

OS SERVIÇOS PÚBLICOS DIGITAIS EM UMA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA QUE VISA À EFICIÊNCIA

Jamile Nazaré Duarte Moreno Jarude¹

Rafael de Lazari²

Resumo: O presente artigo trata do Estado nacional contemporâneo, com recorte na crítica e formulação de novos entendimentos para alterar o patamar qualitativo das ações estatais, em específico os serviços públicos, tendo como substrato a eficiência como elemento norteador (e, conseqüentemente, a efetiva promoção dos ditames constitucionais previstos no art. 175, IV, de prestação de serviços públicos adequados). Os objetivos de pesquisa são analisar os serviços públicos no contexto atual pela ótica das inovações tecnológicas e a profusão de informações, assim como abordar tais questões pela lupa da Análise Econômica do Direito para, então, analisar algumas considerações sobre a Proposta de Emenda Constitucional nº 32, que altera dispositivos sobre servidores e empregados públicos e modifica a organização da Administração Pública Direta e Indireta. Foi utilizado o método hipotético-dedutivo. A fonte de pesquisa foi a bibliográfica.

Palavras-Chave: Serviços públicos digitais. Eficiência. Reforma administrativa.

¹ Advogada. Mestre e Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Direito pela Universidade de Marília/SP - PPGD/UNIMAR. Especialista em Direito Público, Direito Previdenciário e Trabalhista.

² Advogado, consultor jurídico e parecerista. Pós-Doutor em Democracia e Direitos Humanos pelo Centro de Direitos Humanos da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra/Portugal. Doutor em Direito Constitucional pela Pontifícia Universidade Católica, de São Paulo/SP.

DIGITAL PUBLIC SERVICES IN A PUBLIC ADMINISTRATION THAT AIMS TO EFFICIENCY

Abstract: This article deals with the contemporary national state, with a specific focus on criticism and the formulation of new understandings to change the qualitative level of state actions, in particular public services, having as a substrate efficiency as a guiding element (and, consequently, the effective promotion provisions of article 175, IV, on the provision of adequate public services). The research objectives are to analyze public services in the current context from the perspective of technological innovations and the profusion of information, as well as addressing such issues through the magnifying glass of Economic Analysis of Law to then analyze some considerations on the Proposal for Constitutional Amendment nº 32, which alters provisions on public servants and employees and modifies the organization of the Direct and Indirect Public Administration. The hypothetical-deductive method was used. The research source was the bibliographic.

Keywords: Digital utilities. Efficiency. Administrative reform.

INTRODUÇÃO



amplitude e profundidade das relações econômicas, políticas, culturais, ambientais e sociais estão em franca interdependência nesse século XXI, notadamente com o enorme potencial das novas tecnologias (principalmente, as de comunicação). A partir desse cenário, que não para de se transformar, é que se repensa o papel do Estado na formulação e implementação dos serviços públicos (que não podem se afastar das inovações tecnológicas).

Faz-se o recorte, no presente artigo, para estudar o Estado nacional contemporâneo, com a contextualização sobre como tem sido, atualmente, a Administração Pública federal para, então, avançar na crítica e formulação de novos entendimentos para alterar o patamar qualitativo das ações estatais - serviços públicos -, tendo como substrato a eficiência como elemento norteador (e, conseqüentemente, a efetiva promoção dos ditames constitucionais previstos no art. 175, IV, de prestação de serviços públicos adequados). Pois, em sendo o Estado o veículo para tutelar a sociedade, e sempre agindo no interesse público, não pode distanciar-se das necessidades da população - razão pela qual a observância da realidade é imprescindível e se dá por meio de acesso aos dados, às pesquisas etc., de onde se extrairão as informações úteis para a tomada de decisão do gestor público e a construção de uma sociedade moderna e bem atendida naquilo que compete ao Poder Público fazer. As reformas, sejam elas de qualquer área, sempre tão propagadas como necessárias para alterar o contexto atual, são de fato importantes, tendo em vista que a sociedade não é estática (e as demandas sociais, políticas e econômicas, muito menos).

O Brasil adota a matriz constitucional de uma economia de mercado, em que o Poder Público atua como agente normativo e regulador da atividade econômica e, na forma da lei, exerce as funções de fiscalização, incentivo e planejamento. Sendo estas últimas atribuições determinantes para o setor público (art. 174, CF), resta-lhe a obrigação de pautar suas ações com a racionalidade. Nesse sentido, utiliza-se no presente estudo a análise da *infraestrutura* econômica aliada ao Direito (ou seja, trata-se de uma compreensão pela perspectiva da Análise Econômica do Direito).

A perspectiva de realizar pesquisa sobre os serviços públicos ofertados pela Administração Pública federal, além da citada transformação profunda pela qual o mundo está passando (solavancado pela pandemia de COVID-19), decorre do quanto

são importantes as instituições (que nada mais são do que a congregação de indivíduos com finalidades em comum). Tais indivíduos - e instituições - carecem de estudos em sua dimensão concreta para que a consecução dos seus fins seja eficiente, tendo em vista que os recursos são escassos e muitos deles não renováveis. Dessa forma, este artigo tem como objetivos analisar os serviços públicos no contexto atual pela ótica das inovações tecnológicas e a profusão de informações, assim como abordar tais questões pela lupa da Análise Econômica do Direito para, então, analisar algumas considerações sobre a Proposta de Emenda Constitucional nº 32, que altera dispositivos sobre servidores e empregados públicos e modifica a organização da Administração Pública Direta e Indireta.

2 ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA CONTEMPORÂNEA E OS SERVIÇOS PÚBLICOS DIGITAIS

Há mais de um ano, o mundo iniciou uma das suas maiores crises, perpetrada pela pandemia de COVID-19, impactando todos os aspectos da vida e obrigando pessoas, organizações e sociedade a se adaptarem a uma nova e inesperada realidade - da qual não se tem notícias de que voltará a ser como era antes. A única certeza é que o uso de tecnologias (notadamente, as que permitem a interação social), o comércio eletrônico e as transações bancárias *online*, passaram e continuarão a ter papel essencial para moldar o cenário durante e pós-pandemia.

Não se desconsidere que o avanço tecnológico e a aposta na ciência *foi, é e sempre será* fundamental para a aceleração econômica dos países e no combate às desigualdades sociais. Trazendo tal retrato da atualidade para a presente pesquisa, sabe-se, então, que as inovações tecnológicas devem, por questões de reconstruções econômicas e sociais, se tornar cada vez mais acessíveis e disponíveis ao maior número de pessoas e às Administrações Públicas para oferecer ferramentas que implementem

seus projetos (ressaltando-se os desafios, como bem destaca a Organização das Nações Unidas, estimando que mais de 3 bilhões de pessoas ainda não têm acesso *regular* à Internet e a maioria são as mulheres - ou seja, pessoas total ou parcialmente excluídas da revolução da informação, o que, com a pandemia, permitiu o aumento do fosso digital, com mais “disparidades dentro da disparidade”³, que incluem a falta de uma conta de correio eletrônico, acesso aos serviços de educação, saúde e busca de empregos e meios de subsistência).

No Brasil, o IBGE apurou, em 2019, na sua pesquisa nacional por amostra de domicílios contínua - tecnologia da informação e comunicação (Pnad Contínua TIC)⁴ -, que na população de 183,3 milhões de pessoas com 10 anos de idade ou mais, 78,3% (ou 143,5 milhões) utilizaram a *Internet* no período dos últimos três meses e 79,3% das mulheres acessaram a rede mundial de computadores, com destaque à circunstância de que 95,7% dessas pessoas usaram a Internet para enviar ou receber mensagens de texto, voz ou imagens por aplicativos diversos de e-mail.

Ainda, fazendo-se uma breve análise de como tem sido com as empresas privadas durante esse período de COVID-19, informa a Confederação Nacional das Indústrias (CNI) que aquelas que já estavam avançadas no uso de tecnologias e na digitalização dos seus serviços saíram-se melhores durante a pandemia, notadamente aquelas que fizeram uso de “[...] computação de ponta inteligente, sistemas de inspeção autônomos, manufatura aditiva e robótica industrial”⁵, permitindo o aumento da força de trabalho e garantindo produtividade em tempos

³ ONU News. *Pandemia agravou fosso no acesso à internet, que ainda deixa 3 bilhões de fora*. Desenvolvimento econômico. 4 de maio 2021. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2021/05/1749602>. Acesso em: 21 de maio de 2021.

⁴ IBGE. *Biblioteca. Catálogo*. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101794_informativo.pdf. Acesso em: 21 de maio de 2021.

⁵ CNI. *Confederação Nacional das Indústrias*. Disponível em: https://static.portal-daindustria.com.br/media/filer_public/37/d2/37d2c333-4b3e-406a-8d9d-4efb4a771943/cni-sosa_final_report_en.pdf. Acesso em: 21 de maio de 2021. p. 14.

diffíceis. Tais dados descritos acima confirmam que, para o Brasil, há o obstáculo a ser superado do fosso digital, do analfabetismo digital e da importância do uso de inovações tecnológicas na oferta de serviços públicos à sociedade - tomando como exemplo as organizações privadas que “sacudiram a poeira” (com o perdão da expressão coloquial) e fizeram das tecnologias os mecanismos para sua continuidade no mercado.

Já dizia Barão de Mauá, conforme livro baseado no grande empreendedor, que “[...] desgraçadamente entre nós entende-se que empresários devem perder, para que o negócio seja bom para o Estado, quando é justamente o contrário”⁶. Afinal, se as empresas privadas vão bem, a tributação tende a cumprir sua finalidade fiscal e extrafiscal. Não há possibilidade de implementação de qualquer serviço público sem custos envolvidos, notadamente os custos econômicos e financeiros. E, como bem recorda Freitas, “[...] nenhum tributo deveria ser introduzido com o foco miopeamente arrecadatório, dissociado do juízo prospectivo de aceitabilidade/razoabilidade de seus impactos e resultados diretos e colaterais”⁷.

A partir desse contexto, analisa-se a prestação de serviços públicos digitais. E isso é possível? Claro que sim. Principalmente, quando o Estado começa a valer-se de instrumentos de direito privado. Nas palavras de Habermas: “Os critérios clássicos do Direito Público tornaram-se caducos uma vez que a Administração Pública utiliza meios do Direito Privado mesmo em suas funções de distribuir, prover e fomentar”⁸. Exemplifica-se com o caso das *startups* que criam e implementam seus projetos de melhoramento para o setor público, dando-se destaque ao

⁶ CALDEIRA, Jorge. *Mauá: O empresário do império*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995, p. 31.

⁷ FREITAS, Juarez. O tributo e o desenvolvimento sustentável. *Revista Novos Estudos Jurídicos*, v. 21, n. 3, set-dez/2016. Disponível em: https://repositorio.pucrs.br/dspace/bitstream/10923/11500/2/O_TRIBUTO_E_O_DESENVOLVIMENTO_SUSTENTAVEL.pdf. Acesso em: 21 de maio de 2021. p. 3.

⁸ HABERMAS, Jürgen. *Mudança estrutural da esfera pública*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984, p. 180.

laboratório de inovações em atividades financeiras e tecnológicas (LIFT)⁹ do Banco Central, do qual permitiu, dentro de um *sandbox* regulatório, o advento e operacionalidade do Pix. Tem-se, ainda, as *startups* que projetam alterar o ecossistema do setor público, voltadas a melhorar a eficiência e efetividade dos serviços públicos com o uso de soluções inovadoras e novas tecnologias. Por fim, o laboratório de inovação do governo federal, o GNova Lab, resultado da parceria entre a Escola Nacional de Administração Pública (Enap), o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e o governo da Dinamarca. Esses tempos de vulnerabilidade, pois, trazem o desafio para a construção de um sistema operacional resiliente e eficiente para a Administração Pública ofertar um serviço público digital adequado.

A Lei nº 13.460/2017, que dispõe sobre a participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da Administração Pública Direta e Indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, define serviço público (art. 2º, II) como “[...] atividade administrativa ou de prestação direta ou indireta de bens ou serviços à população, exercida por órgão ou entidade da administração pública”. O destaque se dá, em caráter complementar, ao art. 4º da referida lei, que consigna que: “Os serviços públicos e o atendimento do usuário serão realizados de forma adequada, observados os princípios da regularidade, continuidade, efetividade, segurança, atualidade, generalidade, transparência e cortesia”.

Aperfeiçoar os serviços públicos ofertados à sociedade, portanto, é condição *sine qua non* para alterar o patamar do país. As evidências de que os serviços públicos ofertados à sociedade

⁹ JARUDE, Jamile N. D. M.; SILVEIRA, Daniel Barile da. Sandbox setorial no sistema financeiro brasileiro: o laboratório de inovações financeiras e tecnológicas (LIFT) do Banco Central do Brasil. In: OLIVEIRA, Bruno Bastos de; PORTUGAL, Heloisa Helena de Almeida; GERMINARI, Jefferson Patrik; CARMO, Valter Moura do; PLETI, Etiene Luiza Ferreira (org.). *Direito digital e desenvolvimento: contribuições à sociedade informacional*. Uberlândia: LAECC, 2021. p. 201-216.

margeiam a precariedade são várias. Em pesquisa realizada por Mainardes, Lasso e Novaes, os autores destacaram a importância da qualidade para as organizações públicas, pois a população pede mais e melhores serviços públicos (e cobra melhor gestão dos recursos e do patrimônio público). Assim, por meio do método *survey*, com aplicação de questionário para apurar o conceito de qualidade dos usuários, concluíram que:

[...] cumprir os princípios da lei, artigo 37 da Constituição Federal, a legalidade (obediência a lei), a impessoalidade (não fazer acepção de pessoas), a moralidade (valores de aceitação pública), a publicidade (ser transparente) e a eficiência (fazer o que precisa ser feito com a máxima qualidade e o menor custo possível) dá ao cidadão uma percepção que o serviço público é de qualidade¹⁰.

Os sistemas eletrônicos atuais possuem diversos dados que permitem ao administrador público tomar decisões pautadas em fatos concretos. Exemplifica-se: se uma criança nasce e é emitido um registro de identidade, o ente federativo estatal que emitiu tal documento de identificação sabe que, em cerca de 5 anos, essa criança deverá estar em uma escola ou, mesmo antes, em uma creche. A partir disso, o ente federativo deve programar-se para tal prestação de serviço público. A prestação de serviços públicos de forma digital pressupõe, portanto, a apuração e avaliação prudente dos dados (que não são poucos), bastando saber utilizar os ferramentais adequados, notadamente os de inteligência artificial e de *Business Intelligence (BI)*¹¹.

Os serviços públicos digitais prestados pela Administração Pública federal contam com o amparo legal dado pela recente Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021, que dispõe sobre

¹⁰ MAINARDES, Emerson Wagner; LASSO, Sarah; NOVAES, Cristina. Percepções de qualidade do serviço público. *Revista Pensamento Contemporâneo em Administração*, v. 9, n. 1, jan-mar/2015. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/pca/article/view/11206>. Acesso em: 23 de maio de 2021. p. 107-123.

¹¹ JARUDE, Jamile N. D. M. O uso de *business intelligence* pela administração pública e a busca de eficiência com técnicas de inteligência artificial. In: AMORIM, J. C.; VEIGA, F. D.; AZEVEDO, P. A (org.). *Desafios do Legaltech*. Porto: Iberojur e Instituto Superior de Contabilidade e Administração do Porto, 2020. p. 489-498.

princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública, com destaque ao art. 14:

A prestação digital dos serviços públicos deverá ocorrer por meio de tecnologias de amplo acesso pela população, inclusive pela de baixa renda ou residente em áreas rurais e isoladas, sem prejuízo do direito do cidadão a atendimento presencial. Parágrafo único. O acesso à prestação digital dos serviços públicos será realizado, preferencialmente, por meio do autosserviço.

“Autosserviço”, na definição dada pela lei do Governo Digital (art. 4º, II), ocorre quando o acesso se dá pelo cidadão a serviço público prestado por meio digital, sem necessidade de mediação humana. Ou seja, exemplificando, a declaração do imposto de renda realizada única e exclusivamente pelo declarante, acessando o portal eletrônico da Receita Federal do Brasil (RFB); e o pedido de concessão de benefício previdenciário acessando o portal eletrônico “Meu INSS”.

A questão recai sobre ser adequado esse serviço público digital (pois, como vem descrito no art. 6º, §1º, da Lei nº 8.987/1995, serviço público adequado “[...] é o que satisfaz as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas”), bem como ante a insatisfação generalizada da população com os serviços públicos (que, em geral, são injustos e disfuncionais).

3 A ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO E A REFORMA ADMINISTRATIVA - PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº 32/2020

A melhoria dos serviços públicos, sejam eles presenciais ou digitais, deve ser a prioridade de todo governante, independente de qual bandeira partidária carregue, tendo em vista que o Estado existe e tem como finalidade atender aos interesses públicos. Vê-se que os desafios de todo gestor público recaem sobre o inevitável uso das inovações tecnológicas para poder,

primeiro, ofertar mais e melhores serviços e, segundo, diminuir os gastos públicos.

Nesse aspecto, palavras como “adequado” e “eficiência” para os serviços públicos trazem consigo a missão de dar o melhor com o menor gasto possível. A análise passa, então, para a compreensão de que o Estado deve garantir os resultados a que se propõe por suas políticas públicas, considerando que, para isso, os recursos estão cada vez mais escassos. E mesmo que fosse farto, o objetivo é prestar os serviços públicos com a menor quantidade de recursos financeiros.

Salama traz à baila a importância da interseção entre Direito e Economia, destacando que nem sempre haverá respostas definitivas para a realidade jurídica. E pontua:

Mas isso não quer dizer que a discussão sobre eficiência seja insignificante, porque a percepção do que possa ser uma regra eficiente em uma situação específica pode contribuir para a formulação de políticas públicas melhores e mais justas. O formulador de política pública que persegue objetivos não eficientes deve ter ciência dos custos que impõe à sociedade¹².

Ficar no limiar entre o analógico e digital não é o cenário mais agradável para nenhuma Administração Pública nessa era tecnológica e informacional. Os tempos modernos inspiram novas reflexões, tanto de questões antigas que retomam à pauta - estabilidade dos servidores públicos - quanto dos novos fatos que exigem, cada vez mais, a formação de opiniões que rompem com o tradicional (afinal, estar e viver em sociedade significa constantes transformações). Nesse prumo, a formação de ideias deve estar mais próxima possível da realidade, permitindo que haja aplicação no mundo concreto, sob pena de meras abstrações, sem qualquer impacto para a sociedade.

A realidade atual está ocorrendo com a construção de relações políticas, econômicas e sociais sustentadas ou orientadas

¹² SALAMA, Bruno Meyerhof. O que é “direito e economia”? Uma introdução à epistemologia da disciplina para o estudante, o profissional e o pesquisador em direito (working paper nº 3). *Artigos Direito GV*. p. 7.

por dados. Neste sentido, ponderaram Vroniuk, Motta e Séllos-Knoerr, ao abordar tal circunstância pela ótica do controle social:

Saber filtrar informações é um desafio da atualidade, e esse é um dos embates da sociedade, formar indivíduos aptos a interpretar os conteúdos informacionais que chegam em ritmo frenético, e podem causar efeito contrário, a desinformação¹³.

Conforme estudo realizado pelo movimento Livres, encomendado ao instituto Ideia Big Data¹⁴, considerando a Reforma Administrativa proposta na PEC nº 32/2020, apurou-se que a população está realmente insatisfeita com o serviço público prestado e entendem - 69% dos entrevistados - que todos os servidores, inclusive os atuais, devem ser afetados pela mudança na regra da estabilidade. Outros 31% dos entrevistados defendem que a reforma se aplique para quem entrar no serviço público após a mudança da regra. Sobre a avaliação da qualidade dos serviços públicos, na educação, 29% dos entrevistados consideram “péssima” ou “ruim” a educação nas escolas públicas de ensino fundamental e médio; 39% consideram regular. Na saúde, 45% consideram o serviço péssimo ou ruim; na segurança, apenas 18% avaliam como ótima ou boa.

Sabe-se que, além das transformações econômico-sociais incessantes, ainda se tem que voltar os olhos e o raciocínio para uma questão incontestável: a finitude de recursos. E, em sendo a Análise Econômica do Direito o estudo do comportamento humano, é indispensável trazer à baila, também, outras disciplinas como a Sociologia, a Psicologia, a História etc., de

¹³ VORONIUK, Cláudia Regina; MOTTA, Ivan Dias da; SÉLLOS-KNOERR, Viviane Coêlho. O papel do Estado frente aos desafios impostos pelo controle social através da informação e da comunicação e seus reflexos na preservação do livre arbítrio dos indivíduos. *Economic Analysis of Law Review*, v. 10, n. 2, mai-ago/2019. Disponível em: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/EALR/article/view/11751>. Acesso em: 23 de maio de 2021. p. 269.

¹⁴ CDN. *Relatório de Pesquisa Quantitativa “Percepção sobre o serviço público no Brasil”*. Disponível em: https://cdn.eusoulivres.org/wp-content/uploads/2021/02/11162156/Relatorio_IDEIA_LIVRES_BRASIL_JAN_21.pdf. Acesso em: 23 de maio de 2021.

tal forma que haja a construção de conceitos que convirjam.

Ferrer e Rossignoli, ao tratarem das políticas públicas que visem à redução das desigualdades sociais pela perspectiva da análise econômica (e também social) do atual Estado brasileiro, destacaram que:

Políticas públicas que promovam a redução das desigualdades sociais devem fazer parte do plano do governo de qualquer forma de Estado que esteja minimamente comprometido com um desenvolvimento econômico em conjunto com o desenvolvimento social e este objetivo se intensifica em um contexto globalizado¹⁵.

Para que a realidade jurídica seja apresentada, esta deve ter como sustento as bases construídas por estudos empíricos, em que a prática seja considerada como elemento sensível para formar o conhecimento intuitivo, retirado da experiência ou da observação. A comunicação entre as duas ciências - Direito e Economia - é um solo fértil para o desenvolvimento de pesquisas que permitam a correta compreensão do cenário que se está vivenciando, pois enquanto o Direito busca estabilizar, conduzir e regular a Economia, esta, por sua vez, pode gerar argumentos que alterem as normas jurídicas vigentes.

A confiança de que o Estado deve garantir o acesso à prosperidade esmoreceu nesse quarto do século XXI, com a transformação e ascensão das empresas privadas ditando a tônica das relações sócio-político-econômicas e com o desencanto da sociedade que constatou que a melhoria da situação de vida não advém exclusivamente do Estado. Ao Estado relega-se a função reguladora e coordenadora, com novos paradigmas de desenvolvimento com duas dimensões: política e econômica. O projeto político, invariavelmente, depende do projeto econômico para a sua concretização. A má alocação e subutilização dos

¹⁵ FERRER, Walkiria Martinez Heinrich; ROSSIGNOLI, Marisa. Constituição Federal e direitos sociais: uma análise econômica e social do atual Estado brasileiro. *Revista Argumentum*, v. 19, n. 1, jan-abr/2018. Disponível em: <http://ojs.unimar.br/index.php/revistaargumentum/article/view/557/271>. Acesso em: 23 de maio de 2021. p. 49.

recursos financeiros geram irracionalidades sistêmicas, econômica e social na priorização dos gastos públicos. Não são medidas burocráticas que alteram o contexto real, sendo imprescindível a articulação de programas que atendam e contribuam para o desenvolvimento de determinado local, consolidando-se.

E, como a proteção dos direitos consome recursos, lembram Holmes e Sunstein que o custo dos direitos, embora difíceis de especificar qual a porção exata e por vezes interpretado como tabu, pode soar como premissa falsa quando as pessoas acreditam que “[...] nossos direitos mais fundamentais podem ser usufruídos sem custo algum”¹⁶. Nem tudo, pela ótica da Análise Econômica do Direito, se resume e se explica pelos critérios de eficiência, porquanto ainda se faz - e se fará - necessária a mescla com outras posições científicas, sejam elas filosóficas, antropológicas, culturais etc. (sem olvidar, é claro, da própria política, fator esse determinante na tomada de diversas decisões *da - e pela - sociedade*).

A PEC nº 32/2020, que traz em seu bojo a Reforma Administrativa, pode vir a revelar um aparelhamento da Administração Pública, esvaziando o princípio da impessoalidade e, conseqüentemente, a eficiência, notadamente ao criar cargos de “liderança e assessoramento” e permitir que o exercício dessas atividades seja ocupada por qualquer pessoa (sendo que, atualmente, as funções de confiança somente podem ser ocupadas por servidores públicos ocupantes de cargo efetivo e os cargos em comissão somente por servidores de carreira, como está previsto no art. 37, inciso V, da Constituição Federal de 1988).

Interferências políticas e governamentais podem ter enviesado interesses privados e distantes dos interesses públicos. E, caminhando-se para a digitalização dos serviços públicos, para uma Administração Pública eficiente, impessoal e técnica,

¹⁶ HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. *O custo dos direitos: por que a liberdade depende dos impostos*. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2019, p. 17 (livro eletrônico).

ter como seus prestadores servidores com prazo de validade igual ao de um mandato político agrega insegurança e instabilidade não apenas institucional, mas para toda a sociedade.

Não se pode alterar a Constituição Federal sob o argumento de que tais modificações trarão eficiência quando não se apresenta elementos factíveis dos seus impactos e de que haverá um desenvolvimento durável, com atuação estatal planejada e a longo prazo (e não baseada em interesses momentâneos e de gestão temporária de poder). Dito de outro modo: os resultados almejados nas propostas de reformas devem ser líquidos, positivos e duráveis; do contrário, será contraproducente e altamente custoso promover mudanças distantes da realidade sócio-político-econômica do Brasil.

4 A IMPORTÂNCIA DE DESENVOLVIMENTO DE DISPOSITIVOS LEGAIS FOCADOS NA EFICIÊNCIA: A SOCIEDADE COMO CLIENTE

Nas décadas de 1950 e 1960, o Brasil passou por um crescimento no seu processo de industrialização, ao mote de que o desenvolvimento dependia do planejamento estatal e da capacidade do Estado impor, “de cima para baixo”, os seus projetos e programas para a sociedade. Saddy e Pinheiro¹⁷ esclarecem que, com o advento da Constituição Federal de 1988 e os diversos planos econômicos da década de 1980, novo embate surgiu entre o Direito e a Economia no Brasil, com destaque às novas atribuições conferidas ao Poder Judiciário. Não menos importante, ressaltam os autores que a máquina pública passou a ficar sobrecarregada quando o Estado passou a ter a prerrogativa constitucional de prover os serviços públicos universais aos cidadãos sem o crescimento econômico esperado para suprir as demandas estatais, resultando em déficit nas contas públicas

¹⁷ SADDI, Jairo; PINHEIRO, Armando Castelar. *Direito, economia e mercados*. Rio de Janeiro: Campus, 2005, p. 04.

internas e externas.

O Estado diminuir os custos da máquina estatal com a adoção de novas práticas e reformas estruturais é o caminho a ser trilhado neste momento em que os custos para a manutenção dos direitos mínimos estão ameaçados pela redução dos recursos disponíveis. Para tal caminho, indicam-se as inovações tecnológicas e a formação de prestadores de serviços públicos capazes de liderarem a transformação da Administração Pública.

Certa vez, o ex-chefe da Receita Federal do Brasil, Everardo Maciel, afirmou que “[...] a carga tributária não é alta nem baixa. Ela é do tamanho da despesa, e a despesa é a opção de gastos ditada pelo povo”¹⁸. Contudo, o que pesa é a patente ineficiência estatal em descompasso com o revigoramento do papel do Estado como indutor do crescimento em plena fase de estagnação fiscal e crise econômico-social causada pela pandemia do COVID-19 (que exige políticas públicas que possam alterar o cenário posto).

E a eficiência foi inserida como princípio da Administração Pública com a reforma administrativa decorrente da Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998. Dessa forma, a eficiência está explícita na Carta Constitucional e com aplicabilidade integral, voltada para os resultados eficazes e eficientes para alcançar o interesse público. Um Estado ineficiente custa muito ao pagador de impostos, que tem como contrapartida mais burocracia e atrasos, uma complexa estrutura onerosa e sem nenhuma capacidade de trazer benefícios à sociedade. Isso leva a população a acreditar que apenas e tão-somente o mercado tudo possa resolver, enquanto ideias novas, de gestão pública voltada aos reais interesses públicos, ficam renegadas a segundo plano. Nesse aspecto, importante conceituar o que são “*gastos do governo*”, conforme a Controladoria-Geral da União:

¹⁸ ELIAS, Juliana. Imposto não é alto porque paga o que o país gasta, diz ex-chefe da Receita. *Do UOL*, em São Paulo. 14/04/2019. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2019/04/14/entrevista-reforma-tributaria-everardo-maciel.htm>. Acesso em: 23 de maio de 2021.

Todo gasto que o governo faz com o dinheiro arrecadado por meio de impostos ou outras fontes é categorizado. Há despesas em habitação, educação, saúde, segurança etc. Há despesas que aumentam o patrimônio público e outras que pagam por manutenção. Essa estruturação ajuda a compreender os diferentes aspectos e a acompanhar como o governo utiliza o dinheiro público¹⁹.

Essa estrutura permite detalhar o programa e a ação orçamentária nos quais o gasto será realizado. Isso espelha a política pública e o que se pretende alcançar e estão, hoje, submetidos ao teto de gastos (que limita o crescimento das despesas do Governo Federal), oriundo da Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016.

Inclusive, ferramentas tecnológicas - dados abertos - permitem a visualização da evolução das despesas primárias do Governo Federal de acordo com o teto dos gastos²⁰, destacando-se que, em 2020, a inflação foi acima do esperado e o teto deve ser respeitado independentemente de haver mais ou menos arrecadação. Esse imbróglcio, por si só, demonstra a ausência de planejamento que possa apresentar resultados favoráveis à consecução dos fins que cabem ao Estado alcançar.

O pacto social informa que o Estado é constituído para satisfazer a coletividade e as novas estratégias para uma eficiente, eficaz e efetiva Administração Pública (que deve estar direcionada a promover o desenvolvimento sustentável, o qual, de acordo com o Relatório de Brundtland de 1987, é definido como “[...] o desenvolvimento que possa satisfazer as necessidades presentes, sem comprometer as possibilidades de satisfação das gerações futuras”²¹). O problema é que o cenário mundial do

¹⁹ CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Portal da Transparência. *Orçamento da despesa*. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/pagina-interna/603315-orcamento-da-despesa>. Acesso em: 23 de maio de 2021.

²⁰ TESOURO NACIONAL TRANSPARENTE. *Painel do teto de gastos*. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/visualizacao/painel-do-teto-de-gastos>. Acesso em: 23 de maio de 2021.

²¹ BRUNDTLAND, Gro Harlem. *Nosso Futuro Comum. Relatório de Brundtland. Our Common Future: United Nations*, 1987. Disponível em: <http://www.un->

século XXI está pautado no capitalismo financeiro, com um superpoder do mercado conduzindo as economias: esse cenário torna complexo e desafiador a redução das desigualdades sociais e o respeito ao meio ambiente.

Nesse aspecto, Salama consigna:

Se os recursos fossem infinitos, não haveria o problema de se ter que equacionar sua alocação; todos poderiam ter tudo o que quisessem, e nas quantidades que quisessem. [...] A escassez força os indivíduos e os entes sociais a realizarem escolhas e a incorrem em *tradeoffs*. Isso quer dizer que nem todos os objetivos e desejos poderão ser atendidos. Nem tudo pode ser feito ou produzido; tudo tem um custo; e cada centavo gasto em uma determinada atividade, é o mesmo centavo que não é gasto em todas as demais²².

As demandas da sociedade no mundo contemporâneo exigem a incorporação de novas tecnologias, criatividade e inovação na gestão pública, de tal sorte a diminuir a insatisfação do cidadão com a qualidade dos serviços públicos. A equação custo-efetividade (isto é, “fazer mais com menos”) é um desafio ao Estado, que deve buscar decisões estratégicas que envolvam prioridades para a formulação dos planos e programas, bem como o fiel controle de sua execução (não abandonando, assim, os reais anseios da sociedade).

As relações entre o cidadão-administrado e o Estado-administrador se alteraram devido ao acesso às informações, que fluem a uma velocidade exponencial (o que aumenta a pressão por uma gestão pública atenta à realidade e baseada em dados concretos). A reforma do Estado, acompanhando tal processo, deve vir a partir da mudança do seu corpo dirigente, permitindo-se, inclusive, a formação de parcerias e terceirização na Administração Pública. Neste prumo, o uso de tecnologias que possibilitem acesso aos dados para formar indicadores é um excelente

documents.net/our-common-future.pdf. Acesso em: 23 de maio de 2021.

²² SALAMA, Bruno Meyerhof. O que é “direito e economia”? Uma introdução à epistemologia da disciplina para o estudante, o profissional e o pesquisador em direito (working paper nº 3). *Artigos Direito GV*. p. 7.

caminho para diagnosticar os problemas e formular pontos para a melhoria (ressaltando uma vez mais que, dada a escassez de recursos, os objetivos devem ser estratégicos e suficientemente executáveis para a tomada de decisão).

CONCLUSÃO

O uso de tecnologias da informação alterou a forma como a sociedade brasileira tem acompanhado as ações governamentais. O contraponto é a dificuldade com que a informação é propagada, criando-se assimetrias na difusão das informações. Que as tecnologias *são* e *serão* o caminho para a competitividade, crescimento econômico, geração de oportunidades e novas formas de oferta de produtos e serviços (incluindo-se os públicos), não há dúvidas. Cabe, agora, a formulação e aplicação das bases que permitirão a transformação digital e a oferta de um presente e um futuro melhor para a sociedade, beneficiando cada vez mais pessoas.

Os serviços públicos digitais não podem ser desenvolvidos somente pelo contexto das profundas alterações tecnológicas, mas, igualmente, pela realidade em que se situa o administrador público, calcado na capacidade econômica estatal de ofertar e manter serviços eficientes. Isso não significa que o governo, atuando por meio de plataforma digital, por si só, seja o atestado de inovação quando grande parte da população brasileira não consegue sequer ter acesso aos serviços públicos essenciais, sejam físicos ou digitais.

Assim, o pensamento inovador deve sair das cabeças dos integrantes, tanto das organizações privadas quanto públicas, mas o desafio maior está para a Administração Pública, em que o investimento em pesquisa e desenvolvimento, o apoio à academia e à educação, o fomento e incentivo às inovações tecnológicas parecem mais dificultosas. O interesse público em criar um mundo melhor e mais justo, além de ser um comando

constitucional, deve ser igualmente a vontade de cada partícipe da coletividade.



REFERÊNCIAS

- BRUNDTLAND, Gro Harlem. Nosso Futuro Comum. Relatório de Brundtland. *Our Common Future: United Nations*, 1987. Disponível em: <http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf>. Acesso em: 23 de maio de 2021.
- CALDEIRA, Jorge. *Mauá: O empresário do império*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- CDN. *Relatório de Pesquisa Quantitativa “Percepção sobre o serviço público no Brasil”*. Disponível em: https://cdn.eusoulivres.org/wp-content/uploads/2021/02/11162156/Relatorio_IDEIA_LIVRES_BRASIL_JAN_21.pdf. Acesso em: 23 de maio de 2021.
- CNI. *Confederação Nacional das Indústrias*. Disponível em: https://static.portaldaindustria.com.br/media/filer_public/37/d2/37d2c333-4b3e-406a-8d9d-4efb4a771943/cni-sosa_final_report_en.pdf. Acesso em: 22 de maio de 2021.
- CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. Portal da Transparência. *Orçamento da despesa*. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/pagina-interna/603315-orcamento-da-despesa>. Acesso em: 23 de maio de 2021.
- ELIAS, Juliana. Imposto não é alto porque paga o que o país gasta, diz ex-chefe da Receita. *Do UOL*, em São Paulo. 14/04/2019. Disponível em:

- <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2019/04/14/entrevista-reforma-tributaria-everardo-macieli.htm>. Acesso em: 23 de maio de 2021.
- FERRER, Walkiria Martinez Heinrich; ROSSIGNOLI, Marisa. Constituição Federal e direitos sociais: uma análise econômica e social do atual Estado brasileiro. *Revista Argumentum*, v. 19, n. 1, jan-abr/2018. Disponível em: <http://ojs.unimar.br/index.php/revistaargumentum/article/view/557/271>. Acesso em: 23 de maio de 2021.
- FREITAS, Juarez. O tributo e o desenvolvimento sustentável. *Revista Novos Estudos Jurídicos*, v. 21, n. 3, set-dez/2016. Disponível em: https://repositorio.pucrs.br/dspace/bitstream/10923/11500/2/O_TRIBUTO_E_O_DESENVOLVIMENTO_SUSTENTAVEL.pdf. Acesso em: 21 de maio de 2021.
- HABERMAS, Jürgen. *Mudança estrutural da esfera pública*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.
- HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass R. *O custo dos direitos: por que a liberdade depende dos impostos*. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2019 (livro eletrônico).
- IBGE. *Biblioteca. Catálogo*. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101794_informativo.pdf. Acesso em: 22 de maio de 2021.
- JARUDE, Jamile N. D. M. O uso de business intelligence pela administração pública e a busca de eficiência com técnicas de inteligência artificial. In: AMORIM, J. C.; VEIGA, F. D.; AZEVEDO, P. A (org.). *Desafios do Legaltech*. Porto: Iberojur e Instituto Superior de Contabilidade e Administração do Porto, 2020.
- JARUDE, Jamile N. D. M.; SILVEIRA, Daniel Barile da. Sandbox setorial no sistema financeiro brasileiro: o laboratório de inovações financeiras e tecnológicas (LIFT) do Banco Central do Brasil. In: OLIVEIRA, Bruno Bastos de; PORTUGAL, Heloisa Helena de Almeida;

- GERMINARI, Jefferson Patrik; CARMO, Valer Moura do; PLETI, Etiene Luiza Ferreira (org.). *Direito digital e desenvolvimento: contribuições à sociedade informacional*. Uberlândia: LAECC, 2021.
- MAINARDES, Emerson Wagner; LASSO, Sarah; NOVAES, Cristina. Percepções de qualidade do serviço público. *Revista Pensamento Contemporâneo em Administração*, v. 9, n. 1, jan-mar/2015. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/pca/article/view/11206>. Acesso em: 23 de maio de 2021.
- MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.
- MORAES, Alexandre de. *Reforma administrativa: emenda constitucional nº 19/98*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2001.
- MORIN, Edgar. *É hora de mudarmos de via [recurso eletrônico]: as lições do coronavírus*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2020.
- ONU News. *Pandemia agravou fosso no acesso à internet, que ainda deixa 3 bilhões de fora*. Desenvolvimento econômico. 4 de maio 2021. Disponível em: <https://news.un.org/pt/story/2021/05/1749602>. Acesso em: 22 de maio de 2021.
- SADDI, Jairo; PINHEIRO, Armando Castelar. *Direito, economia e mercados*. Rio de Janeiro: Campus, 2005.
- SALAMA, Bruno Meyerhof. O que é “direito e economia”? Uma introdução à epistemologia da disciplina para o estudante, o profissional e o pesquisador em direito (working paper nº 3). *Artigos Direito GV*. p. 7
- TESOURO NACIONAL TRANSPARENTE. *Painel do teto de gastos*. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/visualizacao/painel-do-teto-de-gastos>. Acesso em: 22 de maio de 2021.
- VORONIUK, Cláudia Regina; MOTTA, Ivan Dias da; SÉLOS-KNOERR, Viviane Coêlho. O papel do Estado

frente aos desafios impostos pelo controle social através da informação e da comunicação e seus reflexos na preservação do livre arbítrio dos indivíduos. *Economic Analysis of Law Review*, v. 10, n. 2, mai-ago/2019. Disponível em: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/EALR/article/view/11751> Acesso em: 23 de maio de 2021.