

1 INTRODUÇÃO

Agilidade, eficiência e eficácia. Termos que passaram a ser prontamente associados à noção de uma boa gestão, bem como a uma prestação de serviços de qualidade, sobretudo mediante o emprego de tecnologias. E, no tocante à atuação governamental, à Administração Pública tem sido posta um novo modelo de gestão, capaz de melhor atender os cidadãos em suas demandas e alcançar os *standards* de probidade e combate à corrupção.

Desde a crise de eficácia e efetividade do chamado *Welfare State* e a persistência das questões não resolvidas do Estado Liberal (SAMPAIO, 2013), cujas práticas perduraram do início do século XX até meados dos anos 1980, evidenciou-se a necessidade de uma resposta ao movimento de globalização, que vinha tomando conta da dinâmica global.

Assim, deu-se o advento da chamada “Nova Gestão Pública” (NGP): uma teoria do campo da Administração Pública que traz incorporados valores ideológicos e administrativos que estão vinculados ao modelo liberal, mas sob uma nova perspectiva a partir de conhecimentos e experiências adquiridas em gestão de negócios e outras disciplinas para melhorar a eficiência, eficácia e desempenho geral dos serviços públicos nas burocracias modernas (VIGODA, 2003). Uma espécie de “reinvenção” governamental (THOMPSON; RICCUCCI, 1998), buscando a desregulamentação administrativa interna; um governo orientado a metas e resultados; a descentralização e capacitação dos funcionários; e a orientação de mercado, enfatizando a concorrência e os clientes (no caso, cidadãos).

No Brasil, o modelo veio à tona com as reformas administrativas de 1995, por meio dos ideais trazidos no “Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado” no âmbito da União, em um perfil gerencial (BRESSER-PEREIRA, 2000). Neste aspecto, o projeto visava criar condições para a reconstrução da Administração Pública em bases modernas e racionais, buscando um desenvolvimento nacional, especialmente distinguindo as atividades exclusivas do Estado das atividades sociais e científicas, cabendo ao Estado executar formalmente as primeiras, enquanto financia as outras, as quais passariam a ser executadas por organizações públicas não-estatais – o que refletiu na inclusão do princípio da eficiência entre os norteadores da Administração Pública na Constituição de 1988, com a Emenda Constitucional nº 19 de 1998 (BRASIL, 1988).

E, em continuidade (ou consequência) desse plano de reforma administrativa iniciado em meados da década de 1990 – e tendo em vista o progressivo avanço tecnológico das ferramentas de comunicação e informação – em 2021, o governo federal promulgou a Lei nº 14.129, com o fito de estabelecer princípios, regras e instrumentos para o aumento da eficiência

da Administração Pública, mormente pela desburocratização, inovação, transformação digital e da participação do cidadão. Isto é, manifestamente pelos pilares da “Nova Gestão Pública” (NGP), sob o argumento de promover maior acessibilidade e efetivação do direito à informação aos cidadãos, inclusive por meios digitais.

Ocorre que, a despeito da proposta de transformação digital e da participação dos cidadãos, a eficiência da ação administrativa por parte dos governos – desde a União aos Municípios – depende de uma série de medidas de reformulação e estruturação de setores e funcionalismo público, que ainda se vê enfrentando dificuldades de adequação de suas identidades profissionais à cultura neoliberal orientada ao serviço, para além do custo que tal transformação importará aos cofres públicos.

O presente artigo visa tecer reflexões sobre os impactos dessa “administração da eficiência” que, ao fim e ao cabo, pode acarretar o agravamento da obsolescência funcional pelo tecnicismo e destacar as desigualdades e diferenças regionais, visto que aos entes federativos de baixa arrecadação, como os Municípios de pequeno porte, o investimento ao “Governo Digital” implicará sobrecarga de despesas que ainda estão vinculadas a gastos primordiais, tornando a transformação digital um plano secundário e o acesso à informação prejudicado. Logo, a eficiência inicialmente pregada pode não ser atingida.

Parte-se de pesquisa bibliográfica e análise da legislação vigente, bem como da realidade nacional, para fazerem-se considerações quanto à valorização dessa eficiência na Administração Pública e até que ponto é de fato eficaz ao direito de acesso à informação.

2 O PRINCÍPIO ADMINISTRATIVO DA EFICIÊNCIA E A “NOVA GESTÃO PÚBLICA”: A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EFICIENTE

Conforme introduzido, inobstante o processo de redemocratização, o contexto de crise herdado do período da ditadura militar gerou repercussões nas instancias do governo até o início dos anos 1990: crise econômica de alta inflação, moratória da dívida externa, abertura comercial apressada e radical, e tentativa de desmonte do aparelho burocrática no Governo Collor, 1990-1992 (BRESSER-PEREIRA, 2007, p. 32).

Diante disso e tendo em vista o cenário internacional com a disseminação da disciplina da “Nova Gestão Pública” – que desencadeou reformas administrativas em muitos países – nos idos de 1995, implementou-se no país a “reforma gerencial da Administração Pública brasileira” (BRESSER-PEREIRA, 2000), a qual propunha distinção entre as atividades exclusivas estatais (executadas formalmente pelo Estado) e as atividades sociais e científicas

(financiadas pelo Estado, mas executadas por organizações públicas não-estatais), estabelecendo os primados da eficiência, eficácia e economia como premissas a um novo modelo de gestão pública.

Para Luiz Carlos Bresser-Pereira (2007, p. 33), também Ministro à época e idealizador da dita reforma administrativa, o principal foco era a transformação do modelo burocrático em um modelo gerencial, tendo como princípio a eficiência do serviço público. Quanto ao cenário, apontou que

[...] era uma imposição histórica para o Brasil, como para todos os demais países que havia nos cinquenta anos anteriores montado um Estado do Bem Estar. O grande crescimento que o aparelho do Estado se impusera para que pudesse garantir os direitos sociais, exigiam que o fornecimento dos respectivos serviços de educação, saúde, previdência e assistência social fosse realizado com eficiência. Esta eficiência tornava-se, inclusive, uma condição de legitimidade do próprio Estado e de seus governantes. (BRESSER-PEREIRA, 2007, p. 32-33).

Sob o governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), tal reforma administrativa no âmbito da União visava entre seus objetivos a implementação de um novo modelo administrativo, substituindo o então modelo burocrático vigente, reputado como ineficiente e ultrapassado. Assim, buscava-se melhorar a eficiência no serviço público, através da aprovação de normas que instituiriam práticas gerenciais, adotando-se um novo modelo de administração denominado administração gerencial, em detrimento da administração burocrática prevalente.

Contudo, a “Reforma Gerencial de 1995” não decorreu de um pensamento inovador, mas de uma discussão difundida na década de 1990, sobretudo no mundo ocidental, consolidada no trabalho de David Osborne e Ted Gaebler, *Reinventing Government*, publicado em 1992 (OSBORNE, 1993, p. 351). Identificado por Frank J. Thompson e Norma Margherita Riccucci (1998) como “movimento de reinvenção” dos governos, a “Nova Gestão Pública” (NGP) intenciona a alteração da dinâmica dos processos administrativos, em geral a partir dos objetivos da *eficácia*, aumento da capacidade do governo de atingir metas de programa; da *eficiência*, aumento da realização dos atos e políticas públicas quanto ao custo; e da *economia*, redução de gastos e despesas públicas – os chamados “três Es” (THOMPSON; RICCUCCI, 1998, p. 232).

Com a inserção de iniciativas e medidas de reforma administrativa (“reinvenção”) e a introdução do espírito empreendedor transformador na Administração Pública, a NGP então desenhada preceitua a fiscalização, responsabilização e controle como questões básicas do poder administrativo, incitando a reforma para mudanças na hierarquia administrativa e no “controle externo” (chefes executivos, órgãos legislativos, tribunais, conforme a estrutura constitucional); *accountability* e responsabilização dos agentes administrativos; e maior

participação dos cidadãos (controle social) – medidas para tornar a administração mais transparente, com livre acesso à informação e legislação específica sobre burocracias públicas com menor rigidez e maior flexibilidade (BEHN, 1998).

Para seus defensores, a Nova Gestão Pública possui grande potencial de mudanças nas políticas públicas, tornando-as mais práticas e desburocratizadas, vindo a possibilitar maior troca entre o poder e a comunidade envolvida. A mudança sem tanta celeridade nos processos, é visivelmente uma das pautas mais almejadas por governos, e o novo modelo de gestão se torna bastante atrativo (VIGODA, 2003, p. 2-3). Pois, o principal desdobramento se destina à eficiência do serviço público, com a maior concretização das ações do governo, possibilitando a conversão de pautas em práticas governamentais, permitindo inclusive interação entre o governo e a população, promovendo uma cooperação para o bem geral, além da fiscalização e controle.

O carro-chefe desse novo modelo de gestão é, sem dúvida, o ataque às burocracias em excesso, que acabam por tornar muitas vezes o Estado ineficiente, sustentando haver claro exagero no tamanho da máquina pública, o que dificulta qualquer movimento que esta queira fazer e facilitando, de uma forma ou de outra, esquemas de corrupção (BEHN, 1998, p. 6-7). Em meio a este cenário, a implantação da NGP resulta numa celeridade das políticas públicas em decorrência da ação responsiva do Estado e atendimento às demandas da população.

E, sob o mote da reconstrução do Estado, o governo federal em 1995 teve como preocupação materializar uma reforma na Administração Pública na égide da NGP, visando a redução dos gastos do Governo, a melhoria na eficiência dos serviços públicos e um aumento na governabilidade. Criou-se, à época, o Ministério de Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), cujo papel principal era não só o de indicar as diretrizes da reforma, mas trabalhar pela implementação das mudanças no âmbito do Congresso Nacional (BRESSER-PEREIRA, 2000, p. 11-12).

Mesmo após a edição do Decreto-Lei nº 200, de 1967 – que promoveu expressiva reforma da burocracia federal, no período da ditadura, cujo destaque administrativo foi à delimitação da chamada Administração Indireta – a reforma administrativa de 1995 visou reestruturação gerencial da Administração Pública, firmada na eficiência com a implementação de indicadores específicos de desempenho utilizados em organizações para criar uma cultura baseada em desempenho com estratégias compensatórias correspondentes; e a conscientização dos cidadãos sobre o desempenho de serviços públicos como elemento central da NGP.

Entre as atividades estatais, a reforma administrativa de 1995 distinguiu o núcleo estratégico, em que o poder de decisão é passado às agências executivas e reguladoras, dotadas

de maior autonomia e com dever de prestação de contas, diferentemente do sistema burocrático clássico (BRESSER-PEREIRA, 2000). Os princípios básicos da reforma, consistentes com a nova Administração Pública, foram definidos no “Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado”, de 1995, e na Emenda Constitucional nº 19, de 1998, também conhecida como “emenda da reforma administrativa” (BRESSER-PEREIRA, 2000, p. 12).

A promulgação da Emenda Constitucional nº 19 (BRASIL, 1998) coroou o processo de reforma administrativa, nos moldes da NGP, alterando dispositivos da Constituição Federal de 1988, em especial àqueles concernentes à Administração Pública, positivando a “Reforma Gerencial do Estado”, então implementada pelo governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998), cujo mentor foi o então Ministro Luiz Carlos Bresser Pereira.

Dessa maneira, as diretrizes e grande parte das instituições exigidas pela reforma estariam aprovadas em 1998, com a Emenda Constitucional nº 19 – o que foi possível devido ao debate nacional levantado quanto à desburocratização e ao combate à corrupção, terminando em aprovação pela opinião pública e pela cúpula governamental (BRESSER-PEREIRA, 2000, p. 14-15).

O “Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado” continha o diagnóstico e toda a lógica da reforma que se iniciou, baseada na disciplina da “Nova Gestão Pública” e em reformas realizadas por outros países, principalmente a desenvolvida no Reino Unido (BRESSER-PEREIRA, 2007, p. 34-36), compondo-se das mesmas premissas e diretrizes, segundo Bresser-Pereira:

- a) orientação da ação do Estado para o cidadão-usuário ou cidadão-cliente;
- b) ênfase no controle dos resultados através dos contratos de gestão (ao invés de controle dos procedimentos);
- c) fortalecimento e aumento da autonomia da burocracia estatal, organizada em carreiras ou "corpos" de Estado, e valorização do seu trabalho técnico e político de participar, juntamente com os políticos e a sociedade, da formulação e gestão das políticas públicas;
- d) separação entre as secretarias formuladoras de políticas públicas, de caráter centralizado, e as unidades descentralizadas, executoras dessas mesmas políticas;
- e) distinção de dois tipos de unidades descentralizadas: as agências executivas, que realizam atividades exclusivas de Estado, por definição monopolista, e os serviços sociais e científicos de caráter competitivo, em que o poder de Estado não está envolvido;
- f) transferência para o setor público não-estatal dos serviços sociais e científicos competitivos;
- g) adoção cumulativa, para controlar as unidades descentralizadas, dos mecanismos de controle social direto, do contrato de gestão em que os indicadores de desempenho sejam claramente definidos e os resultados medidos, e da formação de quase-mercados em que ocorre a competição administrada;
- h) terceirização das atividades auxiliares ou de apoio, que passam a ser licitadas competitivamente no mercado. (BRESSER-PEREIRA, 2007, p. 34-36).

Note-se que as notórias frentes da reforma administrativa de 1995 se referem à governança (condições financeiras e administrativas para concretização das decisões de governo); a rígidos controles de política fiscal e de controles de gastos (resultando na Lei Complementar Federal nº 101, em 2000, denominada de “Lei de Responsabilidade Fiscal”); à eficiência, levando a Administração Pública ao modelo gerencial, tendo por princípio a busca de resultados, mas não só a execução de rotinas; ao planejamento estratégico e ao fim da ineficiência estrutural administrativa e burocrática (BRESSER-PEREIRA, 1999, p. 6).

Todavia, dentre as inúmeras alterações, a inclusão da eficiência no rol principiológico no regime jurídico administrativo merece evidente destaque, ao imprimir no Texto Constitucional a palavra de ordem da NGP.

Apesar de sua inclusão constitucional ter sido questionada pela doutrina administrativista brasileira, face ao ideário neoliberal da reforma administrativa (DASSO JÚNIOR, 2019) – considerando que os demais princípios constitucionais da Administração Pública foram positivados em textos escritos, na jurisprudência e nas práticas administrativas, enquanto a eficiência não possuía tal respaldo científico como categoria jurídica (já que sua inclusão decorreu de proposição de profissionais da Economia e da Administração, crítica também aplicada à NGP) – o princípio da eficiência tem sido compreendido, mediante interpretação conforme à Constituição, no preceito de que a atividade estatal e todas as suas competências devem ser norteadas e exercitadas do modo mais satisfatório possível. Ou seja, orienta a Administração Pública a tomar suas decisões, com base no interesse da coletividade, em otimização dos recursos públicos com maior atendimento das demandas pela realização de políticas públicas.

O princípio se refere à eficiência administrativa, não à eficiência econômica. O Estado deve observar e direcionar sua atividade com uma otimização do uso dos recursos, para que se tenha uma utilização dos encargos estatais mais ampla e célere. Contudo, essa utilização não privilegia a busca pela eficiência econômica, em detrimento de valores e princípios fundamentais. Logo, a observância do princípio da eficiência está atrelada aos valores e normas fundamentais, ainda que no processo ocorra uma redução da eficiência econômica.

[...] a eficácia administrativa determina que os fins buscados pela Administração devem ser realizados segundo o menor custo econômico possível, o que não é sinônimo da obtenção do maior lucro. (JUSTEN FILHO, 2015)

Hely Lopes Meirelles, antes do *status* constitucional, compreendia a eficiência como um dos mais modernos princípios da função pública, já na seara da disciplina da NGP:

É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos, para o serviço

público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros. (MEIRELLES, 1996)

No que tange à sua aplicação, o princípio da eficiência se torna particularmente visível por decorrer de atos concretos da Administração Pública, mormente do gestor público, sendo um importante instrumento na exigência de qualidade no serviço prestado pela Administração Pública, além de sua incidência no âmbito do *compliance* diante da aplicação das diretrizes de governança e integridade pública, já que se vislumbra o melhor desempenho da atuação estatal e de suas atribuições, no alcance dos melhores resultados. Como também, em relação ao modo racional de se organizar, estruturar e disciplinar a Administração Pública.

Veja-se que não apenas a Constituição privilegiou a eficiência em seu texto no *caput* do artigo 37 (BRASIL, 1988), como a legislação correlata à Administração Pública a preceitua juntamente a outros princípios, assegurando a eficiência da administração, tais como a Lei nº 8.666, de 1993, e a Lei nº 14.133, de 2021, cujos conteúdos dizem respeito ao regramento geral pátrio de licitações e contratos administrativos, em seus artigos 3º e 5º, respectivamente (BRASIL, 1993; 2021b).

O princípio da eficiência tem forte incidência sobre a margem de discricionariedade de Estado e do agente público, permitindo liberdade (mesmo que condicionada à oportunidade e conveniência) de atuação, na salvaguarda do interesse público e do erário, otimizando a aplicação dos recursos públicos. Mas, a utilização dos recursos públicos de maneira produtiva, como dito, relaciona-se à otimização dos recursos econômicos, não se confundindo com eficiência econômica.

Partindo-se da concepção de nortear a Administração Pública na tomada de decisões em vista o interesse da coletividade (MEIRELLES; BURLE FILHO; BURLE, 2016), como na prestação do serviço público voltado ao cidadão e na adoção de mudanças e inovações que satisfaçam o interesse público e respeitem a legalidade, o princípio da eficiência foi (bem como, ainda é) peça chave na mudança de paradigma da Administração Pública. Pois, em sua função, regras que otimizam a atuação estatal são inseridas no ordenamento jurídico.

E, em perpetuação dos pilares da eficiência, em 29 de março de 2021 foi promulgada a Lei nº 14.129 (BRASIL, 2021a), a qual dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o “Governo Digital” e para o aumento da eficiência pública, além de alterar a Lei nº 7.116/1983 (validade nacional das Carteiras de Identidade), a Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), a Lei nº 12.682/2012 (elaboração e o arquivamento de documentos em meios eletromagnéticos), e a Lei nº 13.460/2017 (participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública).

Ao estabelecer regras e instrumentos para a prestação digital de serviços públicos, que deverão estar acessíveis também em aplicativos para celular, a chamada Lei do “Governo Digital” propõe eficiência e modernização na prestação digital de serviços à população, nos moldes da “Nova Gestão Pública”, buscando, com responsabilização e transparência, maior eficácia no campo da Administração Pública e no acesso à informação.

Ocorre que, baseando-se em um modelo que trata de simplificação da tomada de decisão sob a justificativa de desburocratização diante da ineficiência administrativa, a legislação estabelece uma série de medidas onerosas e de aplicabilidade complexa que poderão ensejar no efeito contrário ao almejado.

3 A LEI FEDERAL Nº 14.129/2021: O “GOVERNO DIGITAL” E O PARADOXO DA (IN)EFICIÊNCIA

O Governo Federal publicou a Lei nº 14.129, chamada Lei do “Governo Digital”, em 30 de março de 2021, estabelecendo regras e instrumentos para a prestação digital de serviços públicos, que deverão estar acessíveis nos variados meios digitais, inclusive aplicativos para telefone celular.

Estabelecendo uma escala de vacância para os entes, começando pela União, seguida dos Estados e Distrito Federal e, por último, Municípios – isto é, prazo de 180 (cento e oitenta) dias após a publicação, para os que adotarem os comandos da Lei, nos termos do artigo 55 (BRASIL, 2021a), a recente lei define como estratégia um governo eletrônico, centrado no cidadão, integrado, inteligente, confiável, eficiente, transparente e aberto.

Busca-se a eficiência da ação administrativa por meio da transformação digital e da participação dos cidadãos. Propõe, ainda, modernizar e simplificar a relação do poder público com a sociedade, visando a construção de um “Governo Digital”, aberto, e centrado nos usuários e na transformação digital de processos e operações, para reduzir os gastos da Administração Pública e melhorar o atendimento à população.

A lei, também, dispõe sobre o incentivo à criação de laboratórios de inovação, abertos à participação e à colaboração da sociedade, espaços responsáveis por desenvolver a experimentação de conceitos, ferramentas e métodos inovadores para a gestão pública, a prestação de serviços públicos, o tratamento de dados e a participação do cidadão no controle da Administração Pública.

A aplicabilidade da lei a cada ente federativo – União (art. 55, inciso I), Estados e Distrito Federal (art. 55, inciso II), e Municípios (art. 55, inciso III) – depende de atos

normativos próprios, para regular a plataforma eletrônica, bem como para estabelecer as regras de contratação da empresa gestora do domínio.

Sob o prisma da NGP, o “Governo Digital” entre suas premissas elenca o controle e a fiscalização, viabilizando a criação de um banco de dados e informações de todas as Administrações Públicas (federal, estaduais, distrital e municipais) em um único domínio, facilitando o acesso dos Tribunais de Contas e Ministério Público, além de ampliar a transparência dos sítios eletrônicos oficiais (públicos) ao cidadão.

A plataforma única de dados deverá ser acessada por todos os departamentos da Administração Pública, via internet e sem restrição de horário, em versões para qualquer dispositivo eletrônico (computador, tablet, celular). Inclusive a prestação de contas deverá ser facilitada, pois a atualização no Portal da Transparência tem de ser automática, sendo facilmente acessada pelos cidadãos, assim que os atos acontecem – em promoção e maior efetivação do direito ao acesso à informação.

Além de otimizar a atualização de dados (eficiência), o sistema do “Governo Digital” deverá gerar indicadores em tempo real, evitando duplicações e inconsistência de cadastros e eliminando o uso de papel, tornando a gestão mais inteligente, transparente e econômica. O cidadão contará com autoatendimento via “Portal do Cidadão”, para atendimento virtual, performando, desse modo, um governo mais eficiente e confiável.

Teorias e idealizações à parte, o projeto de “Governo Digital” engendrado pela Lei nº 14.129, de 2021, está longe de ser uma realidade factível a diversos municípios brasileiros, em especial os de pequeno e médio porte, que diferem em muito das condições de acessibilidade e estrutura (recursos físicos, de pessoal e tecnológico) da União, Estados e do Distrito Federal. Se para a grande maioria dos municípios, a manutenção do Portal da Transparência na modalidade simplificada ainda é uma dificuldade devido a entraves técnicos e financeiros, outros enfrentam a precariedade do serviço de internet.

Não obstante a meta de universalização da conectividade, somam-se milhares de excluídos digitais ante ao acesso precário à conectividade, que impacta o desenvolvimento econômico e expansão da inovação para interior do país (PAIVA, 2021) – o que já confronta uma das maiores bandeiras do “Governo Digital” de ampliação do acesso à informação e maior participação do cidadão, em termos de controle social.

Mesmo com “a maior parte da população brasileira, 84,72%, vivendo em áreas urbanas e 15,28% dos brasileiros em áreas rurais”, de acordo com dados levantados na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), do IBGE (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2015),

[...] além das desigualdades sociais que determinam os diferentes níveis de conectividade nas cidades, outra questão é o alcance em regiões rurais. Em 2019, apenas 53% da população de áreas rurais acessava a internet; no ano seguinte, essa proporção saltou para 70%.

No Brasil todo, o 4G representa quase 70% dos acessos na internet móvel, mas 30 milhões ainda estão no 2G, especialmente fora das grandes cidades, segundo dados da Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel). (PAIVA, 2021)

Outro ponto diz respeito à obrigatoriedade das medidas impostas pela Lei nº 14.129, de 2021, a todos os entes federativos sem considerar o perfil da população dos municípios de pequeno porte – o que realça as desigualdades regionais. Segundo o estudo “Fronteiras da inclusão digital: dinâmicas sociais e políticas públicas de acesso à Internet em pequenos municípios brasileiros”, houve um crescimento expressivo no acesso à Internet no território nacional, impulsionado pela ampliação das conexões por fibra óptica, mas isso aconteceu de maneira desigual, já que nos “municípios com até 20 mil pessoas, que concentram 31,6 milhões de habitantes, apresentam um percentual de usuários de Internet menor do que o verificado em grandes centros urbanos.” (COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL, 2022).

A pesquisa – produzida e coordenada pelo Centro de Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação do Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR (Cetic.br|NIC.br), em parceria com o Programa de Acesso Digital (DAP) da Embaixada Britânica no Brasil e a Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel) – investigou, a partir de diferentes dimensões, quais os desafios para a ampliação da conectividade nessas cidades, apresenta um diagnóstico da adoção da internet em municípios brasileiros com até vinte mil habitantes (de pequeno porte), além de apresentar um mapeamento qualitativo a partir de entrevistas em profundidade e de grupos de discussão realizados nas cinco regiões do país.

Entre as evidências apresentadas pelo relatório, está a reduzida presença de departamentos de tecnologia da informação entre as prefeituras. Ainda que serviços públicos on-line tenham sido expandidos, a maioria das interações entre Administração Municipal e cidadãos tem sido de caráter informacional. Uma das principais constatações do documento foi a relativa ausência de políticas públicas locais voltadas ao enfrentamento das desigualdades no acesso e nos usos das tecnologias em pequenos municípios (COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL, 2022).

Sobre a atuação dos provedores nessas cidades, observou-se variação significativa entre as localidades investigadas quanto a aspectos organizacionais e administrativos. Segundo o estudo, o grau de profissionalização dos provedores impacta diretamente a qualidade dos

serviços oferecidos e os níveis de conectividade dos municípios (COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL, 2022). Logo, previamente à promoção ao direito de acesso à informação, é imperativa melhoria na acessibilidade dessa informação a ser divulgada e disponibilizada pelas Administrações Públicas, conforme definido pela Lei nº 14.129, de 2021.

Isso porque, na ausência de políticas mais institucionalizadas de inclusão digital, as capacidades das empresas provedoras fazem a diferença no serviço que oferecem, e ajudam a explicar as diferenças de conectividade entre os municípios. Desse modo, determinar a obrigatoriedade do “Governo Digital”, sem antes serem desenvolvidas políticas públicas e medidas para a expansão adequada da conectividade para todos e em todos os locais do país, inviabiliza o amplo acesso à informação e maior promoção desse direito fundamental, bem como compromete a participação dos cidadãos para o devido controle social.

Há que se mencionar, ademais, o efeito prático da Lei do “Governo Digital” no funcionalismo público: o tecnicismo, ao priorizar as técnicas e os sistemas de conhecimento e práticas específicas não exigidas inicialmente ao servidor, tornando-o inabilitado; e dificuldades “tecnológicas” aos servidores que enfrentam a necessidade de adequação de suas identidades profissionais à cultura neoliberal orientada ao serviço.

Persistem as críticas ao modelo da NGP que propõe o movimento de “reinvenção”, partindo da desregulamentação administrativa interna; de um governo orientado a metas e resultados; da descentralização e capacitação dos funcionários; e da orientação de mercado, enfatizando a concorrência e os clientes (THOMPSON; RICCUCCI, 1998). Pois ainda que bastante difundida, para muitos analistas, a NGP carece de robustez e requer que “estudiosos construam uma base de conhecimento melhor sobre a natureza e as consequências da reforma administrativa, e criem estratégias mais sofisticadas para medir e monitorar o desempenho da agência em uma série de ambientes governamentais” (THOMPSON; RICCUCCI, 1998, p. 254-255).

No âmbito da Administração Pública, a NGP não se desenvolveu com progresso quanto à especificação das condições em que uma reforma ou estilo de gestão pode ter sucesso ou falhar, e requer ir além da visão de que os estados e os laços locais são os laboratórios da democracia. Noções de que governo deveria ser executado mais como um negócio ainda são temerárias, na medida em que a eficiência econômica se mistura com a eficiência administrativa.

Ainda que se considere que a NGP busca reduzir a máquina administrativa do governo e minimizar seu envolvimento na vida dos cidadãos (VIGODA, 2003), afastando-se a perspectiva de que os governos no setor público acabam por ser os gestores de grandes

burocracias, a minimização estatal em certa maneira pode comprometer o acesso à informação, na medida em que a inclusão digital e a conectividade ampla aos cidadãos depende de ações afirmativas do Estado, mediante políticas públicas que promovam acessibilidade adequada. E, se um dos objetivos do governo é satisfazer as necessidades ou exigências dos cidadãos, demonstrando maior capacidade de resposta, deve antes promover os meios e as condições para tanto.

A mera adoção da eficiência pregada pela NGP não basta para incentivar e incorporar a ideia de colaboração ou parceria entre os cidadãos e o setor público, focando nos cidadãos como clientes sofisticados em ambientes complexos. Os princípios da NGP são compatíveis com as teorias da política econômica, como a política regulatória dos governos ou a política de transferência de responsabilidades do setor estatal para o setor privado e terceiro setor, mas acaba por desafiar vários princípios e valores democráticos, tais como isonomia, acessibilidade e participação popular.

Apesar de se apresentar como uma melhoria em relação às visões clássicas da Administração Pública (cidadãos como súditos ou eleitores), a NGP não vai longe o suficiente para promover a ideia de colaboração vital entre cidadãos, governos e o setor público – essência da sociedade civil democrática. A precariedade dos meios acessíveis e condições adequadas de conectividade para todos denuncia uma pouca atenção ao papel ativo dos cidadãos junto às instâncias governamentais e às suas obrigações para com a comunidade. Não se verifica uma colaboração ou parceria genuínas com os cidadãos, firmadas na igualdade de oportunidades de participação e envolvimento massivo na gestão da vida pública de forma mais eficaz.

O modelo da NGP, quase hegemônico no mundo ocidental, surgiu com o objetivo de atacar dois males burocráticos: o excesso de procedimentos e a baixa responsabilização dos burocratas frente ao sistema político e à sociedade. A proposta do modelo, composto por técnicas que visam utilizar a lógica empresarial baseada em princípios mercadológicos, é de flexibilizar a Administração Pública com a criação de entidades públicas não estatais que promovam o desenvolvimento gradual da sociedade.

Todavia, nota-se que o modelo não foi aplicado de maneira muito eficiente, uma vez que os gestores continuam a encontrar entraves burocráticos para implementarem suas pautas na comunidade, bem como a própria agenda democrática exige uma série de ações positivas por parte do Estado para realização de políticas públicas. A complexidade que envolve a Administração Pública ultrapassa os contornos de uma noção mercadológica.

Com a desburocratização, a NGP inserida na Lei nº 14.129, de 2021, propõe grande responsabilização do poder público, bem como lhe exige transparência, reduzindo a incidência

de práticas corruptas, dificultadas pelo amplo controle social (participação dos cidadãos) e publicidade. Aqui, salienta Aragon Érico Dasso Júnior (2019) que, embora amplamente difundido, o modelo da NGP apresenta falências, já que mesmo protestando pela transparência e responsabilização, “busca-se apenas diminuir a corrupção, não existe o objetivo de compartilhar a tomada de decisões. A participação cidadã na gestão pública não faz parte das características da NGP” (DASSO JÚNIOR, 2019, p. 14).

Ser eficaz, não implica em eficiência ou efetividade, ainda que seus conceitos sejam interligados, porque a eficácia diz respeito ao resultado almejado, ao que cumpre perfeitamente determinada tarefa ou função, atingindo o objetivo proposto. E, se o pretendido pela Lei nº Lei nº 14.129, de 2021, é principalmente ampliar a participação do cidadão na atuação da Administração Pública, promovendo o acesso à informação e o controle social, uma vez que grande parte da população não tem acessibilidade e qualidade de internet e inexistem políticas públicas nesse sentido, além de a maioria dos municípios de pequeno porte ainda se perderem em questões básicas de infraestrutura e escassez de recursos, os dispositivos da Lei do “Governo Digital” não são eficazes.

De igual modo, se a eficiência está ligada ao modo de fazer uma tarefa, sendo eficiente o que executa uma tarefa com qualidade, competência, excelência, com nenhum ou com o mínimo de erros, ela não está necessariamente comprometida com o objetivo traçado. Em outras linhas, não é suficiente que as regras e os instrumentos do “Governo Digital” sejam eficientes, mas também eficazes para o amplo acesso à informação: deve-se buscar o que é certo para atingir o objetivo inicialmente planejado, não apenas realizar com qualidade, mas nem sempre atingir o objetivo.

Aqui, impõe-se que o “Governo Digital” seja efetivo, ou seja, que apresente medidas e instrumentos com habilidade de serem, simultaneamente, eficientes e eficazes. Pois, dar efetividade ao direito ao acesso à informação é, de fato, realizar o que deve ser feito, com qualidade, utilizando os recursos da melhor maneira possível, a fim de se atingir o objetivo inicialmente proposto: efetivação da cidadania.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A transformação digital passou a ser uma obrigatoriedade em todos os serviços públicos com a Lei do “Governo Digital”, Lei nº 14.129 de 2021, buscando mais eficiência por meio da inovação tecnológica e da participação dos cidadãos, requisitos que devem nortear a Administração Pública, garantindo mais soluções digitais.

Não há dúvidas que o intrincado sistema burocrático representa uma das dificuldades estruturais e econômicas aos governos e a Lei do “Governo Digital” surge como uma proposta da “Nova Gestão Pública” em face de tal entrave, ao ampliar a oferta de soluções digitais para facilitar os cidadãos com serviços digitais acessíveis por dispositivos móveis, uso de plataforma única de acesso a informações e serviços, estímulo às assinaturas eletrônicas nas interações entre órgãos públicos e cidadãos, fortalecimento da transparência e do uso de dados abertos pelo governo e aplicação da tecnologia para otimizar processos de trabalho.

Não obstante a Lei propor o fortalecimento da transparência, garantindo que os dados do governo sejam de livre utilização, dando publicidade às bases de dados em formato aberto, com atenção aos dispositivos da Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD), a participação da sociedade – apesar de prevista na criação dos laboratórios de inovação para desenvolvimento de conceitos, ferramentas e métodos para a gestão pública – está distante da realidade factível de inúmeros municípios brasileiros de pequeno porte, que se encarceram em meio à escassez de recursos (físicos, pessoais e tecnológicos), à precariedade dos serviços de internet e conectividade adequadas, e ao problema de exclusão digital e despreparo da população quanto ao domínio de ferramentas digitais.

Essas dificuldades impedem a maior participação de todos os cidadãos nos processos do governo, em efeito paradoxal aos objetivos almejados pela nova Lei em relação ao acesso à informação e controle social. Além disso, a interoperabilidade prevista na legislação entre os entes e órgãos públicos restará prejudicada, em vista de diversos municípios com poucos recursos, refletindo em óbices para a troca de informações entre os entes públicos e, assim, nas políticas públicas que não serão aplicadas de forma mais integrada.

Diante das barreiras culturais e financeiras de diversos municípios de pequeno porte, são necessárias medidas de incentivo e regras de transição, a fim de que possam apoiar a disseminação da tecnologia na Administração Pública.

Evidente que a implementação de ferramentas digitais e a tecnologia em si auxiliam na redução da burocracia e na promoção da sustentabilidade socioambiental, possibilitando o acesso simplificado do cidadão a serviços e a garantia de maior transparência na gestão pública, desde que haja condições prévias para tanto.

A Lei do “Governo Digital” representa uma alavanca de inserção de uma nova mentalidade no serviço público, propondo mais agilidade e simplificação em processos que impactam diretamente o cotidiano dos cidadãos, que dependem da Administração Pública. No entanto, são imperativas reflexões prévias quanto à conectividade no país, desenvolvendo-se políticas públicas que busquem promover acesso mais equitativo e a ampliação, bem como

melhoria, da conectividade adequada e compreensão das tecnologias disponíveis, de maneira isonômica, aliadas a uma política de planejamento – esta, jamais podendo ser limitada a uma escala de vacância impraticável de até 180 (centro e oitenta) dias para assunção de uma postura revolucionária, como quis a Lei nº 14.129 de 2021.

A cada ano, o acesso à internet é ampliado, fazendo-se necessário pensar em soluções aos desafios impostos a esse crescimento. Não apenas determinando princípios, regras e instrumentos para o aumento da eficiência da Administração Pública, priorizando a desburocratização, a inovação, a transformação digital e a participação do cidadão, mas também definindo ações afirmativas de transformação para a inclusão digital de todos, seja dessa seja de gerações futuras, norteando a elaboração de políticas públicas nessa área.

A tecnologia nos permite ter mais alcance e efetividade nas atividades. É o meio que dará mais velocidade e melhorias à prestação dos serviços à população. Aliada à mudança cultural, a tecnologia nos permitirá alcançar esses objetivos e transformá-los em uma realidade no setor público. Mas, de forma eficaz e eficiente. Isto é, de maneira efetiva.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Decreto-Lei n. 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 25 fev. 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm#>. Acesso em 23 abr. 2023.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 outubro de 1988. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em 23 abr. 2023.

BRASIL. Lei n. 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 22 jun. 1993, repub. 6 jul. 1994, retif. 6 jul. 1994. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666compilado.htm>. Acesso em 23 abr. 2023.

BRASIL. Emenda Constitucional n. 19, de 04 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 jun. 1998. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm#art3>. Acesso em 23 abr. 2023.

BRASIL. Lei Federal n. 14.129, de 29 de março de 2021. Dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o “Governo Digital” e para o aumento da eficiência pública e altera a Lei nº 7.116, de 29 de agosto de 1983, a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação), a Lei nº 12.682, de 9 de julho de 2012, e a Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017. **Diário Oficial da União**, Brasília, 30 mar. 2021a, repub. 14 abr. 2021. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em 23 abr. 2023.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1 abr. 2021b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm>. Acesso em 23 abr. 2023.

BEHN, Robert D. O novo paradigma da gestão pública e a busca da *accountability* democrática. In: **Revista do Serviço Público**, Ano 49, Número 4, Out-Dez, 1998. Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/1560/1/1998%20Vol.49%2cn.4%20Behn.pdf>>. Acesso em: 26 mar. 2023.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma gerencial do Estado de 1995. In: **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, RJ, v. 34, n. 4, p. 7 a 26, 2000. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6289/4880>>. Acesso em: 26 mar. 2023.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Burocracia Pública e Reforma Gerencial. In: **Revista do Serviço Público de 1937 a 2007**. Brasília: ENAP, 2007. Disponível em: <http://www.enap.gov.br/downloads/RSP_70Anos_2FINAL1.pdf>. Acesso em: 28 mar. 2023.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Burocracia Pública e Reforma Gerencial. In: **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 50, n. 4, out-dez. 1999. Disponível em: <http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=827&Itemid=129>. Acesso em: 02 jan. 2023.

COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL. **Fronteiras da inclusão digital: dinâmicas sociais e políticas públicas de acesso à Internet em pequenos municípios brasileiros**. CETIC.BR|NIC.BR, Embaixada Britânica no Brasil e Anatel, 13 jun. 2022. Disponível em: <<https://cetic.br/pt/publicacao/fronteiras-da-inclusao-digital/>>. Acesso em 27 jan. 2023.

DASSO JÚNIOR, Aragon Érico. “Nova Gestão Pública” (NGP): a Teoria de **Administração Pública do Estado Ultraliberal**. Conpedi, 17 ago. 2019. Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=d05c25e6e6c5d489>>. Acesso em: 26 mar. 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2015. **População Rural e Urbana**, Conheça o Brasil – População. Disponível em: <<https://educa.ibge.gov.br/jovens/conheca-o-brasil/populacao/18313-populacao-rural-e-urbana.html>>. Acesso em 27 jan. 2023.

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

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 1996.

MEIRELLES, Hely Lopes; BURLE FILHO, José Emmanuel; BURLE, Carla Rosado. **Direito Administrativo Brasileiro**. 42. ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2016.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 29. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2012.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2007.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 24. ed. 2 reimpr. São Paulo: Atlas, 2009.

OSBORNE, David. Reinventing Government. In: **Public Productivity & Management Review**, vol. 16, n. 4. Fiscal Pressures and Productive Solutions: Proceedings of the Fifth National Public Sector Productivity Conference (summer, 1993), p. 349-356. Disponível em: <<https://sangyubr.files.wordpress.com/2012/02/reinventing-government.pdf>>. Acesso em 20 mar. 2023.

PAIVA, Leticia. Brasil tem internet em todos os municípios, mas milhões de excluídos digitais – Acesso precário à conectividade impacta desenvolvimento econômico e expansão da inovação para interior do país. **Jota**, Negócios, São Paulo, 23 ago. 2021. Disponível em: <[SAMPAIO, José Adércio Leite. **Teoria da Constituição e dos direitos fundamentais**. Belo Horizonte: Del Rey, 2013.](https://www.jota.info/coberturas-especiais/sociedade-digital/brasil-internet-municipios-milhoes-excluidos-digitais-23082021#:~:text=Brasil%20tem%20internet%20em%20todos%20os%20munic%C3%ADpios%20mas%20milh%C3%B5es%20de%20exclu%C3%ADdos%20digitais,-Acesso%20prec%C3%A1rio%20%C3%A0&text=Internet%20banda%20larga%20%C3%A9%20a,governo%20americano%20de%20Joe%20Biden.>>. Acesso em 20 mar. 2023.</p></div><div data-bbox=)

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 37. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2014.

THOMPSON, Frank J.; RICCUCCI, Norma M. Reinventing Government. In: **Annual Reviews** – Annual Reviews Political Science, 1998. 1:231-57. Disponível em: <<https://www.annualreviews.org/doi/pdf/10.1146/annurev.polisci.1.1.231>>. Acesso em 20 mar. 2023.

VIGODA, Eran. New Public Management. In: **Encyclopedia of Public Administration and Public Policy**, 2003, Marcel Dekker. Disponível em: <<https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.644.3647&rep=rep1&type=pdf>>. Acesso em 20 mar. 2023.