poder público com a premente necessidade de tornar o Brasil um país mais competitivo, que seja capaz de atrair investimentos e gerar empregos de qualidade. Neste sentido, realçamos, também, o avanço da inserção internacional do Brasil, que traz no bojo o trabalho da ANPD com respeito ao fluxo internacional de dados e ao comércio internacional, objeto da “Carta de Princípios de Comércio Digital (*Digital Trade*)”¹² publicada pela Brasscom em dezembro de 2020.

O avanço dessas pautas em muito fortalecerá a responsividade, característica central do governo aberto de acordo com a conceituação da OCDE.

INICIATIVAS REFERENTES À PARTICIPAÇÃO

Há que se reconhecer que o Brasil já desenvolveu uma cultura de participação dos atores sociais nas questões de governo. Todavia, a maior parte iniciativas tem natureza passiva a saber, o acompanhamento de debates e audiências públicas no âmbito do Poder Legislativo ou sessões de julgamento parte do Judiciário. Poder Legislativo tem uma prática interessante baseada em enquete junto a população em relação a tramitação de certas matérias. Potencialização do envolvimento da sociedade nos temas de governo se dará por meio do uso massivo das tecnologias digitais, a exemplo das redes sociais, plataformas de áudio e videoconferências, dentre outras, com especial ênfase na interatividade entre o cidadão e o poder público.

A sociedade está conectada como nunca esteve! O uso intensivo de tecnologia com foco na interatividade é essencial para a ampliação do alcance, contribuindo para um maior grau

de responsividade e o fortalecimento da democracia no âmbito de um Governo Aberto consentâneo com a Era Digital.

3. O IMPACTO DO GOVERNO ABERTO

Entendemos que os exemplos aportados nas seções anteriores tenham tangibilizado o impacto do Governo Aberto em temas de grande interesse nacional. Neste sentido, entendemos que o Brasil está no caminho certo, e que a colaboração com a OCDE é virtuosa e tem poder de alavancar ainda mais a efetividade do Estado, no âmbito da União, com reflexos nos demais entes federados.

Em linha com a Recomendação do Conselho da OCDE sobre Governo Aberto, publicada em 14/12/2017¹³, recomendamos ao governo brasileiro desenvolvimento de uma estratégia para o Governo Aberto que tenha efeitos catalisadores em âmbito nacional, bem como, a instituição de um programa de conscientização e capacitação junto aos membros da administração pública.

¹ <https://www.oecd.org/gov/Recommendation-Open-Government-Approved-Council-141217.pdf>

² Ibidem

³ <https://brasscom.org.br/carta-brasscom-de-principios-para-dados-abertos-de-governo/>

⁴ <https://brasscom.org.br/wp-content/uploads/2019/09/BR12-2019-010-P02-Forma%C3%A7%C3%A3o-Educacional-e-Empregabilidade-em-TIC-v83.pdf>

⁵ <https://brasscom.org.br/manifesto-pela-aprovacao-da-lei-de-protecao-de-dados-pessoais/>

⁶ <https://brasscom.org.br/manifesto-pela-criacao-imediata-da-autoridade-nacional-de-protecao-de-dados-pessoais-anpd/>

⁷ <https://brasscom.org.br/manifesto-pela-representatividade-e-legitimidade-do-conselho-nacional-de-protecao-de-dados-pessoais-e-da-privacidade/>

⁸ <https://brasscom.org.br/pela-constitucionalizacao-e-institucionalizacao-da-protecao-de-dados-pessoais-no-brasil/>

⁹ GALLINDO, Sergio Paulo Gomes. Economia Intensiva em Dados, Virtudes da LGPD e Primeiros Desafios quanto à Efetividade in Lei Geral de Proteção de Dados, A caminho da efetividade: contribuições para a implementação da LGPD. DONEDA, Danilo; Mendes, Laura Schertel; Cueva, Ricardo Vilas Bôas. São Paulo: Thomson Reuters, 2020.

¹⁰ <https://brasscom.org.br/pilares-para-discussoes-sobre-projeto-de-lei-de-combate-a-noticias-falsas/>

¹¹ <https://brasscom.org.br/tributacao-inteligente-para-a-competitividade/>

¹² <https://brasscom.org.br/carta-de-principios-de-comercio-digital-digital-trade/>

¹³ <http://acts.oecd.org>