

GOVERNO DIGITAL: MAPEANDO POSSÍVEIS BLOQUEIOS INSTITUCIONAIS À SUA IMPLANTAÇÃO

VANICE REGINA LÍRIO DO VALLE

FABRÍCIO MOTTA

Considerações iniciais

A busca da eficiência se apresenta como consideração central à Administração Pública desde a promulgação da Carta de 1988. Afinal, optando o constituinte pela orientação finalística do poder, superada estava a possibilidade de dissociar-se a ação administrativa do seu resultado – e com isso, inaugurado o debate em torno de qual seja a eficiência almejada pelo Estado,¹ e ainda, de quais os meios disponíveis ou necessários para a conquista deste signo.

Finda a segunda década do século XXI, tem-se por evidenciado que o advento de novas tecnologias não mais depende do aleatório da descoberta, e muitas vezes, não exige mais o longo intervalo de tempo para que esse mesmo achado revele seu potencial de aplicação técnica

¹ É de Batista Júnior a observação de que os Estados contemporâneos, qualificados como verdadeiras telocracias, reclamam o sucesso das ações concretizadoras dos objetivos constitucionalmente assinalados, sob pena de perda da legitimidade. (BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. *Princípio constitucional da eficiência administrativa*. Belo Horizonte: Mandamentos Editora, 2004. p. 124-125).

e se transforme em produto.² Com esse direcionamento e aceleração do processo de desenvolvimento de novas tecnologias, inevitável que elas sejam identificadas como ferramenta para alcance do desejável resultado eficiente, seja funcionando diretamente como meio para a oferta de prestações públicas, seja oferecendo o suporte de informação e predição necessário ao desenvolvimento de estratégias, bem como ao monitoramento de resultados e aperfeiçoamento da ação pública.

Várias iniciativas de incorporação dos potenciais da tecnologia digital já se tinham enunciadas no cenário nacional, em legislação esparsa. A título de ilustração, considere-se a Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso às Informações), aludindo em seu art. 8º ao dever de órgãos e entidades públicas proverem informações de interesse coletivo ou geral em sítios eletrônicos; e a Lei nº 12.965/2011 (Lei do Marco Civil da Internet) em seu art. 24, III, já enunciava a diretriz de “promoção da racionalização e da interoperabilidade tecnológica dos serviços de governo eletrônico, entre os diferentes Poderes e âmbitos da Federação, para permitir o intercâmbio de informações e a celeridade de procedimentos”. Mais recentemente, a Lei nº 14.133/2021, em seu art. 174, alude ao Portal Nacional de Contratações Públicas, que congrega num só ambiente digital: plataformas de informação (v.g., art. 174, §3º, I), integração de sistemas antes existentes (art. 174, §3º, V), gestão compartilhada de informações com a sociedade (art. 174, §3º, VI); tudo no formato de dados abertos (art. 174, §4º), fortalecendo com isso o potencial de acesso e controle institucional e social das contratações públicas.

Uma década depois das pioneiras previsões legislativas mencionadas, as promessas de incremento de rapidez, acuidade e transparência associadas ao uso de ferramental digital trazem um apelo irresistível, estando certamente no pano de fundo da deliberação legislativa que se traduz na Lei nº 14.129/2021, conhecida como Lei do Governo Digital,³ cujo conteúdo se inaugura com a afirmação de que ali se enunciam “princípios, regras e instrumentos para o aumento da eficiência da administração pública, especialmente por meio da desburocratização, da

² GARCÍA-PELAYO, Manuel. *Las transformaciones del Estado contemporáneo*. Madrid: Alianza Editorial, 2005. p. 70.

³ Consigne-se a objeção de Gouveia em relação à utilização de “governo” em locuções que consignam esse novo suporte para relações internas e externas mantidas pelo Poder Público. Ao ver do autor, o uso da palavra “governo” pode sugerir aos menos avisados uma circunscrição à esfera política de deliberação, quando na verdade o que se pretende é abarcar todas as práticas desenvolvidas pela Administração Pública – notadamente, a prestação de serviços. (GOUVEIA, L. Uma perspectiva orientada ao território para o local e-government. In: *XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. 2007. p. 5).

inovação, da transformação digital e da participação do cidadão”. Em que pese uma perspectiva frequentemente cética em relação a efetivos avanços em iniciativas capitaneadas pelo Poder Público, o relatório da ONU “Governo digital na década de ação para governo sustentável” aponta o Brasil como destaque entre países com rápido progresso em governo digital nas Américas.⁴

A edição da Lei nº 14.129/2021 se constitui, decerto, um passo a mais na consolidação dessa performance, com uma pretensão de estruturar uma estratégia mais abrangente de trânsito da gestão e prestação de serviços públicos para o governo digital, fixando não só diretrizes e conceitos, mas regrando ainda outros componentes que, presentes e integrados, podem potencializar os resultados da circulação de dados e informação pelas vias ofertadas pela tecnologia.

Constitui objeto deste texto, a identificação de obstáculos iniciais postos à implantação de um modelo de governo digital, como pretendido pela Lei nº 14.129/2021. Afinal, a transição para o padrão de base tecnológica importa em câmbio profundo da dinâmica da ação administrativa – iniciativa que certamente encontrará diversos bloqueios na cultura organizacional a serem superados. O objetivo desta incursão teórica é sublinhar outras linhas de ação a serem desenvolvidas no âmbito da Administração Pública, sem as quais a transição para o ambiente digital se revelará simplesmente retórica, sem os ganhos de qualidade que a proposição inicial pretendia assegurar.

O texto se desenvolve em mais três partes que se somam a estas considerações iniciais. A primeira parte explora a opção normativa por um conceito ampliado de governo digital, revelando um avanço em relação à simples incorporação de novas tecnologias que se traduzia no modelo de *e-government* – que embora tenha em seu favor o caráter novidadeiro da expressão, já não mais se apresenta como referência. A segunda parte expõe como possíveis pontos de resistência à materialização da proposta de governo digital, a superação da influência ainda presente do modelo burocrático de Administração; o predomínio de uma visão de controle fiscal nas ações que envolvam gastos públicos e o conservadorismo do controle como fator indutor à conservação, e não à inovação. Finalmente, na conclusão, aponta-se a relevância da conciliação proposta pela Lei nº 14.129/2021, entre a racionalidade

⁴ UNITED NATIONS. 2020 *United Nations E-Government Survey: digital Government in the Decade of Action for Sustainable Development*. 2020. Disponível em: <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2020>. Acesso em 5 ago. 2021. p. 47.

jurídica e a racionalidade da gestão. Afinal, especialmente na seara do Direito Administrativo, a primeira deve se apresentar como veículo da segunda – e não como cláusula de bloqueio.

Tem-se na Lei do Governo Digital um claro reconhecimento de que a Administração, no século XXI, é multifacetária; de que ela compreende uma “confederação assimétrica de regimes singulares”⁵ – donde imperiosa é uma estrutura que permita a máxima disseminação de informações atinentes ao regramento e conteúdo das ações públicas, e o mais amplo debate público em relação aos seus termos. Capturar demandas e externalidades que influenciem no desenho de ação de uma Administração Pública vocacionada a operar em segmentos tão diversos exige o suporte que as novas tecnologias podem oferecer – e nesse sentido, a sinalização legislativa em favor do governo digital é contribuição relevante. O sinal é claro de amadurecimento democrático, mas nem por isso se pode supor que tenhamos pela frente uma transição infensa a dificuldades e resistências. Identifica-las, todavia, será o primeiro passo para sua superação.

1 Opção conceitual ampliada do que seja o Governo Digital

Evitando a opção legislativa de definição do que seja governo digital,⁶ a Lei nº 14.129/2021 propõe que seja a compreensão desse conceito cunhada a partir da principiologia enunciada em seu art. 3º. A leitura desse mesmo elenco já evidencia um intuito de transcender à simples disciplina da incorporação de ferramentas tecnológicas à ação da Administração Pública – uma evolução do *e-government* para verdadeiramente o governo digital, como preconizada pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico.⁷ É bem verdade que já o

⁵ SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito administrativo para céticos*. 2. ed., 2. tir. São Paulo: Malheiros Editores, 2014. p. 161.

⁶ No particular, a opção legislativa parece sábia, eis que uma pretensa conceituação do que se entenda por governo digital estaria sujeita a sério risco de perda de atualidade, considerada a velocidade crescente em que se dá o desenvolvimento tecnológico.

⁷ O Comitê de Governança Pública da OCDE conceitua governo digital com o uso de tecnologias como um componente integrado de estratégias de modernização de governos para a criação de valor público, que se funda em ecossistema de governo digital compreendendo atores governamentais, organizações não governamentais, associações de empresas e cidadãos, e de indivíduos; tudo em apoio à produção e acesso a dados, serviços e conteúdo através de interações com o governo. (OECD. *Recommendation of the Council on Digital Government Strategies*. Paris: OECD Publishing, 2014. Disponível em: www.oecd.org/gov/digital-government/Recommendation-digital-government-strategies.pdf. Acesso em 9 ago. 2021).

caput do referido art. 3º associa os princípios e diretrizes ali referidos ao alcance da eficiência pública – mas a norma jurídica pretende ir além.

Reveladoras são passagens como aquela que alude ao fortalecimento da relação do poder público com a sociedade (art. 3º, I), a simplificação de procedimentos (art. 3º, X) e ainda à presunção de boa-fé do usuário dos serviços públicos (art. 3º, XV). O que se deseja é um governo que, beneficiando-se do potencial oferecido pelo ambiente digital, seja capaz de construir uma nova moldura de relacionamento com os destinatários de sua ação; moldura essa que seja compatível com a simplificação e a rapidez que são próprias desse universo virtual.

Um segundo componente revelador de uma visão ampliada do que deva ser um governo digital numa república federativa com a extensão e complexidade que nos é própria, é a adoção de conceitos como o de interoperabilidade de sistemas (art. 3º, XIV); base nacional de serviços públicos (art. 4º, III) e governo como plataforma (art. 4º, VII). Os comandos aqui referidos evidenciam uma preocupação em promover-se uma desejável integração não só dos dados em sentido estrito, disponíveis a cada estrutura administrativa; mas também daqueles *inputs* que possam resultar direta ou indiretamente das provocações trazidas pelos usuários de serviços públicos, ou ainda pela cidadania em geral, em relação à ação administrativa.

Alinha-se a Lei nº 14.129/2021 com uma concepção de governo digital que cogita de distintas áreas de intervenção, sintetizadas por Gouveia⁸ em e-administração, que cogita da melhoria dos processos de funcionamento do Poder Público; e-cidadãos e e-serviços, promovendo canais de comunicação, e e-sociedade, direcionada à participação popular. A lógica, portanto, é de um leque de ações governamentais que hão de se ver reconformadas não só quanto ao veículo propriamente (do meio papel àquele digital), mas quanto a um modo de interação com os destinatários da ação da Administração Pública.

Optar por governo digital implica em transpor para o ambiente telemático a operação do conjunto de influências, interações e condições⁹ que hão de se estabelecer entre Administração Pública e cidadania. Isso implica uma transformação radical do modelo até o momento aplicado para a materialização desses mesmos intercâmbios.

⁸ GOUVEIA, L. Uma perspectiva orientada ao território para o local e-government. In: XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. 2007. p. 6.

⁹ NUNES, Fernanda. O meio ambiente digital e tecnologias: 2017 à luz da (in)dignidade humana. *Jus.com.br*, 2016. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/54367/o-meio-ambiente-digital-e-tecnologias-2017-a-luz-da-in-dignidade-humana>. Acesso em 7 ago. 2021.

Pretende a Lei do Governo Digital uma mudança no *mindset* das organizações públicas, impulsionada por profundas modificações havidas nas exigências formuladas pelo ambiente que circunda estas mesmas estruturas. Em tempos de sociedade e cidadania interconectadas, “na medida em que o governo vai ficando desconectado, perde sua capacidade de governar”.¹⁰

A internalização de novas tecnologias não se revela processo simples para as organizações administrativas. Os bloqueios vão desde a ausência de *expertise* para identificar e definir mesmo quais as soluções tecnológicas inovadoras oferecidas pelo mercado que possam ser úteis à Administração, passando ainda pelo sempre sofrido processo de contratação dessas mesmas tecnologias, até a normalização do seu uso pelos servidores que com ela eventualmente devam lidar. Fato é que esta dificuldade de recepção dos mecanismos e práticas disponibilizados por novas tecnologias tende a distanciar a Administração das demandas ou necessidades sociais. Num mundo em que boa parte das relações sociais e mesmo empresariais se dá, no todo ou em parte, com o concurso de plataformas digitais, manter-se a Administração apartada desse mesmo ambiente é prejudicial sob uma dupla perspectiva. De um lado, não pode a cidadania alcançar a Administração pelo canal pelo qual ela fala com seus provedores de serviços privados, seus amigos, seu partido político. De outro lado, a Administração perde a sensibilidade para o tipo de preocupação ou postulação que esta mesma cidadania esteja diuturnamente veiculando com seus pares. O *delay* causado por esse distanciamento pode determinar uma súbita eclosão de indignação cidadã na busca de uma informação ou conduta que a Administração sequer sabia estivesse sendo postulada.

Na perspectiva das relações internas, entre as diversas estruturas do Estado, a mudança de mentalidade também não se apresenta como providência simples. A opção por estruturar a Administração a partir de um critério de especialização funcional conduziu ao aprofundamento de uma lógica de desagregação do Estado,¹¹ que pode se traduzir num simples isolamento de entidades e órgãos em relação a seus níveis centrais de decisão; ou ainda apresentar-se como relações

¹⁰ BRASIL LAB; ITS RIO. Governo e Tecnologia: Como promover a transformação digital do serviço público: materiais de referência. *Gov-Tech Brasil*, 2018. p. 2. Disponível em: <https://2018.govtechbrasil.org.br/governo-e-tecnologia-como-promover-a-transformacao-digital-do-servico-publico/>. Acesso em 7 ago. 2021.

¹¹ GIANNINI, Massimo Severo. *Il pubblico potere: stati e amministrazioni pubbliche*. Padova: Il Mulino – Universale Paperbacks, 1986. p. 79.

de natureza competitiva, verdadeiramente adversarial entre distintos setores de influência dentro do governo. Para esses casos extremados, conceitos como os de rede de conhecimento e interoperabilidade de dados se revelam de difícil aplicação, tendo em vista uma lógica de detentor-proprietário que pode imperar entre os distintos órgãos ou entidades em disputa.

Em resumo, incorporar um modo de relacionamento que contemple o ambiente digital era inevitável para a Administração – mas os obstáculos serão de várias ordens. Indispensável será o desenvolvimento de um intenso esforço de alfabetização digital,¹² que compreenda não só o aprendizado do uso funcional dos sistemas disponíveis, mas também o contexto em que eles foram gerados, e os potenciais efeitos de sua existência e utilização. Importante ainda observar que esse mesmo esforço de alfabetização deve ser dirigido não apenas aos agentes públicos, responsáveis por uma dimensão operacional do governo digital, mas também aos usuários desta mesma plataforma – que por vezes, hão de conjugar o aprendizado do que sejam as estruturas de governo, com aquele do uso adequado das ferramentas disponibilizadas para a prestação de serviços públicos.

O esforço é grande, e necessariamente de longo prazo, dificultado muitas vezes por resistências associadas às mudanças previstas haver nas organizações.¹³ O primeiro passo para o processo de longo termo de transformação da cultura organizacional requerido pela Lei nº 14.129/2021 é a identificação de pontos de resistência que sejam autoevidentes. É do que se trata na sequência.

2 Desafios à implementação do governo digital preconizado pela Lei nº 14.129/2021

É de Barros Filho e Lima a advertência segundo a qual “toda tentativa de implementação inovadora é custosa, porque pressupõe vitória sobre agentes e representações sociais dominantes até aquele momento”.¹⁴ Não será diferente o esforço de transição para uma lógica

¹² BRIDLE, James. *A nova idade das pedras: a tecnologia e o fim do futuro*. (Trad. Érico Assis). São Paulo: Todavia, 2019. p. 11.

¹³ SCHRAEDER, Mike; TEARS, Rachel S. Organizational culture in public sector organizations: promoting change through training and leading by example. *Leadership & Organization Development Journal*, v. 26, n. 6, p. 492-502, sep. 2005. p. 501.

¹⁴ BARROS FILHO, Clóvis de; LIMA, Adriano da Rocha. *Inovação e traição: um ensaio sobre fidelidade e tecnologia*. (Prefácio de Leandro Karnal). Petrópolis: Vozes, 2017. p. 40.

de governo digital, dificultada também pela transversalidade que lhe será própria, eis que esta nova mentalidade alcançará diversos subsistemas administrativos que operam a partir de perspectivas mais ou menos afeitas à dinâmica que é típica desse ambiente de relações.

Um eixo comum de possíveis bloqueios institucionais, todavia, pode ser identificado de pronto, como a seguir se demonstra.

2.1 Superação da influência ainda presente do modelo burocrático

Constitui conhecimento corrente aquele segundo o qual a Carta de 1988 tenha ainda reproduzido na Administração Pública brasileira, um modelo de inspiração burocrática.¹⁵ Em que pese a tentativa de reforma deste mesmo padrão empreendida pela Emenda nº 19, fato é que a implementação da chamada administração gerencial exige uma mudança de cultura¹⁶ que não se verificou em seu potencial pleno, em especial nos governos subnacionais.

A lógica do modelo burocrático segue ainda presente nas organizações públicas, que identificam nesta mesma matriz afinidades com diretrizes atitudinais postas à Administração Pública pela principiologia enunciada no art. 37, *caput* da Constituição. Afinal, ideia central do modelo burocrático é a legitimidade decorrente de um exercício de poder racional-legal, e esta última locução inequivocamente atrai os princípios da impessoalidade, da eficiência e da legalidade.¹⁷

¹⁵ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço público*, v. 47, n. 1, p. 07-40, 1996. p. 12-13.

¹⁶ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. A reforma gerencial do Estado de 1995. *Revista de Administração Pública*, v. 34, n. 4, p. 7-26, 2000. p. 18. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6289>. Acesso em 7 ago. 2021.

¹⁷ Bresser Pereira, responsável pelo Plano Diretor da Reforma do Estado – documento que contém a formulação teórica e as estratégias para a implantação do modelo de administração gerencial no início dos anos 90 – aponta que a ineficiência da administração pública tornava-se uma ameaça para a legitimidade do estado social: “ideologia neoliberal afirmava que a oferta e o consumo privado eram intrinsecamente mais eficientes do que a oferta pública e o consumo coletivo – já vimos que o que acontece é exatamente o oposto. Mas a eficiência intrínseca do consumo coletivo em comparação com o consumo privado pode e deve ser fortalecida tornando os serviços sociais mais bem, mais eficientemente, administrados. Não obstante a grande pressão neoliberal, a sociedade continuava a demandar os serviços públicos – continuava a preferir o consumo coletivo que se traduzia em serviços sociais e científicos gratuitos ou quase-gratuitos, e continuava a apoiar um sistema de previdência social estatal garantidor de uma renda básica. Era preciso, portanto, dar uma resposta positiva à demanda dos cidadãos – algo que só a reforma gerencial pôde dar. A reforma gerencial, portanto, não foi apenas fruto de limitações fiscais. Ela teve um caráter político, porque contribuiu para que o estado social se mantivesse legitimado em face

Ocorre que pré-requisito de uma organização burocrática é a “existência de regras abstratas às quais estão vinculados o detentor (ou detentores) do poder, o aparelho administrativo e os dominados”.¹⁸ São essas regras que, enquanto manifestação do já referido poder racional-legal, conferirão legitimidade à ação estatal. Por essa mesma razão, as normas racionais regedoras da ação da burocracia, fontes que são de legitimidade das condutas por ela adotadas, não de ser escritas e exaustivas, de molde que se tenha adequadamente definidas as relações de autoridade e hierarquia dentro do sistema.¹⁹ Decorrência no modelo burocrático destas mesmas características é o formalismo – atributo que supostamente asseguraria a aderência da ação pública às molduras normativas anteriormente postas.

Registre-se que esses resquícios da lógica da administração burocrática persistem, não só por razões associadas à historicidade, mas também pelo apreço demonstrado pelas instâncias de controle para com um modelo de ação administrativa que seja na sua inteireza, previamente parametrizado, e, portanto, suscetível de apreciação, a partir de critérios puramente objetivos. Essa visão externada por alguns órgãos de controle cristaliza a exigência de um padrão de atuação que, na prática, nunca foi realizado em sua inteireza, e que pode ser resumido no conhecido mantra que busca explicar o princípio da legalidade: “a Administração só pode fazer o que a lei antecipadamente autorize”.

A pergunta que se põe é: onde se situa o conflito entre esse quadro, ainda presente na Administração Pública brasileira, e o governo digital proposto pela Lei nº 14.129/2021?

O Primeiro ponto de atrito que se pode apontar decorre da literalidade mesmo do diploma, que se declara, em seu art. 1º, comprometido com o aumento da eficiência através da desburocratização e da inovação. A desburocratização é uma vez mais referida no art. 3º, I, *iníto* da Lei do Governo Digital, agora como princípio e diretriz deste novo modelo.

Tem-se aí de partida a reafirmação de que a determinação constitucional de eficiência como traço imperativo do agir administrativo

da permanente resistência dos conservadores e da ofensiva dos neoliberais”. (BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Reforma gerencial e legitimação do estado social. *Revista de Administração Pública*, v. 51, n. 1, jan./fev. 2017. p. 154).

¹⁸ BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. Burocracia. In: *Dicionário de política*. Brasília, Distrito Federal: Editora UnB – Imprensa Oficial, 2004.

¹⁹ CAMPELO, Graham Stephan Bentzen. Administração pública no Brasil: ciclos entre patrimonialismo, burocracia e gerencialismo, uma simbiose de modelos. *Ciência & Trópico*, v. 34, p. 310, 2010.

confere base institucional da chamada legalidade finalística, exigindo a administração de resultado.²⁰ A Lei nº 14.129/2021 incorpora essa diretriz constitucional e reconhece na desburocratização e na inovação atributos que, observadas as condições presentes de Estado e sociedade, contribuirão para o desejado resultado eficiente da ação estatal. Tem-se nisso mais uma sinalização legislativa no sentido de que o modelo puramente burocrático de administração não se revele mais apto a disciplinar a atuação desse mesmo aparato estatal, considerada a orientação valorativa que foi a ele assinalada pela Carta de 1988.

Em outros pontos do já referido art. 3º da Lei nº 14.129/2021 tem-se a indicação de uma necessária dinâmica no balizamento da ação estatal, atributo que entra em rota de colisão com a rigidez e o formalismo que são próprios da administração burocrática. Isso se percebe desde comandos mais literais, como o contido no art. 3º, VIII, da Lei nº 14.129/2021, que determina “o uso da tecnologia para otimizar processos de trabalho da administração pública”, até o art. 3º, XI, que aludindo à “eliminação de formalidades e de exigências cujo custo econômico ou social seja superior ao risco envolvido”, tem subentendida a necessidade da permanente reavaliação da relação custo-benefício indicada na norma jurídica.

Na mesma linha, o tema da inovação na ação pública se tem não só na delimitação genérica do conteúdo da Lei nº 14.129/2021 enunciada no art. 1º, mas ainda na enunciação dos princípios e diretrizes do governo digital (art. 3º, XXVI), bem como no compromisso com a criação de laboratórios de inovação vocacionados ao “desenvolvimento e [à] experimentação de conceitos, de ferramentas e de métodos inovadores para a gestão pública, [à] prestação de serviços públicos, [ao] tratamento de dados produzidos pelo poder público e [à] participação do cidadão no controle da administração pública” (art. 44).

Em síntese, governo digital pressupõe *flexibilidade e aversão ao formalismo* – ao menos aquele que conduz à rigidez na ação administrativa. Flexibilidade e aversão ao formalismo, por seu turno, necessitam de uma visão contemporânea do princípio da legalidade que não o limite ao sentido de reserva legal, tampouco que exija prederminação exaustiva de todas as atuações administrativas, mas permita movimentação mais ampla nos quadros desenhados no ordenamento jurídico. Nesse cenário reside um possível ponto de resistência à disseminação

²⁰ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *O direito administrativo no século XXI*. (Posfácio Jessé Torres Pereira Júnior e Flávio Amaral Garcia). Belo Horizonte: Editora Fórum, 2018. p. 178.

do modelo proposto, potencialmente incompatível com os traços ainda presentes de administração burocrática.

Curiosamente, é de se apontar que a abertura trazida pela Lei nº 14.129/2021 à revisão de procedimentos, de juízos valorativos anteriormente empreendidos pela Administração, e de práticas, pode ser entendida como resposta a uma preocupação originalmente apresentada por Weber, de que se pudesse ter nas organizações formais uma verdadeira gaiola de ferro, que culminasse por limitar as liberdades individuais (dos agentes), tornar o indivíduo incapaz de compreender sua própria atuação na sua relação com os objetivos da organização como um todo e favorecer excessivamente ao especialista.²¹ Com isso, o que se diz é que o suposto antagonismo entre os modelos talvez seja mais presente no imaginário de seus aplicadores do que naquele de seu autor.

Mas não só nesse ponto – eventual atrito com uma lógica ainda presente da administração burocrática – se terá obstáculos à instauração do governo digital. Também na dimensão financeira tem-se significativo vetor de bloqueio.

2.2 Predomínio de uma visão de controle fiscal

O segundo ponto possível de resistência à implantação de um modelo de governo digital guarda relação direta com uma lógica de predomínio de uma visão de controle fiscal de curto prazo. Indiscutível que a transição para o ambiente digital exige forte inversão de recursos não só no provimento de infraestrutura telemática, mas também de equipamentos, e no desenvolvimento mesmo de soluções que sejam aptas à geração dos resultados desejados de alcance no que toca à oferta de serviços digitais (art. 3º, II e III); disponibilização de dados em formato aberto e interoperabilidade de sistemas (art. 3º, XIV); tudo isso sem descuidar das medidas necessárias à proteção de dados pessoais (art. 3º, XVII).

Numa visão mais ampla do que seja efetivamente transitar para o governo digital, os gastos públicos envolvidos hão de considerar igualmente os esforços de inclusão digital daqueles que inicialmente se veem alijados dos benefícios da telemática²² – seja no seio da so-

²¹ FRY, Brian R.; RAADSCHELDERS, Jos C. N. *Mastering public administration: from Max Weber to Dwight Waldo*. Washington: CQ Press, 2008. p. 38.

²² A Pesquisa PNAD Contínua TIC 2020, desenvolvido pelo IBGE evidencia que, não obstante o incremento gradual da inclusão digital no país, no referido ano, 17,3% dos

cidade, seja no âmbito da própria Administração Pública. Inevitável será o redirecionamento do dispêndio em TIC's, historicamente concentrado nas atividades-meio (notadamente Fazenda e Controle) para também alcançar as áreas-fim. O resultado, portanto, é que o impulso para o governo digital implica o incremento de gastos no curto prazo, circunstância que determina vários desdobramentos.

O primeiro deles é a solução veiculada pela própria Lei nº 14.129/2021, ao estabelecer, em seu art. 2º, III, e §2º, a necessidade – para incidência do sistema por ela instituído em relação a Estado e Municípios – de adoção dos mesmos parâmetros por atos normativos próprios. As evidentes diferenças entre os milhares de entes federados, no que toca ao nível corrente de imersão no universo digital, e de capacidade de empreender aos investimentos de toda ordem exigidos por essa mesma transição, levou à solução alternativa de prever a incidência da mesma matriz normativa, sujeita, todavia, à deliberação legislativa do ente subnacional.

Se é certo que a simples compulsoriedade de adesão de Estados e Municípios ao modelo da Lei nº 14.129/2021 se revelaria de duvidosa constitucionalidade, não é menos certo que a reserva da matéria à deliberação de cada qual dos entes descentralizados reduz significativamente os potenciais benefícios do governo digital, eis que restringe a sua incidência, em princípio, aos serviços e ao monitoramento das ações desenvolvidas pelo governo federal.²³

A par disso, a interoperabilidade – atributo capital para a potencialização ao máximo dos benefícios de um governo digital – fica significativamente limitada.

O segundo desdobramento de um olhar sobre a iniciativa do governo digital pautado pelo predomínio do controle fiscal é o risco de descontinuidade em relação à iniciativa. A literatura já aponta em relação às reformas administrativas – e governo digital pode ser entendido como componente do arco de iniciativas que podem ser classificadas como tal – que a supervalorização do controle fiscal pode determinar as

domicílios brasileiros ainda não tinham internet. (BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua*: acesso à internet e à televisão e posse de telefone móvel celular para uso pessoal, 2019).

²³ Registre-se que mesmo em relação ao governo federal, a indisponibilidade de circulação de dados e informações que o ambiente de governo digital promete prejudicará o juízo, seja no campo da diagnose, seja na avaliação das ações públicas que tenham por destinatários ou parceiros, Estados e Municípios alheios ao modelo preconizado pela Lei nº 14.129/2021.

chamadas falhas sequenciais,²⁴ fenômeno que pode traduzir-se, se não em descontinuidade total,²⁵ quando menos em um *gap* temporal entre os resultados obtidos na implementação e os resultados inicialmente pretendidos.

O terceiro desdobramento sugerido pelo volume elevado de dispêndio que a incorporação do governo digital traz é a precariedade das estruturas administrativas para proceder às contratações envolvidas nesta transição. O tema foi objeto de apreciação pelo TCU no Acórdão nº 1.508/2020,²⁶ proferido a partir de auditoria realizada sobre 55 (cinquenta e cinco) contratações públicas federais, durante o período de 1º.7.2019 a 18.3.2020, com o objetivo de, a partir, especificamente, das aquisições baseadas em Unidade de Serviços Técnicos (UST), entre outras denominações similares, avaliar se a subjacente execução contratual asseguraria o emprego dos critérios capazes de efetivamente aferir os pagamentos por resultados a preços razoavelmente condizentes. Nas conclusões, apresentam-se dificuldades identificadas nas referidas contratações, envolvendo desde insuficiência de especificação, indesejável dependência da iniciativa privada para fins de orçamentação, até o perfil profissional inadequado dos servidores envolvidos no acompanhamento da execução dos referidos contratos. Superar essa precariedade será indispensável, seja para viabilizar mesmo as contratações que se revelem necessárias, seja para assegurar que as plataformas se revistam de prestação de serviços digitais de indispensável confiabilidade – elemento fundamental para o êxito da migração, sem o qual vão se reproduzir nas casas e repartições públicas, registros e documentos ainda físicos, para serem apresentados, *just in case*, numa eventual disfuncionalidade do ambiente telemático.

Dificuldade ainda à superação do foco no controle fiscal como cláusula de bloqueio à adequada transição para um modelo de governo digital diz respeito à precariedade na projeção dos virtuais ganhos

²⁴ REZENDE, Flávio da Cunha. O dilema do controle e a falha sequencial nas reformas gerenciais. *Revista do Serviço Público*, v. 53, n. 3, p. 53-77, 2002. p. 56.

²⁵ Parece pouco provável, no caso específico do governo federal, uma descontinuidade mais aguda no trânsito para o governo digital, considerando o estágio já alcançado na oferta desse tipo de serviço; seja ainda tendo em conta as facilidades oferecidas pelos meios telemáticos para a gestão de informações e impulsos aplicável a uma organização com as dimensões que tem o serviço público federal.

²⁶ BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 1.508/2020 – Plenário*. Relator Ministro André de Carvalho, processo nº 022.253/2019-0, julgamento em 10.06.2020. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/1508%252F2020/%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520>. Acesso em 9 ago. 2021.

decorrentes da incorporação de uma lógica de governo digital, associados à celeridade, à eficiência, ao valor agregado de informação disponibilizado à Administração, dentre outros. Os ganhos aqui cogitados, menos suscetíveis a uma mensuração objetiva imediata, podem restar ocultos nesta ponderação entre valor absoluto de gasto, em contrapartida a esse mesmo gasto. Essa opacidade em relação a ganhos virtuais de médio e longo prazos pode resultar, num juízo equívoco de limitação no uso do governo digital – ou tão nefasto quanto –, numa multiplicação de vendedores de sonhos, que proclamem grandes ganhos potenciais para as organizações públicas, sem que estas tenham efetiva capacidade crítica em relação à plausibilidade dessas mesmas promessas.²⁷

A última observação no domínio da delicada relação entre governo digital e predomínio do controle fiscal diz respeito à necessária internalização de que novas tecnologias não se traduzem em gasto único e estanque da Administração, mas exigem atualização permanente – e, portanto, novas inversões – sob pena de rápida obsolescência, logo, de perda de resultados reais.

Evidenciadas as dificuldades associadas, no que toca ao gasto público, à transição para um modelo de governo digital, ganha destaque a intercessão com o controle – e nisto reside o terceiro ponto de resistência que se deseja assinalar.

2.3 Conservadorismo do controle

É de Medauar o conceito de controle: “É a verificação da conformidade da atuação desta a um cânone, possibilitando ao agente controlador a adoção de medida ou proposta em decorrência do juízo formado”.²⁸ Em tempos idos, com a supervalorização do modelo formalista de desenvolvimento da ação pública, o cânone de comparação utilizado pelo controle se resumia no desenho formal posto à deliberação ou materialização da atividade administrativa. É da adesão a este desenho que decorreria o juízo de conformidade emitido pela estrutura competente de controle.

Este quadro muda substancialmente com as transformações e a modernização do Estado, que direcionado no seu agir por compromissos

²⁷ Esses riscos tendem a ser mais significativos em relação aos entes subnacionais, que frequentemente não dispõem em seus quadros, de pessoal dotado da formação viabilizadora do indispensável juízo de adequação às suas próprias condições locais.

²⁸ MEDAUAR, Odete. *Controle da Administração Pública*. 2. ed., rev. e ampliada. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012. p. 30.

finalísticos, passa a operar a partir de critérios de legitimação que transcendem requisitos puramente formais. O cânone para o exercício do controle passa a ser não mais um desenho procedimental de desenvolvimento da ação pública, mas sim, os resultados dela decorrentes. Na lição de Dromi,²⁹ o confronto agora se dá entre os meios aplicados e os fins alcançados, o que revela a insuficiência de uma simples análise de adequação formal. Mais ainda, busca-se do controle não só a identificação dos desvios, mas também a adoção das (possíveis) medidas de correção, e ainda o desenvolvimento de função verdadeiramente pedagógica em relação à estrutura controlada. No plano jurídico-constitucional, essa nova visão do que se espera dos órgãos de controle da Administração foi revigorada sobretudo com a previsão da fiscalização operacional que objetiva verificar o atendimento aos princípios da economicidade, da eficiência, da eficácia e da economicidade.

Decerto, essa ampliação do papel do controle traz consigo um imperativo de reforço de seu próprio ônus argumentativo, quando conclua pela reprovação à escolha da Administração. Essa compreensão se tem por reforçada pela opção empreendida pelo art. 20 da Lei nº 13.655/2018, que dispendo sobre a aplicação de valores jurídicos abstratos, exige a demonstração da necessidade e adequação da medida imposta – requisito que se aplica igualmente ao controle. Tem-se, então, por claramente afastada, a opção confortável de uma sindicabilidade meramente formal dos atos da Administração, o que tende a gerar resistências de parte das instâncias controladoras.³⁰

A transição para um modelo de governo eletrônico, caracterizado por uma necessária dinâmica e abertura à inovação, como já exposto, irradia essa mesma mutabilidade a vários aspectos da ação administrativa. Assim, a diretriz de uso da tecnologia para otimizar processos de trabalho, associada à simplificação de procedimentos (art. 3º, VIII e X da Lei nº 14.129/2021) permite antever constantes modificações no modo de execução da atividade estatal. O câmbio pode ainda ser influenciado por uma reversão da anterior relação entre custo econômico e social e

²⁹ DROMI, Roberto. *Modernización del control público*. Madrid – México: Hispania Libros, 2005. p. 36.

³⁰ É conhecida a resistência manifesta pelo próprio Tribunal de Contas da União, à extensão às instâncias de controle, da aplicação das normas adicionadas à LINDB, como se vê, por exemplo, nas sucessivas manifestações havidas, por ocasião da conclusão do processo legislativo, no Processo TCU/CONJUR: TC-012.028/2018-5. (BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Parecer sobre o PL nº 7448/2017, processo nº 012.028/2018-5*. Disponível em: <https://cdn.oantagonista.net/uploads/2018/04/PL-7448-2017-Inteiro-teor-Altera-LINDB-Parecer-Conjur-2018-04-20.pdf>. Acesso em 9 ago. 2021).

risco associado (art. 3º, XI da Lei nº 14.129/2021) – hipótese em que se terá um razoamento de ainda mais complexa aferição.

Finalmente, o estímulo à inovação materializado não só na diretriz do art. 3º, XXVI da Lei nº 14.129/2021, mas também em todo o seu Capítulo VI, cuidando dos laboratórios de inovação, importa naturalizar o risco do insucesso de alguma iniciativa transformadora. Isso introduz um elemento de incerteza em relação aos resultados da ação administrativa inovadora – que tem em seu favor tão somente uma prognose, mas nunca a garantia de sucesso. Também neste ponto, a lógica a ser aplicada pela função controle não pode ser aquela da reprovação a partir do resultado adverso – mas há de compreender uma análise ampliada da adequação do procedimento que viabilizou, ainda que sob a sombra da incerteza, a iniciativa revestida de originalidade, cuja aplicação em concreto revelou desacerto.

A repetição de um padrão conservador de controle, que pretenda que toda ação administrativa se funde em certezas e soluções previamente testadas, pode se apresentar como um sério elemento de constrição aos benefícios potenciais do governo digital. Não se avança em relação à administração burocrática com um controle que permaneça burocrático. Nesse particular, ao já comentado controle de resultados soma-se a necessidade de privilegiar padrões colaborativos de atuação, voltados à orientação e à busca de soluções, sem restrição à atuação meramente sancionatória. Não se esqueça o leitor que a função controle não se exerce exclusivamente pelo TCU – estrutura institucional que se sabe, afinada com um controle substantivo, e municiada de quadros técnicos que embasam sua ação – mas também por vários outros Tribunais integrantes do mesmo sistema.

É bem verdade que a Lei nº 14.129/2021 já oferece resposta à problemática relacionada à decisão administrativa em cenário de incerteza, ao exigir, em seu art. 48, um “sistema de gestão de riscos e de controle interno com vistas à identificação, à avaliação, ao tratamento, ao monitoramento e à análise crítica de riscos da prestação digital de serviços públicos que possam impactar a consecução dos objetivos da organização no cumprimento de sua missão institucional e na proteção dos usuários”.³¹ Assim, às estruturas de controle caberá não o bloqueio

³¹ Consigne-se a preocupação manifesta pelo TCU em relação ao componente de gestão de riscos, anterior mesmo à edição da norma jurídica em análise, manifesta no Acórdão nº 1.784/2021, Relator o Ministro Vital do Rego, decorrente de auditoria empreendida tendo em conta a Estratégia de Governo Digital adotada pela União. (BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 1784/2021 – Plenário*. Relator Ministro Vital do Rego, processo

à implantação da matriz de governo digital – mas a exigência de que o experimentalismo que a ela possa estar associado seja monitorado pelos competentes instrumentos de gestão de riscos.

Em resumo, o que se verifica é que os potenciais pontos de bloqueio à real irradiação da lógica de governo digital podem, em verdade, localizar-se numa cultura reativa identificável no âmbito da Administração,³² com seus agentes internos se dedicando, ainda que disfarçadamente, à captação de fatores externos que possam prejudicar a mudança. Essa resistência, se não combatida, pode resultar em conduzir todo o processo de câmbio a um elevado dispêndio de energia, com baixos resultados. Disso decorre a prioridade de uma pauta interpretativa da Lei nº 14.129/2021, que faça dela verdadeiramente um instrumento de “análise racional e contextualizada dos efeitos das ações inovadoras da Administração e seus potenciais benefícios sociais”.³³ Os caminhos existem, e estão à disposição dos aplicadores da norma – basta, portanto, que estes se comprometam efetivamente com a proposta de governo do século XXI.

Conclusão

Indiscutível que o ambiente digital veio para ficar, e seus benefícios potenciais no que toca à relação da cidadania com o Estado *latu sensu* são enormes. Foi a disponibilidade dos meios telemáticos que permitiu, sob todos os aspectos que se possa imaginar, a preservação ao longo da pandemia de COVID-19, de um padrão mínimo aceitável de prestação de serviços públicos de toda ordem. Os desafios se multiplicam exponencialmente com a incorporação progressiva de novas tecnologias à ação pública, presente sempre o risco de prejuízo ao aprendizado potencial e melhor de políticas públicas que uma boa gestão da informação poderia proporcionar à Administração Pública.³⁴

nº 035.093/2020-0, julgamento em 28.07.2021. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/3509320200.PROC/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520>. Acesso em 9 ago. 2021).

³² PENENGO, M. O papel do gerente público em processos de mudança. *Revista do Serviço Público*, [S. l.], v. 48, n. 1, p. 79-89, 2014. p. 82. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/378>. Acesso em 8 ago. 2021.

³³ CALIL, Ana Luiza. Motivação administrativa: passado, presente e futuro no direito administrativo brasileiro. In: MAFFINI, Rafael; RAMOS, Rafael (Coord.). *Nova LINDB: consequencialismo, deferência judicial, motivação e responsabilidade do gestor público*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020. p. 174.

³⁴ VALLE, Vanice Regina Lírio do. Três axiomas para o agir administrativo fundado em novas tecnologias de informação e comunicação: three axioms to administrative action

A Lei nº 14.129/2021, propondo um modelo de governo digital que inaugure uma nova forma de relacionamento entre a Administração Pública e os destinatários de sua atuação, incorpora ferramentas de modificação na dinâmica tradicional regedora dessas mesmas relações. Com isso, promove uma conciliação entre a racionalidade jurídica, que se encontra na regularidade do procedimento e na estabilidade das estruturas formais de organização e atuação, e a racionalidade da gestão, que tem por fonte de legitimidade a eficácia das ações desenvolvidas. Em verdade, nesse alinhamento entre racionalidade jurídica e racionalidade da gestão tem-se a tradução de um direito fundamental à boa administração,³⁵ e por isso a iniciativa é de ser prestigiada.

No campo da resistência cultural, o investimento, obrigatoriamente, deve ser no treinamento e na formação das lideranças públicas a conduzirem o processo. Educação digital deve ser a palavra de ordem dentro da Administração, para os seus próprios agentes, e em favor dos destinatários do governo digital. Ampliada a educação digital, o valor inerente ao governo de mesmo cariz resta autoevidente, e com isso a tendência é de mitigação da resistência a partir da perspectiva de constrição fiscal.

Finalmente, na relação com o controle, as iniciativas associadas ao governo digital devem se pautar, principalmente, pelo sempre prestigiado vetor da transparência. O problema não está em navegar em mares nunca dantes navegados, mas sim, em não ter clareza quanto às ondas que se possa ter pela frente.

Referências

BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. *Princípio constitucional da eficiência administrativa*. Belo Horizonte: Mandamentos Editora, 2004.

BARROS FILHO, Clóvis de; LIMA, Adriano da Rocha. *Inovação e traição: um ensaio sobre fidelidade e tecnologia*. (Prefácio de Leandro Karnal). Petrópolis: Vozes, 2017.

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua*: acesso à internet e à televisão e posse de telefone móvel celular para uso pessoal, 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Parecer sobre o PL nº 7448/2017, processo nº 012.028/2018-5*. Disponível em: <https://cdn.oantagonista.net/uploads/2018/04/PL-7448-2017-Inteiro-teor-Altera-LINDB-Parecer-Conjur-2018-04-20.pdf>. Acesso em 9 ago. 2021.

grounded in new information and communication technologies. *International Journal of Digital Law*, v. 2, n. 1, p. 11-28, 2021.

³⁵ VALLE, Vanice Regina Lírio do. *Direito fundamental à boa administração e governança*. (Prefácio de Diogo de Figueiredo Moreira Neto). Belo Horizonte: Editora Fórum, 2011.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 1508/2020 – Plenário*. Relator Ministro André de Carvalho, processo nº 022.253/2019-0, julgamento em 10.06.2020. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/1508%252F2020/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520>. Acesso em 9 ago. 2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. *Acórdão nº 1784/2021 – Plenário*. Relator Ministro Vital do Rego, processo nº 035.093/2020-0, julgamento em 28.07.2021. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/3509320200.PROC/%2520/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/%2520>. Acesso em 9 ago. 2021.

BRASIL LAB; ITS RIO. Governo e Tecnologia: Como promover a transformação digital do serviço público: materiais de referência. *Gov-Tech Brasil*, 2018. Disponível em: <https://2018.govtechbrasil.org.br/governo-e-tecnologia-como-promover-a-transformacao-digital-do-servico-publico/>. Acesso em 7 ago. 2021.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço público*, v. 47, n. 1, p. 07-40, 1996.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. A reforma gerencial do Estado de 1995. *Revista de Administração Pública*, v. 34, n. 4, p. 7-26, 2000. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6289>. Acesso em 7 ago. 2021.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Reforma gerencial e legitimação do estado social. *Revista de Administração Pública*, v. 51, n. 1, p. 147-156, jan./fev. 2017.

BRIDLE, James. *A nova idade das pedras: a tecnologia e o fim do futuro*. (Trad. Érico Assis). São Paulo: Todavia, 2019.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. Burocracia. In: *Dicionário de política*. Brasília, Distrito Federal: Editora UnB – Imprensa Oficial, 2004.

CALIL, Ana Luiza. Motivação administrativa: passado, presente e futuro no direito administrativo brasileiro. In: MAFFINI, Rafael; RAMOS, Rafael (Coord.). *Nova LINDB: consequentialismo, deferência judicial, motivação e responsabilidade do gestor público*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

CAMPELO, Graham Stephan Bentzen. Administração pública no Brasil: ciclos entre patrimonialismo, burocracia e gerencialismo, uma simbiose de modelos. *Ciência & Trópico*, v. 34, p. 310, 2010.

DROMI, Roberto. *Modernización del control público*. Madrid – México: Hispania Libros, 2005.

FRY, Brian R.; RAADSCHELDERS, Jos C. N. *Mastering public administration: from Max Weber to Dwight Waldo*. Washington: CQ Press, 2008.

GARCÍA-PELAYO, Manuel. *Las transformaciones del Estado contemporáneo*. Madrid: Alianza Editorial, 2005.

GIANNINI, Massimo Severo. *Il pubblico potere: stati e amministrazioni pubbliche*. Padova: Il Mulino – Universale Paperbacks, 1986.

GOUVEIA, L. Uma perspectiva orientada ao território para o local e-government. In: *XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. 2007.

MEDAUAR, Odete. *Controle da Administração Pública*. 2. ed., rev. e ampliada. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *O direito administrativo no século XXI*. (Posfácio Jessé Torres Pereira Junior e Flavio Amaral Garcia). Belo Horizonte: Editora Fórum, 2018.

NUNES, Fernanda. O meio ambiente digital e tecnologias: 2017 à luz da (in)dignidade humana. *Jus.com.br*, 2016. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/54367/o-meio-ambiente-digital-e-tecnologias-2017-a-luz-da-in-dignidade-humana>. Acesso em 7 ago. 2021.

OECD. *Recommendation of the Council on Digital Government Strategies*. Paris: OECD Publishing, 2014. Disponível em: www.oecd.org/gov/digital-government/Recommendation-digital-government-strategies.pdf. Acesso em 9 ago. 2021.

PENENGO, M. O papel do gerente público em processos de mudança. *Revista do Serviço Público*, [S.l.], v. 48, n. 1, p. 79-89, 2014. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/378>. Acesso em 8 ago. 2021.

REZENDE, Flavio da Cunha. O dilema do controle e a falha sequencial nas reformas gerenciais. *Revista do Serviço Público*, v. 53, n. 3, p. 53-77, 2002.

SCHRAEDER, Mike; TEARS, Rachel S. Organizational culture in public sector organizations: promoting change through training and leading by example. *Leadership & Organization Development Journal*, v. 26, n. 6, p. 492-502, sep. 2005.

SUNDFELD, Carlos Ari. *Direito administrativo para céticos*. 2. ed., 2. tir. São Paulo: Malheiros Editores, 2014.

UNITED NATIONS. *2020 United Nations E-Government Survey: digital Government in the Decade of Action for Sustainable Development*. 2020. Disponível em: <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2020>. Acesso em 5 ago. 2021.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. *Direito fundamental à boa administração e governança*. (Prefácio de Diogo de Figueiredo Moreira Neto). Belo Horizonte: Editora Fórum, 2011.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. Três axiomas para o agir administrativo fundado em novas tecnologias de informação e comunicação: three axioms to administrative action grounded in new information and communication technologies. *International Journal of Digital Law*, v. 2, n. 1, p. 11-28, 2021.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

VALLE, Vanice Regina Lírio do; MOTTA, Fabrício. Governo Digital: mapeando possíveis bloqueios institucionais à sua implantação. In: MOTTA, Fabrício; VALLE, Vanice Regina Lírio do (Coords.). *Governo digital e a busca por inovação na Administração Pública: A Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021*. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 43-62. ISBN 978-65-5518-287-3.
