

**XXVII CONGRESSO NACIONAL DO
CONPEDI PORTO ALEGRE – RS**

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS III

MARIA CLAUDIA CRESPO BRAUNER

ROGERIO LUIZ NERY DA SILVA

SAULO DE OLIVEIRA PINTO COELHO

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás

Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG – Minas Gerais

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS – Sergipe

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul

Secretário Executivo - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - Unimar/Uninove – São Paulo

Representante Discente – FEPODI

Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro

Prof. Dr. Aires José Rover - UFSC – Santa Catarina

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP – São Paulo

Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF – Distrito Federal (suplente)

Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP – São Paulo (suplente)

Secretarias:

Relações Institucionais

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - IMED – Santa Catarina

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR – Ceará

Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM – Distrito Federal

Relações Internacionais para o Continente Americano

Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG – Goiás

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão

Relações Internacionais para os demais Continentes

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo

Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB – Paraíba

Eventos:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch (UFMS – Rio Grande do Sul)

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho (Unifor – Ceará)

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta (Fumec – Minas Gerais)

Comunicação:

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro (UNOESC – Santa Catarina)

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho (UPF/Univali – Rio Grande do Sul)

Dr. Caio Augusto Souza Lara (ESDHC – Minas Gerais)

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP – Pernambuco

D597

Direitos sociais e políticas públicas III [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/ UNISINOS

Coordenadores: Maria Claudia Crespo Brauner; Rogerio Luiz Nery da Silva; Saulo de Oliveira Pinto Coelho. – Florianópolis: CONPEDI, 2018.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-734-2

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

Tema: Tecnologia, Comunicação e Inovação no Direito

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. XXVII Encontro Nacional do CONPEDI (27 : 2018 : Porto Alegre, Brasil).

CDU: 34



XXVII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI PORTO ALEGRE – RS

DIREITOS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS III

Apresentação

O GT Direitos Sociais e Políticas Públicas, na presente edição do Congresso Nacional do Conpedi, junto à Unisino em Porto Alegre, contou com coordenação dos professores Maria Claudia Brauner, Saulo Pinto Coelho e Rogerio Luiz Nery da Silva. No GT interessantes temas foram abordados, com cuidado científico e competência jurídica, denotando franco avanço das pesquisas na área.

Os trabalhos apresentados, que compõe a presente publicação, tratam das seguintes questões:

Patricia Silva e Jonathan Vita trazem, em seu trabalho, uma discussão sobre a forma como a renúncia fiscal para fomento da cultura vem sendo efetivamente aplicada e utilizada pelos governos brasileiros. A hipótese de trabalho aponta para que os investimentos estejam, na prática, direcionados à “baixa cultura”, evidenciando problemas de efetividade da referida política.

Com o texto “A desconstrução do conceito de democracia quantitativa por meio da educação plena: formação cidadã e democracia qualitativa”, Fabiana Cordeiro e Luiz Pegoraro realizam uma análise da relação entre qualidade da educação e qualidade da democracia, na busca por superação das métricas meramente quantitativas de avaliação dessas duas dimensões. Acrescentam a essa crítica o debate sobre os problemas da influência de uma educação tecnicista na qualidade da democracia brasileira.

Jadir Zaro e Micheli Irigaray discutem em seu trabalho a questão das políticas públicas na perspectiva dos direitos humanos e da democracia, abordando a relação entre efetiva participação cidadã na formulação e implementação de políticas públicas e o real compromisso dessas políticas com a promoção de direitos humanos. Concluem pela importância da sociedade civil organizada nessa questão.

Valquiria Rodrigues e Renata Sousa trouxeram uma análise sobre a gestão de resíduos sólidos e os benefícios socioeconômicos e ambientais da aplicação de boas práticas nessa seara. A partir da análise de casos em cidades do interior do Estado de Goiás, abordam as

experiências malsucedidas nessa seara e avaliaram os custos econômicos e sociais das respectivas más práticas em atividades geradoras de resíduos sólidos. Por outra parte, e em sentido contrário, analisaram o potencial positivo da economia de gestão do lixo.

Pedro Reis, em seu trabalho, apresenta uma crítica daquilo que identifica como ineficiência do Estado na prestação de serviços educacionais no Brasil. A partir de uma retrospectiva histórica da formação das institucionalidades estatais destinadas à gestão da política pública de educação, aponta indicativamente para incoerências e paradoxos das práticas estatais de administração da educação, enfocando sobretudo as utilizações do argumento da reserva do possível para negativa de direitos educacionais.

O trabalho de Jaqueline Sena e Silvio Mesquita aborda o tema da rede de proteção da mulher e as práticas de acolhida nas instituições de saúde, quanto à mulher vítima de violência sexual. O trabalho mapeou o trabalho da rede no estado de São Luís e analisou os problemas da articulação entre o trabalho da rede de proteção e a área de segurança pública.

Os pesquisadores Roberto Lisboa e Maria Queija Alvar, em seu trabalho, abordaram o tema da reforma do trabalho como um problema de políticas públicas. Analisaram o discurso de fundamentação de aspectos da reforma em questões de avanço da tecnologia para defender que tais discursos em verdade não se sustentam e são usados para encobrir um intuito de desmantelamento deste importante instrumento de solidariedade social sem que exista evidências consistentes de resultados positivos para a desoneração do Estado e das empresas, dentre outros paradoxos.

O trabalho de Ana Cláudia Pinho e Rafaela Sá aborda o direito à moradia e a usucapião como instrumento da política pública de regularização fundiária no meio urbano e promoção desse direito nas comunidades que moram em ocupações irregulares. Aborda os potenciais da usucapião coletivo nessa tarefa pública e a necessidade de complementaridade entre essas políticas de regularização e outras políticas de redução de desigualdade.

Vanessa Borba apresentou trabalho de desenvolvimento a partir de experiências sobre a questão do direito à saúde no âmbito da gestão pública municipal brasileira. A partir de uma abordagem na teoria dos sistemas, e analisando as interfaces entre o sistema político, o sistema jurídico e o sistema de saúde. Analisou-se o princípio da subsidiariedade no âmbito do federalismo e a forma como esse princípio pode ser compreendido e adaptado ao modelo de saúde pública estabelecido no Brasil.

O trabalho de Leonel Pires e Felipe Silva aborda, a partir de referenciais da filosofia política e da sociologia contemporânea, o tema da emergência de formas totalitárias de socialização. Aborda a questão da discriminação enquanto conservação de diferenças e a necessidade de, na esfera social e privada, ser garantido um direito à diferenciação. Já na interface entre o social e o político, é possível perceber que essa diferenciação gera hierarquizações e hegemonias que, ao cabo, acabam por impregnar as institucionalidades.

Alexandro Silveira Filho e Bianca Adamati aportaram trabalho para comparar políticas públicas europeias e americanas existentes para as populações ciganas, tendo em vista a necessidade de garantia de direitos e respeito à diversidade. Analisa-se que o reconhecimento de direitos a essa população está mais avançado Comunidade Europeia que no âmbito da América Latina, pese a que a discriminação social ainda é significativa na Europa, Já na América, destaca casos com maior avanço, como o da Colômbia, por exemplo.

Alexandro Teixeira Cruz e Maria de Fátima Wolkmer tratam do problema da formulação de políticas públicas e os déficits de formulação metodológicas adequadas para esse mister. Defende que a noção de “diamante ético” de Herrera Flores, pode ajudar nessa tarefa. A partir da crítica da concepção universalista de direitos humanos e da baixa efetividade dos mesmos, propõe a aposta em uma via crítica para a formatação de políticas mais efetivas em seus planos constitutivos, de implantação e avaliação.

Em seu texto, Gabriel Sales trata do direito à saúde e bem estar por meio das práticas integrativas e complementares. Avalia os novos marcos regulatórios dessas práticas de saúde no âmbito do SUS. O estudo enfoca os potenciais para melhoria da eficiência do SUS, inclusive do ponto de vista econômico.

Já Alexandre Coser e Claudia Faria analisam a isenção do imposto sobre propriedade imóvel para famílias carentes. Considera a necessidade do estabelecimento de avanços incrementais de política de isenção nessa seara, com caráter nacionalizante do mesmo. Avalia as experiências municipais e os avanços jurisprudenciais no assunto e aponta paradoxos existentes, como a proteção contra penhora de imóvel único de valor suntuoso, convivendo com a oneração fiscal de moradias de famílias carentes.

O trabalho científico de Ana Carolina Greco Paes aborda as contribuições filosóficas para a construção de políticas públicas para o ensino religioso. Frente à possibilidade de ensino religioso confessional nas escolas públicas, o texto avalia os desafios de compatibilização dessa possibilidade com a necessidade constitucional de uma educação democrática e emancipatória. A partir de referenciais localizados principalmente em Levy Strauss buscou-

se construir algumas contribuições para a organização constitucionalmente adequada do ensino religioso, que vede o proselitismo no ambiente público.

Já o trabalho de Hélio Almeida aborda o tema do direito fundamental à moradia a partir do diagnóstico do déficit habitacional brasileiro e da busca por entender as razões para a ineficácia das políticas habitacionais brasileiras. Realiza, a partir daí, uma crítica dos discursos contemporâneos de paralização dos programas sociais em razão da crise econômica para evidenciar os paradoxos dessa postura, notadamente na área dos programas de habitação. Termina realizar um estudo comparativo de programas habitacionais existentes em outros países na América do Sul.

O trabalho de Rômulo Marão e Artenira Silva analisa questões referentes à política pública de dispensação de medicamentos, numa variante importante do tema, relacionada à preocupação com aspectos relativos ao gasto público nas respectivas compras governamentais.

O trabalho de Karoline Franca e Maria Claudia Brauner aborda os direitos sexuais reprodutivos das mulheres soropositivas. Faz análises biojurídicas a partir dos referentes da discriminação de gênero e da discriminação relativa à AIDS. Partindo dos diagnósticos existentes sobre as mulheres infectadas com HIV no Brasil e, nesse contexto, os números sobre gestantes infectadas, analisa questões referentes ao acesso à prevenção e demais instrumentos que garantam práticas sexuais livres e seguras a este grupo populacional.

O trabalho de Ana Luiza Espindola analisa a relação entre crise econômica e redução de políticas públicas e a repercussão dessa relação na redução das prestações efetivadoras de direitos sociais. Trata-se de uma investigação teórica sobre o princípio da vedação ao retrocesso e sua relação com a proteção ressarcitória da confiança como uma sua possível dimensão operacional.

O trabalho de Marcia Leite Borges e Luciana Adélia trata do tema do acesso ao trabalho por pessoas com deficiência. Enfocou-se o direito à educação profissionalizante para pessoas com deficiência e aspectos sobre sua adequação e eficiência. Trabalhou-se, como referência na pesquisa, a deficiência na perspectiva da opressão social. Analisou-se os índices de acessibilidade no ambiente de trabalho e realizou-se uma crítica das condições e oportunidades de trabalho para a pessoa com deficiência.

O trabalho de Giovani Corralo e Aline Boanova analisa de que forma os municípios irão implementar os novos marcos regulatórios relativos à transparência e participação nas

políticas públicas, entre as potencialidades configuradas na Lei 13.460. Entre conselhos e usuários, e uso de plataformas e governança digital, especula-se as possibilidades existentes.

O trabalho de Rogério Nery da Silva e Juliana de Oliveira aborda a temática da justiciabilidade de políticas públicas na área de saúde, buscando contribuir e inovar o debate existente, a partir da análise do atual fenômeno de precarização do serviço a partir da crise econômica e da respectiva atuação do judiciário em ações movidas pelos usuários, nesse contexto. Realiza-se, nesse trabalho, uma contextualização crítica da aplicação do mínimo existencial e da reserva do possível nessas questões.

Desejamos aos leitores um ótimo proveito quanto aos textos aqui publicados, certamente capazes de incrementar a análise dos temas abordados.

Profa. Dra. Maria Claudia Crespo Brauner – FURG

Prof. Dr. Saulo de Oliveira Pinto Coelho – UFG

Prof. Dr. Rogerio Luiz Nery Da Silva – UNOESC

Nota Técnica: Os artigos que não constam nestes Anais foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals, conforme previsto no artigo 8.1 do edital do evento. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

**O PROTAGONISMO DO MUNICÍPIO NA APLICAÇÃO DA LEI 13.460/17 E A
NECESSIDADE DO MEIO DIGITAL PARA SUA EFETIVIDADE**

**THE ROLE OF THE MUNICIPALITY IN THE APPLICATION OF THE LAW 13.460
/17 AND THE NEED OF THE DIGITAL ENVIRONMENT FOR ITS
EFFECTIVENESS**

Giovani da Silva Corralo ¹
Aline Moura Da Silva Boanova ²

Resumo

Analisa-se o tema direitos dos usuários de serviços públicos e o município na perspectiva digital. O objetivo geral é demonstrar o protagonismo do município na aplicação da Lei 13.460/17 e o meio digital para sua efetividade. São objetivos específicos discorrer sobre transformações da administração pública e políticas públicas de inclusão; descrever a relação entre serviços públicos, Lei 13.460/17 e municípios; ponderar sobre a aplicação da Lei 13.460/2017 e políticas públicas pelo município na perspectiva digital. Com o resultado se espera conseguir contribuir para uma reflexão acerca do protagonismo do município como parte de um todo na efetivação da governança digital.

Palavras-chave: Direitos fundamentais, Governança digital, Lei 13.460/17, Poder municipal, Serviços públicos

Abstract/Resumen/Résumé

The rights of public services users and the municipality are analyzed in the digital perspective. The objective is to demonstrate the role of the municipality in the application of the law 13.460/17 and digital environment for its effectiveness. Specific objectives are to be undertaken on public administration transformations; Describe the relationship between public services, law 13.460/17 and municipalities; Consider the application of the 13.460/2017 law by the municipality in the digital perspective. With the result is expected to contribute to a reflection on the role of the municipality as part of a whole in the realization of governance.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Digital governance, Fundamental rights, Law 13.460/17, Municipal power, Public services

¹ Especialista em advocacia municipal pela UFRGS. Mestre e Doutor em Direito pela UFPR. É advogado, professor da graduação e do PPG Mestrado em Direito e FD da UPF. E-mail: gcorralo@upf.br

² Advogada. Conciliadora da Justiça Federal TRF4. Mestranda em Direito no PPG Direito Stricto Sensu da Universidade de Passo Fundo (Turma 2017-1) e bolsista CAPES/PROSUC Modalidade II. E-mail: 47950@upf.br

INTRODUÇÃO

O presente artigo científico tem por escopo refletir sobre protagonismo do município na aplicação da Lei 13.460/17 e a necessidade do meio digital para sua efetividade. A problemática reside em delinear as possibilidades de formatação de políticas públicas locais para a concretização da dos direitos dos usuários de serviços públicos, cuja resolução adotará o método hipotético-dedutivo.

A importância da temática reside na análise de instrumentos que efetivem a lógica do Estado democrático de direito, ou seja, a concretização de direitos fundamentais por meio de políticas públicas. Soma-se à isso as transformações e avanços da administração pública decorrentes da constitucionalização do direito administrativo, do gerencialismo e da incorporação de novas tecnologias ao setor público. No presente estudo o instrumento de concretização dos direitos dos usuários de serviços públicos é a Lei 13.460/17, parte da estratégia de governança digital brasileira, o protagonista para sua efetividade é o município, que utilizando-se de meios digitais fará o acompanhamento e avaliação da política pública.

É por essas razões que este trabalho abarca uma compreensão inicial das transformações da administração pública, a implantação da governança digital e das políticas de inclusão.. Na sequência, perpassa a relação entre os serviços públicos, a Lei 13.460/17 e os municípios . Por fim, analisa a atuação municipal para a efetivação da Lei 13.460/17 na perspectiva digital, avaliando e acompanhando as políticas públicas.

Refletir sobre a Lei 13.460/17 remete à concretização de direitos fundamentais, objetivo primeiro do Estado democrático de direito brasileiro. Essa questão está intimamente ligada à efetivação dos serviços públicos e das políticas públicas. Remeter esse diploma para o âmbito do município sob a perspectiva digital é uma importante forma de materialização dos direitos fundamentais e por consequência da boa administração pública e da boa governança.

I - Transformação da Administração Pública: novas tecnologias, governança digital e o desafio das políticas públicas de inclusão

A constitucionalização democrática brasileira de 1988 foi um marco político-jurídico que incorporou como elementos estruturantes e bases de legitimidade do ordenamento os direitos fundamentais e a democracia. O Estado democrático de direito ocasionou uma profunda transformação no contexto brasileiro, sobretudo no direito administrativo que passou a incorporar na “dogmática administrativista vetores axiológicos da Lei Maior, propiciando uma releitura de seus institutos, categorias operativas e formas organizacionais” (BINENBOJM, 2016, p. 38). A administração pública foi levada à uma nova compreensão acerca da própria atuação rompendo com resquícios, por vezes equivocados, herdados da tradição revolucionária francesa, sobre supremacia e autoridade. Passando a

(i) incrementar o grau de responsividade dos administradores públicos às aspirações e demandas da sociedade, mediante adoção de procedimentos mais transparentes e participativos; (ii) respeitar, proteger e promover os direitos fundamentais dos administrados, por meio de mecanismos que assegurem o devido processo legal e de políticas públicas a eles vinculadas; (iii) submeter a atuação dos administradores públicos a controles efetivos, fundados tanto em parâmetros jurídicos como em termos de resultados práticos (BINENBOJM, 2016, p. 38).

Soma-se ao processo de constitucionalização do direito administrativo¹ a reforma gerencial implementada no Brasil em meados década de 1990² como reflexo de uma tendência mundial conhecida como *New Public Management*³. Esse paradigma influenciou o gerencialismo brasileiro e teve por base a transferência de princípios do setor privado para a gestão pública, tais como “*hands-on, professional management; explicit standards and measures of performance; managing by results, and value for money [...] the three Es of Economy, Efficiency and Effectiveness*”⁴ (KJAER, 2011, p. 25). Seu foco era nos resultados e

¹ “O tratamento constitucional da Administração Pública é algo relativamente recente, tendo se iniciado, de maneira ainda muito concisa, com a Constituição italiana, de 1947, e a Lei Fundamental de Bonn, de 1949. Tais precedentes foram substancialmente ampliados com a promulgação da Constituição de Portugal, em 1976, e da Espanha, em 1978. A influência das nações ibéricas foi certamente decisiva para que a Constituição brasileira de 1988 reservasse capítulo próprio para a Administração Pública, enunciando de maneira expressa os seus princípios setoriais e descendo a minúcias, nem sempre desejáveis, acerca de aspectos pontuais do regime jurídico-administrativo a ser seguido no País” (BINENBOJM, 2016, p.44).

² As causas que deram origem à reforma gerencial se alteram conforme a perspectiva, conforme Irene Nohara ela foi inserido no sistema brasileiro como uma forma de cumprimento do “Receituário Neoliberal”. Já Bresser-Pereira apresentou o gerencialismo como alternativa ao esvaziamento da burocracia e à crise econômica da década de 1980, porém em 2017 afirma que a reforma gerencial foi uma tentativa de salvar o “Estado Social brasileiro”. (NOHARA, 2017, p 19-25; BRESSER-PEREIRA, 2017, p. 152).

³ Movimento implementado nas duas últimas décadas do século XX nos países centrais, especialmente Inglaterra, Austrália e Nova Zelândia, com o objetivo de tornar os burocráticos Estados Sociais mais eficientes (BRESSER-PEREIRA, 2008, p. 112-116).

⁴ [...] hands-on (mãos na massa; pró-atividade), gestão profissional; explícitas medidas de desempenho; gestão de resultados, e valor para os dinheiro[...] os três “Es” de economia, eficiência e eficácia” (Tradução nossa).

não mais somente no procedimento como na tradição da burocracia weberiana. Conforme Christopher Pollitt (2007, p. 110)

[...] the NPM [New Public Management] is a two level phenomenon: at the higher level it is a general theory or doctrine that the public sector can be improved by the importation of business concepts, techniques and values, while at the more mundane level it is a bundle of specific concepts and practices, including: • Greater emphasis on 'performance', especially through the measurement of outputs • A preference for lean, flat, small, specialized (disaggregated) organizational forms over large, multi-functional forms • A widespread substitution of contracts for hierarchical relations as the principal coordinating device • A widespread injection of market-type mechanisms including competitive tendering, public sector league tables and performance-related pay • An emphasis on treating service users as 'customers' and on the application of generic quality improvement techniques [...].⁵

A reforma gerencial brasileira de 1995 apresentou como norte os princípios basilares do *New Public Management* incidindo em dois aspectos do Estado: na gestão e na estrutura. Seu escopo foi tornar o aparelho estatal, os serviços e os investimentos públicos mais fortes e eficientes, objetivando uma melhora na qualidade. A adoção da administração por resultados avalia os serviços e as políticas públicas com menor atenção ao processo (administração por supervisão e auditoria dos processos) e mais ênfase à competição administrativa por excelência entre departamentos que exercem funções semelhantes, e ao controle mais amplo possível dos trabalhos pela sociedade (BRESSER-PEREIRA, 2018, s.p). Muito embora a constitucionalização do direito administrativo tenha iniciado no fim da década de 1980 e o gerencialismo em meados da década de 1990, ambos são processos em andamento e aperfeiçoamento. O segundo busca a legitimação pelo resultado, como um meio de efetivação da primeira. Neles a administração pública busca gestão e estrutura voltadas para a governança.⁶

No intuito de efetivação das lógicas constitucional e gerencial de realização dos direitos fundamentais e das políticas públicas de forma eficiente se observa um processo de engendramento de práticas da iniciativa privada ao agir público, iniciado com o gerencialismo. Gustavo Binenbojm .(2016, p. 32) menciona o processo de *economicização* da atuação estatal

⁵ “O NPM [*New Public Management*] é um fenômeno de dois níveis: no nível mais alto, é uma teoria geral ou doutrina que o setor público pode ser melhorado pela importação de conceitos de negócios, técnicas e valores, enquanto ao nível mais mundano Trata-se de um conjunto de conceitos e práticas específicos, incluindo: • maior ênfase no "desempenho", especialmente através da medição de saídas • uma preferência por formas organizacionais magras, planas, pequenas, especializadas (desagregadas) sobre grandes, formas multifuncionais • uma substituição generalizada de contratos para as relações hierárquicas como o principal dispositivo de coordenação • uma injeção generalizada de mecanismos de tipo de mercado, incluindo concurso, mesas do setor público e remuneração relacionada com o desempenho • ênfase no tratamento de usuários de serviços como "clientes" e na aplicação de técnicas genéricas de melhoria de qualidade [...]" (Tradução nossa).

⁶ “[...] *governance is defined as the manner in which power is exercised in the management of a county's economic and social resources for development.* (WORLD BANK, 1992, p. VII) “[...] a governança é definida como a maneira pela qual o poder é exercido na gestão dos recursos econômicos e sociais de um país para o desenvolvimento” (Tradução nossa).

por meio do qual o “discurso da ciência econômica [...] tem penetrado e se apropriado da ação do Estado, pretendendo subjugar-lo a suas categorias, seu método de trabalho e seus fins”. A inclusão dos princípios provenientes da iniciativa privada e da ciência econômica no setor público deram margem também à incorporação de tecnologias da informação e comunicação. Isso se deu em conformidade com a disseminação do uso da Internet e o avanço das inovações tecnológicas na contemporaneidade.

O acesso à Internet representa “[...] *la forma fundamental de comunicación horizontal a gran escala en nuestra sociedad* [...]”,⁷ mais que isso, “[...] *el papel de Internet va más allá de la instrumentalidad: crea las condiciones para una forma de práctica compartida que permite a un movimiento sin líderes sobrevivir, deliberar, coordinar y expandirse*”⁸ (CASTELLS, 2012, p. 219). Outro fator de impacto importante no século XXI, que se soma ao advento da Internet, é a chamada “quarta revolução industrial” desenvolvida a partir da fusão e interação da tecnologia com os domínios físicos, digitais e biológicos. Inovações como: inteligência artificial, robótica, internet das coisas, veículos autônomos, impressão em 3D, nanotecnologia, biotecnologia e armazenamento de energia alteraram profundamente o estilo de vida social, política e econômica no mundo (SCHWAB, 2016). A invasão tecnológica é caracterizada pela velocidade, amplitude e profundidade. Ela desdobrou-se em todas as esferas da sociedade se estendendo ao Estado. Um dos maiores impactos tem origem em uma única força: o empoderamento, isso alterou completamente o modo com que os governos se relacionam com os seus cidadãos, sobretudo no domínio digital (SCHWAB, 2016, p. 24). As tecnologias digitais possuem um duplo papel em relação ao Estado, pois ao mesmo tempo em que “potencializam ganhos de eficiência e novos e melhores serviços, ameaçam a capacidade de coordenação social do Estado, caso ele não acompanhe as demandas sociais que lhe são dirigidas” (BRASIL, 2018b, p. 93). A influência da revolução tecnológica sobre a gestão pública deu início aos

*[...] government-owned or operated systems of information and communications technologies (ICTs) that transform relations with citizens, the private sector and/or other government agencies so as to promote citizen empowerment, improve service delivery, strengthen accountability, increase transparency, or improve government efficiency*⁹ (WORLD BANK, 2002, p. 2)

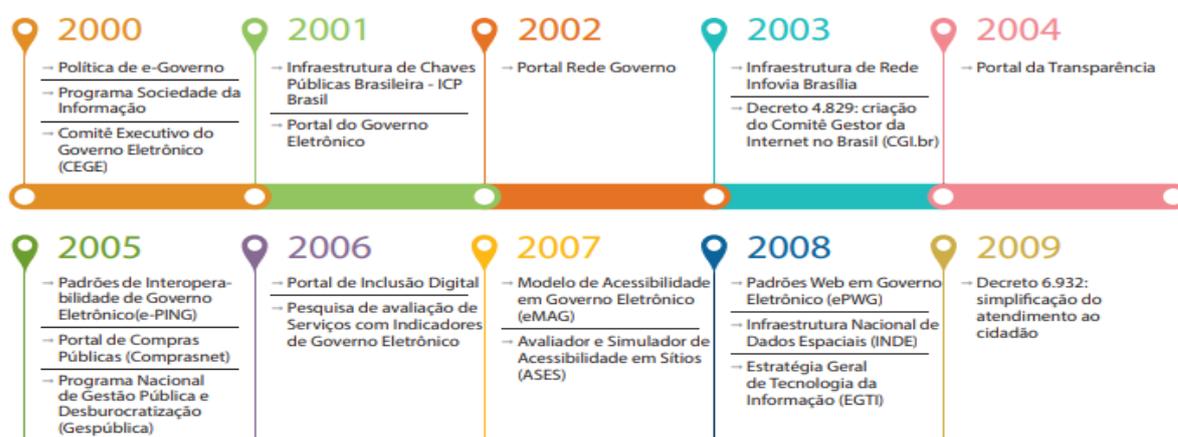
⁷ “[...] A forma fundamental de comunicação horizontal em grande escala em nossa sociedade [...]” (Tradução nossa).

⁸ “[...] O papel da Internet vai além da instrumentação: cria as condições para uma forma de prática compartilhada que permite um movimento sem líderes para sobreviver, deliberar, coordenar e expandir” (Tradução nossa).

⁹ “[...] sistemas governamentais ou operados de tecnologias da informação e das comunicações (TIC) que transformam as relações com os cidadãos, o setor privado e/ou outras agências governamentais, de modo a

A utilização disseminada de meios digitais para a interação entre administração pública e sociedade em espaços virtuais, como a Internet, criou uma nova possibilidade de atuação pública. A “ruptura que a quarta revolução industrial causara aos atuais modelos políticos [...] [exigiu] que os atores capacitados reconheçam que eles são parte de um sistema de poderes distribuídos que requer formas mais colaborativas de interação para que possa prosperar” (SCHWAB, 2016, p. 24). A absorção das novas tecnologias à governança transformou-a em digital ¹⁰ facilitando sua aproveitamento, alcance e efetividade.

No Brasil a iniciativa de implantação de um Governo Eletrônico, também chamado de e-Gov, na administração pública federal teve início na década de 2000. Seu principal objetivo era utilizar-se das chamadas “tecnologias da informação e comunicação para democratizar o acesso à informação, visando ampliar o debate e a participação popular na construção das políticas públicas, e também aprimorar a qualidade e a efetividade dos serviços e informações.” (BRASIL, 2018, p. 13). Após essa experiência inicial de transformar o governo em eletrônico partiu-se para uma transformação digital, no “intuito de cumprir o compromisso de simplificar e ampliar a oferta dos serviços públicos” (BRASIL, 2018, p. 5) . Foram realizadas muitas ações governamentais na transição do paradigma eletrônico para o digital, todas implementadas entre os anos de 2000 e 2018, conforme demonstra a linha do tempo abaixo:



Fonte: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão

promover o empoderamento dos cidadãos, melhorar a prestação de serviços, fortalecer a responsabilidade, aumentar a transparência ou melhorar a eficiência do governo” (Tradução nossa).

¹⁰ “E-governance is the public sector’s use of the most innovative information and communication technologies, like the internet, to deliver to all citizens improved services, reliable information and greater knowledge in order to facilitate access to the governing process and encourage deeper citizen participation. It is an unequivocal commitment by decision-makers to strengthening the partnership between the private citizen and the public sector”. (UNITED NATIONS, 2001, p 54) “E-governança é o uso do setor público das mais inovadoras tecnologias de informação e comunicação, como a Internet, para oferecer a todos os cidadãos melhores serviços, informações confiáveis e um maior conhecimento, a fim de facilitar o acesso ao governo processo e incentivar a participação cidadã mais profunda. É um compromisso inequívoco dos decisores no reforço da parceria entre o cidadão privado e o setor público” (Tradução nossa).



Fonte: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão

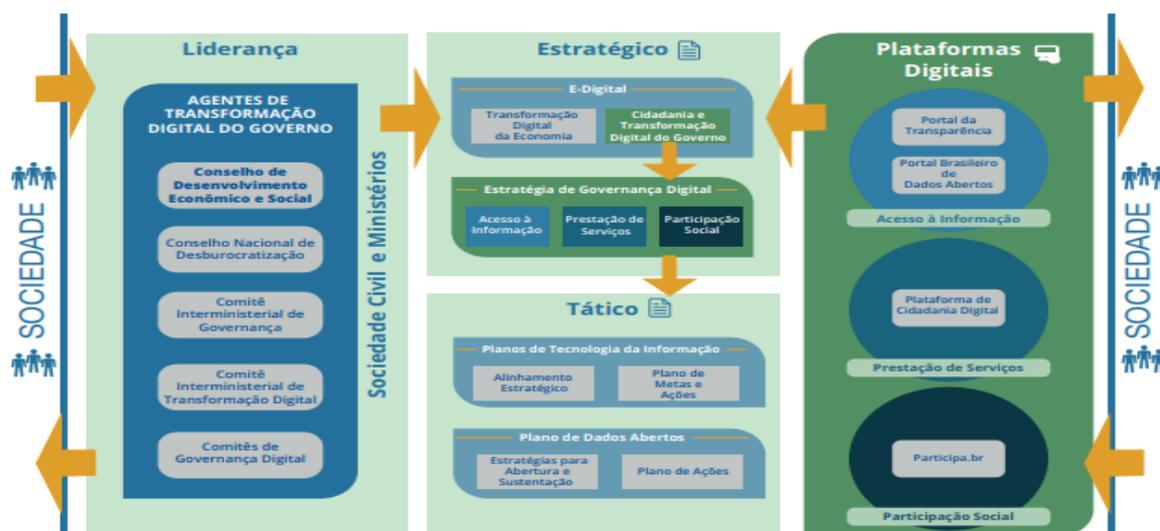
O governo digital contempla a “ampliação da interatividade e a participação política nos processos do Estado, bem como a facilitação de navegação e acesso aos portais e serviços de governo em prol da integração, da transparência e do atendimento às demandas da sociedade.” (BRASIL, 2018, p. 13). Assim o

Digital government has the potential to connect every citizen with elected officials and decision-makers like no previous innovation or activity. It offers individuals new and greater access to information and knowledge, subsequently redefining personal freedom. Introduction and acceptance of e-governance is a way to ensure that every citizen has an equal right to be a part of the decision-making processes which affect them directly or indirectly, and influence the process in a manner which may best improve their conditions and the quality of their lives.¹¹ (UNITED NATIONS, 2001, p. 54)

A introdução digital se alinha aos objetivos de interação Estado/sociedade, tais como: “fortalecimento da democracia, prestação de contas à sociedade, comunicação aos cidadãos, geração de mensagem no lugar e na hora certa e interação com a sociedade” (BRASIL, 2018, p. 13), além disso, seu propósito está relacionado à lógica de uma atuação eficiente e desburocratizada. A estrutura do governo digital é composta por “instâncias de decisão e

¹¹ “O governo digital tem o potencial de conectar todos os cidadãos com funcionários eleitos e com poder de decisão como nenhuma inovação ou atividade anterior. Oferece aos indivíduos um acesso novo e maior à informação e ao conhecimento, redefinindo subsequentemente a liberdade pessoal. A introdução e a aceitação da governança eletrônica é uma forma de assegurar que cada cidadão tem o mesmo direito de fazer parte dos processos decisórios que os afetam direta ou indiretamente, e influenciam o processo de forma a melhorar melhor as suas condições e a qualidade de suas vidas” (Tradução nossa).

participação diversas e representativas de vários setores [...] organizada por conselhos de planejamento” (BRASIL, 2018, p. 16). Para seu funcionamento, em 2016, foi instituída a Estratégia de Governança Digital com o propósito de orientar as iniciativas entre os órgãos do Poder Executivo federal. Esse processo é fruto de esforço em conjunto entre administração pública, a iniciativa privada, a sociedade civil e a academia. O desafio central é alinhar a Estratégia aos marcos legais para a chamada Transformação Digital (E-Digital) composta por três eixos: a economia, a sociedade e o principal foco dessa política pública, o governo. Incorporados à isso estão os resultados da Avaliação por Pares em Governo Digital da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico. No tocante à transformação digital do governo, a política está sedimentada em três pilares: acesso à informação¹² que tem como principal agente ativo a Controladoria Geral da União, prestação de serviços¹³, sob competência do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e participação social¹⁴, de responsabilidade da Secretaria de Governo da Presidência da República.



Fonte: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão

¹² O Acesso à informação tem como seus principais meios de conectividade o Portal Brasileiro de Dados (<http://dados.gov.br>), ferramenta disponibilizada pelo governo para que todos possam encontrar e utilizar os dados e as informações públicas, e o portal da transparência, onde estão disponíveis para consulta informações sobre as contas e despesas do governo federal para pesquisa por qualquer brasileiro (BRASIL, 2018, p. 17).

¹³ No que diz respeito ao eixo de prestação de serviços a estratégia é direcionada à Plataforma de Cidadania Digital, portfólio de iniciativas em prol da ampliação e simplificação do acesso, pelos cidadãos, aos serviços públicos digitais. Inclui o Portal de Serviços que pretende ser o canal único e integrado de contato com o cidadão para a solicitação e acompanhamento de serviços e o Kit de Transformação de Serviços Públicos, conjunto de ferramentas e métodos de suporte para a transformação digital de serviços públicos. (BRASIL, 2018, p. 17).

¹⁴ A Participação social tem seu principal mecanismo de engajamento social no portal Participa.br, portal de participação e consulta à sociedade civil onde são disponibilizados documentos e temas para a contribuição, crítica e construção de ações e políticas do Estado (BRASIL, 2018, p. 17).

Quanto à informação o foco se divide entre incentivar a disponibilização e uso de dados abertos e promover a transparência, já no aspecto dos serviços o objetivo é ampliar a oferta e aprimorar a prestação, por fim, quanto ao pilar de participação o propósito é fomentar a interação e controle da sociedade quanto aos próprios serviços e políticas públicas.

O novo paradigma digital sob os pilares de informação, participação e serviços acrescenta aos princípios norteadores da boa administração pública outros extraídos da especificidade inerente às novas tecnologias,¹⁵ tornando-o dinâmico e próximo da sociedade. O resultado do governo como plataforma aberta¹⁶ é o crescimento do “valor público” que representa uma série de benefícios para a sociedade civil, uma vez que se está a falar de “produtos e resultados gerados, preservados ou entregues pelas atividades de uma organização que representem respostas efetivas e úteis às necessidades ou às demandas de interesse público e modifiquem aspectos do conjunto da sociedade ou de alguns grupos específicos”(BRASIL, 2018, p. 21), ou seja, destinatários de bens e serviços públicos. Esses aspectos fazem da governança digital uma ferramenta eficiente para seus propósitos. Ademais, a transformação digital faz parte dos “Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 das Nações Unidas. Dentre os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e suas 169 metas associadas, uma é específica¹⁷ e possui indicadores relativos às Tecnologias da Informação e Comunicação” (BRASIL, 2015, p. 6).

Todavia, o sucesso da governança digital implica muito mais em investimentos acerca de capacidades organizacionais do que na aquisição do aparato tecnológico, pois são as mudanças estruturais na organização da sociedade e do governo que garantirão o impacto da transformação digital. No que diz respeito à sociedade um dos obstáculos a ser enfrentado pela administração pública é a exclusão digital, exigindo uma alteração na estrutura de acesso às tecnologias de informação e comunicação por meio da Internet. Segundo Castells a sociedade sempre foi caracterizada pela informação e conhecimento, porém, na contemporaneidade a “sociedade em rede” tem uma base de organização tecnológica capaz de criar sua própria geografia em redes globais (2005, p. 17-18). A sociedade em rede difunde-se por todo o mundo,

¹⁵ São princípios inerentes à governança digital: foco nas necessidades da sociedade, abertura e transparência, compartilhamento de dados, governo como plataforma, priorização de serviços públicos disponibilizados em meio digital, inovação, simplicidade, segurança e privacidade, participação e controle social e compartilhamento da capacidade de serviço. (BRASIL, 2018, p. 31).

¹⁶ “O governo deve constituir-se como uma plataforma aberta, sobre a qual os diversos atores sociais possam construir suas aplicações tecnológicas para a prestação de serviços e o desenvolvimento social e econômico do país, permitindo a expansão e a inovação” (BRASIL, 2018, p. 29).

¹⁷ Trata-se do Objetivo 9, meta 9c: “Aumentar significativamente o acesso às tecnologias de informação e comunicação e se empenhar para procurar ao máximo oferecer acesso universal e a preços acessíveis à internet nos países menos desenvolvidos, até 2022”. Disponível em <<https://nacoesunidas.org/conheca-os-novos-17-objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel-da-onu>>. Acesso em 10 ago. 2018.

mas não inclui todas as pessoas. De fato, “[...] neste início de século, ela exclui a maior parte da humanidade, embora toda a humanidade seja afetada pela sua lógica, e pelas relações de poder que interagem nas redes globais da organização social” (CASTELLS, 2005 p. 18). A exclusão digital¹⁸, ou “divisão digital” em Castells, sob a revolução tecnológica de uma sociedade em que a “Internet põe as pessoas numa ágora pública para expressar suas inquietações e partilhar suas esperanças” (CASTELLS, 2003, p. 133) se apresenta como uma problemática de grande complexidade, uma vez que, privá-las do acesso e da inclusão digital significa retirar-lhes a possibilidade de exercício da cidadania. O Marco Civil da Internet, representado pela Lei 12.965/14, faz parte das ações de alteração do governo eletrônico para digital. Esse diploma estabeleceu que o acesso à internet é essencial ao exercício da cidadania,¹⁹ portanto é considerado um direito do usuário, mais que isso ele é parte do mecanismo de funcionamento do governo digital.

As políticas públicas brasileiras de inclusão digital²⁰ se concentram em três pilares: infraestrutura que garanta a disponibilidade de acesso, alfabetização para uso das tecnologias de informação e comunicação e adequação do conteúdo às necessidades dos usuários (BRASIL, 2015, p 28). Gurstein identifica vários níveis de acessos adaptados aos tipos de tecnologias oferecidas e também ressalta que nas ações governamentais

¹⁸ “No Brasil não é diferente. Segundo dados da pesquisa TIC Domicílios e Empresas 2013 (elaborada pelo CETIC.br), o acesso à internet está disponível em 48% dos domicílios urbanos, e em apenas 15% na zona rural. Nesse estudo também são apontadas diferenças regionais relevantes: enquanto nas regiões Sul e Sudeste 51% dos domicílios têm acesso, nas regiões Norte e Nordeste esse número é, respectivamente, 26% e 30%. Quanto à renda familiar, foi identificado que 91% das famílias com renda acima de dez salários mínimos têm acesso à internet, enquanto nas famílias com renda inferior a um salário esse número cairia para apenas 11%. Além desses dados quantitativos, a citada pesquisa apresenta uma síntese dos motivos que levam as famílias a não ter acesso à internet, mesmo possuindo um computador no domicílio. Observa-se que o custo elevado é o motivo mais alegado entre os pesquisados, alcançando 37% do geral, seguido pela falta de disponibilidade na área (24%) e pela falta de necessidade ou interesse no serviço de internet (21%)” (BRASIL, 2015, p. 58).

¹⁹ Art. 7º da Lei 12.965/14.

²⁰ Se concentram em quatro ações, tais como: O primeiro eixo tem como foco a implantação de infraestrutura de banda larga nas diversas regiões do país, disponibilizando acesso à internet em alta velocidade e de qualidade, a um preço acessível, sendo representado, principalmente, pelo Programa Nacional de Banda Larga; O segundo, em que se concentra a maioria das ações de inclusão do governo, tem como centro de atuação a disponibilização de acesso público e gratuito à internet pela implantação dos chamados Telecentros. Destacam-se, nessa linha, os programas Telecentros Comunitários, Telecentros.BR e Programa Gesac; 3) Uma terceira vertente das ações, inaugurada pelo Programa Cidades Digitais, caracteriza-se pela implantação de redes metropolitanas de alta velocidade em prefeituras, fornecimento de aplicativos de governo eletrônico e disponibilização de pontos de acesso à internet para uso livre e gratuito em espaços públicos.; e 4) O último eixo identificado está relacionado a apoio a atividades e projetos de formação e capacitação que visem à promoção do uso das TIC. São exemplos de ações desse tipo o programa Redes Digitais da Cidadania, que apoia projetos de universidades em áreas temáticas relacionadas ao uso de TIC, e o Projeto Computadores para a Inclusão, que, por meio de convênios com instituições que executam ações de formação e recondicionamento de computadores, promove a formação de jovens de baixa renda com a oferta de oficinas, cursos e treinamentos, com foco no recondicionamento e na manutenção de equipamentos de informática (BRASIL, 2015, p. 28-29).

The tendency moreover is to understand 'access' as a 'technical' or 'infrastructure' issue particularly by those directly involved with the issue as for example for "development" or more broadly with policy or regulation in less developed countries (e.g. through telecom regulatory agencies or development funding or policies). The result is a greater awareness and capacity to respond to perceived failures in 'infrastructure' than there is in other possible issues concerning 'access'²¹(2003, p.4).

A observação de Gurstein vai ao encontro da lógica gerencial brasileira visando a eficiência da atuação estatal em políticas públicas de inclusão digital. As ações governamentais elaboradas apenas levando em consideração o acesso ligado à infraestrutura somente consideram a realização do objetivo formal de fornecê-lo, ou seja, o suprimento procedimental da necessidade. Porém em uma atuação que considera os resultados como basilares para a ação administrativa, o aspecto a se considerar deverá ser o “uso efetivo”, pois se relaciona à capacidade de aplicação das tecnologias de informação e comunicação para que alcance seus objetivos (GURSTEIN 2003, p.45), em especial a participação e controle por parte da sociedade.

Contudo, o início do século XXI imprimiu transformações na economia e na sociedade como resultados de um ambiente digital, impondo desafios à atuação fundamentada em um Estado democrático de direito. A adoção de princípios da iniciativa privada no setor público aproximou o agir administrativo do objetivo qualitativo de desempenho, dinamizando-o. A prestação de serviços e a implementação de políticas públicas governamentais teve de se adaptar ao novo contexto tecnológico. Os eixos de acesso à informação, ampliação/avaliação da oferta de serviços e participação/controle sociais são instrumentos para corresponder às demandas de forma eficiente. Com isso também se apresenta uma nova possibilidade para efetivar a lógica constitucional de realização dos direitos fundamentais e democracia. O novo paradigma de governança digital é um duplo desafio de capacitação da gestão e estrutura do Estado, uma vez que atua como agente da própria transformação e também responsável pela modificação e inclusão da sociedade à nova realidade. Além disso é uma ferramenta que agrega os objetivos do Estado democrático como prestador de serviços e garantidor de direitos. Uma importante ação da estratégia digital, não apenas voltada à eficiência (em termos de custos ou racionalização), mas visando a efetividade em relação à participação social, é a Lei 13.460/17, pois visa principalmente a melhoria da prestação serviços à população. A seguir a pesquisa se volta para esse diploma legal e sua aplicação protagonizada pelo município.

²¹ “A tendência é entender o ‘acesso’ como uma questão ‘técnica’ ou ‘infraestrutura’, particularmente por aqueles diretamente envolvidos com a questão, como por exemplo ‘desenvolvimento’ ou mais amplamente com políticas ou regulamentações em países menos desenvolvidos (por exemplo, agências ou financiamento ou políticas de desenvolvimento). O resultado é uma maior conscientização e capacidade de responder às falhas percebidas na ‘infraestrutura’ do que em outras possíveis questões relacionadas ao ‘acesso’” (Tradução nossa).

II - Os serviços públicos, a Lei 13.460/17 e os municípios

Não há uma conceituação suficientemente específica e capaz de abranger a ampla textura dos serviços públicos no direito e na Federação brasileira. Outrossim, é possível remeter ao art. 175 da Constituição Federal²² que expressamente delega à ordem jurídica a definição do que seja serviço público. Como o Estado brasileiro se organiza na forma de uma Federação, deve-se registrar a autonomia que os entes partícipes do pacto federativo possuem para definir os seus respectivos serviços públicos – União, Estados, Distrito Federal e Municípios (DI PIETRO, 2017, p. 138; ARAÚJO, 2014, p.132).

De toda a sorte, há leis que uniformizam importantes institutos jurídicos, com é o caso do exercício da greve e dos serviços essenciais – Lei 7.783/89 –, da concessão e permissão de serviços públicos – Lei 8.987/95 e 9.74/95 –, das parcerias público-privadas – Lei 11.107/2004 – e da participação, proteção e defesa dos direitos dos usuários de serviços públicos – Lei 13.460/17, válidas em todos o território nacional e para todos os entes subnacionais.

É com base nesses dispositivos legais que a doutrina administrativista apresenta, com pequenas flutuações, as seguintes características dos serviços públicos: a) atividade material para a satisfação de necessidades coletivas e concretização de direitos fundamentais, uma vez que os serviços públicos necessariamente repercutem na vida das pessoas e no suprimento das suas demandas, muitas delas essenciais; b) prestação direta ou indireta do serviço pelo Estado, já que a pessoa política competente pode prestar por si ou delegar a outrem; c) regime jurídico de direito público, que sempre estará presente, na sua totalidade, quando o serviço for prestado pelo próprio Estado, ou parcialmente, quando o serviço for prestado por terceiro (CARVALHO FILHO, 2016, p. 338-339; NOHARA, 2017, p. 483-487). Por óbvio, é a mediação da lei que vai definir os contornos de cada um desses elementos na sua realidade concreta.

A constelação de dispositivos legais sobre os serviços públicos foi acrescida, recentemente, pela já citada Lei 13.460/17, que disciplinou o inciso I do §3º do Art. 37 da Constituição Federal²³ ao reger a participação, a proteção e defesa dos direitos dos

²²Constituição Federal: “Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos. Parágrafo único. A lei disporá sobre: I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão; II - os direitos dos usuários; III - política tarifária; IV - a obrigação de manter serviço adequado.”

²³Constituição Federal, Art. 37: “§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;”

usuário dos serviços públicos, sejam eles prestados direta ou indiretamente pela administração pública. Por se tratar de lei nacional, sua abrangência engloba todas as pessoas físicas, em todos os níveis.

De início, é importante registrar falhas na redação legal em duas questões relevantes. Primeiro, o §3º do art. 1º, ao explicitar sua abrangência, diz que a lei em comento “aplica-se subsidiariamente” aos serviços públicos prestados por particular. Segundo, ao conceituar serviço público – art. 2º, II – refere-se à prestação direta ou indireta de bens ou serviços “exercida por órgão ou entidade da administração pública”. A primeira falha parece não relevar a literalidade do inciso I, §3º do art. 37 da Constituição, cujo escopo da lei é a sua regulamentação, pois o texto constitucional refere-se “[...] prestação dos serviços públicos em geral [...]”. Assim, não encontra sintonia com o mandamento constitucional a sua aplicação subsidiária aos serviços prestados por particular, que deve ocorrer diretamente e não subsidiariamente. A segunda falha é conceitual, pois exclui do conceito de serviço público aqueles que não sejam prestados por órgão ou entidade da administração pública, ou seja, uma gama de serviços prestados por particular, via delegação, que não podem ser excluídos dessa categoria conceitual, o que se depreende do próprio art. 175 da Constituição e demais dispositivos infralegais já consolidados. A normatividade em comento também abrange os serviços públicos delegados a terceiros.

A lei 13.460/17 obriga todas as pessoas físicas a divulgarem, anualmente, quadro com os serviços públicos prestados e a identificação dos órgãos ou entes responsáveis,²⁴ medida de suma importância para a *accountability*²⁵ desses serviços, desde que divulgados de forma ampla e de fácil acesso, como é o caso dos sites oficiais na rede mundial de computadores. Também absorve os requisitos da lei 8.987/95 para que um serviço possa ser considerado adequado, com o silêncio quanto à modicidade de tarifas.²⁶ O capítulo II foca nos direitos e deveres dos usuários,²⁷ a pormenorizar as diretrizes a serem observadas pelos prestadores e os direitos básicos dos usuários, dentre os quais se encontra o acesso às mais diversas informações sobre os serviços, que também devem ser disponibilizados na internet. A maior inovação está na Carta de Serviços ao Usuário, a ser disciplinada em cada nível governamental e que deve ser

²⁴ Art. 3º da Lei 13.460/17.

²⁵ Expressão da língua inglesa que remete ao conceito de prestação de contas e responsabilização.

²⁶ Art. 4º da Lei 13.460/17. Os requisitos da regularidade, continuidade, eficiência/efetividade, segurança, atualidade, generalidade e cortesia estão presentes em ambas as leis. A Lei 8.987/95 apresenta a eficiência e a Lei 13.460/17 a efetividade. Esta última também se refere à transparência e não faz menção à modicidade de tarifas, esta última erroneamente, pois pode levar à pressuposição que os serviços prestados diretamente pelo poder público não podem conduzir à cobrança de tarifas ou que os serviços delegados a terceiros e sujeitos a tarifas não devem se submeter ao regime proposto pela lei.

²⁷ Art. 5º a 8º da Lei 13.460/17.

disponibilizada na internet, a esmiuçar todas as particularidades de cada serviço público – horários, qualidade dos serviços, prazos de atendimento, comunicação com os usuários, dentre outras questões. As regras postas, especialmente as que disciplinam os direitos dos usuários, nada mais fazem do que concretizar os princípios do regime jurídico de direito administrativo e, conseqüentemente, fortalecer o Estado Democrático de Direito.

O capítulo III trata das manifestações dos usuários dos serviços públicos²⁸ e salienta a imprescindibilidade de uma rápida comunicação entre o usuário e a administração pública, a obrigar o tratamento da informação e a comunicação ao manifestante, bem como a facilitação máxima para a funcionalidade da comunicação. O capítulo IV²⁹ refere-se especificamente às ouvidorias – a serem criadas e normatizadas em cada ente –, já mencionadas no capítulo III, enquanto importante órgão de encaminhamento das manifestações pertinentes aos serviços públicos, além de poder fazer a mediação/conciliação entre o usuário e a administração pública. Ademais, as ouvidorias devem elaborar relatório anual de gestão com dados pormenores das manifestações recebidas e respectivos encaminhamentos, que além de ser submetido à autoridade administrativa maior, também deve ser publicado na internet. O prazo máximo para a ouvidoria informar a decisão administrativa final ao usuário é de 30 dias, prorrogáveis por igual prazo.

O capítulo V³⁰ trata do Conselho de Usuários, que deve ser instituído para acompanhar a avaliação e a prestação de serviços públicos, de caráter consultivo, a atuar de forma articulada com a ouvidoria. Como se trata de um órgão público, tal qual a ouvidoria, a sua instituição decorrerá de lei, para a qual existe ampla discricionariedade política para a definição das suas atribuições, composição – desde que observe a representatividade e pluralidade das partes interessadas – e funcionalidade. O capítulo VI³¹ remete à necessidade de avaliação permanente dos serviços públicos por todos os órgãos envolvidos mencionados na lei, a requerer mensuração anual de satisfação, que deve ser publicado na internet. Também resta importante margem de regulamentação desta matéria para as pessoas políticas competentes. Por fim, o capítulo VII³² foca na *vacatio legis* a definir o prazo de trezentos e sessenta dias da publicação da lei para a União, Estados, Distrito Federal e Municípios com mais de 500.000 habitantes – prazo já vencido; 540 dias para os municípios entre 100.000 e 500.000 habitantes - a expirar

²⁸ Art. 9º a 12 da Lei 13.460/17.

²⁹ Art. 13 a 17 da Lei 13.460/17.

³⁰ Art. 18 a 22 da Lei 13.460/17.

³¹ Art. 23 e 24 da Lei 13.460/17.

³² Art. 25 da Lei 13.460/17.

no final de 2018; e 720 dias para os municípios com menos de 100.000 habitantes - a expirar em meados de 2019.

Tratam-se de *vacatio legis* diferenciadas para realidades distintas, a alcançar o prazo de até dois anos para a entrada em vigor em municípios menores. A *ratio* desta diferenciação é bastante plausível, não obstante a desnecessária dilatação tão amplificada dos prazos para os municípios com menos de 100.000 habitantes.

III - A aplicação da Lei 13.460/2017 em nível municipal sob a perspectiva digital e o acompanhamento e avaliação das políticas públicas

Conforme o exposto, a Lei 13.460/17 possui abrangência nacional, para todos os entes que integram a Federação brasileira, inclusive para os entes municipais. Porém, importa salientar, num primeiro momento, a organização do Estado federal brasileiro, a garantir um policentrismo normativo a fim de permitir a adequação dos dispositivos gerais da Lei 13.460/17 para cada ente. Na sequência se analisará o mundo digital e a sua importância para a efetividade normativa em comento.

É usual a doutrina publicista considerar os estados federais como estados compostos, formados pela união de estados menores e independentes a fim de constituir uma organização unitária maior, com personalidade própria no cenário internacional. É possível elencar as seguintes características das federações: a) Constituição escrita a dispor sobre a repartição de competências entre os entes partícipes do pacto federal, com a disciplina das possibilidades de intervenção, resguardando a soberania para a federação; b) pluralidade de ordens jurídicas e esferas governamentais autônomas; c) participação dos entes federados na formação da vontade nacional, isto é, na criação e alteração da Constituição e no processo legislativo federal; d) existência de um órgão judicial para a defesa da Constituição; e) proibição de secessão; e f) pluralidade de cidadanias (CORRALO, 2014, p. 147).

A federação brasileira, por sua vez, é marcada por um movimento centrífugo, já que se originou de um Estado unitário que resolveu autonomizar parcelas territoriais antes fortemente vinculadas ao poder central. Mais do que isso, como o resultado de um contínuo amadurecimento institucional em mais de um século de avanços e retrocessos, o federalismo pátrio consignou na Constituição de 1988, inovadoramente, os municípios como entes integrantes do pacto federativo, fenômeno único nas federações contemporâneas, tanto que a autonomia municipal pode ser compreendida enquanto direito fundamenta (CORRALO, 2006).

Como resultado dessa normatividade constitucional, com fulcro na repartição de competências, é possível decantar um considerável plexo de autonomias aos entes locais: autonomia política: empoderamento dos cidadãos locais para a escolha dos agentes políticos locais, ou seja, do Prefeito, Vice-Prefeito e vereadores; autonomia auto-organizatória: a capacidade de cada município elaborar a sua Lei Orgânica Municipal e assim normatizar a organização e funcionalidade local, sem deixar de olvidar as normas de repetição obrigatória constantes na Constituição Federal e Estadual; autonomia legislativa: é a elaboração de todo um sistema normativo municipal forjado, sob o manto da Lei Orgânica, formado por leis complementares, leis ordinárias, medidas provisórias, leis delegadas, decretos legislativos e resoluções; autonomia administrativa: refere-se à organização da máquina administrativa municipal e respectiva funcionalidade, a englobar todas as atividades administrativas, como os serviços públicos, polícia administrativa, fomento, intervenção direta e indireta nas atividades econômicas; e autonomia financeira: instituir, arrecadar e aplicar os tributos constitucionalmente da competência local, bem como definir a aplicação das transferências constitucionais (CORRALO, 2015, p. 131-136).

Em razão do *status* conferido pela Constituição às municipalidades, cominado com os dispositivos da Lei 13.460/17, é que se infere uma ampla discricionariedade para que os entes locais normatizem, a considerar as particularidades e singularidades locais, a aplicação e o delineamento dos instrumentos previstos genericamente. É o caso da Carta de Serviço ao Usuário, da manifestação dos usuários, das ouvidorias, dos conselhos de usuários e da avaliação periódica e continuada dos serviços públicos.

Em todas essas situações os municípios deverão disciplinar a efetividade desses instrumentos em nível local, normativamente, seja através de lei, seja através de decreto. Mais do que isso, para Michael Mikalovich (2012, p. 111) o uso da tecnologia de comunicação e informação, similarmente ao que ocorre na espacialidade privada, agrega mais valor aos serviços vinculados ao poder público, a traduzir uma importante mudança do governo eletrônico para a governança digital.

A utilização de eficientes plataformas digitais amplamente disponíveis e de amplo acesso ao público acaba por ser transformar em condição *sine qua non* para a efetividade mínima dos instrumentos previstos legalmente. Além disso, permite o aprimoramento das políticas públicas locais, já que não é possível vislumbrarmos serviços públicos sem pressupormos políticas públicas, compreendidas, consoante o entendimento de Maria Paula Dallari Bucci (2006, p. 39) como o “programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente [...] visando coordenar os meios à disposição

do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados.”

Também não há como desprender as políticas públicas e os serviços públicos da efetivação dos direitos fundamentais (JUSTEN FILHO, 2015, p.723-727), até porque não há objetivo socialmente mais relevante e mais determinado normativamente do que esses, a vincular toda a ordem jurídica pátria, bem salientado por Ingo Sarlet (2001, p. 72-74) enquanto “princípio constitucional de maior hierarquia axiológica-valorativa”. É por isso que desde há muito Hely Lopes Meirelles (2017, p. 363) afirmara que “a prestação de serviços pelo Poder Público é a atribuição primordial do governo e, até certo ponto, sua própria razão de ser.” Assim, os programas de ação governamental que perfazem as políticas públicas de quaisquer entes requerem, para a sua concretização, da administração pública, seja compreendida numa perspectiva subjetiva – órgãos, entes e agentes –, seja numa perspectiva objetiva – a englobar as mais diversas atividades administrativas que as municipalidades podem concretizar sob o manto das políticas públicas locais, das quais os serviços públicos exsurtem com especial relevo em razão da sua imprescindibilidade para a concretização dos direitos fundamentais.³³ Isso porque numa sociedade brutalmente desigual, como a brasileira, não há a possibilidade de minimização dessas gritantes diferenças – objetivo constitucionalmente previsto no art. 3º da Constituição Federal³⁴ – sem a prestação de serviços essenciais para o mais amplo desenvolvimento pessoal. É o caso da educação, saúde, mobilidade urbana, dentre muitos outros.

Significa afirmar a necessidade de as municipalidades desenvolverem sítios eletrônicos na rede mundial de computadores capazes de ampliar maximamente as suas cartas de serviços aos usuários, específica para cada serviço e com o detalhamento da sua organização e funcionalidade, com indicadores de eficiência e eficácia. No mesmo sentido a facilitação, sem quaisquer óbices desnecessários, para a manifestação dos usuários perante a administração pública, com a utilização dos sítios oficiais na rede mundial de computadores. As ouvidorias não podem prescindir do mundo digital, pois além de facilitar o encaminhamento de reclamações, denúncias, sugestões e elogios, também facilita na intermediação do posicionamento final da administração pública em cada demanda. Importa salientar que, em

³³ A administração pública em sentido objetivo tem por foco as diversas atividades administrativas que justificam a própria existência da administração pública: serviços públicos, polícia administrativa, fomento, intervenção direta e indireta (DI PIETRO, 2017, p. 87-88).

³⁴ Constituição Federal: “Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.”

qualquer situação, a administração pública tem o dever de se manifestar diante de cada manifestação dos usuários, com um posicionamento oficial. Os conselhos de usuários também deverão se apropriar das informações geradas digitalmente para cumprir com a sua missão principal: acompanhamento da prestação e na avaliação dos serviços públicos. Por fim, a pesquisa anual de satisfação prevista legalmente para a aferição objetiva dos serviços público também deverá ser divulgada na Internet.

Não é demasiado reiterar que os instrumentos previstos na lei 13.460/17 tem como foco precípua a avaliação dos serviços prestados quanto à satisfação dos usuários e suas manifestações, qualidade do serviço, cumprimento dos compromissos e dos prazos e as medidas tomadas pela administração pública para o seu aprimoramento, o que se depreende da hermenêutica do art. 23 da Lei 13.460/2017. Tais objetivos não podem abrir mão do mundo digital para a sua eficácia mínima, seja em razão da observância da juridicidade que deve permear a atuação administrativa, seja pela *accountability* requerida do gestor público pela normatividade posta, seja pela necessidade de eficiência e eficácia mínimas.

Por fim, resta salientar o direito fundamental à boa administração pública, que nada mais é do que a concretização dos princípios e regras informadores do regime jurídico de direito público, nas palavras de Juarez Freitas (2009, p. 22): “é lúdimo plexo de direitos, regras e princípios, encartados nessa síntese, ou seja, o somatório de direitos subjetivos públicos”. Significa a concretização de uma administração transparente, dialógica, imparcial, proba, pautada pela juridicidade dos seus atos, preventiva, precavida, eficiente e eficaz, apenas para denotar importantes contornos.

Nesse diapasão, a utilização de plataformas digitais facilmente acessíveis às pessoas do povo acaba por se tornar numa condição imprescindível e inabdicável para a concretização das normas previstas na Lei 13.460/2017, e, conseqüentemente, para a efetivação de uma boa governança e uma boa administração pública.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como demonstrado, as transformações na economia e na sociedade no início do século XXI, resultantes da “quarta revolução industrial,” impuseram desafios à atuação estatal. A adoção de princípios da iniciativa privada no setor público aproximou o agir administrativo do objetivo qualitativo de desempenho, dinamizando-o. A prestação de serviços e a implementação de políticas públicas governamentais teve de se adaptar ao novo contexto tecnológico de

implantação de uma governança digital. A transformação digital do governo está centrada nos eixos de acesso à informação, ampliação/avaliação da oferta de serviços e participação/controle sociais são instrumentos para corresponder às demandas de forma eficiente. Com isso também se apresenta uma nova possibilidade para efetivar a lógica constitucional de realização dos direitos fundamentais e democracia. Uma importante dificuldade à ser enfrentada é a inclusão digital dos cidadãos em uma interpretação de acesso ligado ao uso efetivo das plataformas e não apenas de infraestrutura.

A prestação de serviços públicos é uma função estatal intimamente ligada ao seu objetivo de concretização de direitos fundamentais. A Lei 13.460/17 trata da efetivação de direitos dos usuários de serviços públicos consagrando os princípios da boa administração pública e em conformidade com os eixos da estratégia de transformação do governo em digital, implantando uma governança digital. Essa lei é uma ferramenta de participação e controle por parte da sociedade com o escopo de avaliação para aumento e melhoria da oferta de serviços públicos, pois trata da avaliação dos serviços prestados quanto à satisfação dos usuários e suas manifestações, qualidade do serviço, cumprimento dos compromissos e dos prazos e as medidas tomadas pela administração pública para o seu aprimoramento.

Na pesquisa a análise da Lei 13.460/17 se deu no âmbito do município e ressaltando a necessidade do meio digital para sua efetividade. A Constituição brasileira e também o dispositivo em comento conferem à municipalidade ampla discricionariedade para disciplinar, por meio de leis ou decretos, instrumentos como a Carta de Serviço ao Usuário, a manifestação dos usuários, as ouvidorias, os conselhos de usuários e a avaliação periódica e continuada dos serviços públicos. Porém é fundamental que os municípios desenvolvam eficientes plataformas digitais amplamente disponíveis e de amplo acesso ao público.

Contudo, o papel do município utilizando o meio digital é de suma importância para a efetividade da Lei 13.460/17 e também para concretização da boa administração pública e boa governança.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Edmir Netto de. Curso de Direito Administrativo. 6ª Ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

BINENBOJM, Gustavo. Poder de polícia, ordenação, regulação: transformações político-jurídicas, econômicas e institucionais do direito administrativo ordenador. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

BRASIL. Estratégia de Governança Digital: Transformação Digital – cidadania e governo. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Secretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação. Brasília: MP, 2018.

_____. Estratégia brasileira para a transformação digital - e-digital. Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações. Brasília: MCTIC, 2018b.

_____. Política pública de inclusão digital. Tribunal de Contas da União. Brasília: TCU, SeinfraAeroTelecom, 2015.

BRESSER-PEREIRA, Luis Carlos. O Modelo Estrutural de Gerência Pública. In: Revista de Administração Pública. Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro. v. 42, mar-abr, 2008.

_____. Regular os reguladores. 2018. Disponível em <<http://www.bresserpereira.org.br/view.asp?cod=7230>> . Acesso em 10 ago. 2018.

_____. *Managerial reform and legitimization of the social state*. In: Revista de Administração Pública. Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro 51(1):147-156, jan. - feb. 2017.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). Políticas Públicas: Reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.

CARVALHO FILHO, José dos Santos, Manual de Direito Administrativo. 30ª Ed. São Paulo: Atlas, 2016.

CASTELLS, Manuel. A galáxia da Internet: reflexões sobre a Internet, os negócios e a sociedade. Tradução: Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.

_____. A Sociedade em Rede: do Conhecimento à Política. In: CASTELLS, Manuel (Org.). A Sociedade em Rede do Conhecimento à Ação Política. Brasília: Imprensa Nacional - Casa da Moeda, 2005.

_____. *Redes de indignación y esperanza. Traducción* de María Hernández. Madrid: Alianza, 2012.

CORRALO, Giovani da Silva. A Autonomia Municipal como um Direito Fundamental na Constituição Brasileira. Tese de Doutorado (UFPR), 2006.

CORRALO, Giovani da Silva. Município: autonomia na Federação. 2ª Ed. Curitiba: Juruá, 2014.

CORRALO, Giovani da Silva. O poder municipal na federação brasileira: reflexão sobre a autonomia municipal e o federalismo. História: Debates e Tendências, v. 15, p. 128-139, 2015.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. 30ª Ed. Direito Administrativo. Rio de Janeiro, 2017.

FREITAS, JUAREZ. Discricionariedade administrativa e o direito fundamental à boa administração pública. 2ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

GURSTEIN, Michael. , *Effective use: A community informatics strategy beyond the Digital Divide*. In *First Monday*, vol. 8 (12), 2003. Disponível em: <<http://www.http://firstmonday.org/article/view/1107/1027>>. Acesso em 15 de Ago. de 2018.

JUSTEN FILHO, Marçal. Curso de Direito Administrativo. 11ª Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

KJAER, Anne Mette. *Governance*. Cambridge, Polity Press, 2011.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 18ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2017.

MILAKOVICH, Michael E. *Digital Governance: new technologies for improving public service and participation*. New York: Routledge, 2012.

NOHARA, Irene Patrícia. Direito Administrativo. 7ª Ed. São Paulo: Atlas, 2017.

POLLITT, Christopher. *Managerialism and the public services: cuts or cultural change in RSP the 1990s?* 2. ed. Oxford, Blackwell, 1993.

_____. *The New Public Management: An Overview of Its Current Status*. In: *Administratie si Management Public*. nº 8. București. Editura ASE. 2007. Disponível em <<https://www.ceeol.com/search/journal-detail?id=534>> . Acesso em: 02 ago. 2018.

SARLET, Ingo Wolfgang. Dignidade da Pessoa Humana e Direitos Fundamentais. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

SCHWAB, Klaus. A quarta revolução industrial. Tradução Daniel Moreira Miranda. São Paulo: Edipro, 2016.

UNITED NATIONS. *Benchmarking e-government: a global perspective*. New York: United Nations - Division for Public Economics and Public Administration, American Society for Public Administration, 2001.

WORLD BANK. *Governance and Development*. Washington: The World Bank, 1992. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/1992/04/440582/governancedevelopment>> . Acesso em: 02 ago. 2018.

_____. *New-Economy Sector Study Electronic Government and Governance: Lessons for Argentina*: The World Bank, 2002. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/en/527061468769894044/pdf/266390WP0E1Gov1ge ntinalFinal1Report.pdf>>. Acesso em: 02 ago. 2018.