

OS SERVIÇOS NOTARIAIS E DE REGISTROS PÚBLICOS NO BRASIL: AVANÇOS TECNOLÓGICOS E A INTERFACE COM A LUTA CONTRA A CORRUPÇÃO

Luiz Egon Richter¹

Introdução

A corrupção é um tema multisetorial, multifacetário, que permeia relações institucionais na esfera pública, entre a esfera pública, mercado e sociedade civil e, também, nas relações no âmbito do mercado (Leal, 2013), formando um cenário diferente daquele estipulado pela lei e os princípios que regem a boa administração pública, em particular o princípio da moralidade pública, assim como os princípios da probidade e da boa-fé no âmbito privado, produzindo resultados nefastos para a sociedade.

Embora se tenha um diagnóstico razoável deste cenário, em face da ampla atuação da mídia, das instituições policiais, do Ministério Público, do Poder Judiciário, dos órgãos de controle interno e externo, notadamente os Tribunais de Contas, ainda há muito por fazer para alcançar resultados que recoloquem as relações num quadro de confiança e credibilidade, tanto na esfera pública quanto privada.

Todavia este quadro de confiança e credibilidade não se constrói com soluções mágicas, intervenções paliativas, porque o enraizamento da corrupção no cenário brasileiro é tão profundo, formando, inclusive, o que se poderia chamar de uma cultura da corrupção, o que requer mudanças profundas não apenas nos hábitos e costumes, mas também na construção de governanças eficazes contra a corrupção.

A eficácia da luta contra a corrupção exige, além do instrumental operacional eficiente e eficaz, a construção de uma governança fundada em relações articuladas, democráticas e republicanas entre os vários atores políticos e sociais que podem contribuir para o enfrentamento da corrupção, por meio de políticas públicas, ainda que setoriais, mas que dialoguem entre si, formando uma teia de cobertura que diminua o espaço onde se desenvolvem as patologias corruptivas.

¹ Professor de Direito Administrativo do Curso de Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul-UNISC e Doutorando no Programa de Pós-Graduação Mestrado e Doutorado em Direito na Universidade de Santa Cruz do Sul/RS.

Neste cenário pretende-se inserir as novas tecnologias e as instituições notariais e de registros públicos, como dois elementos importantes na luta contra a corrupção. As novas tecnologias com o seu instrumental sistêmico e operacional e os serviços notariais e de registros públicos, na condição de instituições públicas com atuação preponderantemente na proteção de interesses privados.

Pretende-se investigar se já existe alguma governança envolvendo as novas tecnologias e os serviços notariais e de registros públicos voltada à luta contra a corrupção e, também, o alcance que elas têm ou que potencialmente apresentam. Ou seja, quer se saber se já existem governanças estruturadas no âmbito governamental nas quais estão presentes as novas tecnologias, notadamente aquelas que se valem do uso da rede mundial de computadores e os serviços notariais e de registros públicos, com a finalidade de enfrentar a corrupção.

A investigação apresenta como pano de fundo os temas da corrupção, da governança, das novas tecnologias e os serviços notariais e de registros públicos. Por essa razão far-se-á inicialmente uma abordagem acerca da corrupção e das patologias corruptivas e na sequência a abordagem será sobre governança. Posteriormente abordar-se-á o tema das inovações tecnológicas no âmbito da gestão pública e na sequência os serviços notariais e de registros públicos. E, por fim, responder às indagações presentes na proposta investigativa.

Da corrupção e das patologias corruptivas

Embora não seja um fenômeno recente, porque ao longo da trajetória humana foi objeto de reflexão filosófica em Aristóteles, Platão, Kant entre outros (Leal, 2013), é inegável que no século XXI a corrupção atingiu um grau de sofisticação e complexidade numa dimensão global, dantes nunca visto. Certamente vários fatores contribuíram para a formação do cenário atual, dentre os quais a liberalização da econômica e da política a partir dos anos 80, especialmente nos países periféricos localizados na América Latina e a Ásia, assim como nos países do Leste-Europeu e na Rússia.

Nesta perspectiva, a

corrupção tem evidenciado ao longo do tempo faces multisetoriais e capacidade de expansão infinita na rede de relações sociais e institucionais, públicas e privadas, do cotidiano, nos últimos tempos ganhando maior notoriedade em face da difusão e redifusão

mediática tradicional (jornais, televisão, rádio) e alternativa (blogs, twitters, facebooks, redes sociais, etc.), não se extraindo daí, em regra, análises, diagnósticos e prognósticos mais aprofundados de suas causas e conseqüências. (Leal, 2013:14)

Por isso ela se apresenta como um problema social, ético e jurídico, ainda que possa apresentar transversalmente implicações de ordem econômica, porque ela se caracteriza de um lado, por um desvirtuamento comportamental ético e, por outro, como uma atuação no plano da ilegalidade do agente público provocando malefícios à boa gestão da Administração Pública e corroendo as instituições democráticas, tal qual um vírus nefasto que agride um organismo.

Em princípio todo ato qualificado como corrupção, resulta de uma ação ou omissão contrária à lei, ao Direito e ao conjunto axiológico que estabelecem as diretrizes da organização política e jurídica de determinada sociedade. Todavia, como já foi referido, a corrupção é um fenômeno multisetorial e multifacetário, o que exige reflexões transdisciplinares, para efeitos de compreensão e a adoção de mecanismos de contenção.

Quando o ato comissivo ou omissivo tem conseqüências no âmbito da sociedade é chamado de fato social e interessa à Sociologia, como ocorre com a corrupção, porque está instalada nas relações sociais. No campo ético a corrupção se caracteriza pelo desvio de conduta em relação às normas éticas que orientam a democracia, o bom governo e a boa administração pública em sentido amplo. Em síntese é possível afirmar que a corrupção é um fenômeno complexo e interdisciplinar porque apresenta elementos que devem ser analisados no âmbito subjetivo, relacional, normativo e socioinstitucional porque atinge os campos da ética, da filosófica, da política, do direito, da sociologia, etc.

A palavra corrupção provém do latim *Corruptio*, o que significa corrompimento, decomposição, devassidão, depravação, suborno, perversão, peita. Todavia, nem sempre a corrupção assume uma conotação negativa, quando se trata, por exemplo, da corrupção de uma língua para o desenvolvimento de outra. É justamente o que ocorreu com quando o latim foi corrompido e surgiram outras línguas, dentre as quais se destaca o português de Portugal que por sua vez foi mais corrompido e resultou na língua portuguesa falada e escrita no Brasil.

Esclarece-se que determinadas condutas que hoje são consideradas corruptas como, por exemplo, a peita, o nepotismo e o peculato não tinham essa conotação até há pouco tempo atrás em termos históricos, considerando que

a peita estava instituída como um pacto entre os fidalgos e a plebe nos regimes monárquicos para garantir o pagamento de tributos do povo aos nobres; o nepotismo era reconhecido como um princípio de autoridade da Igreja na Idade Média, segundo o qual os parentes mais próximos do Papa tinham privilégios sociais aceitos pela sociedade da época; o termo peculato, originalmente, indica que o gado constituía a base da riqueza de determinados grupos sociais privilegiados e, posteriormente, a expressão “receber o boi” passou a ser usada para designar “troca de favores”, pois o gado servia como uma forma de moeda em certas regiões rurais. (Andrioli, 2006)

Especificamente em relação à esfera estatal, a corrupção indica o uso ou a omissão, pelo agente público, do poder que a lei lhe outorgou em busca da obtenção de uma vantagem indevida para si ou para terceiros, relegando a plano secundário os legítimos fins contemplados na norma. Desvio de poder e enriquecimento ilícito são elementos característicos da corrupção. (Garcia; Alves, 2008, p. 7)

Para alguns, como Renato Janine Ribeiro, não existe corrupção sem uma cultura de corrupção, porque “os costumes funcionam como cimento de obediência, como linguagem comum pela qual nos entendemos, pela qual constituímos nossa coisa pública, no caso republicano, ou nossa contrafação da república, quando a corrupção se generaliza” (Ribeiro, 2000:167). Entende-se por cultura da corrupção a aceitação, ainda que tácita e apenas de uma parcela da população, considerável, todavia, de comportamentos desonestos com vistas a tirar vantagens indevidas.

Considerando que é apenas uma parcela da população que aceita comportamentos corruptivos, qual é o tamanho, a importância e a capacidade de reação da parcela da sociedade que não aceita comportamentos corruptivos? Esta é uma indagação para a qual não se tem uma resposta objetiva. Supondo que a maior parte da sociedade não se coaduna com comportamentos corruptivos, os instrumentos disponíveis no âmbito institucional são suficientes e, sobretudo eficazes? As instituições responsáveis pelos controles estão efetivamente descontaminadas desta cultura e, por isso, atuam com ênfase total no controle da corrupção? São indagações importantes para as quais também não se têm uma resposta pronta, nem elementos confiáveis disponíveis para a construção da resposta.

Se considerarmos cultura –no âmbito das ciências sociais– como uma construção social, fundada no conjunto de ideias, valores, comportamentos, etc.,

então pode-se afirmar que a corrupção não é algo conatural ao homem, ou seja, o homem não nasce corrupto pelo fato de ser humano. Ele aprende a ser corrupto! Se ele aprende, pode desaprender ou não aprender. Por isso a necessidade dos mecanismos preventivos e curativos para o enfrentamento das patologias corruptivas.

Para outros, como Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves, a corrupção reside na ausência de uma consciência coletiva acerca da honestidade com o trato da coisa pública, porque nem sempre a população pede a punição dos envolvidos em fatos qualificados como corrupção, em razão da fragilidade de padrões éticos.

A corrupção está associada à fragilidade de padrões éticos de determinada sociedade, os quais se refletem sobre a ética do agente público. Sendo, este, normalmente um mero “exemplar” do meio em que vive e se desenvolve no contexto social em que a obtenção de vantagens indevidas é vista como prática comum dentre os cidadãos, em geral, certamente fará com que idêntica concepção seja mantida pelo agente nas relações que venha a estabelecer com o Poder Público. Um povo que preza a honestidade terá governantes honestos. Um povo que, em seu cotidiano, tolera a desonestidade e, não raras vezes, a enaltece, por certo terá governantes com pensamento similar. (Garcia y Alves, 2008, pp. 8-9)

A ética é o campo de reflexão sobre o que queremos ou devemos fazer e a justificação daquilo que pensamos e dizemos. Para José Manuel Santos “O objetivo da ética não é conhecer o estado do mundo e das coisas, mas saber como viver ou como agir” (Santos, 2012, p. 31). Todavia, isso não significa que a tarefa da ética se confunde como uma orientação mecânica do agir, porque inclui a necessária justificativa de uma determinada maneira de agir (Santos, 2012, p. 34).

Embora a ética muitas vezes é tomada como sinônimo de moral, uma boa parte dos autores que estudam a ética distinguem-se da moral. Consideram a ética como a reflexão filosófica sobre a moral e a moral o objeto da reflexão ética. (Santos, 2012, p. 39) A reflexão ética tem como uma de suas pretensões encontrar a justificativa racional para determinado comportamento. Portanto, a pretensão da ética não é simplesmente estabelecer regramentos morais, mas regras morais que possam justificar o agir ou o não agir no âmbito das relações mundanas.

Todos os povos têm suas tradições, seus valores morais e em alguns momentos a reflexão ética sobre os valores morais é mais acentuada do que em

outros momentos, notadamente, quando os valores morais não atendem mais as necessidades em termos comportamentais, causando um mal-estar, o que pode ter várias causas. Uma das causas pode ser a sobreposição dos valores relacionais ao ter, em detrimento aos valores orientadores do ser; a perda da crença em normas e valores herdados dos antepassados e que perderam a credibilidade, porque não conseguem mais responder à questão do porquê? E, também, em face da evolução imanente das culturas e das crenças individuais ou coletivas. (Santos, 2012, pp. 35-36)

Uma causa possível reside no facto de os actores sociais se orientarem prioritariamente por valores de “sucesso” social –acumulação de riqueza, estatuto social, carreira, etc.–, e secundarizam valores de carácter moral ou ideais éticos para se concentrarem na realização de objetivos puramente materiais. (Santos, 2012, pp. 34-35)

É inegável que nos tempos atuais uma boa parcela dos atores sociais se orienta por valores relacionados ao sucesso social, à acumulação de riqueza e ao consumismo, muitas vezes em detrimento dos valores de carácter moral ou ideais éticos. É a sobreposição dos valores orientadores do ter sobre os valores morais e padrões ético-comportamentais do ser. Talvez aí resida uma das causas da corrupção, porque o fim da corrupção, ordinariamente, é tirar proveito que ao final das contas lhe proporcione o gozo de “sucesso social” e/ou material.

Talvez uma das causas permissivas da formação de uma cultura da corrupção, seja pela não observância dos padrões éticos pelos Governos e as Administrações Públicas e, também em boa parte, a impunidade aos malfeitores da coisa pública. Primeiro, porque se o Governo e a Administração Pública procedem de tal forma, porque eu não posso agir também assim? Ademais, “não dá nada”, ou seja, raciocina com a hipótese da impunidade. Tudo isso “está ligado a uma dinâmica de comportamento social cuja lei é a *mimesis*, imitação do que ‘se faz’” (Santos, 2012, p. 35).

Todavia, alerta o autor, a lei da *mimesis* social nunca é absoluta. “Mesmo perante comportamentos de massa, há sempre quem se inquiete e se questione se o que fazem ‘os outros’ é de facto o que se deve fazer, se as prioridades do sucesso (material) são de facto a prioridade da vida” (Santos, 2012, p. 35). Esta parece ser uma das inquietudes que vão se revelando aos poucos no Brasil, diante descobertas de corrupção e das vantagens materiais que alguns atores sociais conseguiram nestas “empreitadas”.

A corrupção envolvendo agentes públicos ordinariamente está localizada na interface entre o setor público e o setor privado e, nessa perspectiva, pode ser classificada como política ou burocrática. A política tem o seu *locus* nos altos níveis hierárquicos, enquanto que a burocrática habita os espaços onde se processam as atividades burocráticas cotidianas, como por exemplo, quando um servidor público recebe propina para deferir uma licença que não poderia ser deferida.

Para Ricardo Letizia Garcia *apud* Bruce E. Gronbeck a corrupção política pode ser conceituada como aquela que “se situa no largo espectro de patologias políticas, sendo estas atos e intenções que violam as leis, procedimentos e expectativas ideológico-culturais de um sistema político” (Garcia, 2003); Ainda para Garcia *apud* Rose-Ackerman “a corrupção política ocorre quando a formulação política e a legislação são talhadas para beneficiar políticos e legisladores, por isto a corrupção política está relacionada aos níveis mais altos da hierarquia governamental”.

De acordo com Garcia *apud* McMullan a corrupção burocrática pode ser conceituada como aquela que

surge quando o agente público corrupto aceita dinheiro ou equivalente a dinheiro para fazer algo que é seu dever fazer de qualquer forma, ou que é seu dever não fazer; ou, ainda, aquele que exerce um poder legítimo por razões impróprias. (Garcia, 2003)

A despeito de ocuparem o mesmo *locus* que é a esfera pública, a corrupção política se situa predominantemente na esfera governamental, onde são tomadas as decisões de natureza política no âmbito de uma maior discricionariedade, enquanto que a corrupção burocrática se localiza predominantemente na esfera administrativa, cujas decisões afetam direta e concretamente os interesses e direitos dos cidadãos.

Embora se faça a distinção conceitual entre as duas formas de corrupção, a política e a burocrática, enfatiza-se, de um lado, que ambas têm uma característica comum, que é a natureza ilegal da apropriação de renda e do uso da função pública para fins privados; e de outro, que os agentes políticos e administrativos se corrompem no momento da escolha que devem fazer. Se estiverem comprometidos com os padrões éticos que orientam a boa administração pública, se afastarão da corrupção, todavia, se a escolha for orientada para outros fins, é grande a possibilidade de ocorrer a corrupção.

O problema é que a política, sob o ponto de vista das disputas eleitorais e de governança, é pautada, em regra, não pela razão teórica do homem virtuoso que está mais compromissada com a moral e a ética do dever ser, mas à razão prática e pragmática dos fins imediatos de projetos institucionais, pessoais e corporativos, o que contamina a virtude cívica cidadãos e vicia a legitimidade de determinados modelos e experiências da democracia representativa, haja vista a ausência de consensos em torno de valores e princípios que a sustentem. (Leal, 2013, p. 22)

O que afasta ou coloca o agente público no cenário de relações corruptivas, são as escolhas, porque as possibilidades dessas são infinitamente maiores do que as escolhas que ele pode fazer. De um lado existe uma demanda pública a ser atendida e o conjunto de regras e princípios que orientam a ação legítima para alcançá-la; de outro existe um universo de possibilidades que potencializam escolhas estranhas ao interesse público, mas que podem satisfazer interesses individuais e imediatos do agente público.

Por isso o servidor público é uma peça importante no processo de controle e combate da corrupção. Não bastam regras estabelecendo formas de contratar e de licitar para a administração pública. É preciso fazer com que os princípios da moralidade, publicidade, transparência, legalidade, etc., sejam observados pelo servidor público. É preciso estabelecer, além da ética pública, uma ética do servidor. Impor a ele a responsabilidade pelos seus atos, porque ele é uma longa *manus* da Administração, agente operativo dos atos, fatos e negócios jurídicos.

A interface entre a Administração Pública e o interesse público, deve ser mediada por uma ética da função pública, que para Jaime Rodriguez-Araña “la Ética de la función pública es la ciencia del servicio público en orden a la consecución del bien común, del bien de todos haciendo, o facilitando, el bien de cada uno de los miembros de la sociedad”. (Rodrigues-Araña, 2001, p. 30)

Considerando que é por meio da função pública que ocorre a materialização do interesse público, a ética pública “señala principios y valores deseables para ser aplicados en la conducta del hombre que desempeña una función pública” (Baudista, 2009, p. 32). Nesta perspectiva impõe-se a construção de diretrizes orientadoras da função pública, baseados no conjunto de princípios e objetivos fundamentais.

Para Rogério Gesta Leal, “é preciso contar com diretrizes públicas comportamentais específicas para que aqueles princípios e valores sejam ma-

terialmente observados e efetivados, sob pena de esvaziá-los no plano pragmático e cotidiano das administrações públicas em geral” (Leal, 2013, p. 59).

A busca por diretrizes éticas no âmbito da função pública é, também, preocupação da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico, OCDE, porque muitos países sofreram uma sensível defasagem de confiança nas Administrações Públicas, em particular, nos responsáveis pela tomada de decisões, provocando um “déficit de confiança”. Em face disso, surgiram os seguintes questionamentos:

*¿Están decayendo los principios generales o es que las faltas e incluso los meros errores resultan ahora más visibles? ¿El problema es realmente el mal comportamiento o la falta de indicadores y pautas de buen comportamiento? ¿O se trata simplemente de un desfase entre los valores y sistemas tradicionales que rigen el comportamiento de los funcionarios y las modernas funciones que se les atribuyen?.*²

Por isso os governos dos países da OCDE

*sienten la necesidad de reaccionar ante esta situación, con independencia de sus planteamientos sobre las causas o la gravedad del problema. La ética y los principios en la vida pública se han convertido en una importante cuestión de interés público en estos países, interés que se refleja en la variedad de intentos de ‘limpiar’ la vida pública incluida la revisión de los sistemas de gestión ética y de comportamiento de los funcionarios.*³

Esclarece-se que o agente público está sujeito a responsabilidades no exercício da função pública, todavia, é necessário criar medidas preventivas e curativas para a corrupção, por meio de mecanismos que de um lado assegurem todos os direitos e prerrogativas do servidor e, de outro, medidas preventivas e curativas que imponham ao servidor público a observância dos princípios jurídicos e éticos que orientam a função pública e, também, os objetivos fundamentais.

² Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico-OCDE. *La Ética en el servicio público, cuestiones y prácticas actuales*. Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas/Instituto Nacional de Administración Pública-INAP. Disponible em: [<http://www.inap.org.mx/portal/images/RAP/la%20etica%20en%20el%20servicio%20publico.pdf>] Acesso em 12/12/2015.

³ Ídem.

A corrupção que outrora tinha suas causas predominantemente localizadas no interior de cada organização política e burocrática, atualmente com o gradativo afrouxamento das fronteiras e o avançar das comunicações no âmbito da globalização, algumas organizações tomaram contorno internacional e se utilizam da corrupção para cooptar as instituições políticas e burocráticas em seu benefício.

Os grupos criminosos precisam do Estado para se fortalecer e atingir seus fins empresariais e inicialmente não têm por finalidade desconstituir o Estado, mas se valer de suas deficiências de controle para tirar proveito. Todavia, o fortalecimento das instituições criminosas e o uso da corrupção como instrumento de infiltração no interior das instituições políticas e burocráticas pode ameaçar a sobrevivência do próprio Estado.

A deflagração da conduta lesiva ordinariamente se dá por grupos de pressão que atuam junto à Administração Pública ou por agentes públicos que vendem dificuldades no exercício de suas funções públicas para obter vantagens privadas. A iniciativa não é exclusividade de grupos econômicos que têm interesse em tirar vantagens nos negócios com a Administração Pública, porque muitas vezes a pressão por um ganho privado vem do âmago da Administração Pública.

Sob a ótica dos grupos econômicos que atuam em um meio reconhecidamente corrupto e contratam com a Administração Pública veem na corrupção um instrumento de competitividade, ou seja, a competitividade pode ser reforçada por meio do pagamento de propina. Em contrapartida aqueles que não se valem do mesmo instrumento ficam aliados dos negócios e, por consequência, da possibilidade de obter lucros.

A ausência de uma postura ética firme da Administração Pública, sintonizada com os valores que informam a Democracia, o bom governo e a boa administração, pode estimular um meio ambiente fraudulento e corrupto na seara das compras e contratações gerando uma competitividade às avessas. Ao invés de a competitividade se dar em face do preço do bem contratado, ela se dá no âmbito das propinas, ou seja, quem paga a maior “comissão” contrata com a Administração Pública.

O custo da corrupção certamente integra o preço do objeto contratado, o que pode acarretar: a1) o preço final do objeto fica mais caro que será suportado pela sociedade com mais sacrifício; a2) o contratado deixa de cumprir os requisitos técnicos e ou não realiza a melhor execução o que certamente vai implicar em um aumento dos custos de manutenção que também serão arcados pela sociedade.

Além dos efeitos nos custos e nos efeitos dos objetos contratados pela Administração Pública envolvendo corrupção, convém destacar que ela não existe apenas e tão somente no âmbito da contratação da Administração Pública com a iniciativa privada. Ela pode se fazer presente para permitir ascensão ao poder por meio de repasse de recursos financeiros aos partidos políticos, o que poderá ocorrer por meio de doações de recursos da iniciativa privada em favor de partido(s) político(s).

Neste caso a corrupção tem duas finalidades distintas: uma é a de levar determinado(s) partido(s) ao centro do poder e a outra é de tirar proveito quando este partido estiver no poder. Há uma relação dialógica que beneficia as duas partes, partido político e particular em detrimento do interesse público.

No plano interno a corrupção pode ocorrer, também, quando o governo libera repasse de verba pública às vésperas da eleição para angariar votos; quando realiza obras públicas com nítida intenção de promoção político-partidária; quando admite correligionários para ocupar cargos em comissão visando proveito eleitoral ou para promoção da busca da promoção pessoal no exercício da função; quando libera verbas públicas que beneficiam os eleitores dos parlamentares votar de acordo com os interesses do governo, entre outras.

Outro fato grave que corrompe os valores da democracia e das instituições políticas ocorre quando o Poder Legislativo, que é o responsável pela produção das regras formais em consonância com os princípios e valores da Constituição, aprova leis de modo a inviabilizar a apuração e a punição dos atos de corrupção, normalmente encobertas com a retórica de que buscam aperfeiçoar a legislação. (Garcia y Alves, 2008, p. 11)

Pelo exposto percebe-se que a corrupção vai muito além de meros atos de desonestidade, ferindo o princípio da moralidade. Ela é atualmente sistêmica e transcende as fronteiras dos Estados, projetando-se para todos os quadrantes, destruindo os necessários níveis de confiança e prejudicando a concretização dos direitos fundamentais. Por essa razão ela passou a ser considerada como um fenômeno patológico (Leal, 2013), porque corrói a tessitura relacional entre Estado, Administração Pública e sociedade. Por isso não se trata —com ações preventivas e curativas— fundadas em soluções mágicas, imediatas e midiáticas, porque tais questões reclamam mudanças profundas em hábitos e costumes culturais, políticos e institucionais. (Leal, 2013, p. 33).

Talvez uma democracia mais participativa e deliberativa responda de forma mais legítima a este problema da corrupção, envolvendo a Sociedade Civil

como protagonista primordial à sua ocorrência, porque “a corrupção do corpo político, significa impedimento, restrição ou desvirtuamento da vontade soberana do povo, introduz o reino dos privilégios ao acesso a direitos e a deveres e devasta o interesse público pela força do privatismo e do particularismo”. (Leal, 2013, p. 81)

Concluída a abordagem, ainda que superficial, do fenômeno da corrupção, far-se-ão algumas considerações sobre as inovações tecnológicas, em particular as tecnologias de informação e Comunicação (TICs) que promoveram e continuam promovendo transformações importantes na Administração Pública, especialmente na chamada Era Digital, com os Governos Eletrônicos e Governos Abertos

Inovações tecnológicas no âmbito da gestão pública

Ao longo da história o homem foi produzindo ondas tecnológicas que modificaram o modo de viver, de se comunicar, de se relacionar. A título de exemplificação, nos anos 1900 a química foi a responsável pela inovação; nos anos de 1930 foi a vez da física; nos de 1960 a tecnologia da informação e nos anos 2000 a biologia. Cada uma dessas inovações tecnológicas permitiu uma alavancagem na vida e nas organizações. As inovações Tecnologias da Informação (TI) produziram duas importantes ondas de inovação na administração do Estado.

A primeira está relacionada ao que se pode chamar de tecnologias analógicas e ao desenvolvimento da computação de grande porte (caracterizada por transistores e circuitos integrados, computadores de grande porte, o uso de meio magnético para armazenamento e linguagens de programação lineares e estruturadas); a segunda, relacionada com a revolução digital (associada ao advento da microcomputação, interface gráfica, Internet e linguagens de programação orientadas a objetos e lógicas) (Cepik et all, 2010, p. 11)

As inovações tecnológicas, no âmbito das Tecnologias da Informação e da Comunicação, vêm avançando em ritmo acelerado e, por consequência, modificando os processos produtivos e de gestão, tanto na seara privada como pública. “Esse processo evolutivo pode ser segmentado e estudado a partir de quatro eras: a era do mainframe, a era da microcomputação, a era da Internet e, hoje, a Era Digital. (Cepik et all, 2010)

As tecnologias de informação e Comunicação (TICs) na Era Digital, permitem “acessar e trabalhar a informação a partir dos mais diversos dispositivos e há ampla criação e compartilhamento de informações por diversos e distintos atores” (Holden, 2007) pressupostos necessários para que a TI assumissem a função de ferramenta fundamental para a transformação da administração pública, deixando de ser objeto apenas de gestão para ser objeto de governança. (Cepik et all, 2010)

Por essas razões, recentemente as novas tecnologias de informação, notadamente da Era Digital, provocaram modificações na natureza e no modo de funcionamento da democracia, do governo e do próprio Estado, porque ‘El Estado devbe prepararse para responder al nuevo ciudadano que está emergiendo: mas inividualista, más autossuficiente y exigente –The Net Generation, al decir de Dan Tapscot– como consecuencia de um acceso a información global em tempo real que no há tenido precedentes em la historia de la humanidad’ (Calderon apud Tello et all, 2013, p. 149).

A Administração Pública do século XX foi a burocrática e essa sofreu duas ondas de reforma na década de 1990: o Novo Gerencialismo Público e a Administração Pública Societal-SPA. Com a ampliação e popularização das Tecnologias de Informação e da Comunicação, surgiu a Governança da Era Digital-DEG. Estas doutrinas que de alguma forma representam tipos ou estágios sequencias na história recente da governança de TI. (Cepik et all, 2010)

O Novo Gerencialismo Público-NPM, teve como foco principal a eficiência e, nesse sentido tem a sua atuação orientada por metas, objetivos e indicadores de êxito, ou seja, adotando padrões econômicos do setor privado. Porém, as estratégias do setor público diferem das estratégias do setor privado, por que o valor público está relacionado ao atendimento de objetivos projetados no âmbito das políticas públicas e pela prestação de serviços públicos, enquanto que o valor privado decorre em boa parta da eficiência administrativa.

Os adeptos do Novo Gerencialismo Público-NPM acreditavam que seria possível adaptar ao setor público os mecanismos operacionais utilizados no âmbito da gestão privada, notadamente os mecanismos de gestão por resultados, gestão por processos, indicadores de desempenho, reorganização, gestão por competências, e adoção das TIC para a transformação organizacional necessária, razão pela qual, valorizava a gestão de recursos de informação.

O NPM estabeleceu a competição no setor público, de modo que as novas formas de aquisição e a maior competição entre fornecedores

permitissem que os recursos públicos fossem alocados de maneira mais eficiente, através de processos competitivos e não mais a partir de decisões hierárquicas (Dunleavy et all, 2005). Este movimento promoveu a separação da prestação e da produção de serviços e bens públicos, de modo a ganhar eficiência através da competição e de contratos de curto prazo mais flexíveis – interna e externamente ao setor público (Hughes, 1998). Promoveu-se, assim, a privatização de algumas áreas antes sob responsabilidade do setor público (Criado, Ramilo e Salvador, 2002), reduzindo as áreas nucleares da administração pública (Dunleavy et all, 2005). (Cepik et all, 2010, p. 19)

Numa etapa mais recente, surge a Administração Pública Societal-SPA no Brasil, com a finalidade de

romper com a forma centralizada e autoritária de exercício do poder público (...) como um projeto político que procura ampliar a participação dos atores sociais na definição da agenda política, criando instrumentos para possibilitar um maior controle social sobre as ações estatais e monopolizando a formulação e a implantação de ações públicas. (Paes de Paula, 2005, p. 39)

A Administração Pública Societal (SPA) está fortemente vinculada à criação e desenvolvimento das Organizações Não Governamentais (ONGs), esferas públicas não estatais que, entende-se, não dependem do suporte da representação política tradicional para mediar a ação política direta dos cidadãos (Genro, 1997, *apud* Paes de Paula, 2005). Aqui, defendem-se a cogestão e a participação dos cidadãos nas decisões públicas, de maneira tanto a empoderar os atores sociais nos processos de tomada de decisão na esfera estatal, quanto a responsabilizar instituições e atores envolvidos no tocante à realização das deliberações adotadas no processo. (Cepik et all, 2010, p. 21)

No contexto da SPA uma das ideias nucleares é governança responsiva, caracterizada pela “relação de empoderamento entre os cidadãos e o Estado; seus princípios orientadores são a responsabilização, a transparência e a participação [e] a responsividade” (Braga et all, 2008, p. 8). Governança responsiva é aquela que facilita as transações e os fluxos relacionais entre a Administração Pública e a Sociedade, razão pela qual, o foco da

Administração Pública societal é a participação dos cidadãos nas tomadas de decisões relacionadas com o interesse público. Nesta perspectiva,

desponta em paralelo com formas inéditas de pensar e agir, apoiadas nas modernas TIC, tornando possível um processo de decisão mais informado e transparente. Além disso, o uso dessas tecnologias permite uma interface governo-cidadão de mão dupla, via sistemas de comunicação eletrônica e transações seguras no fornecimento de serviços e integração interorganizacional, possibilitando ao usuário resolver múltiplos problemas em um único ponto de acesso virtual, com implicações na responsividade e responsabilização governamentais (Braga et all, 2008, p. 8).

Hoje fala-se na Era Digital, em face da qual, a Administração Pública trabalha ou pode trabalhar na perspectiva da Governança da Era Digital-DEG. A Governança Digital é um dos efeitos do uso da rede mundial de computadores, do e-mail, da Web e da TI em geral, que uma nova doutrina para a Administração Pública, onde as TIC desempenham um papel fundamental na busca pela ampliação da eficácia da administração pública.

O papel das Tecnologias de Informação e Comunicação é vital para o novo modelo, uma vez que permitem não apenas a melhor alocação dos recursos públicos e a intercomunicação entre os órgãos governamentais e atores sociais, mas também o redesenho de processos de governo, de modo a atender as necessidades dos usuários e a ampliar os meios de acesso aos serviços públicos e à própria Administração. (Cepik, et all, 2010, p. 22)

Neste cenário em que não se busca somente o foco na eficiência, como ocorreu com o Novo Gerencialismo Público, ou apenas o foco principal na participação, como se deu na Administração Pública Societal-SPA, mas se busca, também, a eficácia, as Tecnologias de Informação e Comunicação-TICs são justamente o elemento unificador e, ao mesmo tempo, diferenciador entre o novo modelo de administração do setor público e o modelo gerencialista, porque a nova doutrina de administração pública delega às TIC e aos profissionais de TI um papel central e transformador. (Cepik et all, 2010, p. 23)

Ainda que a abordagem é superficial, é possível ter-se uma ideia das transformações pelas quais a Administração Pública vem passando e, em boa

parte, se devem às Tecnologias de Informação e Comunicação que contribuíram para que se estabeleça uma nova lógica no âmbito da Administração Pública, em particular, com a aproximação e o compartilhamento das decisões entre Estado e Sociedade.

E nessa perspectiva, a governança pode servir como um dos meios de prevenção e correção da corrupção, notadamente a governança eletrônica ou digital, cujo foco está voltado para a cidadania, porque viabiliza uma participação maior do cidadão e, ao mesmo tempo, oferece mecanismos ágeis e eficazes para a transparência da Administração Pública.

Da governança como meio preventivo e curativo da corrupção

O artigo primeiro da Constituição brasileira dispõe que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal e constitui-se em Estado Democrático de Direito, com fundamento nos princípios da soberania, cidadania, dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa. Por ser um Estado democrático, todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos da Constituição.

O Estado brasileiro tem como objetivos fundamentais, construir uma sociedade livre, justa e solidária, garantir o desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais e promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. Nesta perspectiva, todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se não apenas aos brasileiros, mas também aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade.

A organização político-administrativa brasileira compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, portanto, uma administração pública em várias esferas, que atua direta e indiretamente e está sujeita à obediência aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

É neste contexto que deve se pensar a governança, comprometida com os valores, princípios, objetivos e direitos fundamentais na perspectiva de um Estado Democrático de Direito. Por isso, Maria Helena de Castro Santos parte do

pressuposto de que, “no Brasil pós-constituente, qualquer que seja a extração ideológica de um governante, a ele se colocarão os mesmos desafios, com pequena margem de manobra no que se refere às soluções propugnadas” (Santos, 2001, p. 4)

A despeito da pouca margem de manobra que os governos têm, é certo que fatores internos e externos impõe mudanças governativas, com a finalidade de instrumentalizar o Estado e, em particular, a Administração Pública de mecanismos mais eficazes e eficientes para atender às demandas impostas pela Constituição e almeçadas pela sociedade. Nesta perspectiva, impõe-se o conserto do Estado e da Administração Pública, com a finalidade de resgatar a dívida social, sem se afastar do paradigma democrático.

O desafio, neste contexto, é a construção de coalizões democráticas de sustentação do governo com a expansão da participação e diversificação das formas de representação de interesses. Por isso a discussão contemporânea sobre o novo Estado tem se preocupado com os requisitos políticos, sociais, organizacionais e gerenciais que o tornem eficaz e eficiente, capaz de enfrentar os desafios que se impõem e os dilemas que se apresentam. (Santos, 2001, p. 6)

Esta é uma ideia que surge, em 1992, num documento do Banco Mundial denominado *Governance and Development*, após as experiências malsucedidas no âmbito dos programas de ajuste estrutural durante os anos 1980, quando então o Banco Mundial passou a priorizar fatores políticos como a legitimidade governamental e o papel dos grupos de pressão. Ocorreu um deslocamento de prioridades que antes estavam direcionadas para programas de ajuste estrutural e nos 1990 passaram a ter o foco na reforma do Estado, com vistas a qualificar a Administração Pública e fortalecer a sociedade civil.

Em linhas gerais, a agenda de políticas do Banco Mundial deslocou-se das reformas macroeconômicas strictu sensu para as reformas do Estado e da administração pública objetivando promover a “boa governança” e a fortalecer a sociedade civil. Por outro lado, o Banco também vem enfatizando a necessidade de dar conta dos custos sociais do ajuste estrutural e de reduzir a pobreza, conferindo grande prioridade à reestruturação dos serviços sociais, com o objetivo de incrementar a equidade e a eficiência (Borges, 2003).

Nesta perspectiva o Banco Mundial estabeleceu quatro dimensões-chave para a boa governança: administração do setor público; quadro legal; participação e accountability; e informação e transparência. A primeira tem como meta a

sustentabilidade econômica e a eficiência na prestação dos serviços públicos; a segunda tem como meta o fortalecimento do princípio da legalidade, com a finalidade de aumentar a segurança jurídica; a terceira e a quarta dimensões têm relação direta com a noção de boa governança, porque dizem respeito a questões de transparência e participação.

Essas duas dimensões, consideradas fundamentais para aumentar a eficiência econômica, envolvem a disponibilidade de informações sobre as políticas governamentais, a transparência dos processos de formulação de política e alguma oportunidade para que os cidadãos possam influenciar a tomada de decisão sobre as políticas públicas ((World Bank, 1992, p. 0)

Com base nestas dimensões a expressão *governance*, que não é um conceito jurídico, surge em 1992, num documento do Banco Mundial denominado *Governance and Development*, definida como sendo “o exercício da autoridade, controle, administração, poder de governo”, que de acordo com Eli Diniz tinha “em vista aprofundar o conhecimento das condições que garantem um Estado eficiente” (Diniz, 1995:400). Para o mesmo autor “tal preocupação deslocou o foco da atenção das implicações estritamente econômicas da ação estatal para uma visão mais abrangente, envolvendo as dimensões sociais e políticas da gestão pública” (Diniz, 1995, p. 400).

Oi seja “is the manner in which power is exercised in the management of a country’s economic and social resources for development”. A noção de good governance vem intrinsecamente associada à capacidade governativa: “[Good] governance is central to creating and sustaining an environment which fosters strong equitable development, and it is an essential complement to sound economic policies” (Santos, 2001, p. 7).

A boa governança é a essência da governança e, por isso, é fundamental para a criação e manutenção de um ambiente que favoreça o desenvolvimento social e econômico de forma equilibrada e sustentável. A noção de Estado Democrático de Direito, que tem como fundamento legitimador o conjunto de princípios, objetivos fundamentais e a dimensão social, não permite uma atuação estatal que não esteja em sintonia com os princípios de participação, *accountability*, informação e transparência.

Nesta perspectiva a good governance passa a ser requisito indispensável de um desenvolvimento sustentado, que incorpora ao

crescimento econômico, equidade social e direitos humanos, ou seja, associa os pré-requisitos do bom governo à democracia. Uma vez garantida a retomada do crescimento econômico, o desenvolvimento político, vale dizer, o desenvolvimento de instituições democráticas, e a equidade social fluíram naturalmente. (Santos, 2001, p. 7)

Mas como a doutrina trata da conceituação de *governance*? Primeira observação a ser feita é a de que a palavra governança tem significado plurívoco; segundo, embora tenha relação com a governabilidade, com ela não se confunde. Apenas a título de exemplo, a expressão “governança corporativa”, é largamente empregada na Administração de Empresas, mas pode também significar a gestão de políticas públicas com a participação da sociedade, aceita adjetivos como a governança digital, como ver-se-á adiante, entre outros.

A expressão governabilidade está mais sintonizada com a dimensão estatal do exercício do poder, porque de acordo com Melo e Diniz refere-se “às condições sistêmicas e institucionais sob as quais se dá o exercício do poder, tais como, as características do sistema político, a forma de governo, as relações entre os poderes, o sistema de intermediação de interesses”. Para Luciano Martins, o termo governabilidade refere-se à arquitetura institucional, distinto, portanto de governança, basicamente ligada à performance dos atores e sua capacidade no exercício da autoridade política (*apud* Santos, 1997, p. 9).

Segundo Alcindo Gonçalves, se observadas as três dimensões envolvidas no conceito de governabilidade apresentadas por Diniz:

capacidade do governo para identificar problemas críticos e formular políticas adequadas ao seu enfrentamento; capacidade governamental de mobilizar os meios e recursos necessários à execução dessas políticas, bem como à sua implementação; e capacidade liderança do Estado sem a qual as decisões tornam-se inócuas, ficam claros dois aspectos: a) governabilidade está situada no plano do Estado; b) representa um conjunto de atributos essencial ao exercício do governo, sem os quais nenhum poder será exercido. (Gonçalves)

Por sua vez a expressão governança tem um caráter ampliado em face da expressão governabilidade, ainda que possa englobar dimensões presentes na governabilidade, certamente transcende-a, porque contempla a formatação

político institucional e as suas dimensões finalísticas. Neste sentido, é a definição de Melo (*apud* Santos, 1997, p. 8): “refere-se ao *modus operandi* das políticas governamentais –que inclui, dentre outras, questões ligadas ao formato políticoinstitucional do processo decisório, à definição do mix apropriado de financiamento de políticas e ao alcance geral dos programas–”.

Todavia, salienta Santos (1997, p. 8) “o conceito (de governança) não se restringe, (...), aos aspectos gerenciais e administrativos do Estado, tampouco ao funcionamento eficaz do aparelho de Estado”. Refere-se a “padrões de articulação e cooperação entre atores sociais e políticos e arranjos institucionais que coordenam e regulam transações dentro e através das fronteiras do sistema econômico”, incluindo-se aí “não apenas os mecanismos tradicionais de agregação e articulação de interesses, tais como os partidos políticos e grupos de pressão, como também redes sociais informais (de fornecedores, famílias, gerentes), hierarquias e associações de diversos tipos” (Santos, 1997, p. 8).

Em síntese pode-se afirmar que a governabilidade tem uma dimensão essencialmente estatal, vinculada ao sistema político-institucional, enquanto que a governança tem como característica principal padrões de articulação e cooperação entre atores sociais e políticos e arranjos institucionais que coordenam e regulam transações dentro e através das fronteiras do sistema econômico.

Embora seja possível estabelecer a diferença entre governança e governabilidade, Santos (1997, p. 9) entende que é pouco relevante, no contexto atual, tentar distinguir os conceitos de *governance* e governabilidade, porque tanto na gênese do conceito de governabilidade como no de *governance* estão as concepções funcionalistas de *system capabilities* (capacidade do sistema política) e processo de conversão do sistema político, conforme vastamente utilizados na literatura de modernização e desenvolvimento político pré-huntingtoniana.

Por isso Souza (1997, p. 10) propõe a utilização do termo capacidade governativa em substituição aos termos governabilidade e governança. Para ela a capacidade de um sistema político deve ser vista como a capacidade em produzir políticas públicas que resolvam os problemas da sociedade, ou a capacidade dos governos de converter o potencial político de um dado conjunto de instituições e práticas políticas em capacidade de definir, implementar e sustentar políticas. Analiticamente, escreve ela, um sistema político é dotado de capacidade governativa se tiver capacidade de: a) identificar problemas da sociedade e formular políticas públicas, isto é, oferecer soluções; e b) implementar as políticas formuladas, mobilizando para isso meios e recursos políticos e financeiros necessários.

Nesta perspectiva o conceito capacidade governativa, é definido de maneira ampla, de forma a englobar tanto os aspectos operacionais do aparelho do Estado –aí incluídos os requisitos organizacionais e gerenciais– como suas dimensões econômica e política, indicando, ainda, a ambiência mais ou menos democrática do sistema político, o que permite a análise da eficiência e eficácia do Estado em ajustar a economia, redefinir seu tamanho e suas funções, resgatar a dívida social e manter-se em ambiente democrático, desafios impostos e assumidos por todos os governantes do Brasil pós-constituente. (Souza, 1997, p. 11).

Todavia, a despeito do entendimento da autora, a expressão *governance* continua a ser empregada, diferenciando-se de governabilidade, embora ambas estejam relacionadas com a palavra governar, que significa “deter uma posição de força a partir da qual seja possível desempenhar uma função imediatamente associada ao poder de decidir e implementar decisões ou, ainda, de comandar e mandar nas pessoas” (Nogueira, 2001, p. 99).

Portanto, a governança no âmbito da Administração Pública é a forma como o Governo e a Administração Pública estabelecem interlocuções legítimas com os atores sociais, para efeitos de tomadas de decisões acerca de prioridades e a utilização dos meios necessários para a elaboração e execução de políticas públicas, em sintonia com os princípios da participação, accountability, informação e transparência, sem, contudo, se afastar dos princípios, objetivos e direitos fundamentais.

A sociedade da informação caminha em direção à transparência, em parte por uma exigência cada vez maior de controle e, em parte, porque operacionalmente houve um grande avanço em face das tecnologias de informação. Para alguns a sociedade passiva vem sendo substituída por uma sociedade ativa, voltada para a transparência absoluta em todas as esferas sociais, econômicas e públicas (Chul Han, 2013, p. 11). Por isso “Quien referi ela transparência tan solo a la corrupción y a libertad de información desconoce su envergadura” (Chul Han, 2013, p. 12).

Por isso é necessário definir as esferas em que a transparência se impõe e as esferas em que a proteção é necessária para evitar que o cidadão se transforme em um elemento funcional de um sistema de controle. Tanto é que a Constituição federal assegura a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade. Todavia, a inviolabilidade não é absoluta, porque podem existir situações em que o interesse público legitima a intervenção.

A prática delituosa, por exemplo, legitima a intervenção do Estado nos direitos fundamentais à liberdade e à propriedade. O delito, nesse caso, extrapola

à esfera privada, atraindo a intervenção do Estado, porque é ele que tem o monopólio da justiça, que é o meio corretivo e punitivo, em última instância. Todavia, a legitimidade da intervenção estatal na esfera inviolável do cidadão, requer a observância do princípio do devido processo legal e da ampla defesa e contraditório.

Por outro lado, aquilo que é público por essência, como o patrimônio público –aqui tomado numa acepção que vai além da patrimonial– a transparência é conatural, notadamente no Estado Democrático de Direito, porque na esfera pública não há espaço para segredos, salvo em questões de Estado, protegidas pela própria Constituição. É direito fundamental de todo cidadão conhecer como a coisa pública está sendo administrada e isso somente ocorre se houve transparência.

Transparência não significa apenas colocar informações à disposição do cidadão, como por exemplo, publicação de dados em portais públicos e o oferecimento de serviços públicos eletrônicos. A Administração Pública precisa prestar contas aos cidadãos e aos órgãos de controle, tanto no aspecto quantitativo como qualitativo. É preciso que se materialize a *accountability*, que impõe àquele que desempenha função pública explique regularmente o que faz, como faz, por que faz, quanto gasta, a origem dos recursos e os resultados esperados.

A autoavaliação é um instrumento importante para a transparência da gestão pública, porque por meio dela a Administração Pública consegue detectar se ocorreu algum equívoco na tomada de uma decisão ou se os resultados ficaram aquém dos esperados. Nesse caso, a prestação de contas impõe explicações acerca das razões da tomada de decisão equivocada e o porquê de o resultado não estar de acordo com o esperado.

Em suma, traduz-se o princípio da publicidade na exigência de comunicação transparente à sociedade dos atos, contratos e procedimentos da Administração Pública, e funciona, no mais das vezes, como requisito para a geração de efeitos jurídicos. É requisito de eficácia e, de modo indisputável, associa-se à moralidade, embora se admita o sigilo em casos extremos de segurança ou situações em que a divulgação prévia poderia inviabilizar medidas defensáveis. Em função disso, deve a Administração Pública zelar pela ampliação da transparência em seis atos, contratos e procedimentos, exceto nas hipóteses em que o impedir o interesse público ou outro princípio topicamente hierarquizado como superior (Freitas, 2004, p. 58)

Como já foi visto, a transparência é uma das exigências impostas à Administração Pública e, também, por isso é um dos valores envolvidos na ideia de governança digital, em particular com a noção de governo eletrônico, que oferta, entrega e efetiva serviços públicos através de canais diversos (portais web, e-mails, redes sociais, SMS, etc.), estabelecendo uma interface entre o Estado e a Sociedade, cuja interação se dá por meio da participação, colaboração e a prestação de contas.

Governança Digital é uma área emergente que visa a uma aproximação entre diversos campos do conhecimento relevantes e envolvidos com o uso de Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs), incluindo aí princípios, plataformas, metodologias, processos e tecnologias digitais para a reflexão sobre e a realização de atividades relacionadas a Governo, em todas suas esferas, de forma a configurar o que tem se convencido chamar de Governo Eletrônico, E-Government ou simplesmente E-Gov. (Pimenta; Canabarro, 2014, p. 10).

A Governança Digital é instrumentalizada por Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs), que integram o conjunto de características funcionais e institucionais do Estado contemporâneo, em particular, “a forma com a qual a administração pública organiza as suas rotinas de trabalho e relaciona-se com os diversos integrantes do corpo social, dentro e fora de suas fronteiras”, assim como na “mobilização de recursos sociais, à produção de regras e adjudicação de conflitos, bem como relativas ao provimento de bem-estar e segurança para as populações correspondentes” (Pimenta y Canabarro, 2014, p. 11).

Por Governança da Era Digital – “entende-se um conjunto complexo de mudanças, no sentido de um governo mais ágil e focado no usuário, abrindo a possibilidade de que cidadãos e empresas facilmente orientem e monitorem o processamento de suas demandas e solicitações junto à administração, através do emprego das TIC” (Cepik et al, 2010, p. 23).

O conceito de governança digital não se confunde com a noção de governança da internet, que “diz respeito ao desenvolvimento e aplicação, por governos, pelo setor privado e pela sociedade civil – em seus respectivos papéis – de princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão, bem como de programas, que devem determinar a evolução e o uso da Internet” (Wagner, 2014, p. 193).

Por isso um dos pressupostos da Governança Digital é a estruturação, organização e sistematização da Administração Pública em plataformas digitais, que ofereçam não apenas uma aproximação, mas condições reais de interação participativa com a sociedade, inclusive nas tomadas de decisões. Esse cenário é denominado por alguns como Governo Eletrônico ou E-Governmente ou ainda E-Gov. (Pimenta; Canabarro, 2014, p. 10). Contudo, numa perspectiva ampliada, surge, também, a expressão Governo Aberto (*open government*) refere-se a projetos e ações que visam à promoção da transparência, à luta contra a corrupção, ao incremento da participação social e ao desenvolvimento de novas tecnologias, de modo a tornar os governos mais abertos, efetivos e responsáveis.

A existência de uma democracia eletrônica mediante um governo eletrônico obrigatoriamente fortalecerá a democracia representativa, já que, ao melhorar a participação cidadã e os mecanismos de controle sobre a representação, aumentarão as oportunidades da discussão da política e o poder da soberania sobre o Estado. (Tello et all, 2013, p. 153)

O governo eletrônico, e-governo ou, simplesmente, e-gov, significa um governo conectado à internet, seja no plano da informação, prestação de contas, ou como instrumento de acesso a serviços públicos pelo cidadão, estabelecendo a interface entre a Administração Pública e o cidadão. Para Martin Ferguson esta é a “união dos cidadãos, pessoas-chave e representantes legais para participarem das comunidades, junto ao governo, por meios eletrônicos” (Ferguson, 2002, p. 104).

O advento da Internet e as inovações tecnológicas na comunicação proporcionaram às organizações a possibilidade de migrarem seus sistemas das plataformas convencionais para sistemas com interface Web. O esgotamento da sobrevida de sistemas legados pode ser considerado, ainda, um exemplo de fator que motivou a construção de sistemas baseados na Internet, os quais conformam, na prática, o governo eletrônico. (Guimarães; Medeiros, 2005)

Governo eletrônico – diz respeito tanto à oferta e entrega efetiva de serviços públicos através de canais diversos (portais web, e-mails, redes sociais, SMS, etc.), quanto à interação em duas vias (Estado-Sociedade) habilitada por tais canais. Essa interação é o fundamento da noção contemporânea de “governo aberto”: aberto à participação e à colaboração dos cidadãos no ciclo de políticas

públicas, e capaz de prestar contas de forma pública e transparente em reforço ao controle democrático dentro e fora do Estado. (Cepik, et all, 2010, p. 22)

Neste contexto, a migração para plataformas digitais permitiu o estabelecimento de sistemas com interface Web entre a Administração Pública e o cidadão, operando o surgimento de um novo modelo de relacionamento entre a Administração Pública e a Sociedade, viabilizando a promoção de maior transparência, eficiência e eficácia na gestão da coisa pública.

A evolução da informática, dos meios de comunicação e particularmente da Internet definiu (e define cada vez mais) novos modelos para o relacionamento Estado/sociedade, configurando novas estruturas de governança. Essas novas tecnologias, portanto, teriam potencial para construir uma nova relação entre governantes e cidadãos (OCDE, 2001), pressupondo-se que possibilitam uma administração pública mais eficiente, democrática e transparente. (Guimarães; Medeiros, 2005)

Se por um lado, as novas Tecnologias de Informação e Conhecimento (TICs) já vinham contribuindo para moldar as novas plataformas de natureza digital no âmbito das Administrações Públicas; por outro, a crise econômica internacional, de 2008, “desencadeada nos Estados Unidos balançou inúmeras economias domésticas, com fortes reverberações sobre o continente europeu e alhures” (Possamai, 2014, p. 49) acelerou o processo de discussão “do papel do Estado enquanto regulador, promotor e parceiro do mercado e da sociedade” (The Economist, 2012 *apud* Possamai, 2014, p. 49).

Neste contexto, os temas “da reforma do Estado e da capacidade estatal reassumiram a centralidade na agenda política, reconhecidos os seus efeitos sobre a economia, a sociedade e a democracia” (Tilly, 2007, *apud* Possamai, 2014, p. 49). O receituário dos anos 1990, baseado na administração gerencial, com a redução, descentralização e terceirização das atividades estatais não pôs fim à discussão sobre a reforma do Estado. Neste debate ingressaram, também, as Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs).

A implementação do chamado governo eletrônico (e-gov) é apresentada como resposta à dupla demanda por modernização e democratização do Estado. O e-gov faz uso das TIC para além da automatização dos processos internos, buscando novas formas de entregar serviços públicos e comunicar-se com os cidadãos, sobretudo por meio da Internet. (Possamai, 2014, p. 49).

Nesta perspectiva muitos “autores passaram a afirmar que a progressiva adoção de TIC processaria uma mudança radical na natureza e no modo de funcionamento da democracia, do governo e do próprio Estado (e.g. Balutis, 2001; Chain et al. 2004; Bimber, 2003; Heeks, 2002; Oliver e Sanders, 2004 *apud* Possamai, 2014, p. 49). Estes autores “no extremo das visões otimistas previam que as tecnologias tornariam os governos mais racionais, eficientes e ubíquos, a ponto de tornar-se irrelevante a manutenção material das organizações governamentais (Margetts, 2010 *apud* Possamai, 2014, p. 49).

Todavia, àquela expectativa não se concretizou porque organizacionais e institucionais que impuseram freios tanto à velocidade da incorporação das novas tecnologias pelos governos, quanto à intensidade das transformações que esse processo acarretaria (e.g. Fountain, 2001; West, 2005; Kraemer; King, 2006 *apud* Possamai, 2014, p. 49). A despeito de tudo, o “fato é que as tecnologias vêm sendo cada vez mais adotadas no Estado para responder às demandas que lhe são colocadas, modificando as formas de atuação e interação interna e com a sociedade – ainda que com resultados imprevisíveis e incertos” (Fountain, 2001 *apud* Possamai, 2014, p. 49).

Neste contexto, ainda que com resultados imprevisíveis e incertos, o certo é que as discussões acerca da noção de governo aberto –Open Government–, como solução e, ao mesmo tempo, desafio para uma maior transparência de dados e ações governamentais, assim como a possibilidade de maior participação da sociedade civil nas tomadas de decisões políticas sobre a coisa pública, continua a ser feita.

As recentes discussões a respeito do governo aberto foram fortemente incrementadas pelo lançamento de uma parceria internacional com o objetivo de promover a abertura de dados governamentais, visando a maior transparência, à responsividade dos governos e a maior participação dos cidadãos, a Parceria Governo Aberto (Open Government Partnership). (Sampaio, 2014, p. 12).

O Governo de Barak Obama deu ênfase especial à ideia de um governo aberto e transparente, como um sinal de clara oposição a lógica das políticas implementadas após o ataque de 11 de setembro de 2001, por George W. Bush, emitindo “dois memorandos para lidar com o “governo aberto”, termo que foi usado tanto para um aumento da transparência governamental quanto para inovação tecnológica. (Sampaio, 2014, p. 13). “Todavia, esse documento já enfatizava o fato de que o governo aberto não seria alcançado exclusivamente

através da transparência, mas também da participação e da colaboração (Mergel, 2012; Peled, 2013; Yu, Robinson, 2012 *apud* Sampaio, 2014, p. 14).

O conceito de governo aberto “*open government*” foi atrelado automaticamente à ideia de dados abertos “*open data*”, conjugando os dois termos, o primeiro tem um significado tecnológico e o segundo filosófico. O primeiro sugere o uso de máquinas para lidar com a informação de modo eficiente e o segundo a participação e o engajamento dos indivíduos que podem compartilhar e utilizar tais dados de maneira acessível e democrática, o que implica em uma certa cultura de participação e colaboração, além de inovação. (Sampaio, 2014, p. 14). “O termo “dados abertos”, então, combinaria os dois sentidos da palavra “aberto”, tendo, portanto, um foco em informação bruta e não processada, que permitisse aos indivíduos chegarem às suas próprias conclusões através do emprego de máquinas e softwares específicos” (Yu; Robinson, 2012:189 *apud* Sampaio, 2014, p. 14).

Por Governo aberto, Parceria para Governo Aberto é uma iniciativa internacional que tem o objetivo de assegurar compromissos concretos de governos nas áreas de promoção da transparência, luta contra a corrupção, participação social e de fomento ao desenvolvimento de novas tecnologias, de maneira a tornar os governos mais abertos, transformando a governança do século XXI. O Comitê Diretor Internacional da iniciativa contou, no biênio de 2011-2012, com a co-presidência do Brasil (Controladoria-Geral da União, sob a condução do ministro Jorge Hage) e dos EUA (Departamento de Estado, sob a condução da subsecretária de Estado para Democracia e Assuntos Globais Maria Otero).

A despeito de tudo, Kitchin apresenta quatro críticas que ainda se colocam no caminho do sucesso de iniciativas de governo aberto. Primeiramente, ainda se questiona a sustentabilidade de tais projetos e como eles são financiados. (...) Segundo, os dados abertos, no atual momento, ainda tendem a empoderar os já empoderados (*empowering the empowered*). (...) Terceiro, a utilidade e a usabilidade dos dados abertos ainda são duvidosas em diversos sites. (...). Em quarto lugar, Kitchin teme que os dados abertos tendam a ser mais utilizados e úteis para as empresas, que deixam de pagar para obter tais dados ou ainda de ter gastos para organizá-los e passam a ter acesso a tais informações de maneira livre e gratuita. (Sampaio, 2014, pp. 15-16).

Não são apenas estas as críticas acerca da ideia de governo aberto, como não poderia deixar de ser, considerando que se trata da construção de uma nova forma de gestão compartilhada do interesse público entre as instituições

estatais e a sociedade civil, mediada por ferramentas oferecidas pelas novas tecnologias. Todavia, “mudança do paradigma da gestão pública para esta governança democrática e aberta, que efetivamente use as redes digitais e as mídias sociais para acelerar e facilitar o processo é certamente um caminho importante e deve ser um dos objetivos a serem alcançados. (Sampaio, 2014, p. 18).

Por outro lado, a mera utilização da tecnologia não resolve os problemas de ineficiência no âmbito da Administração Pública, porque “a implantação efetiva de um governo eletrônico implica reavaliar as velhas estruturas administrativas, procurando criar novos mecanismos que tenham como eixo central a satisfação das necessidades do cidadão” (Tello et al, 2013, p. 153). Portanto, é necessária uma reestruturação da Administração Pública, baseada numa Governança integrada, voltada para à cidadania, mas com transparência, eficácia e eficiência.

Existe uma ideia que permeia as noções de governança digital e governo aberto que é aproximar Administração Pública e Sociedade, por meio de plataformas digitais, visando o compartilhamento da gestão pública, transparente, eficaz e eficiente. Nessa perspectiva, as duas noções oferecem elementos que podem contribuir para o combate à corrupção. De um lado ocorre a aproximação da Administração Pública e a Sociedade, em que a primeira tem a obrigação de prestar contas –transparência– e atuar democraticamente fazendo uma gestão pública compartilhada e, de outro, o instrumental eletrônico disponível na Era Digital para armazenamento seguro de dados, fluxos de informações em tempo real, possibilidade de cruzamento de dados, entre outros.

Todavia a transparência e a prestação de contas não dependem exclusivamente de plataformas eletrônicas, embora tenham sua importância, porque conseguem armazenar grande volume de informações, dar agilidade, segurança e eficácia na manipulação de dados, além da facilitação interativa e comunicacional. O certo é que a Administração Pública –analógica ou digital– precisa prestar contas, atuar numa perspectiva democrática, ser eficiente e eficaz.

É inegável que o modelo de Administração Pública, fundado no princípio da legalidade, cujo controle é exercido pelos Poderes Legislativo e Judiciário, apresenta um grau considerável de déficit democrático, razão pela qual, várias teorias ou modelos tentam modificar esse quadro, dentre as quais, a teoria da administração pública aberta (*theory of open public administration*). (Rodrigues, 2014, p. 93)

A teoria da administração aberta prega a importância da participação da sociedade na adoção de políticas públicas e no

avesso a todas as informações sobre as atividades administrativas. Combinada com um maior controle judicial, a teoria da administração aberta pode proporcionar um ambiente administrativo mais aberto, transparente, responsável e eficiente” (...). (Rodrigues, 2014, p. 93)

O princípio da abertura, que informa a administração aberta, “é mais amplo que o princípio da transparência”, porque transparência significa acesso às informações públicas, à prestação de contas, abertura “abrange várias formas de cooperação ativa e comunicação entre a administração e o público” (Rodrigues, 2014, p. 93). Por isso a transparência e a publicidade estão necessariamente presentes na administração pública aberta: a primeira “requer uma administração pública diáfana, garantindo o acesso do público à informação e permitindo um controle por parte do público” e, a segunda, está relacionada às discussões políticas e à tomada de decisões em público. “A transparência é legitimada pelo estado de direito, enquanto a publicidade tem sua fonte na democracia” (Rodrigues, 2014, p. 93).

É nesta perspectiva que funciona a Governança da Era Digital, porque um dos componentes chave é a Governança integrada, que busca superar a “agencialização e realizar grandes fusões em órgãos centrais amplos, capazes de coordenar e executar ações complexas e de grande escala” (Cepik et all, 2014), na perspectiva de uma administração pública aberta, democrática, transparente e compartilhada. A viabilização da comunicação e da interação de todos os atores, tem por traz a necessária convergência da TIC.

A Governança integrada é um ambiente em que poderiam ser inseridas as centrais gestoras dos bancos de dados das atividades notariais e de registros públicos, executando e coordenando ações complexas, contribuindo para a transparência de dados que são de interesse público, ainda que as atividades notariais e de registros públicos não integrem a Administração direta e indireta na perspectiva formal.

Extrai-se este entendimento do disposto no inciso XXXIII, do artigo 5, combinado com os artigos 103-B e 236, todos da Constituição Federal e do inciso I, artigo 1, da Lei federal Nº 12.527/2011 –Lei de Acesso à Informação– porque os serviços notariais e de registros públicos desenvolvem atividades de natureza estatal e estão submetidos ao controle do Conselho Nacional de Justiça e dos Poderes Judiciários dos Estados da Federação.

Os serviços notariais e de registros públicos

Os serviços notariais e de registros públicos, constituem, funções revestidas de estatalidade, de índole administrativa, instituídas pelo Poder Público para o desempenho de funções técnico-administrativas destinadas “a garantir a publicidade, a autenticidade, a segurança e a eficácia dos atos jurídicos” –Lei Federal Nº 8935/1994, art. 1– ou seja, têm por finalidade principal a viabilização e/ou a concretização dos direitos fundamentais, prevenindo conflitos e a certificando certeza e segurança jurídica em relação a atos e fatos da vida civil, razão pela qual, são classificadas como atividades públicas de gestão de interesses e direitos predominantemente privados.

A Constituição Federal, em seu art. 236 prevê que tais serviços são exercidos em caráter privado, por delegação do Poder Público. Portanto, são atividades estatais, de natureza administrativa, porém, executados em caráter privado. Nesta perspectiva, “o Notário, ou tabelião, e oficial de registro, ou registrador, são profissionais do direito, dotados de fé pública, a quem é delegado o exercício da atividade notarial e de registro”, Lei Federal Nº 8.935/1994, art. 3.

Os serviços devem ser “prestados, de modo eficiente e adequado, em dias e horários estabelecidos pelo juízo competente, atendidas as peculiaridades locais, em local de fácil acesso ao público e que ofereça segurança para o arquivamento de livros e documentos” –Lei Federal Nº 8935/1994, art. 3. Entende-se por serviço adequado, aquele que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, transparência, eficácia, eficiência, acessibilidade e cortesia na sua prestação–.

A responsabilidade pela organização e execução dos serviços notariais e de registros públicos é dos delegatários, que são considerados titulares. O art. 5 da Lei Federal Nº 8935/94, prevê que são titulares: I. tabeliães de notas; II. tabeliães e oficiais de registro de contratos marítimos; III. tabeliães de protesto de títulos; IV. oficiais de registro de imóveis; V. oficiais de registro de títulos e documentos e civis das pessoas jurídicas; VI. oficiais de registro civis das pessoas naturais e de interdições e tutelas; e, VII. oficiais de registro de distribuição.

Aos notários –tabeliães de notas– compete: I. formalizar juridicamente a vontade das partes; II. intervir nos atos e negócios jurídicos a que as partes devam ou queiram dar forma legal ou autenticidade, autorizando a redação ou redigindo os instrumentos adequados, conservando os originais e expedindo cópias fidedignas de seu conteúdo; e, III. autenticar fatos. Além dessas, compete com exclusividade: I. lavrar escrituras e procurações,

públicas; II. lavrar testamentos públicos e aprovar os cerrados; III. lavrar atas notariais; IV. reconhecer firmas; e, V. autenticar cópias.

Os tabeliães e oficiais de registro de contratos marítimos são competentes para: I. lavrar os atos, contratos e instrumentos relativos a transações de embarcações a que as partes devam ou queiram dar forma legal de escritura pública; II. registrar os documentos da mesma natureza; III. reconhecer firmas em documentos destinados a fins de direito marítimo; IV. expedir traslados e certidões.

E aos tabeliães de protesto de título compete privativamente: I. protocolar de imediato os documentos de dívida, para prova do descumprimento da obrigação II. intimar os devedores dos títulos para aceitá-los, devolvê-los ou pagá-los, sob pena de protesto; III. receber o pagamento dos títulos protocolizados, dando quitação; IV. lavrar o protesto, registrando o ato em livro próprio, em microfilme ou sob outra forma de documentação; V. acatar o pedido de desistência do protesto formulado pelo apresentante; VI. averbar: a) o cancelamento do protesto; b) as alterações necessárias para atualização dos registros efetuados; e, VII. expedir certidões de atos e documentos que constem de seus registros e papéis.

As competências dos oficiais de registro de imóveis, de títulos e documentos e civis das pessoas jurídicas, civis das pessoas naturais e de interdições e tutelas compete a prática dos atos relacionados na legislação pertinente aos registros públicos, de que são incumbidos, independentemente de prévia distribuição, mas sujeitos os oficiais de registro de imóveis e civis das pessoas naturais às normas que definirem as circunscrições geográficas.

Portanto, como se viu, as atividades estão voltadas à certeza e segurança jurídica de atos e fatos relacionados com a vida civil, o que as qualifica como públicas. A despeito do titular do serviço ter a prerrogativa de executar o serviço em caráter privado, trata-se de uma função pública, o que a insere no contexto da transparência, eficácia e eficiência. Por isso, os atos e fatos publicizados no âmbito dos serviços notariais e de registros públicos têm que estar à disposição dos órgãos públicos – Poder Judiciário, Ministério Público, Procuradorias, entre outros – com vistas a permitir uma atuação imediata e concreta, sempre que um interesse público assim exigir.

Contudo, a despeito da existência destas informações, o acesso é dificultado em razão da falta de uma centralização de dados, além da lentidão do fluxo delas, porque se dá por meio físico. Por essas razões, na última década, os serviços notariais e de registros públicos vêm adotando a informatização em ritmo acelerado. Todavia, se isto por um lado é importante, porque agiliza o

serviço para o usuário, aumenta a segurança; por outro, o acesso ainda permanece com dificuldades em razão da forte desconcentração dos serviços.

Para melhorar o acesso e o fluxo das informações, entidades privadas que congregam categorias de titulares de serviços notariais e de registros públicos, como por exemplo, Associação de Registradores de São Paulo-ARISP, Instituto de Registro Imobiliário do Brasil-IRIB, Colégio Notarial do Brasil, entre outros, envidaram esforços para a criação de portais eletrônicos com vistas à centralização de informações, facilitando o acesso e incrementar o fluxo das informações, o que vem sendo estimulado pelo Conselho Nacional de Justiça-CNJ.

A centralização das informações e o acelerado fluxo delas são fundamentais para o atendimento tanto do interesse público quanto do interesse dos particulares. A gestão do interesse público, em seus múltiplos desdobramentos, apresenta demandas que exigem certeza e agilidade e, nesse contexto, os serviços notariais e de registros públicos precisam atender as demandas nas searas de suas competências.

Por isso, nos últimos anos, vem sendo desenvolvidos esforços no sentido de se construir uma governança digital no âmbito dos serviços notariais e de registros públicos. A criação do Sinter –Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais tem por fim construir uma governança fundiária, no qual o Registro de Imóveis é um dos atores, ao substituir o sistema escritural físico de registro por um Sistema de Registro Eletrônico-SER–.

De acordo com a proposta que consta no texto base elaborado para um seminário, cada imóvel passaria a ter “um Código Nacional do Imóvel em que cada número de matrícula represente um, e apenas um imóvel, uma chave de conexão que possibilitará conectar as informações jurídicas dos imóveis com as informações físicas, geográficas, econômicas e fiscais disponíveis nos Cadastros Territoriais Multifinalitários urbanos e no Cadastro Nacional de Imóveis Rurais (CNIR)” (Brasil, 2013, p. 7).

Também de acordo com o texto base “os principais benefícios para a sociedade de um Sistema de Registro Eletrônico integrado a um Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais podem ser descritos como uma gestão pública mais eficiente, com redução de custos de redundância para todos os atores envolvidos (dado o caráter multifinalitário), combate à corrupção e à lavagem de dinheiro, garantia do crédito tributário e redução da evasão fiscal, regularização fundiária, maior segurança jurídica da propriedade, seja ela privada ou pública, maior estabilidade e proteção do mercado imobiliário e dos investimentos, maior agilidade nas operações de financiamento bancário,

eliminação de papel (projeto “verde”), elevação da garantia jurídica para o cidadão-comprador e constituição do Índice de Preços de Imóveis no Brasil previsto no Decreto Nº 7565, de 15 de setembro de 2011, com tecnologia de última geração na consolidação e processamento das informações fiscais, cadastrais e registrais relativas à valoração de imóveis” (Brasil, 2013, pp. 12-13).

O resultado prático desta iniciativa, no âmbito do Governo Federal, para efeitos de regulamentação do sistema de Registro Eletrônico de Imóveis, de Títulos e Documentos e Civil de Pessoas Jurídicas e para instituir o Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais –SINTER, por ora apresenta apenas uma proposta de minuta do Decreto–.

Contudo foi instituída a Governança Fundiária, com a participação do Registro de Imóveis, instituída pelo Sistema de Gestão Fundiária (SIGEF), que é uma ferramenta eletrônica desenvolvida pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e pelo Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) para subsidiar a governança fundiária do território nacional, por meio do qual são efetuadas a recepção, validação, organização, regularização e disponibilização das informações georreferenciadas de limites de imóveis rurais, públicos e privados.

Em razão do decreto não ter sido levado a termo, o Conselho Nacional de Justiça expediu o Provimento Nº 47, de 19 de junho de 2015, instituindo a Central de Serviços Eletrônicos Compartilhados dos Registradores de Imóveis é uma plataforma integradora de hardwares e softwares de suporte ao Serviço de Registro Eletrônico de Imóveis (SREI), na forma prevista na Lei Nº 11977, de 7 de julho de 2009.

A criação de centrais eletrônicas pelo Conselho Nacional de Justiça não é novidade, porque por força do Provimento Nº 18, de 28 de agosto de 2012, foi instituída a Central de Serviços Eletrônicos Compartilhados – CENSEC– um sistema administrado pelo Colégio Notarial do Brasil e Conselho Federal –CNB-CF– cuja finalidade é gerenciar banco de dados com informações sobre a existência de testamentos, procurações e escrituras públicas de qualquer natureza, inclusive separações, divórcios e inventários lavrados em todos os cartórios do Brasil.

O Provimento Nº 38, de 25 de julho de 2014 do Conselho Nacional de Justiça-CNJ, instituiu a Central de Informações do Registro Civil CRC Nacional é o *Portal Nacional dos Cartórios de Registro Civil das Pessoas Naturais* –que congrega toda a base de dados de nascimentos, casamentos, óbitos, emancipações, ausências e interdições lavradas em todo o território na-

cional, permitindo a localização de assentos em tempo real e a solicitação de certidões eletrônicas e digitais entre cartórios e entre cartórios e Poder Judiciário, além de uma série de outras funcionalidades listadas abaixo—.

Existe, ainda, a Central de Registro de Títulos e Documentos e Pessoas Jurídicas é um portal sob a responsabilidade do Instituto de Registro de Títulos e Documentos e Pessoas Jurídicas.

Além da iniciativa de se criar o Sinter, o Registros Civis das Pessoas Naturais que passou a fazer parte da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro-Enccla, com base no Sistema Integrado de Informações de Registro Civil-Sirc, instituído pela Presidência da República em junho, coordenado pelo CNJ e o Ministério da Previdência Social, mas com a participação de outras instituições são o Conselho da Justiça Federal (CJF), o Ministério Público Federal (MPF), o Conselho Nacional dos Chefes da Polícia Civil (CONCPC), o Departamento de Estrangeiros do Ministério da Justiça (Deest/MJ), Receita Federal, Polícia Federal e Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SLTI/MPOG).

Conclusões

Sabe-se que a corrupção se transformou numa patologia, permeando maleficamente relações no âmbito do mercado, sociedade civil e a Administração Pública, cujo grau de complexidade aparentemente vem aumentando, o que exige, como contrapartida, a criação de instrumentos capazes de deter, corrigir e punir os seus atores. Nessa perspectiva, além do instrumental jurídico civil, administrativo e penal disponíveis para efeitos de processamento e julgamento dos autores, outros mecanismos “acessórios” vêm sendo desenvolvidos com a finalidade de contribuir nas investigações, na apuração e manipulação de informações, que são as novas tecnologias.

As novas tecnologias, marcadamente as de natureza eletrônica, próprios da Era Digital, por meio de suas plataformas digitais vêm contribuindo para o estabelecimento de novos sistemas de funcionamento da administração pública, substituindo a lógica analógica pela digital, com base numa racionalidade binária. A capacidade instrumental que elas oferecem são importantes para a transparência, eficácia e eficiência na gestão pública.

Todavia, não se deve depositar toda a esperança de uma gestão transparente, eficaz e eficiente no instrumental eletrônico, porque não possuem autonomia, pois ainda são manipulados de uma forma ou outra por seres humanos. Quero com isso frisar que, a despeito da racionalidade maquinal, binária, não são infalíveis.

Há mais tempo, em especial com a introdução da teoria que fundamenta a Administração Pública Gerencial, foi sendo introduzida a ideia de governança como uma das formas mais democráticas, transparentes e eficazes de fazer a gestão pública. Agrega-se a esta ideia as inovações tecnológicas e tem-se a Governança Digital ou Governo Aberto, que são conceitos de gestão pública baseadas em plataformas digitais, que permitem uma gestão pública compartilhada, eficaz e eficiente, em que o combate à corrupção é uma das finalidades.

Acerca de iniciativas de Governança Eletrônica envolvendo os serviços notariais e de registros públicos, envolvendo as novas tecnologias e os serviços notariais e de registros públicos voltadas à luta contra a corrupção, apurou-se que são ainda bastante tímidas, carecendo de uma construção envolvendo o Governo, seus respectivos órgãos, Ministério Público, Procuradorias, Poder Judiciário e os responsáveis pelos serviços notariais e de registros públicos, com vistas à estabelecer uma rede segura e ágil de informações.

A construção de Governanças Digitais envolvendo os serviços notariais e de registros públicos, para efeitos de combate à corrupção, é necessária porque o produto da corrupção é utilizado muitas vezes para aquisição de bens, cujos negócios são formalizados nos serviços notariais. Tratando-se de bens móveis a publicização dos negócios jurídicos é feita no Registro de Títulos e Documentos e, quando se tratar de direitos de propriedade imobiliária ou direitos reais que recaem sobre o direito de propriedade, a publicidade constitutiva ou declarativa é feita no Registro de Imóveis.

Ainda que os serviços notariais e de registros públicos tenham por finalidade a proteção de direitos e interesses individuais e, em muitos casos a inviolabilidade deles está assegurada na Constituição Federal, o Estado no exercício da gestão do interesse público em sentido amplo, desde que utilize o procedimento legal, tem o dever/poder de agir. A aquisição de um bem com recursos ilícitos ultrapassa a fronteira do direito privado para alcançar a esfera pública.

Bibliografia

Andrioli, A. I. *Causas estruturais da corrupção no Brasil*, in: revista Espaço Acadêmico N° 64, setembro de 2006. Disponível em: [<http://www.espacoacademico.com.br/064/64andrioli.htm>]. Acessado em: 10/12/2015.

Baudista, O. D. (2009). *Ética pública y buen gobierno*. Fundamentos, estado de la cuestión y valores para el servicio público. México: Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM).

Borges, A. (2003). *Governança e política educacional: a agenda recente do Banco Mundial*. Disponível em: [<http://www.scielo.br/pdf/rbcoc/v18n52/18069.pdf>]. Acessado em: 14/12/2015.

Brasil. *Texto base seminário Sinter*. Disponível em: [https://www.google.com.br/search?q=sinter+incra+receita+federal&oq=sinter&gs_l=serp.1.0.35i3912j0i19l7j0i10i19.3184.9281.0.12406.12.9.0.0.0.412.1087.1j0j1j0j2.4.0..0.0.1c.1.64.serp..9.3.1077.0.CUPDtsqW660]. Acessado em: 17/12/2015.

Cepik, Marco et all. *Do novo gerencialismo público à era da governança digital*. Disponível em: [http://professor.ufrgs.br/marcocepik/files/cepik_-_2014_novo_gerencialismo_governanca_digital.pdf]. Acessado em: 17/12/2015.

Chul Han, B. (2013). *La sociedad de la transparencia*. Tradução de Raúl Gabás. Barcelona, Herder Editorial.

Diniz, E.(1995). *Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: Os Desafios da Construção de uma Nova Ordem no Brasil dos Anos 90*. In: Dados, Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, Vol. 38, N° 3.

Ferguson, M. (2002). *Estratégias de governo eletrônico: o cenário internacional em desenvolvimento*. In: Eisenberg, J.; Cepik, M. (Org.). Internet e política: Teoria E Prática Da Democracia Eletrônica. Belo Horizonte, Editora UFMG.

Freitas, J. (2004). *O controle dos atos administrativos: e os princípios fundamentais*. (3ª ed.) São Paulo, Malheiros.

Garcia, Emerson e Alves, Rogério Pacheco. (2008). *Improbidade administrativa*. (4ª ed.) Rio de Janeiro, Lumen Juris.

Garcia, R. L. *A economia da corrupção-teoria e evidências: uma aplicação ao setor de obras rodoviárias no Estado do Rio Grande do Sul*. Disponível em: [<http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/52711/000423672.pdf>]. Acessado em 11/03/2013.

Gonçalves, A. *O conceito de governança*. Disponível em: [http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/conceito_de_governanca.pdf]. Acesso em 12/12/2015.

Guimarães, Tomás de Aquino; Medeiros, Paulo Henrique Ramos. (2005). *A relação entre governo eletrônico e governança eletrônica no governo federal brasileiro*. Cad. EBAPE.BR. Vol. 3 N° 4. Rio de Janeiro. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1679-39512005000400004&script=sci_arttext]. Acesso em: 15/12/2015.

Gesta Leal, R. (2013). *Patologias corruptivas nas relações entre Estado, Administração Pública e Sociedade: causas, consequências e tratamentos*. Santa Cruz do Sul, Edunisc.

Nogueira, M. A. (2011). *Em defesa da política*. São Paulo, Ed. Senac.

Pimenta, M. S. E; Canabarro, D. R. (2014). *Democracia e capacidade na era digital*. In: Governança Digital/Marcelo Soares Pimenta, Diego Rafael Canabarro, organizadores. Porto Alegre, UFRGS/CEGOV.

Possamai, A. J. (2014). *Governo eletrônico: uma análise institucional*. In: Governança Digital / Marcelo Soares Pimenta, Diego Rafael Canabarro, organizadores. Porto Alegre, UFRGS/CEGOV.

Ribeiro, R. J. (2000). *A sociedade contra o social: o alto custo da vida pública no Brasil*. São Paulo, Companhia das Letras.

Rodrigues, J. G. (2014). *Publicidade, transparência e abertura na administração pública*. In: Revista de Direito Administrativo, Volume 266, Rio de Janeiro: Editora, FGV.

Rodríguez-Arana. J. (2001). *La Dimensión Ética*. Madrid, Dykinson.

Sampaio, R. C. (2014). Do conceito de governo aberto às suas relações com a E-Democracia. In Governança Digital/Marcelo Soares Pimenta, Diego Rafael Canabarro, organizadores. Porto Alegre, UFRGS/CEGOV.

Santos, J. M.. (2012). *Introdução à ética*. Lisboa, Sistema Solar, CRL (Documenta).

Tello, D. C. V. e Lima, E. V. D. “A administração pública nas sociedades da informação e do conhecimento”. In Revista de Direito Administrativo, Vol. 262, janeiro/abril 2013. Rio de Janeiro, Editora, FGV.

Wagner, F. R. e Canabarro, D. R. (2014). “A governança na internet: definição, desafios e perspectivas”. In Governança Digital/Marcelo Soares Pimenta, Diego Rafael Canabarro, organizadores. Porto Alegre, UFRGS/CEGOV.