

**XXX CONGRESSO NACIONAL DO
CONPEDI FORTALEZA - CE**

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA II

IRINEU FRANCISCO BARRETO JUNIOR

RAYMUNDO JULIANO FEITOSA

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 - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

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

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

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

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

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

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

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

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do sul

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

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

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

D597

Direito Administrativo e Gestão Pública II [Recurso eletrônico on-line] Organização CONPEDI

Coordenadores: Irineu Francisco Barreto Junior; Raymundo Juliano Feitosa. – Florianópolis: CONPEDI, 2023.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-846-2

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

Tema: Saúde: Acesso à justiça, Solução de litígios e Desenvolvimento

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito administrativo. 3. Gestão pública. XXX Congresso Nacional do CONPEDI Fortaleza - Ceará (3; 2023; Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



XXX CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI FORTALEZA - CE

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA II

Apresentação

O XXX Congresso do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito CONPEDI foi realizado no Centro Universitário Unichristus, na cidade de Fortaleza – Pará, entre os dias 15 e 17 de novembro de 2023 e elegeu o tema "Acesso à Justiça, solução de litígios e desenvolvimento" como eixo norteador dos seus trabalhos. Como de costume o evento propiciou a aproximação entre dirigentes de PPGDs, professores e pesquisadores de diversos Programas de Pós-Graduação em Direito de todo o Brasil.

Com foco no aperfeiçoamento da gestão pública, o presente grupo de trabalho foi realizado sob a coordenação do Prof. Dr Raymundo Juliano Feitosa, da Universidade Católica de Pernambuco e Prof. Dr. Irineu Francisco Barreto Junior, do Mestrado em Direito das Faculdades Metropolitanas Unidas - FMU-SP.

Os estudos apresentados no GT reiteram a centralidade da governança pública na agenda jurídica contemporânea e como objeto de pesquisas conduzidas em todo o país.

Temas clássicos pautados no controle da administração pública permearam o grupo de trabalho, como a responsabilização dos agentes governamentais, assim como relacionados ao aperfeiçoamento da governança, implementação da participação social e implementação de inovações jurídicas que assegurem sua efetividade, juntamente com artigos voltados à adoção de novas tecnologias na administração pública, especialmente Blockchain e Inteligência Artificial.

Cabe salientar que o GT se insere, dessa forma, na agenda contemporânea de discussões que envolvem a modernização do Estado brasileiro com vistas ao avanço da racionalidade e economicidade governamentais. Essas abordagens, simultaneamente, expandem o escopo do direito administrativo e admitem a presença de desafios impostos à sociedade brasileira, especialmente voltados a materializar as promessas constitucionais que determinam a oferta de políticas públicas imprescindíveis para o exercício da cidadania.

Os coordenadores do GT convidam os leitores a conhecer o teor integral dos artigos, com a certeza de profícua leitura, e encerram essa apresentação agradecendo a possibilidade de dirigir os debates entre pesquisadores altamente qualificados.

Prof. Dr Raymundo Juliano Feitosa. Universidade Católica de Pernambuco.

Prof. Dr. Irineu Francisco Barreto Junior. Mestrado em Direito das Faculdades Metropolitanas Unidas - FMU-SP.

A PARTICIPAÇÃO POPULAR COMO MECANISMO DE IMPLEMENTAÇÃO DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA: ANÁLISE DA LEI DO GOVERNO DIGITAL

POPULAR PARTICIPATION AS A MECHANISM FOR IMPLEMENTING THE PRINCIPLE OF EFFICIENCY: ANALYSIS OF THE DIGITAL GOVERNMENT LAW

Felipe Braga Albuquerque ¹
Raoni Marques Oliveira ²

Resumo

Este artigo propõe-se a estudar a relação entre o princípio da eficiência e a participação popular, em especial de que modo esta pode servir como instrumento para a concretização daquele e como tal relação é disciplinada no âmbito da Lei do Governo Digital. A partir da análise do contexto histórico e do conteúdo do princípio em questão, chega-se à conclusão de que a participação popular é um instrumento fundamental para a implementação da eficiência em seus dois aspectos, devendo ocorrer tanto na fase de formulação e planejamento como na de execução das políticas públicas. Além disso, conclui-se que a Lei do Governo Digital, ao tratar a participação do cidadão como mecanismo para a concretização do princípio da eficiência, faz de forma adequada, uma vez que considera os dois aspectos do princípio e as duas etapas das políticas públicas. Contudo, erra ao disciplinar o assunto de forma ainda precária, abordando a participação popular de forma rasa e incompleta, havendo ainda muito o que desenvolver na relação entre os dois institutos. Utiliza-se o método hipotético-dedutivo. A pesquisa é qualitativa, com finalidade descritiva e exploratória, e a técnica é bibliográfica e documental.

Palavras-chave: Princípio da eficiência, Novo direito administrativo, Reforma administrativa, Participação popular, Lei do governo digital

Abstract/Resumen/Résumé

This paper proposes to study the relationship between the principle of efficiency and popular participation, in particular how it can work as an instrument for achieving efficiency and how this relationship is regulated by the Digital Government Law. From the analysis of the historical context and the content of the principle, it concludes that popular participation is a fundamental instrument for the implementation of efficiency in its two aspects, and must happen both in the formulation and planning phase and in the execution phase of public policies. Furthermore, it is concluded that the Digital Government Law, when treating citizen

¹ Doutor e Mestre em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza (UNIFOR). Professor Assistente da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará (UFC), nos cursos de graduação e pós-graduação.

² Mestrando em Direito pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Especialista em Direito Público pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-Minas).

participation as a mechanism for implementing the principle of efficiency, does it appropriately, because considers both aspects of the principle and the two stages of public policies. However, this law makes a mistake in disciplining this subject in a precarious way, since it regulates popular participation in a shallow and incomplete way, so there is still a lot to develop in the relationship between these two institutes. The hypothetical-deductive method is used. The research is qualitative, with a descriptive and exploratory purpose, and its technique is bibliographic and documentary.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Principle of efficiency, New administrative law, Administrative reform, Popular participation, Digital government law

INTRODUÇÃO

A vida política brasileira tem sido marcada por intensa discussão acerca do papel do Estado, com inovações legislativas que impactam diretamente o modo como ele se organiza e persegue suas finalidades constitucionais. A título de exemplo, podem-se citar a Emenda Constitucional nº 95, de 2016, que limitou por vinte anos os gastos públicos (popularmente conhecida como “Emenda do Teto”), e as sucessivas alterações do regime por ela definido, bem como a Lei nº 13.460, de 2017, que trata dos direitos do usuário dos serviços públicos, e a Lei nº 14.129, de 2021, que disciplina o chamado Governo Digital. Além disso, atualmente tramita no Congresso Nacional a Proposta de Emenda à Constituição nº 32/2020, que pretende fazer grandes alterações na estrutura da Administração Pública.

Em meio aos debates, existe certo consenso quanto ao fato de que a eficiência, elevada à categoria de princípio constitucional da Administração Pública pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998, é um fim a ser buscado.

Neste cenário de discussões, a participação popular se destaca como um possível instrumento para encurtar o caminho à tão almejada eficiência administrativa. A já mencionada Lei nº 14.129 é clara ao afirmar que suas normas visam ao aumento da eficiência, por meio da desburocratização, da inovação, da transformação digital e da participação do cidadão.

A ligação entre eficiência e participação popular, contudo, não é facilmente identificável à primeira vista, sendo necessária uma investigação cuidadosa que permita estabelecer um elo claro entre dois institutos, de modo que essa relação já reconhecida por lei seja a mais profícua possível.

Assim, esta pesquisa propõe-se a analisar a relação entre eficiência e participação popular, especialmente de que modo esta pode servir como mecanismo para a implementação daquela e como tal relação é disciplinada pela Lei do Governo Digital.

Para tanto, analisa-se, no primeiro momento, o contexto histórico do surgimento do princípio da eficiência, destacando sua relação com a nova perspectiva da Administração Pública e do Direito Administrativo e com o movimento de reformas administrativas dos anos 90. Em seguida, passa-se a examinar o conteúdo do princípio da eficiência, momento em que serão destacados os dois aspectos que o compõem.

A partir dos pressupostos estabelecidos nos dois primeiros tópicos, chega-se ao problema central: analisar de que forma a participação popular pode funcionar como instrumento para a concretização do princípio em questão e como essa relação é tratada no âmbito da Lei nº 14.129. A escolha por essa legislação específica deve-se ao fato de ela ter

explicitamente apresentado a participação do cidadão como meio para atingir a eficiência administrativa, conforme já mencionado.

Quanto à metodologia, as considerações feitas anteriormente mostram que se utiliza o método hipotético-dedutivo, pois, a partir de algumas premissas, desenvolvidas ao longo da pesquisa, são deduzidas algumas conclusões. Em se tratando de abordagem metodológica, a pesquisa é qualitativa, na medida em que não pretende mensurar quantitativamente o fenômeno analisado, mas se aprofundar nas premissas que guiarão à resposta da pergunta-problema.

No que diz respeito à finalidade, a pesquisa tem caráter descritivo, pois descreve o princípio da eficiência em diversos aspectos, e exploratório, na medida em que, a partir da descrição do tal princípio, explora o problema da sua relação com a participação popular e a disciplina dada pela Lei do Governo Digital.

Além disso, o desenvolvimento de toda a pesquisa é feito a partir da análise de livros e artigos doutrinários, bem como da legislação nacional. Assim, utiliza-se como técnica a pesquisa bibliográfica e documental.

1. O CONTEXTO DO SURGIMENTO DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA: O NOVO PARADIGMA DO DIREITO ADMINISTRATIVO E O MOVIMENTO REFORMISTA DOS ANOS 90

Tendo em vista os fins aos quais esta pesquisa se propõe, é preciso inicialmente abordar o princípio da eficiência do ponto de vista histórico, relacionando-o à nova perspectiva da Administração Pública e do Direito Administrativo e ao movimento de reformas administrativas dos anos 90. Os conceitos estabelecidos neste primeiro momento serão essenciais para, nos tópicos seguintes, tratar de questões relacionadas ao seu conteúdo, desenvolver a relação entre eficiência e participação popular, e para analisar a legislação já indicada.

Para compreender a mudança de perspectiva do Direito Administrativo, é necessário estar ciente de que, desde a sua origem, na França pós-revolucionária, ele se baseia em duas ideias opostas: de um lado, a proteção dos direitos individuais do cidadão em relação ao Estado, que justifica as restrições à conduta deste; do outro, a necessidade de satisfação do interesse público, a qual fundamenta as prerrogativas conferidas à Administração Pública (Di Pietro, 2016, p. 186).

Apesar de o Direito Administrativo ter surgido no contexto do Estado Liberal pós-Revolução Francesa, seu conteúdo inicialmente era majoritariamente antiliberal, na medida

em que enfatizava os aspectos mais imperiais do poder estatal, como a discricionariedade, a autotutela, a supremacia do interesse público, dentre outros (Moreira Neto, 2001, p. 9).

Certamente tal paradigma se justificava por uma certa preocupação em frear os excessos do liberalismo, preservando assim a soberania do poder do Estado. Assim, quando do seu surgimento, o Direito Administrativo carregava resquícios do Estado Absolutista, servindo como meio jurídico de legitimação e manutenção do poder estatal imune ao controle externo (Oliveira, 2007, p. 17-18).

Com o passar do tempo e a transição do Estado Liberal para o Estado Social, a ênfase do Direito Administrativo continua pendendo mais para o lado da Administração. Isso é compreensível, uma vez que a superação gradual de um modelo liberal por um em que o Estado intervém ativamente na sociedade para promover o interesse público por meio de direitos sociais implica em uma Administração mais reforçada (Bandeira, 2006, p. 249).

Assim, o simples fato de um Estado garantir direitos fundamentais sociais a seus cidadãos não necessariamente significa que a atividade administrativa seja centrada neles. É por isso que a nova perspectiva do Direito Administrativo não se confunde com a simples obrigação de prestações positivas por parte do Estado, envolvendo questões mais profundas.

Jaime Rodríguez-Arana Muñoz (2012, p. 14 e 25) sustenta que o modelo tradicional de Estado Social coloca o serviço público, e não o cidadão em si, no centro da Administração Pública e do Direito Administrativo. A consequência disso seria reduzir os cidadãos a indivíduos inertes que apenas recebem bens e serviços públicos por parte da Administração, a qual, de forma unilateral, define o que é o interesse público, ou seja, o que é melhor para os seus administrados. Estes, por sua vez, intimidados e indefesos diante do poder estatal e da posição carregada de privilégios e prerrogativas que as autoridades ocupam, simplesmente aceitam suas determinações.

Em oposição a tal modelo, Muñoz (2012, p. 15) defende que o Direito Administrativo moderno adota uma postura mais humana e dinâmica, colocando o cidadão no centro, de modo a dar-lhe protagonismo. Assim, o conceito de interesse público e bem comum não pode mais ser definido de forma unilateral e imposto pela Administração, sendo essencial a efetiva participação¹ dos diversos segmentos sociais, a qual deve ser garantida da forma mais plural possível. Desse modo, o Estado passa a ser administrado a partir da ação articulada entre autoridades públicas e atores sociais.

¹ Ao longo deste primeiro tópico, a participação popular será mencionada diversas vezes como um elemento do novo paradigma do Direito Administrativo. Isso será essencial para o problema central desta pesquisa, a ser desenvolvido no terceiro tópico.

Não basta, portanto, a Administração simplesmente prestar serviços públicos ao cidadão; é preciso ter um verdadeiro compromisso com a melhoria permanente e integral de suas condições de vida, o que só será possível se sua efetiva participação for garantida. Esta, a propósito, servirá como forma bastante eficaz de evitar desvio e abuso de poder por parte das autoridades.

Diogo de Figueiredo Moreira Neto defende abertamente que existe um “novo Direito Administrativo”, surgido a partir das transformações que marcaram a sociedade, o Estado e o Direito ao longo do século XX (2005, p. 2). Para o professor, o século XX, fortemente marcado por ideologias totalitárias e estatizantes, viu o apogeu do poder estatal e da submissão da sociedade, de modo que a superação de tais modelos teve como consequência a busca por um reequilíbrio entre o Estado e a sociedade (2005, p. 9).

Ele aponta que, com o fim da Segunda Guerra Mundial e posteriormente da Guerra Fria, o isolamento das ditaduras ainda remanescentes e a crítica cada vez mais acentuada às formas autoritárias de poder, os novos tempos se caracterizam por um intenso desejo de participação popular, que não pode ser simplesmente ignorado pelas estruturas políticas tradicionais (Moreira Neto, 2005, p. 7).

Tais transformações levam ao surgimento de três novas demandas das sociedades perante os seus Estados: demanda por eficiência, uma vez que não se admite mais o simples desempenho dos serviços estatais, sendo necessário que este resulte na satisfação dos usuários, que passam a ter centralidade; por subsidiariedade, no sentido de que não se espera que o Estado preste diretamente todos os serviços públicos, mas que os atribua de forma racional aos entes mais aptos a atuar com presteza e proximidade do cidadão; e por democracia substantiva, caracterizada por maior diálogo e participação popular (2005, p. 8).

Em suma, defende o doutrinador que “o súdito se tornou cidadão e o Estado, seu instrumento” (2005, p. 9), e que se está diante da “transição de um Direito do Estado sobre o Homem, para um Direito do Homem no Estado” (p. 10). Especificamente quanto ao Direito Público, sustenta que este deixou de ser um Direito do Estado para se tornar primordialmente um Direito do Cidadão (p. 11).

Em outra obra, o autor ratifica tais ideias, ao sustentar que se trata da mudança “de uma administração imperial para uma administração cidadã”, que se livra dos traços absolutistas e autoritários da Administração Pública tradicional e assegura o primado do indivíduo e da sociedade, servindo como instrumento político para promover o bem-estar das pessoas (2014, p. 213).

Odete Medauar (2017, p. 155-156), outra doutrinadora de referência na análise da evolução do Direito Administrativo, elenca como características marcantes deste novo momento, dentre outras: prestação de serviços públicos focada no cidadão; busca por maior eficiência e qualidade, inclusive com a criação de mecanismos de avaliação; gestão preocupada com resultados; redução de custos; aumento dos mecanismos de transparência; simplificação administrativa; diálogo social, com participação do cidadão no processo decisório; aumento das práticas informadas por consenso, negociação, acordo e conciliação.

O novo paradigma da Administração Pública e do Direito Administrativo trata, portanto, de finalmente dar mais peso à proteção dos direitos e garantias individuais perante o Estado do que à supremacia do poder estatal sobre o cidadão, rompendo com uma tradição que vinha se mantendo desde o surgimento desse ramo do Direito.

É possível vislumbrar de forma clara a relação entre a nova perspectiva do Direito Administrativo e o princípio da eficiência.

Reforça-se o que já foi exposto algumas vezes ao longo deste tópico: o novo paradigma administrativista se desenvolve em um contexto caracterizado por uma forte demanda da sociedade por maior eficiência do Estado. Se o cidadão passa a ocupar posição de centralidade na atividade administrativa, é natural que se passe a exigir eficiência por parte da Administração, que deve prestar o serviço público visando à plena satisfação do usuário.

A esse respeito, Ismail Filho (2018, p. 110) ensina que o novo Direito Administrativo, de viés constitucional, não se preocupa em expandir as ações do Estado, mas em torná-las eficientes, impondo aos servidores públicos o dever de bem atuar.

Segundo Mendonça (2019, p. 37), essa nova perspectiva torna o Direito Administrativo mais humano, impondo que as instituições que compõem a Administração Pública atendam aos interesses coletivos de forma adequada e eficiente.

A apresentação de forma ampla do contexto no qual surge o princípio da eficiência é suficiente para estabelecer a relação entre ele e o novo paradigma administrativista. Contudo, faz-se necessário abordar alguns aspectos históricos mais específicos ligados ao advento de tal princípio no ordenamento jurídico brasileiro, a fim de deixar ainda mais clara tal relação.

Ao comentar a evolução do Direito Administrativo, Medauar (2017, p. 149) destaca que a década de 90 do século XX foi marcada por amplo movimento de reformas administrativas, que se apresentavam como propostas de modernização da Administração Pública. Tais reformas se iniciaram ainda nos anos 80, tendo como precursores os governos Reagan nos Estados Unidos e Thatcher no Reino Unido, espalhando-se posteriormente por outros países.

No Brasil não foi diferente. Em 1995, primeiro ano do governo FHC, criou-se o Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado (2017, p. 150), cujo trabalho foi fundamental para Emenda Constitucional nº 19 de 1998, que tratou da célebre reforma administrativa por meio da qual o princípio da eficiência foi inserido no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal.

Medauar (2017, p. 151-152) destaca, de forma exemplificativa, algumas ideias e práticas que marcaram esse movimento reformista, deixando ainda mais evidente a influência que ele sofreu do tão mencionado novo paradigma do Direito Administrativo: Administração a serviço do cidadão; transparência; Administração eficiente; privatização, tanto no sentido de reduzir o número de órgãos administrativos como no de expansão de práticas inspiradas na iniciativa privada; maior sensibilidade quanto aos direitos dos cidadãos; aplicação de índices de qualidade e avaliação da satisfação dos usuários dos serviços públicos; quebra de monopólios; estímulo à concorrência, inclusive nos serviços públicos; ampliação de parcerias público-privadas; descentralização; incentivo à participação dos cidadãos na tomada de decisões; controle de gestão, entre outros.

Evidencia-se, portanto, a influência do espírito do tempo sobre essas reformas, marcadas por elementos que vêm sendo constantemente ressaltados neste trabalho.

Embora se esteja adotando uma abordagem simpática à reforma promovida pela Emenda nº 19, por entender que esta reflete a nova perspectiva do Direito Administrativo, não se pode ignorar que a doutrina administrativista, em geral, não a vê com bons olhos, por identificá-la com a ideologia neoliberal (Gabardo, 2021).

Irene Nohara (2012, p. 104), por exemplo, destaca que a reforma administrativa foi fortemente influenciada pelo neoliberalismo, uma vez que se encaixa inegavelmente no conjunto de medidas que compõem o receituário proposto pelos organismos internacionais de financiamento para a América Latina, pós-Consenso de Washington, quais sejam: ajuste fiscal, privatizações, redução do tamanho e das funções do Estado e alteração no regime jurídico do funcionalismo.

A autora sustenta ainda que o discurso de promover a eficiência por meio da implementação do dito modelo gerencial², o qual permeou toda a exposição de motivos da proposta de emenda que culminou na reforma³, serviria, em primeiro lugar, para deslegitimar a administração tradicional, associando-a à rigidez e ineficiência. Ademais, considerando que

² A questão da “administração gerencial” será abordada com a devida atenção no próximo tópico.

³ A Exposição de Motivos Interministerial nº 49, de 18 de agosto de 1995, que acompanhou a proposta de emenda à constituição enviada pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional, será melhor analisada no próximo tópico.

ninguém discordaria de um modelo em que o Estado fosse mais eficiente e voltado para o atendimento do cidadão, tal discurso legitimaria as medidas neoliberais propostas (2012, p. 101).

De acordo com Gabardo, a busca por eficiência na reforma administrativa reflete a mentalidade neoliberal, que crê na falência do Estado Social característico do século XX (2001, p. 16) e “cultua” a empresa privada, como se o receituário da atividade empresarial, voltada para o lucro, fosse o parâmetro para resolver os problemas da atividade estatal, mesmo esta visando a algo deveras distinto, que é o bem comum (2012, p. 11).

Seguindo essa mesma linha, Egon Bockmann Moreira (2022, p. 159) defende que é problemática a ideia de levar a concepção de eficiência do setor privado para o público, uma vez que o cliente⁴ está em posição jurídica deveras diferente da do cidadão, na medida em que este é titular dos bens e poder públicos, outorgados a seus representantes para prestar os serviços criados em seu benefício.

Apesar das ressalvas, Gabardo (2001, p. 17) destaca não haver incompatibilidade entre o princípio da eficiência e o Estado Social centrado no cidadão. Para o professor as motivações neoliberais que levaram à introdução do princípio na Constituição Federal não podem mais prevalecer, pois, uma vez inserido no texto constitucional, sua natureza altera-se, de modo que não é possível interpretá-lo de forma a atentar contra o Estado Social e Democrático de Direito. Deve ele, portanto, estar a serviço das prioridades constitucionais, não sendo possível uma interpretação em que se torne um empecilho a elas.

No mesmo sentido, Ferreira e Rosa (2018, p. 863) defendem a necessidade de afastar o princípio da eficiência da influência neoliberal, ressignificando-o à luz do Estado Social. Paulo Modesto (2000, p. 106), por sua vez, ensina que o agir com eficiência é dever básico do Estado Social.

Desse modo, não há qualquer incoerência no fato de o advento do princípio da eficiência estar ligado tanto ao novo paradigma do Direito Administrativo como ao movimento de reformas administrativas dos anos 90. Essas considerações finais acerca da adequação da eficiência ao espírito da Constituição de 1988 levam ao próximo tópico, onde serão abordadas algumas questões atinentes ao conteúdo do princípio sob análise.

⁴ Ao enfatizar a distinção entre cidadão e cliente, o professor Egon Bockmann Moreira certamente se refere à expressão “cidadão-cliente”, citada algumas vezes no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, documento elaborado pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado e aprovado pelo Presidente da República em 1995.

2. O CONTEÚDO DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA: ENTRE A RACIONALIZAÇÃO DA ATIVIDADE ADMINISTRATIVA E A SATISFAÇÃO DO CIDADÃO

A discussão acerca do conteúdo do princípio da eficiência demanda, além da análise do contexto histórico, feita no tópico anterior, o estudo das motivações apresentadas pelo governo federal na época, as quais contêm informações de grande relevância para a melhor compreensão de tal princípio.

O trâmite político da reforma administrativa de 1998 começa em 1995, quando o Poder Executivo envia à Câmara uma proposta de emenda à constituição⁵, que naquela casa legislativa recebe o número 173. Essa proposta vai acompanhada da Exposição de Motivos Interministerial nº 49, de 18 de agosto de 1995, na qual diversos ministros de Estado expõem para o Presidente da República as razões que fundamentam o teor do texto a ser enviado ao Congresso Nacional.

O exame cuidadoso de tais motivos revela importantes aspectos envolvidos no desejo do Executivo de modificar diversos preceitos que regem a Administração Pública. Tendo em vista a extensão do texto, e a fim de tornar mais fluida a leitura deste trabalho, sem longas citações, não será ele transcrito na íntegra, de modo que alguns trechos serão transcritos por meio de notas de rodapé.

O primeiro ponto que se destaca é a associação que se faz, logo no começo, entre o modelo de Administração desenhado em 1988 e a crise fiscal e econômica do Estado brasileiro. O texto de maneira muito enfática estabelece que o foco da atividade administrativa está errado, comprometendo assim a própria máquina pública⁶.

Tal associação dá o tom de quais são os objetivos e métodos da proposta remetida ao Legislativo. Faz-se uma contundente crítica ao paradigma de Administração Pública da Constituição de 1988, excessivamente rígido, engessado, sufocado por diversos tipos de controles.

Esse modelo é contraposto à ideia de uma Administração moderna, na qual a excessiva rigidez dos controles formais é substituída pela avaliação permanente de resultados, mais apta a gerar eficiência e qualidade nos serviços prestados ao cidadão. Para atingir tal objetivo, o governo sustenta ser necessário “atualizar” as normas constitucionais de Direito

⁵ Curiosamente, a inclusão do princípio da eficiência no texto do artigo 37 não estava na proposta enviada pelo Poder Executivo à Câmara. Isso ocorreu na reta final da tramitação da PEC, já no âmbito do Senado Federal.

⁶ Nos primeiros parágrafos da Exposição de Motivos, afirma-se que “a crise do Estado está na raiz do período de prolongada estagnação econômica que o Brasil experimentou nos últimos quinze anos”, que “esta crise se manifestou como crise fiscal, crise do modo de intervenção do Estado na economia e crise do próprio aparelho estatal” e que “a capacidade de ação administrativa do Estado se deteriorou, enquanto prevalecia um enfoque equivocado que levou ao desmonte do aparelho estatal e ao desprestígio de sua burocracia”.

Administrativo. Só assim será possível implantar novos formatos institucionais e novas técnicas de gestão⁷.

Essa crítica à rigidez dos institutos que formam a disciplina constitucional da Administração revela um aspecto fundamental que permeia todo o texto: a busca por uma aproximação com as práticas e técnicas de gestão típicas da iniciativa privada. Conforme exposto no tópico anterior, tal característica é associada ao neoliberalismo típico dos anos 90 e fortemente criticada pela doutrina.

Isso é perceptível também na lista dos resultados esperados a partir da reforma⁸. Ao colocar lado a lado objetivos aparentemente contraditórios, como o aumento dos benefícios gerados ao cidadão (meta expressamente mencionada dentro do resultado da eficiência) e o equilíbrio das contas públicas – ou seja, redução de despesas –, o Executivo faz uma opção aberta pela lógica empresarial: alcançar o melhor resultado, gerando ao cliente o máximo de satisfação, com o menor custo possível. Do mesmo modo, a constante menção a metas de desempenho e avaliação de resultados⁹ remete à típica linguagem da gestão de negócios privados.

Esse polêmico binômio controle de gastos x ampliação do serviço público gera profundas discussões no âmbito do princípio da eficiência, tendo forte influência na definição do seu conteúdo, conforme será demonstrado.

O uso da iniciativa privada como modelo a ser seguido também fica evidente na frequente referência que se faz à necessidade de inovação e flexibilização dos institutos de Direito Administrativo, em especial a estabilidade do servidor¹⁰, a fim de tornar a

⁷ O texto dispõe que “a Constituição de 1988 corporificou uma concepção de administração pública verticalizada, hierárquica, rígida, que favoreceu a proliferação de controles muitas vezes desnecessários”, sendo necessário “reavaliar algumas das opções e modelos adotados, assimilando novos conceitos que reorientem a ação estatal em direção a eficiência e à qualidade dos serviços prestados ao cidadão”. Assim, a reforma apresentada direciona-se à “implementação de novos formatos organizacionais e institucionais, a revisão de rotinas e procedimentos e à substituição dos controles formais pela avaliação permanente de resultados”.

⁸ Segundo a Exposição de Motivos, espera-se que a reforma administrativa apresente os seguintes resultados em relação à atividade administrativa: incorporar a dimensão da eficiência na Administração Pública; contribuir para o equilíbrio das contas públicas; viabilizar o federalismo administrativo; romper com formatos jurídicos e institucionais rígidos e uniformizadores; e enfatizar a qualidade e o desempenho nos serviços públicos.

⁹ O texto associa o resultado “enfatizar a qualidade e o desempenho nos serviços públicos” à “contínua superação de metas de desempenho”. Além disso, ao tratar dos resultados esperados para o servidor público, afirma que a introdução de mecanismos de avaliação deverá contribuir para o revigoramento da imagem do servidor perante a opinião pública e para a assimilação de uma nova postura profissional.

¹⁰ Ao abordar a estabilidade, dispõe o texto que “as características desse instituto carecem hoje de uma atualização que o compatibilize com a necessidade de implantação de técnicas de gestão voltadas para a eficiência e o desempenho”. Merecem destaque também os trechos em que se afirma que a nova disciplina da estabilidade terá como consequência a “generalização, nas legislações que vierem a regulamentar os dispositivos modificados, da implantação de mecanismos de avaliação de desempenho dos servidores, contemplando a previsão da hipótese de afastamento do cargo naqueles casos de comprovada e contumaz ineficiência” e que, no contato aos requisitos para a sua concessão, “procurou-se uma mais clara e determinante vinculação a

Administração mais ágil e dinâmica, com maior capacidade de acompanhar a evolução dos problemas e demandas sociais.

A mensagem do Poder Executivo é clara: a rigidez das normas que regem a Administração Pública é um empecilho para a sua modernização e para a promoção de maior agilidade e eficiência.

A partir de tais considerações, conclui-se que a grande preocupação do Poder Executivo ao propor aquela reforma administrativa era garantir maior agilidade, racionalidade e eficiência à máquina administrativa, para modernizá-la de modo a fazer frente aos novos desafios. O método proposto para atingir tais objetivos, por sua vez, é o da flexibilização de institutos rígidos e aproximação com as práticas de gestão da iniciativa privada.

Uma vez expostas as motivações da reforma que introduziu o princípio da eficiência no ordenamento brasileiro, passa-se a abordar o seu conteúdo.

Não são poucas as tentativas doutrinárias de conceituar o que seria a eficiência prevista no artigo 37 da Constituição. Elas, porém, possuem um elemento comum: a busca pelos melhores resultados possíveis.

Neste sentido se posicionam tanto a doutrina mais clássica como a mais moderna. Na obra de Meirelles, atualizada por Burle Filho (2016, p. 105), afirma-se que esse princípio exige que a atividade administrativa vá além da legalidade, sendo exigidos resultados positivos para o serviço público e atendimento satisfatório das necessidades da comunidade.

José Afonso da Silva (2005, p. 671), por sua vez, sustenta que a eficiência impõe que a atividade administrativa seja realizada visando à obtenção dos melhores resultados com os meios escassos disponíveis e a menor custo; trata-se, portanto, da “consecução do maior benefício com o menor custo possível”.

Medauar (2017, p. 315) aduz que esse princípio determina que a Administração atue de modo ágil e preciso, a fim de produzir resultados que atendam às necessidades da população.

Para Modesto (2000, p. 114), trata-se da exigência jurídica de que os agentes da Administração e aqueles que recebem recursos públicos vinculados de subvenção ou fomento atuem de forma idônea, econômica e satisfatória na realização das finalidades públicas definidas por lei, ato administrativo ou contrato de direito público.

Nohara (2012, p. 233) defende que esse princípio estabelece uma relação de adequação entre os meios e recursos empregados e as finalidades a serem alcançadas, e sua aplicação no caso concreto sempre demandará um juízo de proporcionalidade e razoabilidade.

Gabardo (2002, p. 26), a seu turno, relaciona a eficiência à ideia de racionalização da atividade administrativa, com a busca do resultado ótimo por meio do melhor rendimento dos meios disponíveis e consequentemente com a maior eliminação de erros possível no processo.

Moreira Neto (2014, p. 182) conceitua eficiência administrativa como “a melhor realização possível da gestão dos interesses públicos, posta em termos de plena satisfação dos administrados com os menores custos para a sociedade” (p. 182-183).

Em outra obra (2005, p. 13), o autor defende que uma das implicações do princípio da eficiência é a ideia de administração por objetivos. Para ele, isso só será possível se houver uma distinção clara entre a atividade de planejamento, formulação e condução de políticas públicas, eminentemente política, e a de gerenciamento da execução dessas políticas, de caráter mais administrativo¹¹. Assim, haverá uma menor interferência da atividade política sobre a atividade administrativa, possibilitando maior eficiência, aferível por meio da consecução de metas que podem até ser definidas de forma política, mas que serão acompanhadas de forma técnica no âmbito administrativo (p. 16).

Também sobre a questão das metas e resultados, Ismail Filho (2018, p. 108-109) sustenta que a meta primordial da atividade administrativa sempre será a satisfação do administrado, de modo que a eficiência não é um fim em si mesma, estando vinculada ao bem-estar do cidadão (p. 123). Para o autor, a atividade administrativa encarna o espírito da Constituição quando se volta para a realização de direitos fundamentais, mediante a formulação de políticas públicas e a utilização dos recursos orçamentários de forma eficiente e proporcional (p. 109).

Ainda segundo Ismail Filho (p. 122), o princípio da eficiência impõe a implantação de uma cultura de gestão pública de forma institucional, de modo que os administradores passem a agir como gestores profissionais que buscam sempre soluções criativas e produtivas, utilizando da melhor forma o orçamento, por mais apertado que este seja. Para tanto, deverão os gestores desenvolver “um senso de responsabilidade profissional/gerencial”.

A menção à ideia de uma administração gerencial inevitavelmente remete ao espírito que motivou a famigerada Reforma Administrativa de 1998.

¹¹ A distinção entre as etapas de formulação e execução das políticas públicas será especialmente relevante para o estudo das relações entre eficiência e participação popular, a ser desenvolvido no terceiro tópico.

Luiz Carlos Bresser-Pereira, ministro da Administração Federal e da Reforma do Estado durante o primeiro mandato do ex-presidente FHC, e grande idealizador da tão mencionada reforma de 1998, declara abertamente que a intenção era implantar no Brasil um modelo de administração gerencial. Segundo ele, a Emenda nº 19/98 foi a parte constitucional de uma reforma maior, chamada por ele de Reforma Gerencial, que começou ao longo de 1995 e ocorreu ao longo de todo o primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, por meio de alterações infraconstitucionais e infralegais (2001, p. 23).

Bresser-Pereira não chega a conceituar de maneira clara o que seria a tal administração gerencial, mas atribui a ela o papel de superar o excesso de centralização, rigidez e formalismo que caracteriza o modelo do Estado burocrático (p. 16). Uma análise de seus escritos aponta para um modelo em que o Estado, a fim de racionalizar seus esforços e garantir os melhores resultados, define um núcleo de atuação prioritária. Assim, diminui-se a máquina estatal e a concentração de tarefas nas mãos da Administração, e, em consequência, os entraves da burocracia, mas mantém-se a presença do Estado naquelas questões que envolvem o interesse público (p. 25).

Trata-se, portanto, de um modelo que visa à racionalização da atividade administrativa, a fim de conseguir os melhores resultados naquilo em que efetivamente é essencial a presença do Estado. Isso certamente orientou a Reforma aprovada em 1998.

Apesar da já mencionada antipatia da doutrina administrativista pela Emenda nº 19 e pela própria ideia de administração gerencial, os conceitos doutrinários apresentados ao longo do presente tópico demonstram-se, no geral, em sintonia com aquilo que está na Exposição de Motivos já abordada e com as ideias de Bresser-Pereira. Embora cada conceito tenha sua peculiaridade, há um certo consenso entre eles sobre o fato de o princípio da eficiência envolver uma racionalização da atividade administrativa, a fim de evitar desperdícios de esforços e recursos, de modo a obter os melhores resultados, os quais corresponderão, em última instância, às finalidades definidas constitucionalmente e à satisfação das necessidades do administrado.

Diante de tal constatação, a investigação a ser feita no próximo tópico terá como premissa o fato de a eficiência conter dois elementos: a racionalização das atividades e recursos da Administração e a busca pela melhor promoção possível do interesse do cidadão. Assim, a análise observará em que medida tais aspectos determinam a relação entre eficiência e participação popular e como foram levados em consideração na Lei nº 14.129.

3. A RELAÇÃO ENTRE EFICIÊNCIA E PARTICIPAÇÃO POPULAR: BREVES CONSIDERAÇÕES ACERCA DA LEI DO GOVERNO DIGITAL

A partir dos pressupostos estabelecidos nos tópicos anteriores, chega-se, enfim, ao objeto central deste estudo: estabelecer a relação entre eficiência e participação popular, destacando de que forma esta pode servir à implementação do princípio em questão.

A primeira ligação entre elas foi bastante exposta no primeiro tópico: as demandas por eficiência estatal e por participação popular caracterizam de maneira marcante o contexto no qual se desenvolve o novo paradigma do Direito Administrativo e, conseqüentemente, o movimento reformista dos anos 90.

É certo que o fato de o cidadão passar a ter centralidade na atividade administrativa tem como consequência a exigência de que ele seja efetivamente ouvido pela Administração e de que esta tenha por finalidade a completa satisfação dos seus administrados.

Ao tratar dessa mudança de perspectiva do Direito Administrativo, Muñoz (2012, p. 30) ensina que, nas democracias, as instituições públicas não são de propriedade das altas autoridades, mas dos cidadãos comuns, que, no seu dia-a-dia, efetivamente colocam em prática os valores democráticos. É natural, portanto, que o cidadão assuma o protagonismo tanto na condução da coisa pública – por meio da participação popular – como nas finalidades da atividade administrativa – o que acontece com o princípio da eficiência.

Assim, eficiência administrativa e participação popular têm origem no mesmo processo histórico que se desenrola ao longo do século XX, após o declínio das ideologias totalitárias e estatizantes.

O segundo elo vai além da origem comum e diz respeito ao próprio significado desses dois institutos. É certo que os dois elementos que compõem o princípio da eficiência permitem estabelecer relações com a participação popular.

Quanto ao aspecto de promover a melhor satisfação das necessidades do cidadão, a participação da comunidade é fundamental, uma vez que por meio dela pode-se conhecer quais são as reais necessidades da população, a qual participa ativamente da construção das soluções (Chudzij, 2021, p. 234), evitando assim a formulação de políticas públicas que, apesar de bem-intencionadas, não promovam o interesse social da melhor forma possível.

Imagine-se uma política pública formulada apenas por agentes públicos, sem a participação da sociedade. Ela é elaborada com todo o zelo possível, apoiada em diversos estudos sobre o problema a ser resolvido e fundamentada em teorias sérias. Por mais bem planejada que essa política pública tenha sido, há grandes chances de ela ser ineficiente, uma vez que seu processo de formulação ignorou os principais interessados. Mesmo em estudos

detalhados sobre um problema específico não suprem a participação da comunidade, pois existem particularidades que só esta poderá apontar.

Além disso, o envolvimento ativo dos cidadãos também será essencial para a melhor promoção dos seus interesses no momento da execução da política pública, pois eles são as pessoas que melhor podem atestar se esta, uma vez posta em prática, é efetiva no sentido de atender às demandas da comunidade.

A participação popular também é um poderoso instrumento para promover o elemento da racionalização das atividades e recursos administrativos, por dois motivos: saber quais são as reais necessidades sociais evita que a Administração desperdice esforços e recursos formulando soluções que não funcionam; e possibilitar à população que participe da execução da política pública permite uma fiscalização mais próxima e efetiva, na medida em que é feita pela própria comunidade.

Por mais atuantes e competentes que sejam os órgãos de fiscalização e controle, é impossível seus agentes conseguirem acompanhar de perto a execução de todas as atividades da Administração. Assim, esse papel deve ser desempenhado também pelos cidadãos diretamente interessados, que, conhecendo em detalhes a realidade dos problemas, poderão fiscalizar se a solução está sendo implementada da forma menos onerosa ou se está havendo desperdício de recursos públicos.

Corroborando tais ideias, José Afonso da Silva (2005, p. 375) sustenta que a participação social promove transparência na deliberação e visibilidade das ações, permite maior expressão e visibilidade das demandas sociais e abre à sociedade a possibilidade de demandar ações estatais e executá-las no interesse público.

Reforçando a relação entre os dois institutos, Alexandre de Moraes (2000, p. 32) defende que a “participação e aproximação dos serviços públicos da população” é uma das características do princípio da eficiência, relacionando-o ao princípio da gestão participativa.

Nesse mesmo sentido, Moreira Neto (2005, p. 12-13) ensina que a garantia de crescente participação do administrado foi uma importante inovação do novo Direito Administrativo para alcançar a eficiência.

Desse modo, a participação popular é um importante mecanismo para a implementação do princípio da eficiência em seus dois aspectos, sendo essencial que aconteça tanto na fase de formulação e planejamento das políticas públicas como na etapa de execução.

Essa constatação leva imediatamente à Lei nº 14.129, de 2021, popularmente conhecida como “Lei do Governo Digital”.

Tal diploma normativo adota explicitamente a ideia que acabou de ser apresentada, uma vez que, já em seu artigo 1º, dispõe que as normas nele presentes destinam-se ao “aumento da eficiência da administração pública, especialmente por meio da desburocratização, da inovação, da transformação digital e da participação do cidadão”. Trata-se, portanto, de uma lei que tem como objetivo central promover a eficiência, elencando a participação popular como um dos meios que permitirão alcançar tal fim.

No inciso V do artigo 3º, o “incentivo à participação social no controle e na fiscalização da administração pública” é apontada como uma das diretrizes do Governo Digital e da eficiência pública, em clara referência ao aspecto da racionalização dos recursos administrativos por meio da fiscalização do cidadão, no momento da execução da atividade da Administração.

O inciso VIII do artigo 4º, contudo, vai mais além, ao apresentar o conceito de laboratório de inovação, definido como espaço aberto à participação e à colaboração da sociedade para o desenvolvimento de ideias, de ferramentas e de métodos inovadores para a gestão pública, a prestação de serviços públicos e para a participação do cidadão no exercício do controle sobre a Administração Pública.

Ao tratar especificamente dos laboratórios de inovação, a Lei nº 14.129 praticamente repete, em seu artigo 44, o conceito apresentado no artigo 4º. Além disso, estabelece, no inciso V do artigo 45, que o fomento à participação social será uma das diretrizes dos tais laboratórios.

Embora os laboratórios de inovação não tenham sido detalhados pela legislação sob análise, sua definição relaciona a participação social aos dois elementos do princípio da eficiência e às já mencionadas duas etapas das políticas públicas.

A menção feita à participação popular no desenvolvimento de conceitos, ferramentas e métodos inovadores para a gestão pública e prestação de serviços públicos remete à fase da formulação de políticas públicas e ao aspecto da eficiência consistente na busca pela melhor satisfação das necessidades do administrado. Não há qualquer dúvida de que ouvir o que o cidadão tem a dizer sobre inovações no serviço público é uma maneira de garantir que suas reais demandas serão efetivamente atendidas.

Por outro lado, ao mencionar a participação do cidadão no controle da Administração, o conceito de laboratórios de inovação promove o elemento da eficiência da racionalização dos recursos administrativos e reporta-se ao momento da execução das políticas públicas, conforme mencionado quando se abordou o inciso V do artigo 3º.

Além das que já foram destacadas, a outra referência que a Lei nº 14.129 faz à participação popular está no inciso IV do artigo 17, o qual dispõe que as redes de conhecimento terão o objetivo de prospectar novas tecnologias para facilitar a prestação de serviços públicos disponibilizados em meio digital, o fornecimento de informações e a participação social por meios digitais.

Diferente dos outros, esse dispositivo não estabelece nenhuma relação entre participação popular e qualquer aspecto do princípio da eficiência ou etapa das políticas públicas, pois se trata apenas de previsão de desenvolvimento de novas tecnologias que facilitem a participação popular. Assim, essa norma em particular aborda a participação como um fim, e não como meio para atingir a eficiência.

Nota-se que, apesar das referências importantes que a Lei do Governo Digital faz à participação do cidadão como meio para promover a eficiência administrativa, aquela é tratada de modo superficial, não havendo detalhes de como acontecerá na prática. Isso certamente prejudica qualquer investigação sobre como essa participação influenciará de fato a busca por eficiência.

Além disso, as referências ficam limitadas às diretrizes e princípios gerais e aos laboratórios de inovação, mesmo havendo nesta legislação diversos outros institutos aos quais a participação popular poderia ter sido vinculada de modo específico.

Ao comentar a Lei nº 14.129, Tavares, Bitencourt e Cristóvam (2021, p. 810-811) destacam a importância dos laboratórios de inovação e das redes de conhecimento para o fortalecimento da participação popular e do controle social. Corroborando as considerações aqui formuladas, os autores reforçam ainda a necessidade de aprimoramento dos mecanismos de controle da Administração pelo cidadão, a fim de que este passe de uma conduta coadjuvante e passiva para uma efetivamente fiscalizadora e participativa, assumindo de fato protagonismo.

Philippi (2021, p. 95), a seu turno, critica a legislação ora analisada, com o argumento de que esta prioriza a eficiência enquanto celeridade e diminuição de custos, em detrimento do aspecto da concretização dos direitos fundamentais. Embora a investigação feita no presente tópico tenha demonstrado uma abordagem rasa da relação da participação popular com os dois elementos do princípio da eficiência, não há dúvida de que se perdeu uma grande oportunidade de apresentar de forma clara qual é o papel da participação do cidadão na promoção de seus direitos constitucionais.

A participação social enquanto elemento adjacente ao princípio da eficiência precisa ganhar mais corpo no cotidiano do governo digital. Se o princípio democrático precisa passar

por reeleitura e vigilância constante, a participação do povo num governo digital ainda está dando os primeiros passos, mas com potencialidade de rápida expansão pela própria natureza do serviço digital.

Diante de tais considerações, conclui-se que a Lei nº 14.129 cumpre um papel importante ao tratar a participação popular como um instrumento para a implementação do princípio da eficiência. Além disso, o faz de maneira adequada, considerando os dois aspectos que compõem a eficiência e as duas fases das políticas públicas. Contudo, trata-se de uma abordagem ainda incipiente, na medida em que a participação é tratada de forma deveras superficial e até mesmo incompleta. Assim, apesar do importante passo que foi dado, certamente ainda há muito o que se aprimorar.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho buscou, a partir de uma análise histórica e conceitual, estabelecer um vínculo entre o princípio da eficiência e participação popular, e analisar, de forma crítica, o papel da Lei do Governo Digital no desenvolvimento da relação entre esses dois institutos.

O Direito Administrativo evoluiu a um ponto em que é inconcebível que suas normas ignorem as reais necessidades do cidadão. Assim, a despeito das críticas doutrinárias ao neoliberalismo, ao gerencialismo e à Emenda Constitucional nº 19, é certo que a eficiência nunca estará dissociada das prioridades definidas constitucionalmente.

Desse modo, a aproximação entre setor público e iniciativa privada, promovida pela Reforma Administrativa de 1998, tem impactos não tanto nas finalidades da Administração Pública, mas especialmente nas técnicas e práticas de gestão, com a exigência de racionalização da atividade administrativa, a fim de que sejam alcançados os melhores resultados para o administrado com o menor dispêndio possível de esforços e recursos.

Estando o Direito Administrativo atual voltado para o cidadão em primeiro lugar, é natural que a participação popular assumira um papel central na busca pela eficiência, na medida em que permite à Administração conhecer as verdadeiras demandas da comunidade, evitando assim desperdício de esforços e recursos com políticas públicas inócuas. Além disso, garante ao cidadão a possibilidade de atestar se a execução dessas políticas está de fato suprindo suas necessidades e de fiscalizá-las de modo mais próximo e efetivo do que as próprias autoridades.

A participação popular é, portanto, um importante instrumento para a concretização do princípio da eficiência em seus dois aspectos, devendo ocorrer tanto na fase de formulação e planejamento como na de execução das políticas públicas.

A Lei do Governo Digital tem um grande mérito, ao tratar a participação do cidadão como instrumento para a concretização do princípio da eficiência e fazê-lo de forma adequada, na medida em que considera os dois aspectos da eficiência e as duas fases das políticas públicas. Entretanto, disciplina o assunto de forma deveras precária, abordando a participação popular de forma rasa e incompleta, de modo que ainda há muito o que desenvolver na relação entre esses dois institutos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BANDEIRA, Luiz Fernando. Uma perspectiva em Direito Comparado da constitucionalização do Direito Administrativo em países selecionados. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 43., n. 170, p. 245-260, abr./jun. 2006. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/43/170/ril_v43_n170_p245.pdf. Acesso em: 02 mar. 2023.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição nº 173, de 1995**. Modifica o capítulo da Administração Pública, acrescenta normas às disposições constitucionais gerais e estabelece normas de transição. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1995. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=169506>. Acesso em: 28 fev. 2023.

BRASIL. **Lei nº 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, DF, 30 mar. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14129.htm. Acesso em: 20 ago. 2023.

BRASIL. Presidência da República. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Imprensa Oficial, Brasília, DF, nov. 1995. Disponível em: <https://bresserpereira.org.br/documents/mare/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>. Acesso em: 18 ago. 2023.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Do Estado patrimonial ao gerencial. *In*: PINHEIRO, Paulo Sérgio; SACHS, Ignacy; WILHEIM, Jorge (orgs.). **Brasil: um século de transformações**. São Paulo: Cia. Das Letras, 2001, p. 222-259. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/papers/2000/00-73EstadoPatrimonial-Gerencial.pdf>. Acesso em: 07 mar. 2023.

CHUDZIJ, Luísa Fófano. Políticas públicas sob a ótica da democracia participativa: a participação popular por meio das redes sociais como mecanismo para maximizar o princípio da eficiência. **Revista Digital de Direito Administrativo**, São Paulo, v. 8, n. 1, p. 227-253, 2021. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.11606/issn.2319-0558.v8i1p227-253>. Acesso em: 10 ago. 2023.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Transformações do Direito Administrativo. **Revista de Direito da Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 1, n. 2, p. 185-211, jun./dez. 2016. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.47096/redap.v1i2.55>. Acesso em: 05 mar. 2023.

FERREIRA, Kélvia Faria; ROSA, Waleska Marcy. Proibição de retrocesso social e princípio da eficiência: implicações num contexto de crise econômica. **Revista Estudos Institucionais**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 2, p. 846-883, jul./dez. 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.21783/rei.v4i2.206>. Acesso em: 10 mar. 2023.

GABARDO, Emerson. A eficiência no desenvolvimento do Estado brasileiro: uma questão política e administrativa. In: MARRARA, Thiago (Org.). **Princípios de direito administrativo**. São Paulo: Atlas, 2012, p. 327-351. Disponível em: academia.edu/8143156/A_eficiencia_no_desenvolvimento_do_estado_brasileiro_uma_questao_politica_e_administrativa. Acesso em: 30 jul. 2023.

GABARDO, Emerson. **O Mito da Eficiência e o Estado Moderno**. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) – Programa de Pós-graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná, 2001.

GABARDO, Emerson. **Princípio constitucional da eficiência administrativa**. São Paulo: Dialética, 2002.

GABARDO, Emerson. Princípio da eficiência. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: **Direito Administrativo e Constitucional**. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). 2. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2021. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/82/edicao-2/principio-da-eficiencia>. Acesso em: 12 mar. 2023.

ISMAIL FILHO, Salomão. Boa administração: um direito fundamental a ser efetivado em prol de uma gestão pública eficiente. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 277, n. 3, p. 105-137, set./dez. 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.12660/rda.v277.2018.77679>. Acesso em: 25 fev. 2023.

MEDAUAR, Odete. **O direito administrativo em evolução**. 3. ed. Brasília: Gazeta Jurídica, 2017.

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

MENDONÇA, Suzana Maria Fernandes. **A boa administração como direito fundamental**. Dissertação (Mestrado em Ciências Jurídico-Políticas) – Faculdade de Direito, Universidade de Lisboa. Lisboa, 2019.

MODESTO, Paulo. Notas para um debate sobre o princípio da eficiência. **Revista do Serviço Público**, v. 51, n. 2, p. 105-119, abr./jun. 2000. Disponível em: <https://doi.org/10.21874/rsp.v51i2.328>. Acesso em: 28 jun. 2023.

MORAES, Alexandre de. **Reforma Administrativa – Emenda Constitucional nº 19/98**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

MOREIRA, Egon Bockmann. **Processo Administrativo: princípios constitucionais e a Lei nº 9.784/1999 (com especial atenção à LINDB)**. 6. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial**. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Mutações do Direito Administrativo**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Mutações do Direito Administrativo: novas considerações (avaliação e controle das transformações). **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado**, Salvador, n. 2, jun./ago. 2005. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/codrevista.asp?cod=46>. Acesso em: 25 fev. 2023.

MUÑOZ, Jaime Rodríguez-Arana. Sobre el derecho fundamental a la buena administración y la posición jurídica del ciudadano. **A&C-Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, v. 12, n. 47, p. 13-50, jan./mar. 2012. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.21056/aec.v12i47.188>. Acesso em: 21 jun. 2022.

NOHARA, Irene Patrícia. **Reforma administrativa e burocracia: impacto da eficiência na configuração do direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Atlas, 2012.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **O princípio juridicidade: uma releitura da legalidade e da legitimidade administrativa**. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) – Programa de Pós-graduação em Teoria do Estado e Direito Constitucional, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2007.

PHILIPPI, Juliana Horn Machado. Do governo eletrônico ao governo digital: a busca pela eficiência e a Lei n. 14.129/2021. In: SAIKALI, Lucas Bossoni; ANDRADE, Giulia De Rossi; DOTTA, Alexandre Godoy (Orgs.). **Direito Administrativo e Inovação: Crise e Solução – Caderno dos Resumos das Comunicações Científicas do XXXV Congresso Brasileiro de Direito Administrativo**. Curitiba: GRD Editora, 2021, p. 95-96. Disponível em: <https://journal.nuped.com.br/index.php/congressoibda/article/view/philippi2021>. Acesso em: 15 ago. 2023.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

TAVARES, André Afonso; BITENCOURT, Caroline Müller; CRISTÓVAM, José Sérgio. A Lei do Governo Digital no Brasil: análise das contribuições à transparência pública e à concretização do exercício do controle social. **Novos Estudos Jurídicos**, Itajaí, v. 26, n. 3, p. 788-813, set./dez. 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.14210/nej.v26n3.p788-814>. Acesso em: 15 ago. 2023.