

UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS (UNISINOS)
DOUTORADO EM DIREITO

JULIANA PAGANINI

**CONSULTA PÚBLICA ELETRÔNICA E A LINDB:
a Construção da Cidadania Participativa Digital na Edição dos Atos Normativos
Federais do Sistema Único de Assistência Social**

**São Leopoldo
2025**

JULIANA PAGANINI

**CONSULTA PÚBLICA ELETRÔNICA E A LINDB:
a Construção da Cidadania Participativa Digital na Edição dos Atos Normativos
Federais do Sistema Único de Assistência Social**

Tese apresentada como requisito parcial
para obtenção do título de Doutora em
Direito pelo Programa de Pós-Graduação
em Direito da Universidade do Vale do Rio
dos Sinos (Unisinos).

Orientadora: Prof.^a Dra. Tâmisa Limberger.

São Leopoldo
2025

P129c

Paganini, Juliana.

Consulta pública eletrônica e a LINDB : a construção da cidadania participativa digital na edição dos atos normativos federais do sistema único de assistência social / Juliana Paganini. – 2025.

271 f. : il. ; 30 cm.

Tese (doutorado) – Universidade do Vale do Rio dos Sinos, Programa de Pós-Graduação em Direito, 2025.

“Orientadora: Profa. Dra. Tâmisa Limberger”

1. Atos normativos federais. 2. Cidadania participativa digital. 3. Consulta pública eletrônica. 4. LINDB. 5. SUAS. I. Título.

CDU 34

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Bibliotecária: Silvana Dornelles Studzinski – CRB 10/2524)

UNIVERSIDADE DO VALE DO RIO DOS SINOS - UNISINOS
UNIDADE ACADÊMICA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO – PPGD
NÍVEL DOUTORADO

A tese intitulada: "CONSULTA PÚBLICA ELETRÔNICA E A LINDB: a Construção da Cidadania Participativa Digital na Edição dos Atos Normativos Federais do Sistema Único de Assistência Social" elaborada pela doutoranda Juliana Paganini, foi julgada adequada e aprovada por todos os membros da Banca Examinadora para a obtenção do título de DOUTORA EM DIREITO.

São Leopoldo, 16 de setembro de 2025.



Prof. Dr. Anderson Vichinkeski Teixeira,
Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Direito.

Apresentada à Banca integrada pelos seguintes professores:

| | |
|--|--|
| Presidente: Dra. Tâmisa Limberger | <i>Participação por Webconferência</i> |
| Membro externo: Dr. Álvaro Sanchez Bravo | <i>Participação por Webconferência</i> |
| Membro externo: Dra. Daniela Mesquita de Cademartori | <i>Participação por Webconferência</i> |
| Membro: Dr. Wilson Engelmann | <i>Participação por Webconferência</i> |
| Membro: Dra. Luciane Klein Vieira | <i>Participação por Webconferência</i> |

AGRADECIMENTOS

A conquista deste doutorado é a realização de um sonho. Nesta trajetória, muitas pessoas foram fundamentais para que isso ocorresse, razão pela qual deixo aqui meus sinceros agradecimentos.

A Deus, pelo amparo nos momentos de perdas familiares, doenças ou adversidades da vida, que me paralisaram e quase me fizeram desistir.

Aos meus pais, Maria Julia e Delir, pelo amor e o respeito, por acreditarem em mim. Cada “feijãozinho” cozido ou “vai para casa descansar” contribuíram para que eu conseguisse manter o foco na escrita.

À minha irmã Eloisa, por ser aquela que sempre me ouviu, aconselhou, acompanhou e me incentivou em tudo que decidi fazer até hoje, tanto no campo pessoal quanto profissional.

Ao meu cunhado, pelas longas conversas e desabafos, por me incentivar a nunca desistir do que realmente importa e por me ajudar com os “aparatos tecnológicos”.

Ao meu primeiro e único sobrinho, Ben, que, embora ainda esteja no “forninho”, foi o principal motivador para que eu terminasse a escrita desta tese, e pudesse recebê-lo com todo meu amor.

Aos meus tios, que são também pais e mães para mim, Dadau, Zé, Lilica, Dadai e Sili (*in memorian*), por me ajudarem em todos os sentidos e me proporcionarem o sentimento de gratidão.

À minha amiga Simoni, pelas risadas, pelos “puxões de orelha” e conselhos, por me acompanhar nos momentos mais difíceis. Sua presença, mesmo que em silêncio, me ouvindo, compreendendo e acolhendo, juntamente com Charlie, Mike, Odin, Loki, Belchior e Amy (pets), me fortaleceu para retornar a escrita nas fases de “abandono”.

Aos meus amigos Dani, Roni, Ju e André, pelas risadas, jantares e descontração, que me tiravam dos momentos de “trava na escrita”, e por serem meu suporte.

À minha amiga Daniela Pellin, por seu cuidado, carinho e atenção, amenizando meus momentos de angústia sempre com palavras de conforto e sabedoria. Meu ingresso na Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos) deve-se a ela.

À minha orientadora, Prof.^a Dr.^a Têmis Limberger, para além de uma profissional e pesquisadora admirável, expresso minha gratidão por ser tão humana, empática e atenciosa. Ouviu meus desabafos, me aconselhou, me incluiu em espaços de muito aprendizado e me ensinou que, na vida, devemos encarar os desafios e dar nosso melhor para que as coisas fiquem “um brinco”.

Ao Prof. Dr. Reginaldo, que possibilitou meu primeiro contato com a pesquisa durante a graduação em Direito e a partir de então me acolheu, acreditou e confiou na minha trajetória acadêmica.

Ao prof. Dr. Wilson, por ser este pesquisador ético, comprometido, responsável e sério com tudo que se dispõe a estudar. Sua disciplina de Metodologia foi fundamental para que eu chegassem à problemática desta tese, e seu acolhimento caloroso sempre que eu ia a São Leopoldo assistir às suas aulas foi essencial diante do cansaço.

A todos os professores do Programa de Pós-Graduação em Direito da Unisinos, na figura do coordenador, prof. Dr. Anderson Vichinkeski Teixeira, por me proporcionarem um olhar crítico e amplo acerca das questões sociais.

Aos meus colegas de doutorado Mário Di Stefano Filho, pela parceria nas publicações de artigos, e Luiz Pinto de Paula Filho, pelas conversas, pelo apoio e pela solidariedade.

Às secretárias do Programa de Pós-Graduação em Direito da Unisinos, Rafa, Paloma e Chris, pelo profissionalismo e pelas intermináveis vezes que me prestaram informações, sempre com muito respeito e educação.

Aos colegas professores e professoras do curso de Direito da Universidade do Extremo Sul Catarinense (Unesc), pelos ensinamentos e recepção quando cheguei à instituição.

Aos colegas de pesquisa do Núcleo de Estudos em Estado, Política e Direito (Nuped/Unesc) e do Grupo Cibertransparência (Unisinos), pelos debates, textos e trocas.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), pela bolsa de pesquisa.

*Todo pasa y todo queda
Pero lo nuestro es pasar
Pasar haciendo caminos
Caminos sobre la mar*

*Nunca persegui la gloria
Ni dejar en la memoria
De los hombres mi canción
Yo amo los mundos sútiles*

*Ingrávidos y gentiles
Como pompas de jabón
Me gusta verlos pintarse de sol y grana
Volar bajo el cielo azul*

*Temblar súbitamente y quebrarse
Nunca persegui la gloria
Caminante son tus huellas el camino y nada más
Caminante, no hay camino se hace camino al andar*

*Al andar se hace camino
Y al volver la vista atrás
Se ve la senda que nunca
Se ha de volver a pisar*

*Caminante no hay camino sino estelas en la mar
Hace algún tiempo en ese lugar
Donde hoy los bosques se visten de espinos
Se oyó la voz de un poeta gritar*

*Caminante no hay camino, se hace camino al andar
Golpe a golpe, verso a verso
Murió el poeta lejos del hogar
Le cubre el polvo de un país vecino*

*Al alejarse, le vieron llorar
“Caminante, no hay camino, se hace camino al andar”
Golpe a golpe, verso a verso
Cuando el jilguero no puede cantar*

*Cuando el poeta es un peregrino
Cuando de nada nos sirve rezar
Caminante no hay camino, se hace camino al andar
Golpe a golpe, verso a verso*

*(Antonio Machado, *Cantares*)*

RESUMO

A presente pesquisa analisou sob quais condições a utilização da consulta pública eletrônica da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), na edição dos atos normativos federais do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), constitui-se em pressuposto para o fortalecimento da cidadania participativa digital na Administração Pública brasileira. A trajetória da Administração Pública tem sido marcada por práticas patrimonialistas, em que o patrimônio público se confundia com os interesses privados e as decisões eram tomadas de forma hierarquizada e centralizada. Embora, ao longo do tempo, o país tenha transitado por modelos de gestão pública de caráter burocrático, gerencial, social (societal) e, em certa medida, eletrônico, os traços patrimonialistas ainda persistem, limitando a participação popular a uma postura passiva diante das decisões dos governantes eleitos. Ocorre que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988) instituiu três formas de exercício da soberania popular, a saber, indireta, direta e semidireta. E mesmo que a indireta, por meio da representação política, seja a mais recorrente, observa-se crescente insatisfação social para com as decisões administrativas tomadas de forma verticalizada e sem diálogo com a sociedade. Tal cenário reforça a urgência de ampliar os canais de participação cidadã, especialmente na elaboração de atos normativos administrativos. Isso porque, com a alteração da LINDB em 2018, o artigo 29 passou a prever a possibilidade de realização de consulta pública prévia à edição de atos normativos pela Administração Pública, em todos os âmbitos. Ocorre que, no campo da assistência social, não obstante seu reconhecimento como direito – e não mais como favor – pela CRFB/1988 e o fato de a importância da participação popular estar prevista tanto no SUAS quanto na Política Nacional de Assistência Social (PNAS), a implementação dessa participação permanece limitada. Mesmo que, em 2020, o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), por meio da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), tenha lançado o Sistema de Gestão de Atos Normativos com o objetivo de reunir em uma única plataforma as regulamentações do SUAS e da PNAS para fins de consulta pública, este instrumento não contemplou a cidadania participativa, pois seu caráter meramente consultivo não dispõe de mecanismos que possibilitem a intervenção direta da população no processo normativo. Por esse motivo, a questão de pesquisa se relaciona com o objetivo geral, uma vez que a indagação que norteia esta tese

busca saber: sob quais condições a utilização da consulta pública eletrônica da LINDB, na edição dos atos normativos federais do SUAS, constitui-se em pressuposto para o fortalecimento da cidadania participativa digital na Administração Pública brasileira? Parte-se da hipótese de que isso seria possível por meio de uma plataforma eletrônica intuitiva e acessível, que contemple um espaço aberto à participação popular, respeitando os parâmetros constitucionais do Estado Democrático de Direito. Os objetivos específicos foram: a) apresentar a trajetória da Administração Pública brasileira e suas transformações com o advento da Sociedade da Informação no Estado Democrático de Direito; b) estudar a ausência de participação popular no processo de edição e consulta dos atos normativos federais do SUAS à luz da Sociedade da Informação; e c) propor uma nova forma de gestão, capaz de contribuir com a consolidação da cidadania participativa digital brasileira, tendo em vista a utilização da consulta pública eletrônica da LINDB na edição dos atos normativos federais do SUAS. A pesquisa adotou o método de abordagem dedutivo e o método de procedimento monográfico, com uso de técnicas de pesquisa bibliográfica e documental. Os resultados apresentados demonstraram que, apesar da existência das plataformas “Participa + Brasil” e “Brasil Participativo” como ferramentas de consulta pública de políticas públicas, ambas apresentam fragilidades. Por esse motivo, propõe-se a criação da plataforma “Consulta SUAS”, que contribuirá para a consolidação de uma gestão pública menos pautada em práticas patrimonialistas e mais orientada por uma Administração Pública eletrônica. Dessa forma, espera-se que a utilização da consulta pública eletrônica prevista no artigo 29 da LINDB seja efetivamente incorporada como ferramenta de democratização dos processos normativos federais no âmbito do SUAS, fortalecendo assim a cidadania participativa digital no Brasil.

Palavras-chave: Atos Normativos Federais. Cidadania Participativa Digital. Consulta Pública eletrônica. LINDB. SUAS.

ABSTRACT

This research analyzed the conditions under which the use of electronic public consultation under the Law of Introduction to the Norms of Brazilian Law (LINDB), in the publication of federal normative acts for the Unified Social Assistance System (SUAS), constitutes a prerequisite for strengthening participatory digital citizenship in the Brazilian Public Administration. The history of Public Administration has been marked by patrimonialist practices, in which public assets were conflated with private interests and decisions were made in a hierarchical and centralized manner. Although, over time, the country has transitioned to bureaucratic, managerial, social (societal), and, to some extent, electronic public management models, patrimonialist traits still persist, limiting popular participation to a passive stance regarding the decisions of elected officials. The 1988 Constitution of the Federative Republic of Brazil (CRFB/1988) established three forms of exercising popular sovereignty: indirect, direct, and semi-direct. And even though indirect participation, through political representation, is the most common, there is growing social dissatisfaction with administrative decisions made top-down and without dialogue with society. This scenario reinforces the urgency of expanding channels for citizen participation, especially in the development of administrative normative acts. This is because, with the amendment of the LINDB in 2018, Article 29 now provides for the possibility of conducting public consultations prior to the issuance of normative acts by the Public Administration, in all spheres. However, in the field of social assistance, despite its recognition as a right—and no longer a favor—by the 1988 CRFB (Brazilian Constitution) and the fact that the importance of public participation is enshrined in both the SUAS and the National Social Assistance Policy (PNAS), the implementation of this participation remains limited. Although the Ministry of Development and Social Assistance, Family, and Fight against Hunger (MDS), through the National Secretariat of Social Assistance (SNAS), launched the Normative Acts Management System in 2020 to bring together the SUAS and PNAS regulations on a single platform for public consultation, this instrument did not address participatory citizenship, as its merely advisory nature lacks mechanisms that enable direct public intervention in the regulatory process. Therefore, the research question relates to the overall objective, as the guiding question of this thesis seeks to determine: under what conditions does the use of the LINDB electronic public consultation system (LINDB) in the publication

of federal SUAS normative acts constitute a prerequisite for strengthening digital participatory citizenship in the Brazilian Public Administration? The hypothesis is that this would be possible through an intuitive and accessible electronic platform that provides a space open to popular participation, respecting the constitutional parameters of the Democratic Rule of Law. The specific objectives were: a) to present the trajectory of Brazilian Public Administration and its transformations with the advent of the Information Society in the Democratic State of Law; b) to study the lack of popular participation in the process of publishing and consulting federal regulatory acts of the SUAS (National Health System) in light of the Information Society; and c) to propose a new form of management capable of contributing to the consolidation of Brazilian digital participatory citizenship, considering the use of the LINDB electronic public consultation in the publishing of federal regulatory acts of the SUAS. The research adopted the deductive approach and the monographic procedure method, using bibliographic and documentary research techniques. The results demonstrated that, despite the existence of the "Participa + Brasil" and "Brasil Participativo" platforms as tools for public consultation on public policies, both have weaknesses. Therefore, the creation of the "Consulta SUAS" platform is proposed, which will contribute to the consolidation of public management less guided by patrimonialist practices and more guided by an electronic Public Administration. Thus, it is expected that the use of the electronic public consultation provided for in article 29 of the LINDB will be effectively incorporated as a tool for democratizing federal regulatory processes within the scope of SUAS, thus strengthening digital participatory citizenship in Brazil.

Key-words: Federal Normative Acts. Digital Participatory Citizenship. Electronic Public Consultation. LINDB. SUAS.

RESUMEN

Esta investigación analizó las condiciones bajo las cuales el uso de la consulta pública electrónica, de conformidad con la Ley de Introducción a las Normas del Derecho Brasileño (LINDB), en la publicación de actos normativos federales del Sistema Único de Asistencia Social (SUAS), constituye un prerequisito para el fortalecimiento de la ciudadanía digital participativa en la Administración Pública brasileña. La historia de la Administración Pública ha estado marcada por prácticas patrimonialistas, en las que los bienes públicos se fusionaban con los intereses privados y las decisiones se tomaban de forma jerárquica y centralizada. Si bien, con el tiempo, el país ha transitado hacia modelos de gestión pública burocráticos, gerenciales, sociales (sociales) y, en cierta medida, electrónicos, aún persisten rasgos patrimonialistas, que limitan la participación popular a una postura pasiva ante las decisiones de los funcionarios electos. La Constitución de la República Federativa del Brasil de 1988 (CRFB/1988) estableció tres formas de ejercicio de la soberanía popular: indirecta, directa y semidirecta. Y si bien la participación indirecta, a través de la representación política, es la más común, existe una creciente insatisfacción social con las decisiones administrativas tomadas verticalmente y sin diálogo con la sociedad. Este escenario refuerza la urgencia de ampliar los canales de participación ciudadana, especialmente en la elaboración de actos normativos administrativos. Esto se debe a que, con la modificación de la LINDB en 2018, el artículo 29 ahora prevé la posibilidad de realizar consultas públicas previas a la emisión de actos normativos por parte de la Administración Pública, en todos los ámbitos. Sin embargo, en el ámbito de la asistencia social, a pesar de su reconocimiento como un derecho —y ya no como un favor— por la CRFB (Constitución de Brasil) de 1988 y de que la importancia de la participación popular está consagrada tanto en la SUAS (Política Nacional de Asistencia Social) como en la Política Nacional de Asistencia Social (PNAS), la implementación de esta participación sigue siendo limitada. Aunque el Ministerio de Desarrollo y Asistencia Social, Familia y Combate al Hambre (MDS), a través de la Secretaría Nacional de Asistencia Social (SNAS), lanzó el Sistema de Gestión de Actos Normativos en 2020 para reunir las regulaciones del SUAS y PNAS en una única plataforma de consulta pública, este instrumento no abordó la ciudadanía participativa, ya que su naturaleza meramente consultiva carece de mecanismos que permitan la intervención pública directa en el proceso regulatorio. Por lo tanto, la

pregunta de investigación se relaciona con el objetivo general, ya que la pregunta guía de esta tesis busca determinar: ¿bajo qué condiciones el uso del sistema electrónico de consulta pública LINDB (LINDB) en la publicación de los actos normativos federales del SUAS constituye un prerequisito para el fortalecimiento de la ciudadanía participativa digital en la Administración Pública brasileña? La hipótesis es que esto sería posible a través de una plataforma electrónica intuitiva y accesible que brinde un espacio abierto a la participación popular, respetando los parámetros constitucionales del Estado Democrático de Derecho. Los objetivos específicos fueron: a) presentar la trayectoria de la Administración Pública brasileña y sus transformaciones con el advenimiento de la Sociedad de la Información en el Estado Democrático de Derecho; b) estudiar la falta de participación ciudadana en el proceso de publicación y consulta de las leyes regulatorias federales del SUAS (Sistema Único de Salud) en el contexto de la Sociedad de la Información; y c) proponer una nueva forma de gestión que contribuya a la consolidación de la ciudadanía digital participativa brasileña, considerando el uso de la consulta pública electrónica LINDB en la publicación de las leyes regulatorias federales del SUAS. La investigación adoptó el enfoque deductivo y el método monográfico, empleando técnicas de investigación bibliográfica y documental. Los resultados demostraron que, a pesar de la existencia de las plataformas "Participa + Brasil" y "Brasil Participativo" como herramientas de consulta pública sobre políticas públicas, ambas presentan debilidades. Por lo tanto, se propone la creación de la plataforma "Consulta SUAS", que contribuirá a la consolidación de una gestión pública menos orientada por prácticas patrimonialistas y más orientada por una Administración Pública electrónica. De esta forma, se espera que el uso de la consulta pública electrónica prevista en el artículo 29 del LINDB se incorpore eficazmente como herramienta para democratizar los procesos regulatorios federales en el ámbito del SUAS, fortaleciendo así la ciudadanía digital participativa en Brasil.

Palabras clave: Leyes Normativas Federales. Ciudadanía Participativa Digital. Consulta Pública Electrónica. LINDB. SUAS.

LISTA DE FIGURAS

| | |
|---|-----|
| Figura 1 – Mapa das Regiões Funcionais de Planejamento do Rio Grande do Sul | 141 |
| Figura 2 – Mapa do Corede Vale do Rio dos Sinos..... | 141 |
| Figura 3 – Passo a passo para participar da consulta pública na Plataforma Participa + Brasil | 176 |
| Figura 4 – Filtros para consulta pública na plataforma “Participa + Brasil” | 177 |
| Figura 5 – Consulta pública ativa na plataforma “Participa + Brasil” | 178 |
| Figura 6 – Participação via consulta pública ativa na plataforma “Participa + Brasil” | 179 |
| Figura 7 – Consulta pública encerrada na plataforma “Participa + Brasil” | 180 |
| Figura 8 – Contribuição do cidadão na consulta pública encerrada da Plataforma Participa + Brasil | 181 |
| Figura 9 – Consulta pública encerrada com resultados na plataforma Participa + Brasil | 181 |
| Figura 10 – Contribuição do cidadão na consulta pública encerrada com resultados da Plataforma Participa + Brasil com status de não admitida | 182 |
| Figura 11 – Consulta pública aberta na plataforma “Brasil Participativo” | 185 |
| Figura 12 – Consulta pública encerrada na plataforma “Brasil Participativo” | 186 |
| Figura 13 – Consulta pública encerrada na plataforma Brasil Participativo | 187 |
| Figura 14 – Finalidade do acesso à Internet entre estudantes e não estudantes... | 207 |
| Figura 15 – Motivos da não utilização da Internet | 208 |
| Figura 16 – Página inicial do site/ aplicativo da plataforma “Consulta SUAS” | 222 |
| Figura 17 – Página de preenchimento do formulário para cadastro na plataforma “Consulta SUAS” | 223 |
| Figura 18 – Página com os Termos de Uso e Política de Privacidade da plataforma “Consulta SUAS” | 224 |
| Figura 19 – Página de login e senha na plataforma “Consulta SUAS” | 225 |
| Figura 20 – Ingresso por meio da conta gov.br na plataforma “Consulta SUAS” ... | 226 |
| Figura 21 – Ingresso por meio da conta gov.br na plataforma “Consulta SUAS” em aplicativo de aparelho celular | 226 |
| Figura 22 – Página “Quem somos” da plataforma “Consulta SUAS”..... | 227 |
| Figura 23 – Página “Participe já” da plataforma “Consulta SUAS” | 228 |
| Figura 24 – Página “saiba mais” do ato normativo federal referente à Educação Permanente no SUAS | 229 |

| | |
|--|-----|
| Figura 25 – Sala de bate-papo do ato normativo federal referente à Educação Permanente no SUAS | 230 |
| Figura 26 – Página das contribuições do ato normativo federal referente à Educação Permanente no SUAS | 231 |
| Figura 27 – Resultado das contribuições enviadas referente ao ato normativo federal que convoca a 5 ^a Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência..... | 233 |
| Figura 28 – Depoimentos dos cidadãos acerca da plataforma “Consulta SUAS”... | 234 |
| Figura 29 – Página “Fale conosco” da plataforma “Consulta SUAS”..... | 235 |

LISTA DE GRÁFICOS

| | |
|---|-----|
| Gráfico 1 – Índice de domicílios com microcomputador ou tablet | 203 |
| Gráfico 2 – Domicílios com telefone fixo convencional e com telefone móvel celular | 204 |
| Gráfico 3 – Equipamento utilizado para acessar a internet | 204 |
| Gráfico 4 – Domicílios em que havia utilização da internet | 205 |
| Gráfico 5 – Uso da internet conforme grupos de idade | 206 |

LISTA DE QUADROS

| | |
|--|-----|
| Quadro 1 – Gestão de Atos Normativos do SUAS | 134 |
| Quadro 2 – Fundação dos municípios do Vale do Rio dos Sinos..... | 143 |
| Quadro 3 – Panorama da consulta pública nos municípios do Vale do Rio dos Sinos | 156 |

LISTA DE TABELAS

| | |
|--|-----|
| Tabela 1 – Caracterização da realidade de cada município do Vale do Rio dos Sinos | 144 |
|--|-----|

LISTA DE SIGLAS

| | |
|------------------|---|
| Amvag | Associação dos Municípios do Vale Germânico |
| AMVRS | Associação dos Municípios do Vale do Rio dos Sinos |
| Anvisa | Agência Nacional de Vigilância Sanitária |
| BDTD | Base de Dados de Teses e Dissertações |
| Capes | Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior |
| Ceje | Comitê Executivo do Governo Eletrônico |
| CIB | Comissão Integrestores Bipartite |
| CIT | Comissão Integrestores Tripartite |
| Comas | Conselho Municipal de Assistência Social |
| Consinos | Conselho Regional de Desenvolvimento do Vale do Rio dos Sinos |
| Corede | Conselhos Regionais de Desenvolvimento |
| Cras | Centro de Referência de Assistência Social |
| Creas | Centro de Referência Especializado de Assistência Social |
| CRFB | Constituição da República Federativa do Brasil |
| Dasp | Departamento Administrativo do Serviço Público |
| DGAE | Direção-Geral das Atividades Econômicas |
| Dr. | Doutor |
| Dr. ^a | Doutora |
| EC | Emenda Constitucional |
| e-Ping | Padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico |
| FEE | Fundação de Economia e Estatística |
| FMAS | Fundo Municipal de Assistência Social |
| IBGE | Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística |
| <i>Ibid.</i> | <i>ibidem</i> |
| ICP-Brasil | Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileiras |
| <i>Id.</i> | <i>idem</i> |
| IN | Instrução Normativa |
| LINDB | Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro |
| Loas | Lei Orgânica da Assistência Social |
| loc. cit | <i>loco citato</i> |
| LOM | Lei Orgânica Municipal |
| LPA | Lei do Processo Administrativo |

| | |
|--------------------|--|
| Mare | Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado |
| MDS | Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome |
| MGI | Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos |
| MIR | Ministério da Igualdade Racial |
| MPO | Ministério do Planejamento e Orçamento |
| n./nº | número |
| NOB | Norma Operacional Básica |
| Nuped | Núcleo de Estudos em Estado, Política e Direito |
| OCDE | Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico |
| ODS | Objetivos do Desenvolvimento Sustentável |
| OKBR | Open Knowledge Brasil |
| ONU | Organização das Nações Unidas |
| op. cit. | <i>opus citatum</i> |
| OSC | Organização da Sociedade Civil |
| p. | página |
| Paif | Proteção e Atendimento Integral à Família |
| PDRAE | Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado |
| Peas | Plano Estadual de Assistência Social |
| PMAS | Plano Municipal de Assistência Social |
| PNAS | Política Nacional de Assistência Social |
| Prof. | Professor |
| Prof. ^a | Professora |
| RFP | Região Funcional de Planejamento |
| RH | Recursos Humanos |
| Seges | Secretaria de Gestão |
| Senapir | Secretaria de Gestão do Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial |
| Seplan | Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão do Estado do Rio Grande do Sul |
| SGPR | Secretaria-Geral da Presidência da República |
| SNAS | Secretaria Nacional de Assistência Social |
| SNPS | Secretaria Nacional de Participação Social |
| STF | Supremo Tribunal Federal |
| SUAS | Sistema Único de Assistência Social |
| TCU | Tribunal de Contas da União |

| | |
|----------|---|
| TIC | Tecnologias de Informação e Comunicação |
| TPS | Tomada Pública de Subsídios |
| UnB | Universidade de Brasília |
| Unesc | Universidade do Extremo Sul Catarinense |
| Unisinos | Universidade do Vale do Rio dos Sinos |
| v. | volume |

SUMÁRIO

| | | |
|----------|--|------------|
| 1 | INTRODUÇÃO | 18 |
| 2 | A TRAJETÓRIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA E SUAS TRANSFORMAÇÕES COM O ADVENTO DA SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO..... | 29 |
| 2.1 | Algumas premissas desta construção | 29 |
| 2.2 | Da Administração Pública Patrimonialista à Gerencial | 30 |
| 2.3 | A Administração Pública Societal..... | 62 |
| 2.4 | A sociedade em rede e a Administração Pública Eletrônica no Estado Democrático de Direito | 77 |
| 3 | A AUSÊNCIA DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PROCESSO DE EDIÇÃO E CONSULTA DOS ATOS NORMATIVOS FEDERAIS DO SUAS À LUZ DA SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO | 95 |
| 3.1 | Algumas premissas desta construção | 95 |
| 3.2 | O processo democrático de consolidação do SUAS e da PNAS no Brasil .. | 98 |
| 3.3 | Gestão de atos normativos federais do SUAS: uma ferramenta de consulta pública | 121 |
| 3.4 | Panorama da consulta pública da LINDB na edição dos atos normativos federais do SUAS nos municípios do Vale do Rio dos Sinos | 137 |
| 4 | A UTILIZAÇÃO DA CONSULTA PÚBLICA ELETRÔNICA DA LINDB NA EDIÇÃO DOS ATOS NORMATIVOS FEDERAIS DO SUAS: PROPOSIÇÕES PARA UMA NOVA FORMA DE GESTÃO CAPAZ DE CONTRIBUIR COM A CONSOLIDAÇÃO DA CIDADANIA PARTICIPATIVA DIGITAL BRASILEIRA. | 160 |
| 4.1 | Algumas premissas desta construção | 160 |
| 4.2 | O sistema de consulta pública no Brasil: plataformas “Participa + Brasil” e “Brasil Participativo” | 161 |
| 4.3 | A consulta pública eletrônica da LINDB na edição de atos normativos federais do SUAS: proposta de um regime jurídico detalhado para a consolidação da cidadania participativa digital brasileira | 193 |
| 5 | CONCLUSÃO | 239 |
| | REFERÊNCIAS | 249 |

1 INTRODUÇÃO

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988) estabeleceu, no artigo 1º, parágrafo único,¹ as formas de exercício da soberania popular, abrangendo tanto a cidadania direta quanto a indireta. A cidadania direta expressa a participação ativa e engajada da população sem intermédio de representantes. Por sua vez, a cidadania indireta manifesta-se por meio do voto, instrumento pelo qual o povo elege membros para atuarem nos Poderes Legislativo e Executivo. Além disso, o texto constitucional também instituiu a cidadania semidireta, que, por meio de plebiscito, referendo e iniciativa popular (art. 14, I a III, da CRFB/1988),² concedeu aos cidadãos a oportunidade de participar ativa e diretamente da vida pública do país.

No entanto, ainda que o Brasil tenha incentivado a ampla participação popular, com o objetivo de aproximar a Administração Pública da sociedade, a realidade histórica do país revela um cenário distinto. Ou seja, pautadas numa trajetória patrimonialista,³ as decisões públicas se mantiveram concentradas nas mãos de um administrador, que, ignorando qualquer participação popular, decidia de maneira individualizada, hierarquizada e sem qualquer legitimidade.⁴

Por essa razão, novas formas de gestão foram introduzidas, com o propósito de superar o patrimonialismo, como foi o caso do modelo burocrático,⁵ que se baseava na competência técnica, na progressão de carreira e no respeito ao princípio da impessoalidade. No entanto, esse modelo acabou enfrentando críticas, devido à lentidão de seus processos, o que gerou insatisfação. Em seguida, surgiu a gestão gerencial,⁶ que buscou combater o nepotismo e a corrupção, bem como promover a participação popular e a eficiência administrativa, embora tenha, em alguns casos, desconsiderado o princípio da legalidade. Posteriormente, implementou-se a gestão

¹ BRASIL [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, Seção 1, p. 1, 5 out. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 21 ago. 2023.

² *Ibid.*

³ FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 3 ed. São Paulo: Globo, 2001.

⁴ HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia**: entre facticidade e validade. Tradução Flávio Beno Siebeneicher. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. v. 1.

⁵ MOTTA, Fernando C. Prestes; PEREIRA, Luiz C. Bresser. **Introdução à organização burocrática**. 2. ed. rev. São Paulo: Thomson, 2004.

⁶ PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Da administração burocrática à gerencial. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter. **Reforma do Estado e Administração Pública gerencial**. 7. Ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006a. p. 237-270.

pública social (societal),⁷ que, indo além da gestão gerencial, valorizava a participação cidadã como elemento essencial em um Estado Democrático de Direito, mas encontrou dificuldades em garantir espaços efetivos de participação. Por fim, surge a gestão eletrônica; reconhecendo que o patrimonialismo persistia em diversos modelos de gestão, visou, por meio das tecnologias digitais e das redes,⁸ abrir novas possibilidades para a participação popular.

Por esse motivo, a presente pesquisa, intitulada *Consulta pública eletrônica e a LINDB: a construção da cidadania participativa digital na edição dos atos normativos federais do Sistema Único de Assistência Social*, visa resgatar a concepção da cidadania participativa como ferramenta de discussão, fiscalização e deliberação popular nos assuntos de interesse público. O objetivo é ampliar o poder de decisão, tradicionalmente concentrado apenas na Administração Pública, e estabelecer um diálogo direto com o cidadão, sobretudo no campo da assistência social. Isso porque, historicamente associada a práticas de caridade, assistencialismo e clientelismo, a assistência social, mesmo após seu reconhecimento como direito na CRFB, continuou sendo percebida dessa maneira.

Então, visando enfrentar tal realidade e promover mudanças efetivas nessa área, foi criado, em 2003, o Sistema Único de Assistência Social (SUAS),⁹ logo após a IV Conferência Nacional de Assistência Social,¹⁰ e, no ano seguinte, a Política Nacional de Assistência Social (PNAS),¹¹ que estabeleceram novas diretrizes para a assistência social no Brasil. A partir de então, muitas outras conquistas seriam alcançadas, entre as quais a definição da participação popular como uma diretriz. No entanto, embora existam instrumentos destinados ao exercício do controle social,

⁷ PAULA, Ana Paula Paes de. **Por uma nova gestão pública:** limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005a.

⁸ CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede.** 20. ed. rev. e atual. São Paulo: Paz e Terra, 2019.

⁹ GESTÃO do SUAS. **Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome**, Brasília, [202-?]. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/assistencia-social/gestao-do-suas>. Acesso em: 20 nov. 2023.

¹⁰ BRASIL. Ministério da Assistência Social. Conselho Nacional de Assistência Social. **Relatório da IV Conferência Nacional de Assistência Social**. Brasília: [s. n.], 2003. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Assistencia_social_IV/relatorio_relacionamento_deliberacoes_4_conferencia_assistencia_social.pdf. Acesso em: 20 nov. 2023.

¹¹ BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004. Dispõe sobre a Política Nacional de Assistência Social. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, Seção 1, 26 out. 2004. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/assistencia_social/resolucoes/2004/Resolucao%20CNAS%20no%20145-%20de%2015%20de%20outubro%20de%202004.pdf. Acesso em: 20 nov. 2023.

ainda persistem grandes desafios para garantir que esses espaços sejam plenamente ocupados pela sociedade.

Portanto, buscando ampliar o acesso da população às atividades da assistência social e impulsionado pela crescente utilização das tecnologias digitais na sociedade em rede¹² e na cibercultura,¹³ o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), por meio da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), lançou, em 2020, o Sistema de Gestão de Atos Normativos. A proposta foi reunir, em um único ambiente, todas as regulações referentes ao SUAS e à PNAS publicadas a partir de 2001, facilitando a consulta para todos, especialmente para os usuários. Contudo, no que se refere à participação popular, o sistema não dispõe de mecanismo específico para garantir tal engajamento.

Paralelamente a isso, em 25 de abril de 2018, a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), Decreto-lei nº 4.657/1942,¹⁴ foi alterada pela Lei nº 13.655,¹⁵ que incluiu no artigo 29 daquele diploma legal a possibilidade de a Administração Pública realizar consulta pública, preferencialmente por meio eletrônico, antes da edição de qualquer ato normativo, com exceção daqueles que tratam de sua organização interna.

Diante desse contexto e com base no referencial teórico adotado, pretende-se responder ao seguinte questionamento: sob quais condições a utilização da consulta pública eletrônica da LINDB, na edição dos atos normativos federais do SUAS, constitui-se em pressuposto para o fortalecimento da cidadania participativa digital na Administração Pública brasileira?

A hipótese em que se ampara esta pesquisa parte do seguinte pressuposto: por meio de uma plataforma eletrônica intuitiva e acessível, que conte com um espaço aberto à participação popular, respeitando os parâmetros constitucionais do Estado Democrático de Direito.

¹² Castells, 2019.

¹³ LÉVY, Pierre. **Cibercultura**. 3. ed. São Paulo: Ed. 34, 2010.

¹⁴ BRASIL. Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Dispõe sobre a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Com redação dada pela Lei nº 12.376 de 30 de dezembro de 2010. **Diário Oficial da União**: Rio de Janeiro, Seção 1, p. 1, 9 set. 1942. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657.htm. Acesso em: 12 jan. 2023.

¹⁵ BRASIL. Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018. Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, Seção 1, p. 1, 26 abr. 2018d. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/lei/l13655.htm. Acesso em: 3 jan. 2023.

Além da análise da hipótese, a pesquisa ultrapassa a proposição de instrumentos de consulta pública eletrônica para os atos normativos do SUAS. Na verdade, envolve, antes de mais nada, um estudo acerca da consolidação do Governo Eletrônico no Brasil, que, por ser pouco aberto ao diálogo com a sociedade, é complementado pelo Governo Digital, buscando romper a ausência de participação popular dentro da Administração Pública.

O fato é que, para desenvolver uma nova plataforma que viabilize a consulta pública eletrônica da LINDB na edição dos atos normativos federais do SUAS, é indispensável considerar o que já existe no Brasil, sobretudo no campo das políticas públicas. Isso porque, atualmente, o país conta com as plataformas “Participa + Brasil” e “Brasil Participativo”, que possibilitam a participação popular em decisões relacionadas a diversas políticas públicas, ainda que em nenhuma conste qualquer menção à assistência social.

Por isso, a pesquisa definiu como objetivo geral: analisar sob quais condições a utilização da consulta pública eletrônica da LINDB, na edição dos atos normativos federais do SUAS, constitui-se em pressuposto para o fortalecimento da cidadania participativa digital na Administração Pública brasileira.

O caráter inédito do trabalho está plenamente demonstrado, visto que, em consulta ao Portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes)¹⁶ no dia 28 de maio de 2025, não foi encontrado nenhum artigo que tivesse o mesmo problema proposto pela presente pesquisa. Nesse sentido, foram utilizadas as seguintes categorias: “consulta pública”, “consulta pública eletrônica”, “LINDB”, “SUAS”, “PNAS”, “Participação popular”, “Administração Pública”, “Democracia participativa digital”, “Atos normativos do SUAS”, cruzando-se uma com a outra a fim de encontrar resultados mais específicos de acordo com a temática da tese.

Nas buscas avançadas, nas quais se somaram “Consulta pública eletrônica” e “LINDB”, “Consulta pública” e “Sistema Único de Assistência Social”, “Consulta pública” e “Política Nacional de Assistência Social”, bem como “Democracia participativa digital” e “Sistema Único de Assistência Social”, nenhum resultado foi encontrado.

Por outro lado, na soma das categorias “Consulta pública” e “LINDB”, foram encontrados dois resultados, ambos com o mesmo título e da mesma autora. O artigo

¹⁶ **Portal de Periódicos Capes.** Homepage. Disponível em: <https://www-periodicos-capes-gov-br.ez1.periodicos.capes.gov.br/index.php?> Acesso em: 19 jan. 2023.

Art. 29 da LINDB: regime jurídico da consulta pública, de autoria de Vera Monteiro, foi publicado em 2018 e tem como objeto de discussão o dever da Administração Pública de realizar consulta pública como condição prévia para a edição de seus atos normativos.

A junção entre as categorias “Participação popular” e “Administração Pública” alcançou 95 resultados, e todos, de alguma forma, abordam a importância de se ampliar os espaços de participação dentro da Administração Pública, porém nenhum trata sobre essa participação no âmbito do SUAS.

Com as categorias “Atos normativos” e “SUAS”, a busca obteve um resultado, intitulado *O direito aos benefícios eventuais da assistência social em tempos da pandemia da Covid-19: um retrato nos municípios da região dos Campos Gerais*, um artigo escrito por Christiane Cruvinel Queiroz e Lúcia Cortes da Costa e publicado em 2022. Porém, o trabalho tratou da assistência social na perspectiva da Covid-19.

Do mesmo modo, obteve-se apenas um resultado ao se associar as categorias “Participação popular”, “Administração Pública” e “consulta pública”, qual seja, o estudo *Participação popular e controle social: uma análise dos Conselhos Públicos à luz da teoria habermasiana*, elaborado por Patrícia Verônica Nunes Carvalho Sobral de Souza e Henrique Ribeiro Cardoso, publicado em 2018, que analisou os meios disponíveis à sociedade para fiscalizar as ações do governo. Cabe enfatizar que esse estudo vai ao encontro da presente pesquisa, pois também utiliza como base a teoria da ação comunicativa de Habermas, examinando os Conselhos Públicos, além das audiências e consultas públicas, como modalidades de controle social que podem ser estimuladas e aprimoradas. No entanto, o artigo não possui como foco os atos normativos federais do SUAS, tampouco discute a participação popular no âmbito da assistência social.

Por fim, com as categorias “Políticas públicas”, “democracia digital” e “consulta pública”, foram obtidos dois trabalhos, um de autoria de Danilo Rothber: *Contribuições de uma teoria da democracia digital como suporte à formulação de políticas públicas*, publicado em 2020, cuja abordagem veio ao encontro da pesquisa, visto que o trabalho utiliza como um de seus aportes teóricos Habermas, oferecendo contribuições para uma teoria da democracia digital e abordando a utilização da consulta pública *online* na formulação de políticas públicas, em especial na área da ciência e tecnologia. O segundo trabalho, intitulado *Comunicação, tecnologia e interatividade: as consultas públicas no Programa de Governo Eletrônico Brasileiro*,

publicado em 2011, foi escrito por Henrianne Barbosa, Maria Cristina Piumbato Innocentini Hayashi e Camila Carneiro Dias Rigolin, destacando a importância da transparência na esfera pública para o exercício da participação popular, valendo-se da tecnologia digital. O trabalho menciona as consultas públicas *online* do Governo Eletrônico, no entanto concluiu que estas se mostraram insuficientes para garantir o direito à inclusão e participação em esferas decisórias destinadas à formulação de políticas públicas.

Para confirmar o ineditismo desta tese, na mesma data, com as mesmas categorias e junções, também foi realizada uma pesquisa na Base de Dados de Teses e Dissertações (BDTD),¹⁷ cujos resultados foram os seguintes:

- a) “Consulta pública eletrônica” e “LINDB” (nenhum resultado);
- b) “Consulta pública” e “Sistema Único de Assistência Social” (nenhum resultado);
- c) “Consulta pública” e “Política Nacional de Assistência Social” (nenhum resultado);
- d) “Democracia participativa digital” e “Sistema Único de Assistência Social” (nenhum resultado);
- e) “Consulta pública” e “LINDB”, com um resultado, uma dissertação defendida em 2022 por Adenilton de Souza Paixão, intitulada *A argumentação externa da decisão judicial: uma análise do impacto da nova LINDB na hermenêutica constitucional*;
- f) “Participação popular” e “Administração Pública”, com 162 resultados, porém, ao filtrar a área de conhecimento Ciências Sociais Aplicadas (Direito), este total caiu para onze resultados, sendo nove dissertações e duas teses, todas preocupadas com as formas de participação dentro da Administração Pública;
- g) “Atos normativos” e “SUAS”, com um resultado, referente a uma dissertação defendida em 2018, intitulada *A gestão da parceria/supervisão técnica em serviço socioassistencial contratado na cidade de São Paulo*, de Estefani Clementino da Rocha, a qual se distanciou do que se almejava encontrar em termos de atos normativos dentro da assistência social;
- h) “Participação popular”, “Administração Pública” e “consulta pública”, com quatro resultados, todos referentes a dissertações de mestrado, porém, deste total,

¹⁷ Banco de Dados de Teses e Dissertações. Disponível em: <https://bdtd.ibict.br/vufind/>. Acesso em: 19 jan. 2023.

duas tratavam sobre o Conselho de Saúde e a democracia, versando sobre a relevância desta para o desenvolvimento, e as outras duas se aproximaram da presente pesquisa: *Participação popular na era da informação: o caso das consultas públicas eletrônicas na Administração Pública federal do Brasil* foi defendida em 2008 por Raquel Sacheto, e *Democratização do Estado na era digital: e-participação no ciclo de políticas públicas* foi defendida em 2011 por Ana Júlia Possamai;

- i) “Políticas públicas”, “democracia digital” e “consulta pública”, com dois resultados: a dissertação de Ana Júlia Possamai, que já havia aparecido na pesquisa anterior, e a dissertação de Adriana Veloso Meireles, intitulada *Democracia 3.0: interação entre governo e cidadãos mediada por tecnologias digitais*, defendida em 2015.

A partir disso, é possível afirmar a originalidade da presente tese, que busca analisar sob quais condições a utilização da consulta pública eletrônica da LINDB, na edição dos atos normativos federais do SUAS, constitui-se em pressuposto para o fortalecimento da cidadania participativa digital na Administração Pública brasileira, haja vista que, na busca no Portal de Periódicos da Capes, assim como na BDTD, nenhuma pesquisa abordou a mesma problemática.

Todavia, para estudar o que se propõe, dois desafios merecem atenção. O primeiro diz respeito à aproximação da Administração Pública ao cidadão, pois esse é o fio condutor para a construção de uma cidadania participativa, e as ferramentas digitais poderiam oferecer sustentação para essa união. Por conseguinte, o segundo desafio se refere ao advento da sociedade da informação e os obstáculos que vieram a seu reboque, dentre os quais se destacam o “analfabetismo digital” e a exclusão digital, frutos também do abismo social existente no Brasil.

Para isso, a tese vai ao encontro de um dos 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS),¹⁸ por meio dos quais a Organização das Nações Unidas (ONU) e

¹⁸ Os 17 objetivos são: 1- Erradicação da pobreza; 2- Fome zero e agricultura sustentável; 3- Saúde e bem-estar; 4- Educação de qualidade; 5- Igualdade de gênero; 6- Água potável e saneamento; 7- Energia limpa e acessível; 8- Trabalho decente e crescimento econômico; 9- Indústria, Inovação e Infraestrutura; 10- Redução das desigualdades; 11- Cidades e comunidades sustentáveis; 12- Consumo e produção responsáveis; 13- Ação contra a mudança global do clima; 14- Vida na água; 15- Vida terrestre; 16- Paz, Justiça e Instituições eficazes; 17- Parcerias e meios de implementação. BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **ODS** – Metas Nacionais dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Brasília: Ipea, 2018c.

seus parceiros no Brasil abordam os principais desafios do desenvolvimento não só no país, mas em todo o mundo, para os quais as Nações Unidas estão contribuindo a fim de cumprir com a Agenda 2030.¹⁹ O objetivo com que a pesquisa se coaduna é o de número 16, denominado “paz, justiça e instituições eficazes”, cujo 16.7 busca garantir a tomada de decisão responsável, participativa e representativa em todos os níveis.

Logo, busca-se oferecer uma contribuição para que a elaboração dos atos normativos federais do SUAS seja pautada na participação popular, respeitando o princípio da cidadania participativa. Uma alternativa viável é a análise do modelo de consulta pública eletrônica adotado pela República Dominicana, cuja realidade socioeconômica apresenta semelhanças com a brasileira e permite aos cidadãos maior capacidade de influência nas decisões da Administração Pública.

Além disso, esta tese insere-se na linha “Hermenêutica, Constituição e Concretização de Direitos”, e possui afinidade com a disciplina de “Direito Digital”, bem como com o Grupo de Pesquisa Cibertransparência, da Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos), ambos coordenados pela Prof.^a Dr.^a Têmis Limberger, orientadora.

Tal temática também é fruto de discussões teóricas realizadas junto ao Núcleo de Estudos em Estado, Política e Direito (Nuped), da Universidade do Extremo Sul Catarinense (Unesc), coordenado pelo Prof. Dr. Reginaldo de Souza Vieira, em cujo bojo se faz uma releitura da cidadania participativa no contexto da Sociedade da Informação, debatendo ideias de autores preocupados com a ampliação dos espaços de participação.

Ademais, a dissertação de mestrado da autora abordou a cidadania participativa no âmbito do SUAS, investigando se o Conselho Municipal de Assistência Social de Criciúma, SC, havia incorporado a cidadania participativa advinda da CRFB no processo de deliberação das proposições levantadas na Conferência Municipal de Assistência Social de 2013. No entanto, por meio da análise das atas de tal Conselho, constatou-se que as proposições não eram nem mesmo mencionadas nas reuniões, uma vez que os conselheiros tratavam apenas de questões orçamentárias, cumprindo tão somente com o seu aspecto formal.

¹⁹ Ipea, 2018.

A inquietação diante de tal situação surgiu logo após a defesa da dissertação, entretanto se fazia necessária maior maturidade para o desenvolvimento de uma pesquisa capaz de propor aspectos inovadores quanto à cidadania participativa digital no âmbito do SUAS.

O método de abordagem utilizado na presente pesquisa é o dedutivo, pois busca-se verificar se o marco teórico proposto possibilita a construção de uma plataforma eletrônica intuitiva e acessível, que contemple um espaço aberto à participação popular, respeitando os parâmetros constitucionais do Estado Democrático de Direito. O método de procedimento é o monográfico.

As técnicas de pesquisa adotadas envolvem: a) a pesquisa bibliográfica, que buscou desenvolver uma reflexão fundamentada em referenciais teóricos sobre a utilização da consulta pública eletrônica prevista na LINDB, para a edição dos atos normativos federais do SUAS; e b) a pesquisa documental, que se concentra na análise de documentos relacionados ao SUAS e de atos normativos produzidos pela Administração Pública, a fim de analisar sob quais condições a utilização da consulta pública eletrônica da LINDB, na edição dos atos normativos federais do SUAS, constitui-se em pressuposto para o fortalecimento da cidadania participativa digital na Administração Pública brasileira.

Assim, na intenção de responder ao problema proposto, além da presente *Introdução* e da *Conclusão*, a pesquisa está dividida em mais três capítulos: no primeiro trata-se da base teórica da pesquisa; e no segundo, da problematização do objeto de estudo, a partir da matriz teórica desenvolvida. O terceiro foi reservado para a confirmação ou não da hipótese apresentada.

No segundo capítulo, intitulado *A trajetória da Administração Pública brasileira e suas transformações com o advento da Sociedade da Informação no Estado Democrático de Direito*, analisa-se como os diferentes modelos de gestão adotados pela Administração Pública moldaram sua relação com a sociedade. Assim, partindo do conceito de cidadania participativa consagrado na CRFB/88, o capítulo perpassa pela Administração Pública Patrimonialista²⁰ e, em seguida, apresenta a gestão burocrática, gerencial²¹ e social (societal), que avança no sentido de reconhecer a

²⁰ Faoro, 2001.

²¹ Pereira, 2006.

cidadania participativa como condição para um Estado Democrático de Direito.²² Por fim, o capítulo aborda a Sociedade da Informação e a construção da Administração Pública Eletrônica,²³ verificando se este cenário de inserção digital nos espaços públicos seria capaz de viabilizar o uso da consulta pública eletrônica da LINDB na edição dos atos normativos federais do SUAS, enquanto pressuposto para o fortalecimento da cidadania participativa digital na Administração Pública brasileira, objeto desta pesquisa.

No terceiro capítulo, denominado *A ausência de participação popular no processo de edição e consulta dos Atos Normativos Federais do SUAS à luz da Sociedade da Informação*, estudam-se a consolidação do SUAS no Brasil e o processo de edição de seus atos normativos federais.²⁴ Em um primeiro momento, o capítulo se concentra no processo democrático de consolidação do SUAS e da PNAS no Brasil, examinando a trajetória histórica da assistência social e os caminhos percorridos para a construção tanto do sistema quanto dessa política pública no país. Num segundo momento, examina-se a gestão dos atos normativos federais do SUAS como uma ferramenta de consulta pública, identificando os espaços disponibilizados para que os cidadãos possam participar ativamente, por meio do envio de sugestões sobre os atos normativos federais na área da assistência social. Já na parte final do capítulo, desenvolve-se um panorama da consulta pública da LINDB na edição dos atos normativos do SUAS nos municípios do Vale do Rio dos Sinos. O objetivo é identificar, entre os municípios de Araricá, Nova Hartz, Iveti, Nova Santa Rita, Dois Irmãos, Portão, Estância Velha, Campo Bom, Sapiranga, Esteio, Sapucaia do Sul, São Leopoldo, Novo Hamburgo e Canoas, quais oferecem oportunidades para a participação popular na formulação dos atos normativos federais do SUAS.

No quarto e último capítulo, intitulado *A utilização da consulta pública eletrônica da LINDB na edição dos atos normativos federais do SUAS: proposições para uma nova forma de gestão capaz de contribuir com a consolidação da cidadania participativa digital brasileira*, com base no referencial teórico desenvolvido nos dois primeiros capítulos, busca-se responder ao problema desta pesquisa. Para tanto, o

²² TENÓRIO, Fernando Guilherme. Gestão social: uma perspectiva conceitual. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 32, n. 5, p. 7-23, set./out. 1998. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/7754/6346>. Acesso em: 20 mar. 2025.

²³ Castells, 2019.

²⁴ Cf. **Gestão de Atos Normativos do SUAS**. Disponível em: https://aplicacoes.mds.gov.br/snus/regulacao/atos_normativos.php. Acesso em 17 mai. 2024.

capítulo foi dividido em duas partes. A primeira objetiva traçar o cenário brasileiro acerca da participação popular no campo das políticas públicas, analisando os sistemas de consulta pública atualmente existentes no Brasil: a plataforma “Participa + Brasil” (Brasil Participativo)²⁵ e a plataforma gov.br.²⁶ Em seguida, a partir de tudo que foi construído ao longo da pesquisa, sobretudo na primeira parte deste capítulo, será apresentada a proposta de uma nova plataforma eletrônica, intuitiva e acessível, que contemple um espaço aberto à participação popular, respeitando os parâmetros constitucionais do Estado Democrático de Direito.

²⁵ **Participa + Brasil.** Disponível em: <https://www.gov.br/participamaisbrasil/sobre>. Acesso em: 28 fev. 2025.

²⁶ **Portal Gov: Serviços e Informações do Brasil.** Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br>. Acesso em: 28 fev. 2025.

2 A TRAJETÓRIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA E SUAS TRANSFORMAÇÕES COM O ADVENTO DA SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

2.1 Algumas premissas desta construção

No Brasil, há um distanciamento entre Administração Pública e sociedade, que, não por acaso, foi construído historicamente. Essa realidade se intensificou ainda mais com o advento da Sociedade da Informação, de modo que a sociedade procurou, mesmo diante das inúmeras dificuldades, caminhar *pari passu* com as transformações digitais, no entanto, por outro lado, a Administração Pública se manteve estagnada.

Nesse sentido, a falta de aproximação entre Administração Pública e sociedade gerou a ausência do sentimento de pertencimento.²⁷ Esse distanciamento fez com que o cidadão deixasse de sentir-se parte do Estado,²⁸ o que implicou a redução da sua participação política, restrita ao voto, e, consequentemente, gerou a apatia e comodismo quanto à fruição das outras formas de exercício da soberania popular.

Tal cenário ocasionou a denominada “crise de legitimidade política e jurídica”, reproduzindo um descompasso entre as ações da Administração Pública e os anseios da sociedade. Para tanto, é preciso romper com a concepção que restringe a participação à cidadania representativa, uma vez que a CRFB/1988²⁹ trouxe consigo outras duas formas de relação do Estado com a sociedade: a cidadania semidireta (plebiscito, referendo e iniciativa popular) e a cidadania direta.

Torna-se necessário, contudo, lembrar de que a superação dessa crise não está atrelada à desconsideração do direito ao voto; pelo contrário, o que se busca é o compartilhamento do espaço democrático da representação, juntamente com o da participação, seja ela direta ou indireta, uma vez que se anseia pelo reconhecimento de que existem direitos que não são individuais, nem devem ser tratados no âmbito do Estado, pois se caracterizam como de interesse da coletividade e, por essa razão,

²⁷ GOHN, Maria da Glória Marcondes. **O protagonismo da sociedade civil**: movimentos sociais, ONGs e redes solidárias. São Paulo: Cortez, 2005.

²⁸ LIMBERGER, Têmis. **Atos da administração lesivos ao patrimônio público**: os princípios constitucionais da legalidade e moralidade. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.

²⁹ BRASIL [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, Seção 1, p. 1, 5 out. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 18 jul. 2023.

precisam ser exercidos e tutelados mediante um procedimento participativo de cunho democrático e, quando possível, digital.

Dessa forma, tendo como marco o paradigma participativo de 1988 e visando apresentar possibilidades para a construção de uma “ponte” entre Administração Pública e sociedade, o presente estudo tem início com a análise da Administração Pública Patrimonialista, destacando a mistura entre bens públicos e particulares, as decisões pautadas na vontade do administrador, bem como o apadrinhamento como forma de funcionamento do Estado. Na sequência, apresenta-se a gestão burocrática, uma tentativa de superação do patrimonialismo que trouxe consigo as ideias de profissionalismo, carreira, hierarquia funcional, respeito ao princípio da impessoalidade, sendo também sinônimo de demora, de não realização, de argumento para o descumprimento da lei. Posteriormente, estrutura-se teoricamente a gestão gerencial, com sua proposta direcionada para a defesa da participação social, a transparência e a eficiência.

Num segundo momento, o capítulo analisa a gestão pública social (societal), que, para além da gestão gerencial, reconhece a concepção participativa como fundamental em um Estado Democrático de Direito.

Por último, discutem-se a “Sociedade da Informação” e a construção da Administração Pública Eletrônica, evidenciando o panorama da “crise de legitimidade política e jurídica”, a fim de analisar se esse cenário seria capaz de acomodar a utilização da consulta pública eletrônica da LINDB na edição dos atos normativos federais do SUAS enquanto pressuposto para o fortalecimento da cidadania participativa digital na Administração Pública brasileira, objeto desta pesquisa.

2.2 Da Administração Pública Patrimonialista à Gerencial

O Brasil se constitui em um Estado Democrático de Direito, tendo a cidadania como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil. Por isso, parte-se do pressuposto de que a Administração Pública deveria estar umbilicalmente ligada com os interesses da coletividade, contemplando o “[...] conjunto das atividades diretamente destinadas à execução concreta das tarefas ou incumbências

consideradas de interesse público ou comum, numa coletividade ou numa organização estatal".³⁰

No entanto, assiste-se a um movimento contrário. Cada vez mais, Estado e sociedade³¹ seguem caminhos antagônicos.³² Em outras palavras, mesmo com a ampliação das formas de exercício da soberania popular contempladas na CRFB/1988, muitas deliberações continuam concentradas nas “mãos” do administrador público. A que se deve essa contradição?

Historicamente, o Brasil não foi pensado conforme as peculiaridades de sua organização social. Pelo contrário, foi-lhe imposto um modelo importado de uma realidade completamente diferente da sua. Como bem aponta Holanda,³³ “[...] o certo é que todo o fruto de nosso trabalho ou de nossa preguiça parece participar de um sistema de evolução próprio de outro clima e de outra paisagem”.

Nessa perspectiva, o referido autor assevera que a tentativa de implantar a cultura europeia no Brasil foi o que gerou e ainda gera consequências seríssimas para os que aqui se encontram. Assim, ao instituírem sua forma de convívio e suas instituições, os colonizadores europeus geraram um sentimento de desconexão nos habitantes locais, por isso “somos ainda hoje uns desterrados em nossa terra”.³⁴

Esse descolamento entre a realidade brasileira e o que lhe foi imposto suscita a reflexão acerca de algumas práticas até hoje reproduzidas na sociedade, razão pela qual se torna necessário, a partir do resgate de alguns pontos históricos, descortinar

³⁰ BOBBIO, Norberto; MATTEUCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. 5. ed. Brasília: UNB, 2004, p. 10.

³¹ A distinção entre Estado e sociedade foi desenvolvida por Hegel, que compreendia a sociedade civil como um espaço marcado pela busca da liberdade individual. Surgida na modernidade, a sociedade civil não poderia ser confundida com o Estado, sob o risco de este se tornar apenas um instrumento de proteção dos interesses particulares. Portanto, para Hegel, “a separação entre sociedade civil e Estado, que até então constituíam uma coisa só (*societas civilis* é, na linguagem dos jusnaturalistas até Kant, nem mais nem menos o Estado), é, do ponto de vista sistemático, um *monstrum*”. (BOBBIO, Norberto. **Estudos sobre Hegel direito, sociedade civil, Estado**. 2. ed. São Paulo: Unesp, 1991). Por isso, a sociedade civil é o espaço onde os indivíduos agem motivados por seus interesses privados, como o lucro e a propriedade. É um campo de pluralidade de vontades particulares, no qual cada sujeito busca realizar seus próprios fins. Apesar de limitada à liberdade formal, ou seja, à liberdade de agir conforme seus interesses, a sociedade civil representa uma etapa essencial no processo de desenvolvimento da liberdade. Por outro lado, o Estado, para Hegel, é a expressão da liberdade concreta. Ele constitui o momento em que a vontade individual se reconcilia com a vontade universal, estabelecendo uma unidade substancial entre o indivíduo e o coletivo. No Estado, o sujeito não apenas busca seus interesses, mas reconhece no bem comum uma extensão de sua própria vontade.

³² SANTANNA, Gustavo da Silva. **Administração pública eletrônica**: o caminho para a implantação de serviços públicos 4.0. Londrina, PR: Thoth, 2022.

³³ HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 27. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2015, p. 35.

³⁴ *Ibid.*, *loc. cit.*

fatos que fizeram com que o Brasil não se libertasse “[...] de sua situação de periferia, isto é, de sua condição de nação comandada por decisões tomadas pelos países centrais”.³⁵

Tanto é assim que, desde a criação das capitâncias hereditárias,³⁶ no período colonial, “[...] os capitães-donatários se constituíam em um grupo diversificado, perpassando a pequena nobreza, os burocratas e os comerciantes, todos tinham em comum a ligação com a Coroa”.³⁷

Isso demonstra como essa centralização na figura do rei trouxe reflexos negativos para a sociedade brasileira, sobretudo para aqueles que tinham pouco ou nenhum contato com a nobreza, uma vez que era perceptível a diferença de tratamento, sem contar a confusão que ocorria entre o patrimônio público e privado.

Assim, de 1500 a 1822, “[...] o aparelho administrativo não seguia normas gerais, hierarquias e definições de competências, pois a legislação da colônia era constituída por determinações particulares e casuísticas”,³⁸ e o patrimônio do rei se confundia com o patrimônio público, como se o Estado funcionasse enquanto “apêndice do poder do soberano”,³⁹ ou seja, desde os primórdios da colonização, a instituição do Estado deu-se de “forma arbitrária, apadrinhada, isto é, de maneira patrimonialista”.⁴⁰

Denominado de patrimonialista, o primeiro tipo de gestão do Estado no Brasil está sustentado na incapacidade “[...] de o príncipe distinguir entre o patrimônio público e seus bens privados [...]”, pois tudo se mistura e, ao mesmo tempo, há o fechamento em si próprio, denominado por Faoro⁴¹ de estamento, entendido como a perda de autoridade do Estado, que passa a ser uma mera ferramenta para alojar cargos subordinados às ordens da aristocracia.

³⁵ NOHARA, Irene Patrícia. **Reforma administrativa e burocracia:** impacto da eficiência na configuração do direito administrativo brasileiro. São Paulo: Atlas, 2012, p. 30.

³⁶ O Brasil foi dividido em “quinze quinhões, por uma série de linhas paralelas ao equador que iam do litoral ao meridiano de Tordesilhas, sendo os quinhões entregues aos chamados capitães-donatários”, que recebiam da Coroa a doação, mas jamais se constituíam enquanto proprietários. Assim sendo, não tinham a permissão para vender nem dividir a capitania, mas isso cabia tão somente ao rei. FAUSTO, Boris. **História do Brasil.** 13. ed. São Paulo: USP, 2008, p. 44.

³⁷ *Ibid., loc. cit.*

³⁸ Paula, 2005a, p. 105.

³⁹ SANTOS, Alvacir Correa dos. **Princípio da eficiência da administração pública.** São Paulo: LTr, 2003, p. 165.

⁴⁰ SANTANNA, Gustavo da Silva. **Administração pública eletrônica:** o caminho para a implantação de serviços públicos 4.0. Londrina, PR: Thoth, 2022, p.31.

⁴¹ Faoro, 2001.

Pautado na concepção de estamento, o governo é comandado por uma minoria e segue diretrizes burocráticas, não quanto gestão, mas no sentido de apropriação do cargo, tendo o “príncipe” como intermediário e garantidor dessa posição. Por isso, “[...] é possível acompanhar, ao longo de nossa história, o predomínio constante das vontades particulares que encontram seu ambiente próprio em círculos fechados e pouco acessíveis a uma ordenação impessoal”.⁴²

Com o fracasso das capitâncias hereditárias em 1549, foi instituído o Governo Geral, assumido por Tomé de Sousa,⁴³ cuja função era centralizar a administração. O primeiro governador geral do Brasil trouxe “instruções”, conhecidas como “Regimento de Tomé de Sousa”, que criava cargos como o de “[...] ouvidor, a quem cabia administrar a justiça, o de capitão-mor, responsável pela vigilância da costa e o provedor-mor, encarregado do controle e crescimento da arrecadação”.⁴⁴

A gestão patrimonialista foi tão forte nesse período que Prado Júnior,⁴⁵ analisando a formação do Brasil contemporâneo, aduz que “[...] uma parte da subcategoria colonial é composta daqueles que vegetam miseravelmente nalgum canto mais ou menos remoto e apartado da civilização, mantendo-se ao deus-dará [...]”,⁴⁶ à margem de qualquer “benefício” ou proteção. Por outro lado, uma segunda parte da população da colônia “[...] se encosta a algum senhor poderoso, e, em troca de pequenos serviços, às vezes até unicamente de sua simples presença, própria a aumentar a clientela do chefe e insuflar-lhe a validade, adquirem o direito de viver à sua sombra”,⁴⁷ recebendo assim auxílio e, portanto, privilégios.

Com a formalização da Independência, em 7 de setembro de 1822, Dom Pedro recebeu o título de imperador. A partir de então, o Brasil se tornou independente, mas manteve no trono um rei português⁴⁸ e adotou o patrimonialismo como forma de gestão.

Assim, “[...] o passado colonial e imperial foi marcado pela indistinção entre as noções de público e privado, em que se confundiam a *res publica* e a propriedade da

⁴² Holanda, 2015, p. 175.

⁴³ “Segundo as crônicas da época, Tomé de Sousa era um fidalgo sisudo, com experiência na África e Índia. Chegou à Bahia acompanhado de mais de mil pessoas, inclusive quatrocentos degredados”. Fausto, 2008, p. 46.

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ PRADO JÚNIOR, Caio. **Formação do Brasil contemporâneo**: colônia. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 299.

⁴⁷ *Ibid.*, p. 300.

⁴⁸ Fausto, *op. cit.*

Coroa, sendo o nepotismo e a corrupção associados com tal estrutura socioeconômica”.⁴⁹ Aos poucos, o Brasil constrói a identidade de seu povo com um caráter que Holanda⁵⁰ denomina de “cordialidade”, diferenciando-se dos demais países.

Logo, “[...] a lhaneza no trato, a hospitalidade, a generosidade, virtudes tão gabadas por estrangeiros que nos visitam, representam, com efeito, um traço definido do caráter brasileiro”, herdado no meio rural e patriarcal, ou seja, é um engano imaginar que isso poderia significar civilidade; pelo contrário, demonstra a expressão de uma cultura estabelecida de maneira pessoal, afetiva e emotiva.⁵¹

Portanto, o “homem cordial” privilegia as vontades pessoais e os laços de sangue; desse modo, “[...] a escolha dos homens que irão exercer funções públicas faz-se de acordo com a confiança pessoal que mereçam os candidatos, e muito menos de acordo com as suas capacidades próprias”.⁵² Assim, “[...] armado dessa máscara, o indivíduo consegue manter sua supremacia ante o social. E, efetivamente, a polidez implica uma presença contínua e soberana do indivíduo”,⁵³ ou seja, não há no modelo de gestão patrimonialista qualquer preocupação com a aptidão da pessoa para o exercício da função pública, a não ser o quesito “familiar”.

Ressalta-se que essa “cultura de gestão” fica evidenciada, inclusive, na primeira Constituição do país; após a disputa de poder que levou à dissolução da Assembleia Constituinte, Dom Pedro, com apoio dos militares outorgou a Constituição de Império em 25 de março de 1824.⁵⁴ Na interpretação de Fausto,⁵⁵ a Constituição de 1824 “[...] nasceu de cima para baixo, imposta pelo rei ao ‘povo’, embora devessem entender por ‘povo’, a minoria de brancos e mestiços que votava e que de algum modo, tinha participação na vida política”.⁵⁶

Nessa perspectiva, segundo Holanda, “[...] é curioso notar-se que os movimentos aparentemente reformadores, no Brasil, partiram quase sempre de cima para baixo”,⁵⁷ de modo que a raiz patrimonialista vai se espalhando e escorrendo

⁴⁹ Nohara, 2012, p. 26.

⁵⁰ Holanda, 2015.

⁵¹ *Ibid.*, p. 176.

⁵² *Ibid.*, p. 175.

⁵³ *Ibid.*, p. 177.

⁵⁴ BRASIL [Constituição (1824)]. Constituição Política do Império do Brazil de 1824. In: BRASIL. **Coleção Leis do Império**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1886. v. 7, p. 1-116. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 21 ago. 2023.

⁵⁵ Fausto, 2008.

⁵⁶ *Ibid.*, p. 149.

⁵⁷ Holanda, *op. cit.*, p. 192.

como água, adentrando cada fresta da sociedade e assim alcançando espaços dos mais variados.

Percebe-se, entretanto, que há marcas do patrimonialismo na Constituição de 1824, com ênfase no momento em que se definiu o governo como “[...] monárquico e que a nobreza teria esse título apenas se fosse concedido pelo imperador”,⁵⁸ ou seja, caso a pessoa não fosse “próxima” do rei, jamais receberia o status de barão, conde, duque, dentre outros.

Dessa forma, o patrimonialismo sustentado na forma de poder, “se assenta no tradicionalismo: assim é porque sempre foi”⁵⁹ e com isso vai perpetuando com o passar do tempo, marcando a passagem do Império para a República, na qual “os anos posteriores ao 15 de novembro se caracterizaram por uma grande incerteza”⁶⁰, uma vez que cada grupo queria organizar a República conforme suas concepções e interesses.

Salienta-se que as relações de poder, atualmente, não se concentram mais “nas mãos” do imperador, pois foram transferidas para o presidente da República, figura que representa o Poder Executivo desde a Primeira República, conhecida como “República dos Coronéis”.⁶¹ Assim, todas as peculiaridades advindas do período colonial foram, em parte, reproduzidas num outro lugar e tempo, mudando somente os destinatários do poder, que ainda se utilizam da troca de favores para manter as pessoas submissas a seus desejos pessoais.

Analizando o fenômeno do coronelismo na política municipal, Leal⁶² alerta para sua complexidade, sobretudo por se constituir em um “[...] compromisso, uma troca de proveitos entre o poder público, progressivamente fortalecido, e a decadente influência social dos chefes locais”,⁶³ fazendo com que os interesses privados coexistam com o poder público, de maneira misturada.

O fato é que o fim do Império e o início da “República dos Coronéis” tinham como pressuposto “[...] o compromisso de fortalecimento do poder privado, ou seja, do poder dos coronéis”⁶⁴, e não havia como ser diferente, uma vez que o povo “assistiu

⁵⁸ Fausto, 2008, p. 149.

⁵⁹ Faoro, 2001, p. 819.

⁶⁰ Fausto, *op. cit.*, p. 245.

⁶¹ *Ibid.*

⁶² LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**: o município e o regime representativo no Brasil. 7. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

⁶³ *Ibid.*, p. 44.

⁶⁴ Nohara, 2012, p. 26.

bestializado à proclamação da República”,⁶⁵ sem entender direito de que forma se dariam as relações entre sociedade e Estado, observando a grande parte das movimentações implantadas da Europa.

Segundo Fausto, a denominação “República dos Coronéis” “[...] refere-se aos coronéis da antiga Guarda Nacional, que eram em sua maioria proprietários rurais com base local de poder”. Por isso, falar em “coronelismo” no momento histórico da República pressupõe, inclusive, o controle dos votos⁶⁶ nos candidatos indicados pelos “coronéis”, que, em contrapartida, prometiam “[...] um par de sapatos, uma vaga no hospital ou um emprego de professora”.⁶⁷

Essa atuação do “coronelismo” dentro do sistema representativo resultou em consequências negativas à Administração Pública brasileira, que são sentidos até hoje, pois, paradoxalmente, as “vantagens” pessoais de alguns acabam sendo alimentadas pelo poder público, que é de todos, revelando fenômenos tais como “[...] o mandonismo, o falseamento do voto, a desorganização dos serviços públicos locais”,⁶⁸ que perdurariam nos anos seguintes, com o Brasil República.

Nessa direção, analisando o contexto de chantagem e corrupção em Brasília, ao elaborar um diário, transformado posteriormente em livro, Dimenstein⁶⁹ descreve diálogos, roupas, posturas e expressões faciais, tecendo um panorama do poder já em 1987, um ano antes da promulgação da Constituição Federal de 1988. Discorrendo sobre a “República dos Padrinhos”, o autor levantou uma situação que gerou investigação, quando o então presidente da República, José Sarney, nomeou para a chefia do Ministério do Planejamento um candidato ao governo de Minas Gerais.

O estranhamento que gerou a investigação foi devido ao fato de tal político nomeado ser uma figura sem expressão, mas com habilidade nas trocas de favores políticos, contrariando os quesitos técnicos para o respectivo cargo público. Esse fato, em especial, serviu como “[...] lente de aumento, capaz de detectar a sólida rede de tráfico de influências [...]”⁷⁰ que cercava Brasília, no entanto tudo permaneceu do mesmo modo.

⁶⁵ Carvalho, 1987, p. 140.

⁶⁶ Nohara, 2012.

⁶⁷ Fausto, 2008, p. 263.

⁶⁸ Leal, 2012, p. 44.

⁶⁹ DIMENSTEIN, Gilberto. **A república dos padrinhos**: chantagem e corrupção em Brasília. 6. ed. São Paulo: Brasiliense, 1988.

⁷⁰ *Ibid.*, p. 7.

O fato é que “[...] a realidade histórica brasileira demonstrou a pertinência secular da estrutura patrimonial, resistindo galhardamente, inviolavelmente, à repetição, em fase progressiva, da experiência capitalista”,⁷¹ na qual as posturas hierárquicas, verticalizadas e abusivas foram enraizadas de tal forma que, mesmo cortando-se os galhos, visivelmente, pode parecer que tais práticas foram abolidas, no entanto, ao se olhar um pouco mais profundamente, percebe-se que estas continuam ali, intocáveis, com raízes grossas, sólidas e espalhadas em várias ramificações.

Diante desse cenário, “[...] a economia brasileira não se libertou de sua situação de periferia, isto é, de sua condição de nação comandada por decisões tomadas pelos países centrais”,⁷² gerando inclusive um comportamento social apático dentro da instituição do patrimonialismo,⁷³ ou seja, as pessoas se mantêm paralisadas diante dos acontecimentos e decisões públicas, esperando que seus representantes ajam em nome de todos, de cima para baixo, uma vez que foram eleitos para tal função.

Esse tipo de manifestação acaba reproduzindo e fortalecendo uma Administração Pública Patrimonialista, em que a sociedade não sabe agir como cidadã, mas não aqueles que possuem capacidade eleitoral ativa e passiva, mas sim os responsáveis pelas questões públicas que afetam a coletividade.

Para Faoro,⁷⁴ isso se torna perceptível, a partir da compreensão de que até hoje “[...] somos nulos graças à monarquia aristocrática! Essa monarquia, acostumando o povo a servir, habituando-o à inércia de quem espera tudo de cima”,⁷⁵ que projeta na política soluções pautadas no “jeitinho brasileiro”, na importância do sobrenome e na troca de favores. Essa forma de governo, cuja concentração de poder girava em torno do rei, supriu o sentimento de liberdade do povo, “[...] quebrou a energia das vontades, adormeceu a iniciativa: quando mais tarde lhe deram a liberdade, não a compreendeu; ainda hoje não a comprehende, nem sabe usar dela”.⁷⁶

Tanto é assim que atitudes de seriedade dentro da Administração Pública, práticas resistentes a ações patrimonialistas e incentivo à participação popular são encarados com certo espanto pela sociedade, gerando discursos negativos dos mais

⁷¹ Caldeira, Jorge. **A nação mercantilista**. São Paulo: Ed. 34, 1999, p. 7.

⁷² Nohara, 2012, p. 30.

⁷³ Santanna, 2022.

⁷⁴ Faoro, 2001.

⁷⁵ *Ibid.*, p. 105.

⁷⁶ *Ibid.*, *loc. cit.*

variados, destacando-se o rótulo de “bestializados”⁷⁷ para aqueles que agem dessa forma.

Logo, ao invés de o governo exercer suas ações sustentado nos princípios da impessoalidade e da legalidade, acaba por se basear em critérios de lealdade, ou seja, “para os amigos tudo, para os inimigos a lei”.⁷⁸ Essa postura não ocorre de maneira despretensiosa; pelo contrário, reforça a dominação dentro de uma Administração Pública Patrimonialista.

Segundo Weber, “[...] chamamos de dominação a probabilidade de encontrar obediência para ordens específicas (ou todas) dentro de determinado grupo de pessoas”,⁷⁹ por isso são vários os motivos que poderiam caracterizar essa submissão, envolvendo desde o hábito inconsciente até a vontade de obedecer, tendo em vista certos interesses particulares.

A relação entre a dominação e a Administração Pública Patrimonialista está assentada na obediência aos comandos de cima para baixo e na apatia da sociedade diante das peculiaridades do patrimonialismo, que ocorre de maneira naturalizada, visto que, independentemente da razão quanto à prática desta dominação, “todas procuram despertar e cultivar a crença em sua legitimidade”.⁸⁰

Nos escritos de Weber,⁸¹ há três tipos puros de dominação legítima, a saber, de caráter racional, tradicional e carismático. A Administração Pública Patrimonialista exerce a dominação legítima tradicional, baseada na crença cotidiana, que perpassa as tradições, e na legitimidade daqueles que representam tal autoridade.

Assim, “[...] denominamos uma dominação tradicional quando sua legitimidade repousa na crença na santidade de ordens e poderes senhoriais tradicionais (‘existentes desde sempre’).⁸² No quadro administrativo, as pessoas obedecem em decorrência da dignidade pessoal do senhor, pautando suas relações na fidelidade, e não nos deveres objetivos do cargo.

Então, quando se trata da Administração Pública Patrimonialista, tendo em vista suas características, ganha espaço a prática da dominação tradicional, segundo a

⁷⁷ Carvalho, 1987.

⁷⁸ Fausto, 2008, p. 76.

⁷⁹ WEBER, Max; BARBOSA, Regis. **Economia e sociedade:** fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília: UNB, 1999. v. 1, p. 139.

⁸⁰ *Ibid.*, *loc. cit.*

⁸¹ *Ibid.*

⁸² *Ibid.*, p. 148.

qual, hierarquicamente falando, a relação de intimidade com aquele que exerce a dominação está acima de qualquer capacidade técnica.

Constatam-se, com frequência, resquícios desse tipo de dominação na Administração Pública brasileira, tal como ocorreu em 2008, ano da publicação da Súmula Vinculante nº 13 pelo Supremo Tribunal Federal (STF), que trata sobre o combate ao nepotismo. Não obstante esse objetivo, a referida súmula permitiu que houvesse nomeação de parentes para o exercício de cargos de natureza política.⁸³ Teria trazido consigo traços do patrimonialismo?

Em conformidade com a produção de Santanna⁸⁴ sobre patrimonialismo, a sua conclusão é que “[...] sendo ou não característica da Administração Pública brasileira, o fato é que essa forma de gestão pública já deveria ter sido superada no século XXI”.⁸⁵ No entanto, reformar o Estado “[...] não significa desmantelá-lo. Pelo contrário, a reforma jamais poderia significar uma desorganização do sistema administrativo e do sistema político de decisões”,⁸⁶ mas pressupõe o abandono de concepções de Estado cuja Administração Pública se pauta em vertentes patrimonialistas.

Diante do exposto, reitera-se que a gestão patrimonialista não consegue mais satisfazer as demandas da coletividade, por isso existe uma lacuna administrativa, ou seja, por um lado, se há uma busca pela reforma do Estado, almejando a proteção e separação dos bens públicos dos privados,⁸⁷ por outro, a mitigação dos espaços de participação, o desrespeito aos princípios constitucionais e a prevalência dos interesses particulares sobre os públicos acabam imperando.

Ademais, sabe-se que a mudança não é algo simples, uma vez que “[...] o verdadeiro processo de redefinição do Estado para que ele possa realmente atender seus objetivos contemporâneos é um processo, não um ato”. Envolve algo muito mais

⁸³ BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula vinculante nº 13, de 29 de agosto de 2008. A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal. **Diário Oficial da União**: Brasília, Seção 1, p. 1, 29 ago. 2008. Disponível em: http://www.recursohumanos.sp.gov.br/sumula_13/sumula_13.pdf. Acesso em: 28 jul. 2023.

⁸⁴ Santanna, 2022.

⁸⁵ *Ibid.*, p. 38.

⁸⁶ CARDOSO, Fernando Henrique. Reforma do Estado. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter. **Reforma do Estado e Administração Pública gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006, p. 15.

⁸⁷ LOURENÇO, Nivaldo Vieira. **Administração pública**: modelos, conceitos, reformas e avanços para uma nova gestão. Curitiba: Intersaberes, 2016.

profundo, implica no rompimento de práticas reproduzidas na sociedade, ou melhor, práticas enraizadas que cristalizaram interesses concretos, sendo ainda mais difícil de mudar.

Em suma, pode-se dizer que, na gestão patrimonialista, houve a prevalência de interesses particulares sobre os públicos, além do esquecimento dos interesses coletivos, a mitigação dos espaços de participação e o desrespeito a princípios constitucionais que não mais correspondiam com os acontecimentos dos anos 30, tornando-se necessário pensar em outra forma de gestão, com a finalidade de superar esses problemas.

Nesse sentido, no Brasil, visando romper os obstáculos que a Administração Pública Patrimonialista trouxe consigo, e diante da incompatibilidade deste modelo de gestão “[...] com o capitalismo industrial e as democracias parlamentares, que surgiram no século XIX”,⁸⁸ além, é claro, da necessidade de “separação entre o político e o administrador público”,⁸⁹ ocorreu a busca pela implantação de um outro tipo de gestão administrativa: a burocrática.

Promovida por Maurício Nabuco e Luiz Simões Lopes, em torno de 1936, a Administração Pública Burocrática nascia com o intuito de satisfazer os anseios do capitalismo, mas, para isso, era necessário separar Estado e mercado, pois só pode existir democracia a partir do momento em que a sociedade civil, formada por cidadãos, consegue se distinguir do Estado e, ao mesmo tempo, ter a sua disposição ferramentas para controlá-lo.⁹⁰

Para estudar o surgimento da Administração Pública Burocrática, torna-se necessário compreender, em linhas gerais, qual era o contexto que o Brasil estava vivenciando na década de 30, bem como o que as Constituições Federais da época contemplavam em termos de superação do patrimonialismo.

Segundo Fausto,⁹¹ “[...] subindo ao poder em outubro de 1930, Getúlio Vargas nele permaneceu por quinze anos, sucessivamente, como chefe de um governo provisório, presidente eleito pelo voto indireto e ditador”.⁹² Assim sendo, o

⁸⁸ PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Da Administração Pública burocrática à regencial. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 120, n. 1, p. 1-34, 1996, p. 10. Disponível em: <https://www.bresserpereira.org.br/papers/1996/95.AdmPublicaBurocraticaAGerencial.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2024.

⁸⁹ *Ibid.*, *loc. cit.*

⁹⁰ Lourenço, 2016.

⁹¹ Fausto, 2008.

⁹² *Ibid.*, p. 331.

autoritarismo era uma marca da cultura política do país, porém “[...] já existia uma comunidade política diretora, burocrática e hierárquica, composta dos órgãos de intervenção econômica e subordinados aos Estados”,⁹³ ou seja, aos poucos se desenhava um novo modelo de gestão.

Destaca-se que os anos de 1930 caracterizaram-se por uma significativa “[...] centralização no nível político e econômico, expressão de uma forma de Estado autoritário que conduziu o início de processo de modernização e industrialização do país”.⁹⁴ Entretanto, ao mesmo tempo, Getúlio Vargas permitiu o surgimento de um Estado com papel mais positivo, “[...] voltado sobretudo para a promoção da industrialização do país, por meio da intervenção no setor produtivo de bens e serviços”.⁹⁵

Após meses de debate em torno da elaboração de uma nova Constituição, em 14 de julho de 1934, foi promulgada a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil,⁹⁶ que guardava semelhanças com a Carta Magna de 1891,⁹⁷ ao estabelecer uma República federativa, porém distinta da anterior em vários aspectos,⁹⁸ tendo em vista as mudanças ocorridas no país desde então.⁹⁹

Somado a isso, o Brasil contava na época com a taxa de crescimento urbano maior até do que a taxa de industrialização, desencadeando problemas relacionados ao emprego nas grandes cidades.¹⁰⁰ Visando resolver essa situação, foi editada uma nova legislação, a Lei nº 284, de 28 de outubro de 1936,¹⁰¹ a qual dividiu o funcionalismo em funcionários públicos e extranumerários: enquanto os primeiros

⁹³ Faoro, 2001, p. 789.

⁹⁴ GRANJEIRO, J. Wilson; CASTRO, Róbison Gonçalves de. **Administração pública**. 4. ed. Brasília: Vest-Con Editora, 1998, p. 16.

⁹⁵ Nohara, 2012, p. 32.

⁹⁶ BRASIL [Constituição (1934)]. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934. **Diário Oficial da União**: Rio de Janeiro, 16 abr. 1934. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 21 ago. 2023.

⁹⁷ BRASIL [Constituição (1891)]. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891. **Diário Oficial da União**: Rio de Janeiro, 24 fev. 1891. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 21 ago. 2023.

⁹⁸ A título de exemplo, a Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil trouxe no artigo 113 a igualdade de todos perante a lei, evitando tratamento discriminatório e privilegiado na administração pública, também estabeleceu a criação do Tribunal de Contas da União em seu artigo 92, órgão com papel relevante na fiscalização dos gastos públicos, e exigiu, no artigo 169, a realização de concurso público para o preenchimento de cargos públicos. Brasil, 1934.

⁹⁹ Fausto, 2008.

¹⁰⁰ Nohara, *op. cit.*

¹⁰¹ BRASIL. Lei nº 284, de 28 de outubro de 1936. Reajusta os quadros e os vencimentos do funcionalismo público civil da União e estabelece diversas providências. **Diário Oficial da União**: Rio de Janeiro, 30 out, 1936. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1930-1949/I284.htm. Acesso em: 21 ago. 2023.

deveriam prestar concurso público de ingresso na carreira e tinham vários direitos assegurados, os segundos eram admitidos “[...] por prazo determinado, para a realização de certos serviços, dependendo a admissão de conexões políticas ou pessoais”,¹⁰² razão pela qual, para Nohara,¹⁰³ tal lei nada mais fez que manter as relações clientelistas, tão criticadas pela gestão burocrática.

E assim, seguiu-se em direção à Administração Pública Burocrática, porém ainda carregando resquícios da patrimonialista, como ocorreu com a promulgação da Constituição Federal de 1937.¹⁰⁴ Embora a Constituição “polaca” tivesse dispositivos que nunca foram aplicados, nas “disposições finais e transitórias”, conferia ao presidente da República o poder de “[...] confirmar ou não o mandato dos governadores eleitos, nomeando inteventores nos casos de não-confirmação [sic]”,¹⁰⁵ ou seja, entre o povo e o ditador, a burocracia funcionava como mecanismo de “vínculo ardente com as massas, gerando o populismo autocrático, esteio hábil para evitar o predomínio de outros grupos”.¹⁰⁶

Previsto também na Constituição Federal de 1937, a principal instituição responsável pela reforma da Administração Pública foi o Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp), criado pelo Decreto-Lei nº 579, de 30 de julho de 1938,¹⁰⁷ órgão ligado à Presidência da República com amplos poderes, dentre os quais o de auxiliar o presidente na revisão das propostas legislativas.

Portanto, a criação do Dasp “[...] representou não só a primeira reforma administrativa do país, com a implantação da administração burocrática, mas também a afirmação dos princípios centralizadores e hierárquicos da burocracia clássica”.¹⁰⁸ Ou seja, o Dasp fornecia elementos para melhoria da máquina pública por meio do olhar da gestão burocrática.

¹⁰² Fausto, 2008, p. 379.

¹⁰³ Nohara, 2012.

¹⁰⁴ BRASIL [Constituição (1937)]. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1937. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 10 nov. 1937. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 21 ago. 2023.

¹⁰⁵ Fausto, *op. cit.*, p. 365.

¹⁰⁶ Faoro, 2001, p. 791.

¹⁰⁷ BRASIL. Decreto-lei nº 579, de 30 de julho de 1938. Organiza o Departamento Administrativo do Serviço Público, reorganiza as Comissões de Eficiência dos Ministérios e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Rio de Janeiro, 30 jul. 1938. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/del0579.htm#:~:text=DECRETO%2DLEI%20No%20579,30%20DE%20JULHO%20DE%201938.&text=Organiza%20o%20Departamento%20Administrativo%20do,Minist%C3%A9rios%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A1ncias. Acesso em: 21 ago. 2023.

¹⁰⁸ Pereira, 2006, p. 243.

Na mesma linha da Constituição Federal de 1937, a Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946,¹⁰⁹ a Constituição da República Federativa do Brasil de 1967¹¹⁰ e a Constituição Federal de 1969¹¹¹ trouxeram traços para a construção da gestão burocrática como pilar norteador do preenchimento de cargos públicos, por exemplo, fortalecendo ainda mais a burocracia na Administração Pública brasileira.

Todavia, muito se fala na gestão burocrática como ferramenta de combate ao nepotismo e à corrupção inerentes à administração patrimonialista. Mas, afinal, no que consiste este modelo?

A burocracia é “[...] uma estrutura social na qual a direção das atividades coletivas fica a cargo de um aparelho impessoal hierarquicamente organizado, que deve agir segundo critérios impessoais e métodos racionais”.¹¹² Assim sendo, a organização é uma prerrogativa que deve predominar neste modelo de gestão,¹¹³ pois diferentemente das determinações baseadas nas relações pessoais, aqui a sustentação deve ser a lei.

Percebe-se que a Administração Pública Burocrática surgiu com a proposta de atender a alguns princípios orientadores, dentre os quais “[...] a profissionalização, a ideia de carreira, hierarquia funcional, respeito ao princípio da impessoalidade e o formalismo”.¹¹⁴ Para isso, pautou suas condutas em exigências necessárias, dirigidas a todas as pessoas, independentemente do vínculo que estas possuíssem com o governante.

Assim sendo, ao estudar o termo burocracia, Motta¹¹⁵ assevera que se trata de uma categoria utilizada em vários sentidos, tanto para “designar uma administração racional e eficiente”¹¹⁶ quanto para “[...] designar o seu contrário [...]. Na realidade

¹⁰⁹ Artigo 186- A primeira investidura em cargo de carreira e em outros que a lei determinar efetuar-se-á mediante concurso, precedendo inspeção de saúde. BRASIL [Constituição (1946)]. Constituição dos Estados Unidos do Brasil. **Diário Oficial da União**: Rio de Janeiro, 18 set. 1946. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 21 ago. 2023.

¹¹⁰ Artigo 95- Os cargos públicos são acessíveis a todos os brasileiros, preenchidos os requisitos que a lei estabelecer. Brasil, 1967a.

¹¹¹ Artigo 97- Os cargos públicos serão acessíveis a todos os brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei. BRASIL [Constituição (1967)]. Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, Seção 1, p. 8865, 20 out. 1969. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm. Acesso em: 21 ago. 2023.

¹¹² MOTTA, Fernando C. Prestes. **O que é burocracia**. São Paulo: Brasiliense, 1985, p. 7.

¹¹³ Granjeiro; Castro, 1998.

¹¹⁴ Santos, 2003, p. 165.

¹¹⁵ Motta, *op. cit.*

¹¹⁶ *Ibid.*, p. 7.

burocracia é tudo isso, na medida em que burocracia é poder, controle e alienação".¹¹⁷ Nessa definição, o autor trouxe pontos interessantes a se analisar, em especial a relação entre a burocracia e o poder.

Isso porque Weber,¹¹⁸ no mesmo sentido, não se preocupou em definir a burocracia; pelo contrário, apenas apontou suas características, uma vez que esta não se configura enquanto um sistema social, mas sim como um tipo de poder ou dominação. A partir dessa constatação, é possível traçar alguns parâmetros desenvolvidos pelo autor para compreender o que a burocracia carrega consigo, a fim de que se identifique a raiz dos obstáculos para sua implementação.

Para Weber, dentre os tipos de dominação legítima se encontra a de caráter racional, a qual se baseia na crença em torno da legitimidade das ordens estatuídas “[...] e do direito de mando daqueles que, em virtude dessas ordens, estão nomeados para exercer a dominação (dominação legal)”.¹¹⁹ Ou seja, a dominação legal é exercida por meio de um quadro administrativo burocrático que não obedece à pessoa, mas às leis que esta produz.

Por isso, “[...] a autoridade, em uma burocracia, deriva de normas racionais- legais, em vez de tradicionais”.¹²⁰ Diferentemente da gestão patrimonialista, a validade das normas, nesse modelo, não está relacionada à tradição, uma vez que, sendo racionais e legais, as normas alcançam os fins desejados. Baseada no direito, não se coloca em discussão a autoridade sobre a vida privada, uma vez que o administrador burocrático não detém nenhum poder sobre isso; pelo contrário, seu controle está pautado pelas suas funções e pelas de seu subordinado.

A administração burocrática significa então a “[...] dominação em virtude de conhecimento; este é seu caráter fundamental especificamente racional”,¹²¹ tanto que esse tipo de gestão tende a se fortalecer no âmbito profissional, por exemplo, por meio da execução de tarefas ou via documentação. Por essa razão, na administração burocrática, alcança-se tecnicamente o máximo de rendimento, justamente em virtude de elementos como “[...] precisão, continuidade, disciplina, rigor, confiabilidade, isto é, calculabilidade tanto para o senhor, quanto para os demais interessados”.¹²²

¹¹⁷ Motta, 1985, p. 7.

¹¹⁸ Weber; Barbosa, 1999.

¹¹⁹ *Ibid.*, p. 141.

¹²⁰ Motta; Pereira, 2004, p. 15.

¹²¹ Weber; Barbosa, *op. cit.*, p. 147.

¹²² *Ibid.*, p. 145.

Entretanto, Motta e Pereira,¹²³ ao discorrerem sobre a organização burocrática, fazem a seguinte reflexão: ainda que a administração burocrática possua caráter impessoal, legal e organizado, seria possível viver em uma sociedade cuja dominação seja baseada em critérios racionais restritos? Os autores defendem a ideia de que não se pode ser extremista na observação, pois isso torna impossível de caracterização “[...] a maioria dos fenômenos sociais um pouco mais complexos, dada a variedade e a mutabilidade que lhes são próprias”.¹²⁴

Weber e Barbosa¹²⁵ buscaram solucionar tal problema desenvolvendo os tipos ideais. Dentro da perspectiva de tipo ideal de burocracia, o nepotismo, por exemplo, não encontra espaço, uma vez que “[...] os administradores burocráticos são administradores profissionais, que fazem uso do conhecimento técnico especializado, obtido geralmente através de treinamento especial”.¹²⁶ Nesse sentido, o serviço é desenvolvido de acordo com as capacidades que a pessoa possui, pouco importando seu vínculo com o administrador público.

Além disso, a estabilidade adquiriu destaque na administração burocrática, pois se mostrou um “[...] meio adequado de proteger os funcionários e o próprio Estado contra as práticas patrimonialistas que eram dominantes nos regimes pré-capitalistas”.¹²⁷ Nesse contexto, rompeu até mesmo com a “derrubada”, prática utilizada para demitir todos os funcionários quando se alterava a pessoa responsável pelo governo.

Por esse motivo, no quadro administrativo burocrático, “[...] somente o dirigente da associação possui sua posição de senhor, em virtude ou de apropriação ou de eleição ou de designação da sucessão”, mas todas suas competências se pautam na lei, ou seja, no tipo de dominação legal.

Sob essa concepção, os funcionários são categorizados em dez aspectos: 1) são pessoas livres, devendo cumprir apenas com as obrigações do cargo; 2) são nomeados; 3) possuem competência estabelecida previamente; 4) regem-se por um contrato; 5) a qualificação profissional é importante; 6) possuem salários fixos; 7) encaram o cargo como profissão única ou principal; 8) objetivam, na maioria das

¹²³ Motta; Pereira, 2004.

¹²⁴ *Ibid.*, p. 9.

¹²⁵ Weber; Barbosa, 1999.

¹²⁶ Motta; Pereira, *op. cit.*

¹²⁷ Pereira, 2006, p. 252.

vezes, uma carreira; 9) não se apropriam do cargo e, por isso, não se sentem donos dele; 10) submetem-se à disciplina e ao controle do serviço.¹²⁸

A partir dessas peculiaridades atribuídas pelo modelo (tipo) ideal burocrático aos funcionários da Administração Pública, é possível perceber que sua proposta realmente buscava o rompimento com a herança patrimonialista, sobretudo pela defesa da impessoalidade e do respeito à norma.

Weber descreve o “espírito do qual o funcionário ideal conduz seu cargo”,¹²⁹ que nada mais é do que a “[...] predominância da impessoalidade formalista, sem ódio ou paixões e, portanto, sem afeição ou entusiasmo”,¹³⁰ por isso mesmo, todos estão sujeitos às mesmas normas, de maneira formalmente igual.

Por conseguinte, as vantagens do modelo de gestão burocrático se baseiam na “[...] precisão, rapidez, uniformidade, oficialidade, e em última análise, na possibilidade, para os administradores burocráticos, de predizer, de calcular com relativo grau de certeza qual será o comportamento dos seus subordinados”,¹³¹ isto é, faz-se presente uma previsibilidade do comportamento, que na gestão patrimonialista era inviável de se pensar.

Entretanto, em que pese a administração burocrática ter surgido como forma de superar as deficiências enraizadas na gestão patrimonialista, não se pode ignorar que não foi implantada de maneira integral, por diversas razões, em especial pelo “[...] fato de que, quando idealizada/(não) implantada no Brasil, o próprio Legislativo já estava submerso em ‘patrimonialismo’. Ou seja, a própria confecção das leis já estava embevecida de benefícios, vantagens pessoais [...]”.¹³²

Logo, se quem é responsável por elaborar as leis reproduz a cultura patrimonialista, torna-se muito difícil acreditar que a efetivação da Administração Pública Burocrática será implementada dentro desse cenário. Por isso, quanto mais as posturas caritativas e as relações pessoais são fortalecidas, mais distante está o alcance da concretização dos pressupostos de eficiência a que a Administração Pública se propõe.

¹²⁸ Weber; Barbosa, 1999, p. 144.

¹²⁹ WEBER, Max. Os fundamentos da organização burocrática: uma construção do tipo ideal. In: CAMPOS, Edmundo. **Sociologia da burocacia**. 4. ed. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1978, p. 28.

¹³⁰ *Ibid.*, *op. cit.*

¹³¹ Motta, 2004, p. 33.

¹³² Santanna, 2022, p. 43.

Ocorre que a virada do século XIX para XX trouxe consigo muitas transformações, dentre as quais a passagem do pequeno Estado liberal para o grande Estado social e econômico. A partir de então, “verificou-se que a Administração Pública Burocrática não garantia nem rapidez, nem boa qualidade, nem custo baixo para os serviços prestados ao público”.¹³³

Isso se revelou ainda mais forte quando, no Brasil, “[...] a burocracia tornou-se sinônimo de demora, de não realização, de argumento para o descumprimento do determinado legalmente”,¹³⁴ além de ser “[...] lenta, cara, autorreferida, pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos”.¹³⁵ Ou seja, hoje, quando se menciona que algo ocorreu de maneira burocrática, a primeira coisa que as pessoas expressam é o sentimento de insatisfação.

Motta,¹³⁶ ao estudar a burocracia e a autogestão, menciona que as organizações burocráticas têm sido criticadas de diversas formas, em especial devido à sua ineficiência. Além disso, esse julgamento também se deve ao fato de estas se constituírem em instâncias de controle social, que acabam invadindo todas as esferas da vida, porém, para o autor, muitos se esquecem de que “[...] a característica fundamental da administração burocrática é a heterogestão e sua alternativa radical é a autogestão”,¹³⁷ ainda que isso ocorra por meio do formalismo.

Na administração burocrática, tal formalismo se expressa por meio de normas racionais, escritas e exaustivas, uma vez que “[...] não seria possível definir todas as relações de autoridade dentro de um sistema, de forma racional e precisa, sem escrevê-las”.¹³⁸ Portanto, embora existam objeções em torno de tal formalidade da administração burocrática, a norma racional precisa ser formalizada de maneira escrita e modificada a todo momento, devido às transformações sociais, pois o ideal burocrático se pauta nas normas, e não nas relações pessoais entre administradores e administrados.

¹³³ PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter. **Reforma do Estado e Administração Pública gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006b, p. 241.

¹³⁴ Santanna, 2022, p. 47.

¹³⁵ Pereira, *op. cit.*, p. 241.

¹³⁶ MOTTA, Fernando C. Prestes. **Burocracia e autogestão**: a proposta de Proudhon. São Paulo: Brasiliense, 1981.

¹³⁷ *Ibid.*, p. 10.

¹³⁸ Motta; Pereira, 2004, p. 15.

Bobbio, Matteuci e Pasquino¹³⁹ conceituaram a “burocracia” no dicionário de política, afirmando, inclusive, que o termo é muito utilizado para indicar “[...] criticamente a proliferação de normas e regulamentos, o ritualismo, a falta de iniciativa, o desperdício de recursos, em suma, a ineficiência das grandes organizações públicas”.¹⁴⁰

Enfim, a gestão burocrática foi se enfraquecendo, de modo que todas as contribuições trazidas com o intuito de superar o patrimonialismo foram dando espaço para a depreciação de seus ideais, ou seja, “[...] o povo deu o nome de burocracia aos defeitos do sistema”.¹⁴¹

Diante dos problemas gerados pela administração burocrática, foi publicada a Lei nº 13.726, de 8 de outubro de 2018,¹⁴² que buscou racionalizar os atos e procedimentos administrativos dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, instituindo o “Selo de Desburocratização e simplificação”. Isso porque se entendeu que tal lei, ao simplificar o contato entre o cidadão e o poder público, acabaria por aproximar administração e administrado, incentivando o exercício da cidadania participativa no âmbito da Administração Pública.

Para além disso, a Lei nº 13.726 extinguiu formalidades que atrasavam a utilização dos documentos pelos cidadãos e práticas que geravam custos, cedendo lugar para a prometida eficiência da Administração Pública.

Três anos depois, foi publicada a Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021, a Lei do Governo Digital,¹⁴³ que reconheceu uma série de princípios, regras e instrumentos, a fim de garantir o aumento da eficiência da Administração Pública e a desburocratização. Tal lei acolheu a participação social no controle e na fiscalização

¹³⁹ Bobbio; Matteuci; Pasquino, 2004.

¹⁴⁰ *Ibid.*, p. 124.

¹⁴¹ Motta; Pereira, 2004, p. 6.

¹⁴² BRASIL. Lei nº 13.726, de 8 de outubro de 2018. Racionaliza atos e procedimentos administrativos dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e institui o “Selo de Desburocratização e Simplificação”. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, Seção 1, p. 1, 9 out. 2018f. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13726.htm. Acesso em: 21 ago. 2023.

¹⁴³ BRASIL. Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021. Dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública e altera a Lei nº 7.116, de 29 de agosto de 1983, a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação), a Lei nº 12.682, de 9 de julho de 2012, e a Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, Seção 1, p. 3, 30 mar. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14129.htm. Acesso em: 21 ago. 2023.

da Administração Pública,¹⁴⁴ inaugurando um novo paradigma, pautado no acesso digital dos serviços públicos, sem o exagero do trâmite procedural, característico da Administração Pública Burocrática.

O fato é que, no Brasil, embora a administração burocrática tenha surgido com o objetivo de superar a patrimonialista, “[...] na cúpula do aparelho burocrático, a maioria das indicações continuou a ser feita de acordo com as preferências do presidente da República ou de seus ministros, para os chamados cargos de confiança”,¹⁴⁵ ou seja, “[...] os cargos administrativos não deixaram de ser utilizados como instrumento de barganha política”.¹⁴⁶ Em paralelo a isso, a implementação da administração burocrática trouxe muitos obstáculos consigo, gerando uma insatisfação por parte da sociedade quanto a esse modelo de gestão.

Por essa razão, no intuito de superar a rigidez burocrática, no final dos anos 60, por meio do Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967,¹⁴⁷ sob o comando de Amaral Peixoto e por inspiração de Hélio Beltrão, ocorreu a primeira tentativa de reforma gerencial. Seu propósito era dotar a máquina pública de maior agilidade e eficiência, sem abandonar os pilares da administração burocrática.

Portanto, a busca por um novo modelo de gestão teve por finalidade a superação do patrimonialismo, pautado nas relações pessoais e sustentado nas contribuições da Administração Pública Burocrática. Assim, a gestão gerencial teria como foco o fortalecimento da participação social, da transparência e da eficiência, tendo em vista o aparelho legal do Estado.

Por isso, no Brasil, a agonia de romper com a Administração Pública Patrimonialista pautada no clientelismo, associada à busca pela superação da administração burocrática, rotulada pela lentidão e a demora, conduziu o caminho para a construção da implantação de outra forma de gestão: a gerencial.

¹⁴⁴ No entanto, não é obrigatória a utilização da Lei do Governo Digital por parte de Estados, Distrito Federal e Municípios. Porém, ainda assim, caminha nesse sentido, reconhecendo as diferentes realidades, pautando-se na participação popular e no aperfeiçoamento do aumento da eficiência na administração pública através do meio digital. MARRARA, Thiago. Consultas Públicas: o que mudou com a LINDB? In: MAFFINI, Rafael; RAMOS, Rafael (org.). **Nova LINDB:** proteção da confiança, consensualidade, participação democrática e precedentes administrativos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021. p. 153-172.

¹⁴⁵ Fausto, 2008, p. 378.

¹⁴⁶ Nohara, 2012, p. 52.

¹⁴⁷ BRASIL. Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. **Diário Oficial da União:** Brasília, Seção 1, 27 fev. 1967b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm. Acesso em: 21 ago. 2023.

No entanto, embora a primeira tentativa de mudança efetiva quanto ao modelo de gestão da Administração Pública tenha ocorrido no final dos anos 1960, a discussão em torno da Administração Pública Gerencial começou a ser delineada ainda na primeira reforma administrativa, nos anos de 1930.¹⁴⁸ Tanto que, em 1938, “[...] temos um primeiro sinal de Administração Pública Gerencial, com a criação da primeira autarquia”,¹⁴⁹ na qual os serviços públicos na administração indireta não precisavam mais obedecer a burocracia da administração direta, pois agora ganhavam caráter descentralizador.

O destaque à autonomia da administração indireta foi sustentado pelo Decreto-Lei nº 200/1967, “[...] que promoveu a transferência das atividades de produção de bens e serviços para as autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista”.¹⁵⁰ Dessa forma, partia-se do pressuposto de que a administração direta estava encharcada com a rigidez burocrática, razão pela qual era preciso distribuir a responsabilidade para as entidades, sem que estas precisassem se preocupar com os comandos da administração central.

Assim, na defesa do caráter centralizador da Administração Pública, o Decreto-Lei nº 200/1967 deixou de lado os dilemas da dinâmica política,¹⁵¹ negligenciando a complexidade da gestão e fazendo com que a fuga da administração patrimonialista e gerencial acabasse caindo em algumas armadilhas, criadas pela própria gestão gerencial.

Tal problemática está evidenciada no Decreto-Lei nº 200/1967, que apresenta duas consequências inesperadas e indesejáveis. A primeira, por permitir a contratação de empregados sem concurso público, facilitando as práticas patrimonialistas. A segunda, por não se preocupar com mudanças na administração direta, “[...] que foi vista pejorativamente como ‘burocrática’ ou rígida”,¹⁵² dificultando com isso sua observância e aplicação.

Por esses motivos, o Decreto fracassou, uma vez que, associado a todas estas questões, ainda havia o contexto da crise política do Regime Militar, que agravava mais ainda qualquer perspectiva de mudança, fazendo com que as discussões fossem levantadas novamente na década de 1970 e 1980.

¹⁴⁸ Pereira, 2006.

¹⁴⁹ *Ibid.*, p. 243.

¹⁵⁰ *Ibid.*, p. 244.

¹⁵¹ Paula, 2005a.

¹⁵² Pereira, *op. cit.*, p. 244.

Assim, a promulgação da CRFB/1988¹⁵³ trouxe consigo a abertura democrática, após 21 anos de Regime Militar, mas não conseguiu internalizar o novo cenário de gestão gerencial, demonstrando um descompasso entre a aplicação dos dispositivos constitucionais e a nova Administração Pública que então se delineava.¹⁵⁴

O fato é que houve resistência por parte da sociedade, e até falta de aptidão para lidar com o novo. Por mais que se percebesse que a gestão burocrática não estava mais sendo aplicada em todos os âmbitos da Administração Pública e que o Estado estava adotando estratégias direcionadas para a descentralização, esse movimento abria espaço para ações patrimonialistas, mais uma vez.

Além de ignorar a gestão gerencial que vinha sendo discutida, a CRFB/1988 “[...] permitiu que uma série de privilégios fossem consolidados ou criados. Privilégios que foram ao mesmo tempo um tributo pago ao patrimonialismo ainda presente na sociedade brasileira”,¹⁵⁵ bem como uma forma de defesa contra os interesses pessoais, tendo em vista todo cenário consolidado antes da redemocratização.

Entretanto, na segunda metade da década de 1990, em meio à crise econômica que se estabelecia, associada ao episódio hiperinflacionário, Luiz Carlos Bresser Pereira assumiu o denominado Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (Mare),¹⁵⁶ cuja função primordial era a realização da reforma administrativa.¹⁵⁷ A partir daí, tornou-se prioridade no Brasil a implantação da Administração Pública Gerencial. Com o primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, em 1995, inicia-se o processo de criação da Câmara da Reforma do Estado e do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE).¹⁵⁸

O objetivo do PDRAE era criar condições para a reconstrução da Administração Pública, em bases modernas e racionais. Isso porque, “[...] no passado, constituiu grande avanço a implementação de uma Administração Pública formal, baseada em

¹⁵³ Brasil, 1988.

¹⁵⁴ SILVA, Claudio Eduardo Regis de Figueiredo e. **Administração gerencial & a reforma administrativa no Brasil**. Curitiba: Juruá, 2002.

¹⁵⁵ Pereira, 2006, p. 247.

¹⁵⁶ Embora a reforma da administração pública não fosse pauta da campanha eleitoral de Fernando Henrique Cardoso, o presidente da República decidiu transformar a burocrática Secretaria da Presidência em um novo ministério, denominado de Ministério da Administração e Reforma do Estado (Mare). No seu segundo mandato, o Mare foi extinto, e suas atribuições acabaram por ser absorvidas pela Secretaria de Gestão (Seges) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, prosseguindo na linha gerencialista. Pereira, *op. cit.*; Paula, 2005a.

¹⁵⁷ Nohara, 2012.

¹⁵⁸ BRASIL. Presidência da República. Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Mare, 1995a.

princípios racional-burocráticos, os quais se contrapunham ao patrimonialismo”.¹⁵⁹ No entanto, esse tipo de gestão, ao se limitar em padrões rígidos e ao concentrar o controle nos processos, e não nos resultados, revelou-se lento e ineficiente para a complexidade do momento em que o país se encontrava.

Por essa razão, o PDRAE foi fundamental para a consolidação da gestão gerencial, que deveria ser baseada na eficiência, “[...] voltada para o controle dos resultados, e na descentralização, para poder chegar ao cidadão que, numa sociedade democrática, é quem dá legitimidade às instituições”,¹⁶⁰ tornando-se “cliente privilegiado” dos serviços prestados pelo Estado.

Nessa direção, Nohara¹⁶¹ esclarece que o PDRAE reconheceu, em seu texto, uma mistura entre a administração burocrática e a gerencial, sobretudo quando defendia o respeito ao princípio da efetividade, visando imprimir maior segurança nas decisões, ao mesmo tempo em que preservava a observância ao princípio da eficiência, atrelado à qualidade e ao baixo custo na prestação dos serviços.

Por isso, era objetivo da reforma administrativa transitar da Administração Pública Burocrática para a Gerencial. Porém, não de maneira abrupta, pelo contrário, selecionando as conquistas e os aspectos positivos da primeira e eliminando o que não mais servia, para então adotar o segundo modo de gestão.¹⁶²

Assim, a necessidade de adotar este novo modelo de Administração Pública Gerencial objetivava o aumento da qualidade dos serviços públicos ao mesmo tempo em que baixava os seus custos, norteando suas ações nos resultados e na capacidade de gerenciar com efetividade e eficiência.¹⁶³ Logo, a eficiência e a ética no trato da coisa pública foram destiques da Administração Pública Gerencial,¹⁶⁴ o que demandou alterações até mesmo na própria CRFB/1988, por meio de uma Emenda Constitucional (EC).

¹⁵⁹ Brasil, 1995a, p. 10.

¹⁶⁰ *Ibid.*, *loc. cit.*

¹⁶¹ Nohara, 2012.

¹⁶² Pereira, 2006.

¹⁶³ Lourenço, 2016.

¹⁶⁴ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Apontamentos sobre a reforma administrativa:** emenda constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

Ocorre que a proposta de EC nº 173 foi apresentada no Congresso Nacional, no dia 23 de agosto de 1995,¹⁶⁵ contemplando duas premissas básicas: 1) a crise do Estado e a falência do modelo burocrático, 2) a crença de que a Administração Pública brasileira estava apta a entrar na fase gerencial.¹⁶⁶ Assim, visando atualizar os dispositivos constitucionais sobre a Administração Pública, a EC nº 173/1995 foi transformada na EC nº 19, em 4 de junho 1998,¹⁶⁷ cujo texto contemplava o princípio da eficiência como sustentação da Administração Pública Gerencial.

Em consequência disso, muitas modificações foram realizadas a partir da EC nº 19/1998, em especial na forma de o Estado administrar a máquina pública, uma vez que acrescentou o princípio da eficiência aos princípios positivados no *caput* do artigo 37 da CRFB/1988.¹⁶⁸ Dá-se início aí a um novo momento para a Administração Pública, no qual o respeito à lei continua sendo prioridade, mas com foco no resultado, e não no processo.

No entanto, segundo Nohara,¹⁶⁹ é preciso tomar cuidado quando se defende a total desburocratização por meio da defesa do princípio da eficiência, pois é necessário aproveitar o que a burocracia trouxe de positivo em termos de previsibilidade e controle, além de combater as vicissitudes do burocratismo a partir da incorporação de elementos democráticos, como transparência e comunicação. Mais que isso, por vezes, ao se apoiar a gestão gerencial e a busca pela efetivação do princípio da eficiência, deve-se ter cautela para não violar outros princípios relevantes em matéria constitucional.

Porém, não há como negar que o princípio da eficiência, norteador do modelo de gestão gerencial, é essencial ao Estado Democrático de Direito, “[...] na medida

¹⁶⁵ BRASIL [Constituição (1988)]. Projeto de Emenda Constitucional n. 173, de 23 de agosto de 1995. Modifica o capítulo da Administração Pública, acrescenta normas as Disposições Constitucionais Gerais e estabelece normas de transição. Autor Poder Executivo. Transformada na Emenda Constitucional 19/1998. **Câmara dos Deputados**, Brasília, 23 ago. 1995b. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=169506>. Acesso em: 5 set. 2023.

¹⁶⁶ Lourenço, 2016, p. 85.

¹⁶⁷ BRASIL [Constituição (1988)]. Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Seção 1, p. 1, 5 jun. 1998a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm. Acesso em: 5 set. 2023.

¹⁶⁸ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, imparcialidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998). Brasil, 1988.

¹⁶⁹ Nohara, 2012.

em que é funcionalmente imprescindível para que se realize uma gestão pública democrática”,¹⁷⁰ isso porque, diferentemente do patrimonialismo, em que as questões pessoais eram primordiais para a boa prestação do serviço público, por exemplo, na gestão gerencial existe um trabalho contrário.

Por consequência, se o modo de gestão gerencial dá as costas ao patrimonialismo e se fortalece com os problemas da Administração Pública Burocrática, o que efetivamente caracteriza essa nova maneira de pensar a Administração Pública?

Antes de mais nada, é preciso destacar que a Administração Pública Gerencial emergiu como “[...] resposta à crise do Estado, como modo de enfrentar a crise fiscal, como estratégia para reduzir o custo e tornar mais eficiente a administração dos imensos serviços que cabiam ao Estado”,¹⁷¹ além, é claro, de romper com os modelos de gestão até então implantados no Brasil.

A partir disso, outro aspecto a ser considerado é que esse modelo gerencial enfatizou “[...] a necessidade da redução do tamanho do Estado e da modernização da gestão do setor público, inspirando-se no modelo de gerenciamento das empresas privadas”,¹⁷² buscando aplicar no setor público estratégias que se desenvolviam de maneira efetiva no âmbito privado.

Nesse contexto, caracteriza-se a Administração Pública Gerencial como aquela orientada ao cidadão e ao alcance de resultados, defensora da descentralização e do incentivo à inovação, que reconhece o contrato de gestão como um instrumento de controle dos gestores públicos.¹⁷³ Criada para atender às demandas de forma rápida, a Administração Pública Gerencial, de maneira flexível, alivia os processos desde que se alcancem os resultados desejados sem corrupção ou clientelismo.

Nesse sentido, uma Administração Pública que utilize a gestão gerencial é uma administração autônoma e organizada em carreiras, baseada em maior autonomia por parte do administrador público, assim como na transparência, ainda que as práticas sejam originárias do setor privado.¹⁷⁴

¹⁷⁰ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Quatro paradigmas do direito administrativo pós-moderno:** legitimidade, finalidade, eficiência e resultados. Belo Horizonte: Forum, 2008, p. 217.

¹⁷¹ Pereira, 2006, p. 28.

¹⁷² Lourenço, 2016, p.36.

¹⁷³ Pereira, *op. cit.*

¹⁷⁴ Lourenço, *op. cit.*

Portanto, é possível traçar um paralelo entre os modelos de gestão burocrático e gerencial, pois enquanto o primeiro se preocupava com a rigidez nos processos, sem levar em consideração a ineficiência envolvida, baseando-se na prevenção e estabelecendo controles legais para evitar o nepotismo e a corrupção, o segundo também considera o nepotismo e corrupção como sérios problemas, no entanto não utiliza procedimentos rígidos para enfrentá-los, por acreditar que o modelo patrimonialista ficou no passado, reiterando que, atualmente, existe uma rejeição universal a essa postura por parte dos próprios cidadãos.¹⁷⁵

Entretanto, o cidadão da Administração Pública Gerencial é o cidadão-cliente, que avalia a eficiência da prestação dos serviços públicos, comparando-os com os prestados pela iniciativa privada.¹⁷⁶ Essa prática deposita a responsabilidade nas mãos da sociedade e isenta o Estado de abrir espaços de participação na vida pública. Sob o discurso de que “o cliente tem sempre razão”,¹⁷⁷ frase muito reproduzida no âmbito privado, em especial no direito do consumidor, o cidadão se sente valorizado, sobretudo quando há liberdade para optar por consumir ou não determinado serviço ou produto, sem perceber que “cliente é alguém de quem se quer obter algo”.¹⁷⁸

Em vista disso, a Administração Pública Gerencial categoriza o cidadão como “contribuinte de impostos” e cliente de seus serviços. Portanto, “[...] a proposta de reforma do Estado não inclui todos os cidadãos, apenas o cidadão-cliente, isto é, o consumidor”.¹⁷⁹ Logo, o modelo gerencial escancara que a cidadania está vinculada ao consumo apático daquilo que o Estado pode oferecer, não tendo qualquer outra função nos demais âmbitos da vida pública.

Assim sendo, a noção do público foi dissolvida, “[...] na medida em que os usuários de serviços públicos foram redesenhados como clientes ou consumidores”.¹⁸⁰ Isso se deve ao fato de que a Administração Pública Gerencial se

¹⁷⁵ Pereira, 2006.

¹⁷⁶ Nohara, 2012.

¹⁷⁷ *Ibid.*

¹⁷⁸ *Ibid.*, p. 129.

¹⁷⁹ PERONI, Vera Maria Vidal. O Estado brasileiro e a Política educacional nos anos 90. *In: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM EDUCAÇÃO*, 23. 2000, Caxambu. *Anais* [...]. Rio de Janeiro: ANPEd, 2000. p. 11. Disponível em: <http://23reuniao.anped.org.br/textos/0508t.PDF>. Acesso em: 5 set. 2023.

¹⁸⁰ NEWMAN, Janet; CLARKE, John. Gerencialismo. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 37, n. 2, p. 353-381, maio/ago. 2012, p. 370. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/educacaoerealidade/article/view/29472>. Acesso em: 20 mar. 2025.

utiliza da lógica de mercado, portanto seleciona o consumidor pautando-se nessa concepção, a qual reflete “um projeto assumidamente excludente”.¹⁸¹

Para tanto, ao conferir ao cidadão o *status* de cliente, o que não ocorre por acaso, a Administração Pública se compara à figura do “garçom”, que aguarda o “pedido do cliente”, isentando-se de qualquer participação no cardápio oferecido.

Em face dessa metáfora, é possível fazer a seguinte inferência: “[...] apesar de sedutor, o discurso que posiciona o cidadão-usuário no patamar de destinatário final de toda ação estatal” oculta o fato de que a cidadania tem sido cada vez mais encarada como objeto, ou seja, não se incentiva a participação pública como uma forma de transformação social; pelo contrário, equipara-se o cidadão ao consumidor, que, de forma apática, deve aguardar os serviços prestados pelo Estado, uma vez que é usuário.¹⁸²

Percebe-se que, na busca desenfreada por romper com a administração patrimonialista e superar a administração burocrática, o cidadão aceitou a Administração Pública Gerencial, sem muito conhecimento a respeito do papel que esta teria na vida do próprio Estado. Tanto que essa “[...] perspectiva da administração gerencial se afigura mais como uma técnica administrativa do que como uma política de gestão, eis que este *managerialism* é visto como um conjunto de ideias”¹⁸³ cujo objetivo gira em torno do aumento da produtividade, para se alcançar o maior número de consumidores.

Desse modo, a Administração Pública Gerencial surge com o discurso de que, para combater o nepotismo e a corrupção, não era necessário se valer de procedimentos rígidos, principalmente pelo fato de que os patrimônios públicos e privados não se confundem mais.¹⁸⁴ No entanto, juntamente com essa transformação, “[...] emergiam novas modalidades de apropriação da res publica pelo setor privado” que não poderiam ser evitadas utilizando a gestão burocrática.¹⁸⁵

Ocorre, no entanto, que a ideia neoliberal subjacente à reforma, a qual sustentava que o Estado mínimo, responsável pela garantia dos direitos de

¹⁸¹ Peroni, 2000, p. 11.

¹⁸² Nohara, 2012, p. 131.

¹⁸³ LEAL, Rogério Gesta. Administração pública e Constituição no Brasil: uma revisão necessária. **Revista da EMERJ**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 24, p. 329-348, 2003, p. 342. Disponível em: https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista24/revista24_329.pdf. Acesso em: 30 mar 2025.

¹⁸⁴ Pereira, 2006.

¹⁸⁵ *Ibid.*, p. 29.

propriedade, seria suficiente e conseguiria corresponder às demandas da sociedade, acabou por ser mostrar ilusória. Isso porque, por mais que haja limitações à intervenção estatal, “[...] o papel estratégico que as políticas públicas desempenham no capitalismo contemporâneo é tão importante que se torna irrealista propor que sejam substituídas pela coordenação do mercado”.¹⁸⁶

Além disso, a Administração Pública Gerencial, apoiada na declaração de que se fazia necessário proteger o patrimônio público (*res publica*) contra as ameaças da privatização, defendeu a definição dos chamados “direitos públicos”. Logo, “[...] bens públicos são os direitos que nos asseguram que o patrimônio público - a *res publica* - entendido, em sentido amplo, seja público; que seja de todos e para todos”,¹⁸⁷ ou seja, o modelo de gestão gerencial carrega essa proposta de transformação não somente da República, mas também da forma como esta teria que ser protegida.

Não obstante, ao considerar a República como patrimônio público, a Administração Pública Gerencial ignorou o fato de que, atualmente, existe uma construção para superar a dicotomia de interesses, limitada ao público e privado, pois se assiste, cada vez mais, “[...] à sua pluralização, diferenciando-se, no processo, o próprio conceito de público, dando surgimento à moderníssima figura do público não estatal”.¹⁸⁸ Em vista disso, considerar a existência de bens públicos estatais, privados e públicos não estatais é fundamental para o reconhecimento da democracia participativa e do impacto desta dentro da Administração Pública.

Do mesmo modo, Habermas, após anos de análise sobre a esfera pública, trouxe diversas contribuições, dentre as quais se destaca para o presente estudo a concepção desta enquanto mediadora do Estado e da sociedade, ou seja, o público (não estatal) seria como um porta voz da opinião pública. A comunicação é fundamental nesse cenário, assim como a garantia do direito de se expressar.¹⁸⁹

A esfera pública se torna fundamental no Estado Democrático de Direito, pois serve como um termômetro para alertar os três poderes, por exemplo, quanto aos problemas e às demandas que necessitam de atenção do Estado. No entanto, é preciso estar alerta quanto à configuração da esfera pública, uma vez que esta possui atores sociais que dela participam, mas também pessoas que dela se utilizam para

¹⁸⁶ Pereira, 2006, p. 23.

¹⁸⁷ *Ibid.*, p. 25.

¹⁸⁸ Moreira Neto, 1999, p. 4.

¹⁸⁹ HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

fins de manipulação.¹⁹⁰ Independentemente de qualquer coisa, neste espaço, devem ser priorizadas a liberdade e a igualdade de comunicação, sem qualquer forma de violência ou opressão, afinal, é ele que constrói o próprio direito.

Por essa razão, construída a partir da mobilização social, a CRFB/1988 “[...] rompeu com as amarras dos formalismos jurídicos e reconheceu ao Coletivo o seu papel de ator jurídico e político e não mero espectador das ações estatais e dos particulares”.¹⁹¹ Sendo assim, superar a dicotomia do público estatal/privado, reconhecendo também o público não estatal é primordial, em especial quando se tem uma Constituição que incentiva o exercício de diversas formas participação popular.

Embora a Administração Pública Gerencial adote o discurso de que a mistura de bens públicos e privados ocorrida na gestão patrimonialista foi superada, não reconhece os bens de titularidade da sociedade, mas tão somente os privados e públicos estatais, depositando no Estado a responsabilidade de aplicar o direito e inserindo a sociedade no papel de receptora ou, conforme mencionado, “cidadã-consumidora”.

Nohara¹⁹² salienta que, para se compreender o discurso da reforma administrativa, não se pode dissociar seu produto e a realidade histórica vivenciada pelo país na década de 1990, que envolveu tanto compromissos firmados pelo então ministro Luiz Carlos Bresser Pereira e pelo presidente da República Fernando Henrique Cardoso quanto as alianças estabelecidas com grupos de pressão num cenário de iminente crise econômica.

Atrelada a isso, existia uma imagem indutora de estereotipação na narrativa da reforma administrativa, que vinha carregada de esperança em uma gestão melhor, mais eficiente, voltada para o cidadão, em contraposição àquela burocrática, rígida e voltada para si mesma. “Ora, ninguém discordaria de um modelo em que o Estado fosse mais eficiente e, sobretudo, voltado para o atendimento do cidadão-administrado, mas os silêncios que são manipulados residem justamente na

¹⁹⁰ Habermas, 1997.

¹⁹¹ VIEIRA, Reginaldo de Souza. **A cidadania na república participativa:** pressupostos para a articulação de um novo paradigma jurídico e político para os Conselhos de Saúde, 2013. 540 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2013, p. 377. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/107508/319593.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 30 mar. 2025.

¹⁹² Nohara, 2012.

resposta"¹⁹³ a como tais promessas se tornariam possíveis, tendo em vista o custo que isso traria para a Administração Pública.

Para que esse novo modelo de gestão obtivesse sucesso, já que, no início, ele sofreu certa resistência por parte de uma parcela da sociedade,¹⁹⁴ o discurso da reforma administrativa se focou na deslegitimização do modelo de gestão burocrático.¹⁹⁵ No entanto, apesar do interesse universal que a ideia da reforma despertou, ela trouxe consigo dois dilemas:¹⁹⁶ o primeiro vinculado à organização de governos que funcionassem melhor e custassem menos; e o segundo baseado na decisão do que o governo deveria fazer para alcançar o núcleo essencial do Estado. Isso porque “[...] é impossível encontrar as melhores soluções para a reforma do setor público sem antes entender a fundo os problemas”.¹⁹⁷

Por esse motivo, a Administração Pública Gerencial se consolidou a partir de algumas limitações, tais como a “[...] formação de uma nova elite burocrática; centralização do poder nas instâncias executivas; inadequação da utilização das técnicas e práticas advindas do setor privado no setor público”¹⁹⁸ tudo isso somado à dificuldade de compatibilizar a lógica gerencialista e o interesse público.

Essa inconformidade se deve, em parte, ao fato de que, no ímpeto pela reforma, inexistiu qualquer preocupação com o alcance dos resultados, ou seja, não se pensou a longo prazo em como a nova Administração Pública Gerencial lidaria com algumas situações presentes na sociedade. Além disso, “[...] ideias que são fascinantes no papel podem acabar, na prática, por trazer à tona problemas novos, graves e até então ocultos, porque colidem violentamente com práticas vigentes”.¹⁹⁹

Com o poder de decisão concentrado na denominada “cúpula gerencial”,²⁰⁰ esse modelo de gestão estabelece que a formulação de políticas públicas é atribuição exclusiva dos Ministérios e Secretarias de Estado, tornando vazio o discurso da

¹⁹³ Nohara, 2012, p. 102.

¹⁹⁴ Para se alcançar uma administração pública eficiente, tornava-se necessário flexibilizar o estatuto da estabilidade dos servidores públicos, mas a reação imediata dos funcionários civis, dos intelectuais e da imprensa foi bastante negativa. Assim, de início, eles reagiram contra a reforma, mas, passados alguns meses, o apoio surgiu, influenciando inclusive a opinião pública. Pereira, 2006.

¹⁹⁵ Nohara, *op. cit.*

¹⁹⁶ KETTL, Donald F. A revolução global: reforma da administração do setor público. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. 2006. p. 75-122.

¹⁹⁷ *Ibid.*, p. 76.

¹⁹⁸ Paula, 2005a, p. 82.

¹⁹⁹ Kettl, *op. cit.*, p. 86.

²⁰⁰ Paula, *op. cit.*, *loc. cit.*

participação popular na vida pública. Inspirada nessa concepção, a Administração Pública Gerencial adotou os seguintes pressupostos de gestão: “[...] os burocratas devem possuir poder discricionário para tomada de decisão; a performance dos burocratas deve ser avaliada depois que as decisões são tomadas”.²⁰¹

Ora, se a elaboração de políticas públicas está concentrada nas mãos do Poder Executivo e a discricionariedade é um dos pilares da Administração Pública Gerencial, torna-se difícil vislumbrar espaços de participação cidadã, sobretudo quando se confere margem de liberdade para o administrador público atuar e, posteriormente, instituir-se controle sobre suas ações.

Nesse sentido, embora a Administração Pública Gerencial enfatize a busca pelo aumento da eficiência e dinâmica administrativa, isso se torna “[...] incompatível com o interesse público, pois, para assegurá-lo, é preciso restringir o poder discricionário dos burocratas e também delimitar as responsabilidades gerenciais”,²⁰² especialmente antes do processo de tomada de decisão.

Em suma, o modelo gerencial da Administração Pública pouco fez comparado ao que se propôs, pois sequer logrou combater a ineficiência administrativa do país. Nesse sentido, isso gera “[...] desigualdade e o consequente assujeitamento de grande parcela da população. Ele acaba provocando uma diminuição no status de cidadania”,²⁰³ isto é, quanto maior a distância entre cidadão e Administração Pública, maior é a dificuldade na solução eficiente dos problemas sociais.

Por essa razão, enquanto a Administração Pública brasileira se utilizar de instrumentos normativos para tão somente cumprir com as questões gerenciais formais, sem se importar com o interesse público, elaborará políticas públicas vazias, desconexas com os anseios e problemas sociais, e, por vezes, em nome da legalidade, tenderá a se manter apática em face das violações dos direitos e das garantias fundamentais da cidadania brasileira.²⁰⁴

Então, a Administração Pública Gerencial, de maneira sutil, reproduz alguns problemas dos demais modelos de gestão, além dos novos que, por sua peculiaridade, acabam aparecendo. Em consequência disso, “[...] temos um Estado despolitizado e um déficit democrático, pois, apesar do discurso da democratização,

²⁰¹ Paula, 2005a, p. 86.

²⁰² *Ibid.*, p. 87.

²⁰³ Nohara, 2012, p. 171.

²⁰⁴ Leal, 2003, p. 339.

as decisões estratégicas continuam a ser tomadas pelos administradores", não somente no setor público, mas no privado também.

Diante disso, torna-se clara a importância de construir um Estado "[...] que se reorganize e, para isso, é necessário adotar critérios de gestão capazes de reduzir custos, buscar maior articulação com a sociedade, definir prioridades democraticamente".²⁰⁵ Para que isso ocorra, a sociedade precisa estabelecer um diálogo com a Administração Pública, de modo que esta ouça os anseios sociais e reconheça no povo a legitimidade para elaborar, controlar e participar das políticas públicas, por exemplo.

Sendo assim, o objetivo é planejar um Estado que responda às necessidades de seus cidadãos, que exija prestação de contas do administrador público e garanta a transparência no âmbito da gestão pública. Ou seja, um Estado que reconheça uma "[...] cidadania que antes de consumidora de serviços prontos e acabados, constitui a condição de possibilidade do espaço público, e por isto, apresenta-se como corresponsável (solidariamente)"²⁰⁶ pela vida do Estado, pelos serviços e pelas políticas públicas.

O fato é que, embora a Administração Pública gerencial buscassem a ruptura com os demais modelos de gestão, infelizmente, "[...] o que se vê/viu são apenas desdobramentos da mesma forma de Administração Pública, e isso se deve basicamente porque os paradigmas permanecem sendo os mesmos".²⁰⁷ Ou seja, além de continuar reproduzindo o autoritarismo e o patrimonialismo,²⁰⁸ a Administração Pública Gerencial está dissociada da sociedade e é antagônica à vontade popular.

Nesse sentido, a Administração Pública precisa de uma profunda transformação. De uma reforma que observe com mais cuidado a sua relação com a sociedade, ao mesmo tempo em que respeite os direitos fundamentais e as políticas públicas, elaboradas de maneira participativa, enfim, uma Administração Pública coerente com o projeto de consolidação do Estado Democrático de Direito.

Portanto, nem a gestão patrimonialista, tampouco a burocrática ou a gerencial conseguiram resolver o problema da distância entre a Administração Pública e a

²⁰⁵ Cardoso, 2006, p. 16.

²⁰⁶ Leal, 2003, p. 342.

²⁰⁷ Santanna, 2022, p. 56.

²⁰⁸ Paula, 2005a.

sociedade, uma vez que, embora no discurso este tenha sido o objetivo de cada uma, nas entrelinhas, todas utilizaram a lógica hierarquizada, na qual o Estado age, decide e determina, ao passo que a população aguarda, utiliza e se cala. Por isso, conforme já dito e demonstrado no decorrer deste estudo, faz-se necessário romper com a centralização das decisões orientadas para benefícios individuais (gestão patrimonialista), com a rigidez que limita a agilidade e adaptação a novas formas de participação (gestão burocrática) e com o discurso da discricionariedade concentrada no Poder Executivo, que impede a abertura para a atuação popular (gestão gerencial).

A reflexão sobre o abandono desse cenário e a construção de uma Administração Pública aberta à participação social, na esteira da problematização desta pesquisa, será objeto de análise no próximo subtópico deste capítulo, quando, com base nas insuficiências dessas três formas de gestão, procura-se apresentar uma nova opção, que possibilite resgatar o público (não estatal) e o protagonismo da sociedade no contexto da cidadania participativa.

2.3 A Administração Pública Societal

No Brasil, todas as reformas da Administração Pública tiveram como pano de fundo a defesa da participação popular. Ainda que na prática nenhuma delas tenha conseguido efetivamente ampliar a interferência das pessoas nos assuntos públicos, as gestões patrimonialista, burocrática e gerencial legitimavam suas ações por meio do discurso do bem para a coletividade.

Entretanto, as mobilizações sociais tiveram seu ápice na década de 1960, mas foram reprimidas com o golpe de 1964, reemergindo em 1970, com o intuito de tornar a Administração Pública mais aberta à participação popular, oportunizando, nos anos 1980, o surgimento da vertente societal de reforma e gestão do Estado.²⁰⁹

Diante desse cenário, na elaboração da CRFB/1988, houve preocupação, por parte das diferentes forças políticas, quanto à relação que o Estado estabeleceria com a sociedade, resultando na construção da democracia brasileira.²¹⁰ Esse reconhecimento da democracia foi positivado no artigo 1º, *caput*, da CRFB/1988, que

²⁰⁹ Paula, 2005a.

²¹⁰ *Ibid.*

previu um Estado Democrático de Direito voltado para o respeito aos direitos humanos e às garantias fundamentais.²¹¹

Enquanto Estado Democrático de Direito, o Brasil estabeleceu as formas de exercício da soberania popular, contemplando a cidadania direta (artigo 1º, § único), sem intermediários, na relação entre sociedade e Estado; semidireta (artigo 14, I, II e III), por meio de plebiscito, referendo e iniciativa popular; e indireta (artigo 14, caput), exteriorizada pelos representantes eleitos,²¹² tendo em vista o sufrágio universal.

Portanto, aos poucos, foram se consolidando os fundamentos da Administração Pública Societal, o que respalda a ideia de que a reforma do Estado não era “somente uma questão administrativa e gerencial, mas sim um projeto político”. Porém, diante de toda a trajetória que marcou a Administração Pública no Brasil, a utilização das três formas de exercício da cidadania se tornou um grande desafio, uma vez que esta se reduziu à representação política, gerando a falsa concepção de que à coletividade se reservava apenas o papel de depositar seu voto nas urnas,²¹³ ficando isenta, posteriormente, de qualquer responsabilidade referente às questões sociais.

Esse fenômeno é denominado por Santos e Avritzer²¹⁴ de “concepção hegemônica da democracia”,²¹⁵ na qual a cidadania representativa é colocada numa posição hierarquicamente superior às demais, consolidando uma aversão à “concepção contra-hegemônica”,²¹⁶ ou seja, à identificação de instrumentos para além do voto.

Não por acaso, essa descrença no processo democrático é contemporânea do fortalecimento do discurso de que “[...] o povo deve deixar um grupo de pessoas mais esclarecidas tomar as decisões políticas, porque acreditam que desse modo o povo será mais beneficiado”.²¹⁷ No entanto, a história da Administração Pública brasileira tem demonstrado que, ao contrário, quando um seletivo grupo decide sozinho, acaba priorizando seus próprios interesses em detrimento da coletividade.

²¹¹ Brasil, 1988.

²¹² *Ibid.*

²¹³ Mesmo o voto sendo a forma de participação mais utilizada no Brasil, um grande número de pessoas se isenta dessa tomada de decisão, uma vez que não visualiza o ato como algo rápido e simples, com forte e relevante impacto social, ao contrário, encara-o como uma obrigação a todos imposta. MARTINEZ, Paulo. **Direitos de cidadania**: um lugar ao sol. São Paulo: Scipione, 1996.

²¹⁴ SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 39-42.

²¹⁵ *Ibid.*, p. 48.

²¹⁶ *Ibid.*, *loc. cit.*

²¹⁷ DALLARI, Dalmo de Abreu. **O que é participação política**. 8. ed. São Paulo: Abril, 1983, p. 86.

No entanto, embora haja a necessidade de se reconhecer as demais formas de exercício da soberania popular, bem como de ampliar os mecanismos de participação, deve-se ter cuidado para não menosprezar a conquista do direito ao voto, pois o almejado é a integração²¹⁸ dos espaços participativos, fazendo jus à construção da Administração Pública Societal. Pois, ainda que o processo eleitoral tenha suas falhas, “[...] oferece ao povo algum espaço para que manifeste sua vontade. Desse modo, a participação através das eleições não deve ser excluída, devendo, porém, ser considerada num quadro mais amplo, que inclui contras formas de participação”.²¹⁹

Por outro lado, a utilização exclusiva da cidadania representativa gera nas pessoas um sentimento de insatisfação, de modo que suas expectativas não são debatidas nem alcançadas pelos representantes, tornando o quadro político democrático ainda mais complexo, visto que, para a implementação da Administração Pública Societal, é necessário o fortalecimento de todas as esferas públicas, inclusive a não estatal.

Esse caminho envolve “[...] a elaboração de novos formatos institucionais que possibilitem a cogestão e a participação dos cidadãos nas decisões públicas”, inclusive no que diz respeito à elaboração das normas. Pois, para além do modelo tradicional, cuja competência para criar as espécies normativas se concentra tão somente nas mãos do Estado, reduzindo o sistema jurídico ao que Wolkmer²²⁰ denomina de “monismo”, na Administração Pública Societal todos os atores são ouvidos e têm seus anseios considerados, indo ao encontro do “pluralismo jurídico”.

Isso porque “[...] a classe política em geral, especialmente os parlamentares e também a Justiça, foram agraciadas [sic] com o descrédito popular, porque pareceram afastar-se dos interesses do povo, transformando-se em entidades fantasmas”,²²¹ descoladas das diferentes realidades e particularidades das pessoas. Por esse motivo, “[...] a substituição das relações clientelistas, autoritárias e paternalistas por ações e métodos democráticos, com o cidadão assumindo um papel atuante,

²¹⁸ BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. 7. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

²¹⁹ Dallari, 1983, p. 42.

²²⁰ WOLKMER, Antonio Carlos. **Pluralismo jurídico**: fundamentos de uma nova cultura no direito. 3. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 2001.

²²¹ Martinez, 1996, p. 29.

fiscalizador e tomador de iniciativas”,²²² tornou-se uma condição de possibilidade para um Estado Democrático de Direito.

Por essa razão, em primeiro lugar, é preciso reconhecer que a cidadania representativa está em crise, isto é, a escolha de determinadas pessoas para atuarem em nome das demais já não é satisfatória em termos de materialização da vontade popular. E em segundo lugar, torna-se fundamental pensar em mecanismos para a superação de tal crise e, portanto, para a ampliação da atuação cidadã,²²³ sendo a Administração Pública Societal uma das alternativas para tanto.

Não se trata apenas de uma reforma administrativa, mas sim de acompanhar a transformação do Estado, que a partir da CRFB/1988, passou a se embasar na “[...] necessidade de estimular a participação dos diferentes atores (governamentais e não governamentais), dando igual ênfase à participação dos cidadãos”.²²⁴

Assim, a Administração Pública Societal de gestão pública democrática²²⁵ ou social²²⁶ possui como um de seus desafios identificar o que pertence à esfera dos direitos de cidadania e o que é de responsabilidade do Estado. Do mesmo modo, existem questões que demandam a atuação conjunta, afinal a cidadania é participação e não deve ser “[...] entendida como uma condição estática, definitiva e acabada, pois ela só se realiza na dinâmica, no processo contínuo de conquista e defesa”,²²⁷ ou seja, no eterno fazer-se.

Por isso, “[...] dizemos que participação é conquista para significar que é um processo, no sentido legítimo do termo: infundável, em consoante vir-a-ser, sempre se fazendo. [...] Não existe participação suficiente, nem acabada”.²²⁸ A partir dessa

²²² SILVA, Marcus Vinicius Gonçalves; PERON, Amanda Cristina Pasqualini; ZUBA, Marcio Eduardo; MEZA, Maria Lúcia Figueiredo Gomes de, NASCIMENTO, Décio Estevão do; SOUZA, Marília de. A administração pública societal: um instrumento de controle e participação social. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, p. 372-394, 2018, p. 381. Disponível em: <https://periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/9237/5511>. Acesso em: 30 mar. 2025.

²²³ PILATI, José Isaac. **Propriedade & função social na pós-modernidade**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.

²²⁴ MILANI, Carlos Roberto Sanchez. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 551-79, maio/jun. 2008, p. 557. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/w8Sd7tHxv3dHcLmgW5DrpZs/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 20 mar. 2024.

²²⁵ Paula, 2005a.

²²⁶ A gestão social tenta substituir a gestão tecno-burocrática, por um gerenciamento mais participativo, dialógico, em que o processo decisório ocorre por meio de diferentes sujeitos sociais. Tenório, 1998.

²²⁷ Martinez, 1996, p. 24.

²²⁸ DEMO, Pedro. **Participação é conquista: noções de política social participativa**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2001, p. 18.

concepção, abre-se espaço para uma Administração Pública que efetivamente ouça as pessoas, que não encare a participação como um problema, que respeite e vá ao encontro da CRFB/1988, que acolha e adote o modo de gestão pública democrática/social.

Assim, a cidadania está relacionada ao respeito à divergência de ideias e à ampliação de espaços de discussões, não sendo, portanto, uma opção em que ora se atua, ora não mais; ao contrário, um espaço de vivência deve fazer parte da vida das pessoas e, portanto, contribuir para que estas se tornem protagonistas sociais.²²⁹

Porém, é importante enfatizar que a cidadania assumiu, durante os anos, diversas posturas e definições, no entanto, aqui, é encarada como uma categoria umbilicalmente ligada à participação. Essa cidadania, também denominada por Dagnino²³⁰ como a nova cidadania ou a cidadania ampliada, “[...] começou a ser formulada pelos movimentos sociais que, a partir do final dos anos setenta e ao longo dos anos oitenta, se organizaram no Brasil,”²³¹ na busca por acesso a diversos direitos, inclusive a direitos humanos, sendo objeto de resistência contra a ditadura e instrumento de luta pela construção democrática.

Por se tratar de num status atribuído aos que convivem em comunidade,²³² visto que o homem é um animal político,²³³ a cidadania estimula as relações comuns, pois estas se assentam num patrimônio comum, por isso não podem ser tratadas somente no campo individual, tampouco no estatal, mas sim construídas e exercidas coletivamente, gozando de todos os direitos e obrigações advindos dessa postura.

Nessa perspectiva, para Dallari,²³⁴ todas as pessoas devem participar e influenciar as decisões de interesse comum, devido a dois fundamentos. O primeiro vai ao encontro da ideia de Aristóteles²³⁵ de que a “[...] vida social, necessidade básica dos seres humanos, é uma constante troca de bens e de serviços, não havendo uma só pessoa que não receba alguma coisa de outras”.²³⁶ O segundo, a apatia social, dá

²²⁹ Gohn, 2005.

²³⁰ DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, Daniel (coord.), **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: Universidad Central de Venezuela, 2004. p. 95-110.

²³¹ *Ibid.*, p. 103.

²³² MARSHALL, Thomas Humphrey. **Cidadania, classe social e status**. Tradução de Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

²³³ ARISTÓTELES. **Política**. São Paulo: Martin Claret, 2007.

²³⁴ Dallari, 1983.

²³⁵ Aristóteles, *op. cit.*

²³⁶ Dallari, *op. cit.*, p.33.

margem para que as decisões sejam tomadas por um pequeno grupo,²³⁷ resgatando assim as posturas da Administração Pública Patrimonialista.

A fim de romper efetivamente com os modos de gestão empregados na Administração Pública brasileira, a Administração Pública Societal busca criar organizações administrativas abertas à participação popular e com autonomia para atuar em favor do interesse público. Trata-se de estabelecer uma gestão pública que “[...] contempla a complexidade das relações políticas, pois procura se alimentar de diferentes canais de participação”,²³⁸ portanto associa a cidadania à ideia de “ter direitos”.

A cidadania na Administração Pública Societal “[...] assume uma redefinição de um direito a ter direitos. Essa concepção não se limita a provisões legais, ao acesso a direitos definidos previamente. [...] Ela inclui a invenção/criação de novos direitos”,²³⁹ frutos da luta cotidiana e, por esse motivo, responsáveis pela transformação das práticas excludentes enraizadas na sociedade.

Assim, historicamente, tem-se percebido que a luta pelo direito, individualmente falando, está associada à defesa coletiva desses direitos e, para além disso, à concepção de que a pessoa não vive sem sua presença. Por essa razão, pode-se afirmar que “[...] *la nueva dimensión de los derechos fundamentales ha barrido la antigua barrera de la ciudadanía: hablar hoy de derechos de la ciudadanía quiere decir lo opuesto a la exclusión del otro*”,²⁴⁰ ainda que durante anos esta tenha sido a função atribuída a tal categoria.

Reconhecer que a cidadania exerce papel na luta por direitos não somente individuais, mas coletivos é reiterar o fato de que esse processo ocorre por meio da participação, sem máscaras, simulações ou disfarces, ainda que esse exercício seja extremamente complexo, pois, muitas vezes, o que ocorre é opressão camouflada de participação.

Destaca-se que a defesa por espaços participativos, algumas vezes, aparece revestida de repressão. “Na verdade, a ideologia mais barata de poder é encobrir-se com a capa da participação”,²⁴¹ por meio da qual a Administração Pública finge

²³⁷ Dallari, 1983.

²³⁸ Paula, 2005a, p. 159.

²³⁹ Dagnino, 2004, p. 104.

²⁴⁰ RODOTÀ, Stefano. **El derecho a tener derechos**. Madrid: Trotta, 2014, p. 12.

²⁴¹ Demo, 2001, p. 20.

promover esse movimento e as pessoas acreditam que estão no exercício de uma das formas de cidadania.

No que tange às políticas públicas, a participação se reduz às funções e responsabilidades restritas à sua implementação e execução, “[...] provendo serviços antes considerados como deveres do Estado”,²⁴² ao invés de “compartilhar o poder de decisão quanto à formulação dessas políticas”.²⁴³ Desse modo, está-se diante de uma falsa participação, uma atuação sem interferência no resultado, pois as decisões permanecem concentradas nas mãos do Estado.

Ao tratar dessa realidade, Dallari²⁴⁴ propõe a distinção entre participação formal e participação real. É muito comum conceder ao povo “[...] a possibilidade de participar em atividades políticas secundárias, que podem dar a sensação de ser fundamentais, mas que não afetam o poder de decisão do grupo dominante, enquanto se nega o direito de participar naquilo que é realmente decisivo”,²⁴⁵ características da participação formal. Por outro lado, a participação real “[...] é aquela que influi de algum modo nas decisões políticas fundamentais. Isso não quer dizer que a participação política só é real quando imediatamente à obtenção de todo o resultado desejado”,²⁴⁶ isto é, os anseios dos participantes podem ser divergentes e até conflitantes em torno do bem comum, porém isso não desqualifica a participação em si.

Por essa razão, os “processos participativos acentuam, é claro, a cidadania organizada, ou seja, não a individual, por mais que esta também tenha sua razão de ser”,²⁴⁷ mas a que se preocupa com a questão pública, que não se deixa dominar pela apatia, nem se inclina à decisão de poucos, enfim, uma cidadania que possui como estratégia a própria transformação social.

Muito se fala no público em contraposição ao privado, assim como do público não estatal, conforme já mencionado, porém cabe destacar que a Administração Pública Societal busca, para além disso, encarar o público enquanto resultante do entrelaçamento Estado-Sociedade,²⁴⁸ e isso significa muito mais do que a mera

²⁴² Dagnino, 2004, p. 102.

²⁴³ *Ibid.*, *loc. cit.*

²⁴⁴ Dallari, 1983.

²⁴⁵ *Ibid.*, p. 92.

²⁴⁶ *Ibid.*, *loc. cit.*

²⁴⁷ Demo, 2001, p. 70.

²⁴⁸ KEINERT, Tania Margarete Mezzomo. **Administração pública no Brasil**: crises e mudanças de paradigmas. São Paulo: Annablume, 2000.

delegação da prestação de serviços da Administração direta para a indireta, pois denota uma relação dialógica²⁴⁹ entre ambos.

Assim, a gestão pública democrática/social proposta pela Administração Pública Societal defende um processo dialógico amplo, no qual “[...] não haja coação entre quaisquer das partes envolvidas, e que permita a realização de acordos nos quais essas partes estejam, quanto ao poder decisório, em igualdade de condições”,²⁵⁰ inclusive para definir a agenda política.²⁵¹

Por esse motivo, a Administração Pública Societal, utilizando o modelo de gestão pública democrática/social, vai ao encontro do agir comunicativo, pois “[...] a verdade só existe se todos os participantes da ação social admitem sua validade”,²⁵² isto é, constitui-se em um “acordo alcançado por meio da discussão crítica”,²⁵³ portanto quem fala, assim como quem escuta, sustenta-se em critérios racionais.

Sobre a teoria do agir comunicativo, Habermas²⁵⁴ aduz que indivíduos dotados de linguagem e capacidade de ação precisam se relacionar com algo no mundo objetivo sempre que desejarem comunicar entre si algo ou alcançar algo em suas interações práticas. Assim, “[...] para que possam se relacionar com algo, seja na comunicação sobre fatos ou nas relações práticas com pessoas e objetos, devem – cada um por si, mas em concordância com todos os outros – partir de um pressuposto pragmático”.²⁵⁵

Baseada na comunicação, a Administração Pública Societal acredita na linguagem como uma forma de comunicação entre o Estado e a sociedade, mas, para Habermas,²⁵⁶ é fundamental reconhecer que os sujeitos envolvidos na participação partem de uma determinada realidade cultural, social e histórica, que influencia diretamente a tomada de decisão.

²⁴⁹ Silva *et al.*, 2018.

²⁵⁰ *Ibid.*, p. 387.

²⁵¹ GUERRA, Júnia Fátima do Carmo; TEODÓSIO, Armindo dos Santos de Sousa. Gestão Pública Societal e Gestão Social: análise de aproximações e distanciamentos na práxis de uma Política Pública. **Revista Pensamento & Realidade**, Ano XV, v. 27, n. 2, p. 5-20, 2012. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/pensamentorealidade/article/view/12645/9209>. Acesso em: 20 mar. 2025.

²⁵² Tenório, 1998, p. 17.

²⁵³ *Ibid. loc. cit.*

²⁵⁴ HABERMAS, Jürgen. **Teoria do agir comunicativo**: racionalidade da ação e racionalização social. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2021.

²⁵⁵ *Ibid.*, p. 39.

²⁵⁶ *Ibid.*

Assim, ao se comunicarem, as pessoas partem de um determinado local, de um mundo objetivo, com pressupostos já estabelecidos, mas que podem ser transformados por meio de suas ações práticas, porém, para isso, torna-se necessário, além de outras questões, reconhecer o caráter da legitimidade das normas como um dos fatores fundamentais na relação entre Administração Pública e sociedade.

Habermas²⁵⁷ afirma que, “[...] quanto mais concreto for o caráter do direito e mais concreta a matéria a ser regulada, tanto mais a aceitabilidade das normas fundamentadas exprime a autocompreensão”,²⁵⁸ ou seja, para que haja participação das pessoas no processo de elaboração das normas, por exemplo, tornam-se necessárias clareza e transparência no texto, de modo que os cidadãos possam decidir de maneira compreensiva e consciente.

A transparência,²⁵⁹ no âmbito da Administração Pública Societal, é condição para o exercício da cidadania participativa, no entanto precisa se sustentar em dois aspectos: na possibilidade de obtenção de acesso ao conteúdo dos atos ou gastos públicos e na qualidade informacional. Dessa forma, “[...] uma administração transparente permite a participação do cidadão na gestão e no controle da Administração Pública”,²⁶⁰ porém, para que isso ocorra, “[...] é essencial que ele tenha capacidade de conhecer e compreender as informações divulgadas”²⁶¹, bem como acesso aos dados.

No Brasil, a partir da CRFB/1988, diversas leis foram elaboradas com o intuito de conferir maior transparência aos dados da Administração Pública, no entanto a Lei de Acesso à Informação, Lei nº 12.527,²⁶² de 18 de novembro de 2011, foi a que

²⁵⁷ Habermas, 2003.

²⁵⁸ *Ibid.*, p. 192.

²⁵⁹ A transparência se difere da publicidade, pois se constitui na “[...] possibilidade de o cidadão ter acesso à informação pública, quando a informação lhe aparece, enquanto a publicidade seria o movimento em que a administração dá a conhecer os seus atos. [...] São dois movimentos distintos, porém na mesma rota”. LIMBERGER, Tâmisa. **Cibertransparência informação pública em rede: a virtualidade e suas repercussões na realidade**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016.

²⁶⁰ BITENCOURT, Caroline Müller; RECK, Janriê Rodrigues. Controle da transparência na contratação pública no Brasil: o acesso à informação como forma de viabilizar o controle social da administração pública. **Revista do Direito**, Santa Cruz do Sul, v. 2, n. 49, p. 96-115, maio/ago. 2016, p. 98. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/7892>. Acesso em: 30 mar. 2025.

²⁶¹ *Ibid.*, *loc. cit.*

²⁶² BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Dispõe sobre o acesso à informação. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, Seção 1, p. 18 nov. 2011d. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 20 set. 2023.

efetivamente regulou, entre outras coisas,²⁶³ o acesso à informação previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da CRFB/1988, almejando tornar mais compreensível a forma como o poder público gere os recursos públicos.

Além disso, o Governo Federal também criou dois canais de comunicação com a sociedade, sendo um deles o Portal Transparência,²⁶⁴ elaborado em 2004, que concentrou em um único local as informações sobre a aplicação dos recursos públicos, e o outro as páginas de transparência pública, nas quais cada órgão apresenta informações detalhadas sobre a execução orçamentária dos entes federativos.

Desse modo, a transparência, além de estimular a participação social, enseja a informação, que, quando divulgada, aproxima a sociedade da Administração Pública.²⁶⁵ Entretanto, é preciso ficar atento às forças econômicas e políticas que podem se apropriar do discurso da transparência para induzir a sociedade a acreditar que, ainda assim, a apatia política é dominante, em especial no processo de formulação das normas. Isso porque, “[...] com muita frequência, o direito confere a aparência de legitimidade ao poder ilegítimo. À primeira vista, ele não denota se as realizações de integração jurídica estão apoiadas no assentimento dos cidadãos associados”²⁶⁶ ou se resultam em mera “autoprogramação do Estado e do poder estrutural da sociedade”.²⁶⁷

Em outras palavras, a Administração Pública Societal, embora não apresente com clareza as características do seu projeto político, expõe traços que buscam a reinvenção do aparelho do Estado e se coadunam com a CRFB/1988, portanto concretizam a cidadania participativa para além do papel, garantindo legitimidade para as demandas populares. Tal proposta coloca “[...] em questão a tradicional prerrogativa do executivo estatal monopolizar a formulação e o controle das políticas públicas, permite a inclusão dos setores marginalizados na deliberação a respeito do

²⁶³ A Lei n. 12.527/2011 também altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasil, 2011d.

²⁶⁴ **Portal da Transparência.** Disponível em: <https://www.portaltransparencia.gov.br/>. Acesso em: 20 set. 2023.

²⁶⁵ Bitencourt; Reck, 2016.

²⁶⁶ Habermas, 2003, p. 62.

²⁶⁷ *Ibid.*, *loc. cit.*

interesse público”²⁶⁸ e traz uma reflexão acerca da discricionariedade no âmbito da Administração Pública.

Assim, torna-se necessário questionar em que medida se está diante da discricionariedade, e não incorrendo na simples interpretação, pois “[...] em ambas existe um trabalho intelectivo prévio à aplicação da lei aos casos concretos”.²⁶⁹ Além do mais, quando a Administração Pública realiza escolhas individuais, ainda que no exercício da função pública, é imperioso verificar se elas alcançarão a vontade coletiva.²⁷⁰

Sob esse viés, o papel da Administração Pública não é impor de maneira hierarquizada a vontade do aplicador do direito, seja na elaboração das leis, na confecção de políticas públicas ou no exercício da função jurisdicional,²⁷¹ mas sim agir sempre dentro de um processo de deliberação e debate com a coletividade.

Por isso, no âmbito da Administração Pública Societal, a participação popular possui o papel de limitar a discricionariedade, uma vez que, constituindo-se na “morte do método”²⁷² e abrindo espaço para o abuso e arbitrariedade por parte do administrador público, a discricionariedade contraria os fundamentos da gestão democrática/social.

Partindo do pressuposto de que nenhum dos poderes possui liberdade plena para agir, nem mesmo sob a justificativa da discricionariedade, ainda que não seja objeto do presente estudo a Crítica Hermenêutica do Direito,²⁷³ subtrai-se dessa teoria um relevante ponto, que é o fato de existir “[...] um direito fundamental a uma resposta correta, entendida como adequada à Constituição”²⁷⁴ e, que a partir disso, esvazia qualquer possibilidade de abuso por parte da Administração Pública.

²⁶⁸ Paula, 2005a, p. 162.

²⁶⁹ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Discricionariedade administrativa na constituição de 1988**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 124.

²⁷⁰ Sobre este assunto, Sunstein²⁷⁰ trouxe sua contribuição no artigo intitulado *Legal Interference with Private Preferences*, ao abordar que as escolhas individuais na sociedade nem sempre resultarão nas mesmas escolhas coletivas. Ou seja, “despite the conventional wisdom that private preferences should be taken for granted, legislators, administrators, common law judges, and courts interpreting the Constitution often decide that private preferences are an improper basis for social choice”. SUNSTEIN, Cass R. Legal Interference with Private Preferences. **The University of Chicago Law Review**, Chicago, v. 53, n. 4, p. 1139-1174, fall 1986. Disponível em: https://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=12344&context=journal_articles. Acesso em: 30 mar. 2025.

²⁷¹ *Ibid.*

²⁷² STRECK, Lenio Luiz. **Dicionário de hermenêutica**: quarenta temas fundamentais da teoria do direito à luz da crítica hermenêutica do direito. Belo Horizonte: Letramento, 2017.

²⁷³ STRECK, Lenio Luiz. **Jurisdição Constitucional e Hermenêutica**. 1. ed. Revista e ampliada. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

²⁷⁴ *Id.*, 2017.

Por essa razão, quando se trata da observância à Constituição, não se está defendendo a proibição quanto à interpretação,²⁷⁵ mas sim se exigindo respeito ao contexto constitucional no qual as regras e os princípios estão inseridos, de modo que o administrador público não ignore essa realidade para embasar a elaboração, o controle ou até a extinção de uma política pública de acordo com sua consciência.

A Administração Pública Societal, contrária a toda forma de concentração de poder, abre espaço para se pensar numa discricionariedade técnica, uma vez que esta não se sustenta em critérios de oportunidade e conveniência; ao contrário, a decisão do administrador público se baseia em questões técnicas definidas por especialistas.²⁷⁶ Assim, na discricionariedade técnica, sempre que o administrador público não quiser decidir de determinada forma, sobretudo quando existe a participação popular nesse processo, ele deve fundamentar (“dever-poder”) a não aderência à vontade coletiva por questões técnicas, e jamais pessoais.²⁷⁷

Por isso que a utilização da discricionariedade técnica, somada à teoria da decisão conforme a Constituição,²⁷⁸ além de resistir às atitudes patrimonialistas, abusivas e arbitrárias, também fortalece a Administração Pública Societal, pois preserva a participação popular nas decisões referentes aos assuntos coletivos, respeitando, consequentemente, o Estado Democrático de Direito.

Muitas são as formas de exteriorização da participação que a Administração Pública Societal pode acolher, dentre as quais se destaca a experiência em fóruns temáticos, conselhos gestores de políticas públicas e orçamento participativo,²⁷⁹ assim como em sindicatos, partidos políticos, movimentos sociais, escolas, organizações civis, organizações não governamentais²⁸⁰ ou até pela via instrumental

²⁷⁵ Ao estudar a discricionariedade enquanto característica do Positivismo Jurídico, Streck traz a distinção entre a discricionariedade administrativa e a discricionariedade judicial, expondo que, enquanto a primeira possui como referência a prática de um ato autorizado pela lei, a segunda, objeto de preocupação do autor, diante do vazio do ordenamento jurídico, utiliza-se deste espaço para moldar a “vontade” do juiz. STRECK, Lenio Luiz. O que é positivismo afinal? E qual positivismo?

Revista Novos Estudos Jurídicos, v. 24, n. 3, p. 890-902, 2018. Disponível em: <https://vlex.com.br/vid/positivismo-afinal-qual-positivismo-757032801>. Acesso em: 20 mar. 2025.

²⁷⁶ Di Pietro, 2012.

²⁷⁷ BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 13.

²⁷⁸ Streck, 2017.

²⁷⁹ Paula, 2005a.

²⁸⁰ Martinez, 1996.

das audiências públicas, consultas públicas e fóruns de debate.²⁸¹ O fato é que, quanto à participação, por se constituir em parte integrante da realidade social, seu fortalecimento abre margem para a adoção da gestão pública democrática/social.

Assim, a Administração Pública Societal, na perspectiva da gestão pública democrática/social, tenta também “substituir a gestão tecno-burocrática por um gerencialismo mais participativo”,²⁸² uma vez que se vive numa sociedade pluralista, portanto as questões heterogêneas não podem ficar concentradas nas mãos de poucos.²⁸³ Porém, na busca por essa substituição, alguns elementos precisaram ser observados, dentre os quais a elaboração de “[...] uma proposta de reorganização para o aparelho de Estado e uma visão de gestão pública alternativa ao gerencialismo”.²⁸⁴

Então, a Administração Pública Societal se construiu em “[...] alternativa ao modelo gerencial, apresentando a possibilidade de envolver a ampla sociedade no debate sobre políticas públicas com base nos problemas advindos da população”.²⁸⁵ Dessa maneira, a participação não poderia ser entendida como uma concessão²⁸⁶ ou como algo preexistente, mas caberia ao Estado a criação de espaços democráticos e plurais,²⁸⁷ possibilitando o acesso decisório para a população.

Logo, a gestão pública democrática/social se sustenta em quatro eixos centrais, quais seja, a “[...] visão alternativa do desenvolvimento, a concepção participativa e deliberativa de democracia associada à noção de gestão social, o processo de

²⁸¹ CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. O Estado Democrático de Direito como princípio constitucional estruturante do Direito Administrativo: uma análise a partir do paradigma emergente da Administração Pública Democrática. **Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública**, Curitiba, v. 2, n. 2, p. 145-167, jul./dez. 2016. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/rdagp/article/view/1302>. Acesso em: 30 mar. 2025.

²⁸² Paula, 2005a, p. 177.

²⁸³ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Participação popular na Administração Pública. **Revista Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 191, p. 26-39, jan./mar. 1993. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/45639>. Acesso em: 30 mar. 2025.

²⁸⁴ PAULA, Ana Paula Paes de. Administração Pública brasileira: entre o gerencialismo e a gestão social. **RAE**, v. 45, n. 1, jan./mar. 2005b, p. 40. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rae/a/HqKgvKNRvhMmCyxK7jbJz8g/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 30 mar. 2025.

²⁸⁵ RIBAS, João André Nascimento; MEZA, Maria Lucia Figueiredo Gomes de. Os Conselhos Gestores de Políticas Públicas: espaços de consolidação da administração pública societal? **Revista Administração Pública e Gestão Social**, [S. I.], p. 45–54, 2018, p. 46. Disponível em: <https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/5261>. Acesso em: 30 mar. 2025.

²⁸⁶ Demo, 2001.

²⁸⁷ JACOBI, Pedro. **Políticas sociais e ampliação da cidadania**. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2002.

reinvenção político-institucional e o novo perfil do gestor público”,²⁸⁸ chamando-se atenção para este último, visto que, para alcançá-lo, é preciso romper com posturas assistencialistas, caritativas e patrimonialistas.

Nesta direção, Paula²⁸⁹ destaca três dimensões fundamentais para a construção e fortalecimento da gestão pública democrática/social, a saber, a dimensão econômico-financeira, que se relaciona com o âmbito das finanças públicas, a dimensão institucional-administrativa, que envolve as dificuldades de planejamento, controle social e qualificação dos servidores para o desempenho de suas funções, e a dimensão sociopolítica, que compreende as dificuldades já apontadas acerca da relação entre Estado e sociedade, bem como a participação desta última na gestão pública.

Na Administração Pública Societal, o controle social assume o caráter de instrumento de fiscalização das ações estatais e, não menos importantes, configura-se como uma forma de exercício da participação. No entanto, ambos não devem ser confundidos, pois, enquanto “[...] a participação popular ocorre no momento da tomada de decisão pela Administração Pública, [...] o controle social ocorre após esse processo”,²⁹⁰ com vistas a observar se as decisões tomadas respeitaram os anseios do povo e seguiram a previsão legal.

Todavia, na gestão gerencial, o controle social é idealizado como ferramenta eficiente de participação, mas, na realidade, faltam mecanismos para que o viabilizem. Por essa razão, é preciso propugnar uma outra reforma administrativa, com todas as dificuldades que isso representa, uma reforma que se origine dos movimentos sociais, que defenda e reflita sobre maneiras de fortalecer a participação e que saiba dos obstáculos que irá enfrentar, dentre os quais o desinteresse da população em participar diante das barreiras levantadas pelo Estado.²⁹¹ Porém “[...] dizer que não participamos porque nos impedem, não seria propriamente o problema, mas precisamente o ponto de partida. Caso contrário, montaríamos uma miragem assistencialista”, na qual a participação ficaria condicionada à concessão do Estado.

²⁸⁸ OLIVEIRA, Vergílio Cézar da Silva e. Modelos de Administração Pública. In: SANTOS, Gilmar José dos; DAVID, Marcus Vinicius. **Administração pública contemporânea**: política, democracia e gestão. Juiz de Fora: UFJF, 2013, p. 27.

²⁸⁹ Paula, 2005b.

²⁹⁰ Bitencourt; Reck, 2016, p. 99.

²⁹¹ Di Pietro, 1993.

Em vista disso, assim como a gestão gerencial, a gestão pública democrática/social também apresenta limites, como a falta de elaboração de uma proposta nova para a organização do aparelho do Estado e ausência de “[...] estratégia que articule as dimensões econômico-financeira, institucional-administrativa e sociopolítica da gestão pública”.²⁹² Esse reconhecimento é suficiente para aprimorar a Administração Pública Societal e, principalmente, evitar o que ocorreu com os demais modelos de gestão que o Brasil incorporou, pois todos eles surgiram como uma perfeita “proposta salvadora” de superação do modelo de gestão anterior, sem qualquer preocupação com a coerência do projeto político brasileiro.

De todo modo, é inegável que as experiências societais aos poucos estão introduzindo inovações na cultura política e no modo de gerir o interesse público, mas também se sabe que algumas delas demandam reflexão, como “[...] o equilíbrio e as interações entre o Executivo, o Legislativo e os cidadãos; o impacto das novas experiências na qualidade de vida dos cidadãos e na redução das desigualdades”, além da busca por uma nova proposta para a organização administrativa do aparelho de Estado e da interferência da falta de vontade política e dos entraves burocráticos na partilha de poder.²⁹³

No entanto, essas questões não denotam inferioridade da gestão pública democrática/social, tampouco reprimem a consolidação da Administração Pública Societal, pois “[...] não existe um método infalível para que alguém possa chegar, sempre, às melhores decisões sobre todas as coisas, mas pode-se melhorar a capacidade de raciocínio com a prática, o estudo, a crítica, a reflexão”.²⁹⁴ Ou seja, está-se diante de um projeto em construção, que busca, sobretudo, fazer com que os “argonautas da cidadania”²⁹⁵ se tornem conscientes de sua importância no processo participativo e lutem por uma nova forma de encarar os espaços públicos.

Por mais que se observe a continuidade de práticas gerencialistas, inclusive no que se refere à elaboração de políticas públicas, não se deve desistir de um projeto político participativo, que vá além da reforma administrativa, envolvendo o próprio fato

²⁹² Paula, 2005b, p. 178.

²⁹³ *Ibid.*, p. 179.

²⁹⁴ Martinez, 1996, p. 22.

²⁹⁵ Categoria desenvolvida por Liszt que representa os múltiplos atores e organizações da sociedade civil, navegando contra a corrente hegemônica de uma globalização nefasta, e reinventando novas formas de democratização e de construção da cidadania nos níveis local e nacional ao global. VIEIRA, Liszt. **Os argonautas da cidadania**: a sociedade civil na globalização. Rio de Janeiro: Record, 2001.

de não se banalizar a participação como se “fosse algo tendencial, natural, fácil e corriqueiro”,²⁹⁶ encarando-a como primordial para a transformação das relações entre sociedade e Estado.

Para que haja efetivamente o estreitamento da comunicação entre sociedade e Estado, proposta levantada em diversos momentos históricos, inclusive como forma de superar alguns modelos de gestão da Administração Pública, é preciso considerar, antes de mais nada, o respeito às formas de exercício da soberania popular conquistadas com o advento da CRFB/1988.

Assim, conforme demonstrado nesta pesquisa, a Administração Pública Societal, ao promover a defesa da participação popular, possibilita a abertura de um contexto propício para a interferência ativa da sociedade nos acontecimentos públicos. Partindo dessa premissa, já não basta a cidadania representativa como única forma de participação popular, ou seja, a sociedade reclama novas formas de atuação, que ultrapassem intermediários falando em seu nome. Por isso, tendo por base o referencial teórico construído e a análise da problemática desta pesquisa, a Administração Pública Societal, enquanto gestão pública democrática/social, embora se constitua em uma alternativa capaz de romper com as formas de gestão até então utilizadas (patrimonialista, burocrática e gerencial), carece de um instrumento que possibilite participação ativa por parte da sociedade na construção e no controle de políticas públicas. Portanto, a Administração Pública Eletrônica poderia ser uma alternativa hábil de resgate e reinvenção de uma cidadania participativa que tenha a sociedade como protagonista na construção e defesa dos interesses da coletividade no âmbito do Estado Democrático de Direito.

2.4 A sociedade em rede e a Administração Pública Eletrônica no Estado Democrático de Direito

O afastamento da sociedade dos assuntos públicos e, consequentemente, a falta de acesso a informações públicas geraram uma crise de legitimidade política, sobretudo no âmbito da Administração Pública. Assim, o antagonismo entre as expectativas da sociedade e os resultados alcançados causaram um sentimento de insatisfação coletiva e descrédito das pessoas perante o Estado.

²⁹⁶ Demo, 2001, p. 20.

Essa disparidade, denominada por Morin²⁹⁷ de “problematização generalizada”, gera desinteresse pela discussão e pelo exercício da política, fazendo com que, mais uma vez, os assuntos públicos sejam tratados por uma minoria dentro da Administração Pública, e a sociedade se acostume com o cenário de exclusão, troca de favores, engessamento da máquina pública, flexibilização da lei, naturalizando tais posturas, ainda que lhe causem desconforto.

Nesse sentido, a crise se manifesta tanto pelas contradições na sociedade, em suas mais variadas áreas, quanto pelo crescimento das incertezas.²⁹⁸ Ao associar a crise com a Administração Pública, percebe-se que, mesmo perpassando as gestões patrimonialista, burocrática, gerencial, as decisões públicas continuam nas mãos dos administradores públicos, que ignoram a vontade da população e agem conforme suas vontades, causando insegurança e despertando o desejo de se alcançar a gestão democrática/social.

Diante de todo esse quadro de crise, no qual os representantes não conseguem mais satisfazer os anseios dos representados, a Administração Pública defende o discurso da participação popular, mas exclui a população das decisões coletivas; o Estado busca o diálogo com a sociedade, mas suas ações a afastam ainda mais. Some-se isso o descontentamento com o que está posto, associado ao desconhecimento de algo que possa superar esses problemas.

Pois bem, a Administração Pública Eletrônica seria uma opção. Mas como ocorreria seu modo de gestão, tendo em vista esse afastamento entre Estado e sociedade? Por meio dos pilares da sociedade em rede²⁹⁹ ou da denominada cibercultura.³⁰⁰

Para se alcançar a concepção de uma sociedade em rede, Castells aduz que “[...] os sistemas políticos estão mergulhados em uma crise estrutural de legitimidade”,³⁰¹ e isso contribui cada vez mais para o isolamento do cidadão. Associada a esse fator, o autor destaca uma oposição entre a rede e o ser, intitulada por ele de “bipolar”,³⁰² na qual os padrões de comunicação sofrem tensão e, por essa

²⁹⁷ MORIN, Edgar. **Rumo ao abismo?** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2011, p. 28.

²⁹⁸ MORIN, Edgar. **Para onde vai o mundo?** 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2010, p. 23.

²⁹⁹ Castells, 2019.

³⁰⁰ Lévy, 2010.

³⁰¹ CASTELLS, Manuel. **Ruptura:** a crise da democracia liberal. Rio de Janeiro: Zahar, 2018, p. 12.

³⁰² *Ibid.*, p. 93.

razão, quando a comunicação se rompe, surge a alienação entre os grupos sociais e indivíduos, que passam a enxergar o outro como uma ameaça.

Tamanha é a preocupação do autor com esse assunto que, em uma de suas obras, Castells³⁰³ aborda especificamente as causas e consequências da ruptura entre cidadãos e governo, destacando a crise da democracia liberal e tecendo alguns questionamentos, tais como: “qual é a nova ordem que necessariamente deve existir e substituir aquilo que morre? Ou será que estamos numa situação historicamente nova, na qual nós, cada um de nós, devemos assumir a responsabilidade de nossas vidas?”³⁰⁴

Independentemente das respostas, uma vez que estas são específicas para cada sociedade, Castells propõe “[...] a hipótese de que todas as maiores tendências de mudanças em nosso mundo novo e confuso são afins e que podemos entender seu inter-relacionamento”.³⁰⁵ Assim sendo, o autor apostava na análise e no desenvolvimento da teoria como condição de possibilidade para a construção de um mundo diferente e melhor.

Para além de desenvolver uma Administração Pública Eletrônica no Estado Democrático de Direito, é preciso romper com a falácia de que existe um mundo real e outro virtual, como se ambos caminhassem paralelamente e estivessem desconexos um do outro, reconhecendo que se trata de um só mundo, que utiliza o computador e a internet como ferramentas a seu dispor. Até porque Floridi,³⁰⁶ indo ao encontro dessa discussão, desenvolveu o termo “*onlife*”, ou seja, “[...] *to the new experience of a hyperconnected reality within which it is no longer sensible to ask whether one may be online or offline*”.³⁰⁷

Assim, muito se fala que uma coisa deve ser ou “real” ou virtual, que ela não pode, portanto, possuir as duas qualidades ao mesmo tempo”.³⁰⁸ Contudo, o virtual não se contrapõe ao “real”, mas ao atual, de modo que, com a rapidez das informações, o atual está sempre situado no passado, abrindo margem para o que está por vir.

³⁰³ Castells, 2018.

³⁰⁴ *Ibid.*, p. 147.

³⁰⁵ *Id.*, 2019, p. 42.

³⁰⁶ FLORIDI, Luciano. **The onlife manifesto**: being Human in a Hyperconnected Era. [S. l.]: Springer, 2014.

³⁰⁷ *Ibid.*, p. 1.

³⁰⁸ Lévy, 2010, p. 49.

Do mesmo modo, inexiste uma substituição do virtual pelo “real”, mas uma multiplicação de oportunidades referentes a atualizações. Ora, “fala-se menos desde que a escrita foi inventada? Claro que não. [...] A fotografia substitui a pintura? Não, ainda há pintores ativos. [...] O cinema substitui o teatro? De forma alguma”.³⁰⁹ Então, a Administração Pública Eletrônica não se configuraria em algo novo, que substituiria a Administração Pública Societal, mas seria a própria Administração Pública Societal com reconhecimento, respeito e utilização das redes digitais.

O fato é que, para além de ferramentas, as Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) estão impactando a própria condição humana, tornando-se

[...] *environmental forces that are increasingly affecting: 1. our self-conception (who we are); 2. our mutual interactions (how we socialise); 3. our conception of reality (our metaphysics); and 4. our interactions with reality (our agency)*.³¹⁰

Por isso, “devemos levar a tecnologia a sério”,³¹¹ pois, ao serem empregadas em diferentes contextos, as TICs produzem impactos éticos, jurídicos e políticos relevantes – reflexos que, segundo Castells,³¹² estão diretamente ligados ao fato de se viver em uma sociedade em rede.

Assim, “[...] rede é um conjunto de nós interconectados. Nós é o ponto no qual uma curva se entrecorta. Concretamente, o que um nós é depende do tipo de redes concretas” [...] Então, a topologia definida por redes influencia a distância, intensidade e frequência da interação entre dois pontos ou posições sociais, ou seja, se ambos os pontos são nós de uma mesma rede, a proximidade será maior em relação aos que dela não pertencem.

As redes se configuram como teias abertas capazes de se expandir e integrar novos nós, desde que estes consigam se comunicar dentro da rede, mas, para isso, precisam compartilhar os mesmos códigos de comunicação.³¹³ Ora, se no Estado Democrático de Direito a CRFB/1988 inseriu como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil a cidadania, permitindo que seja exercida inclusive de maneira direta, e se a Administração Pública realmente almeja se aproximar da população, poderia se estabelecer um nó interconectado no novo espaço público, o espaço em rede.

³⁰⁹ Lévy, 2010, p. 218.

³¹⁰ Floridi, *op. cit.*, p. 2.

³¹¹ Castells, 2019, p. 42.

³¹² *Ibid.*, p. 566.

³¹³ *Ibid.*

Nesse sentido, “[...] a sociedade em rede, que caracteriza a organização do início do século XXI, é uma estrutura construída ao redor (porém não determinada) pelas redes digitais”.³¹⁴ Embora antes já houvesse outras formas de redes de comunicação, ainda que de maneira rudimentar, “[...] não se pode imaginar, contudo, que em pleno século XXI, na quarta revolução industrial, as estruturas sejam ainda organizadas da mesma maneira”,³¹⁵ mas sim com o auxílio dos computadores e da internet.

Por isso, a chegada das novas tecnologias despertou preocupação acerca de seus reflexos no âmbito do direito, pois, até então, o que se tinha eram redes fragmentadas e, de certa forma, controláveis, do ponto de vista de suas limitações de alcance e rapidez. O direito passa a ser então artificial, contrapondo-se ao direito natural e quebrando toda concepção de que existe algo pré-determinado, ou seja, não é a natureza que determina o homem, mas ele mesmo, por meio de suas ações diárias.

Esse direito artificial está relacionado ao denominado “homem artificial” desenvolvido por Frosini³¹⁶ a partir da concepção de que o consumo das informações advindas com as novas tecnologias não ocorreu de maneira natural, mas, ao contrário, partiu do próprio homem.

*Assistiamo infatti ad un nuovo nascimento, ad un rinascimento della figura interiore dell'uomo nel nostro tempo. Esso, sotto certi aspetti, riprende e sviluppa certi caratteri fisionomici già conosciuti: quelli dell'uomo come essere artificiale, cioè come continua creazione di se stesso, e come essere incompiuto, cioè disponibile a modificazioni e integrazioni nella ricerca della Psua stessa umanità.*³¹⁷

A partir da artificialidade, o homem é encarado como alguém que pode manipular as novas tecnologias e delas subtrair o que for de seu interesse, não mais enquanto um ser apático, mas como transformador de sua realidade. Logo, essas tecnologias se constituem em uma nova forma de poder, tanto político quanto social,³¹⁸ pois não foram produzidas naturalmente, mas sim pelo próprio homem.

³¹⁴ Limberger, 2016, p. 83.

³¹⁵ Santanna, 2022, p. 59.

³¹⁶ FROSINI, Vittorio. **L'uomo artificiale**. Etica e diritto nell'era planetária. Milano: Spirali, 1986.

³¹⁷ *Ibid.*, p. 9-10.

³¹⁸ *Ibid.*

Esse poder político está relacionado à política informacional, na qual Castells³¹⁹ elenca três tendências importantes para o futuro, sendo a primeira a “*recreación del estado local*”,³²⁰ em que as novas tecnologias poderiam contribuir para a participação das pessoas a nível local; a segunda “[...] es la oportunidad que ofrece la comunicación electrónica para incrementar la participación política y la comunicación horizontal entre los ciudadanos”;³²¹ e a terceira, “el desarrollo de la política simbólica y de la movilización em torno a causas no política, se electrónicamente o de outro modo”.³²²

Atentando-se a essa segunda perspectiva, Castells encara as novas tecnologias como oportunidade para interação e debate, que, quando utilizada com cuidado, “[...] los ciudadanos podrían formar, y están formando, sus propias constelaciones políticas y ideológicas, evitando las estructuras establecidas y creando, de este modo, um âmbito político adaptable”.³²³ Assim, com o advento das novas tecnologias, a comunicação em rede assumiu maior alcance e, se até então, dentro da esfera pública, existia uma espécie de poder central (Estado) que ditava as decisões de cima para baixo, por meio das suas mais variadas formas de Administração Pública, isto é rompido a partir da rede digital.

Então, nessa relação piramidal, em cuja base se situava a população e acima ia se elencando aqueles que eram mais próximos do administrador público, até se chegar ao que tinha lugar cativo no topo da pirâmide, com a dinâmica da rede digital isso vai se esvaindo, e todos de alguma forma têm a possibilidade de participar, desembocando numa Administração Pública Eletrônica.

A partir daqui, há dois pontos antagônicos: de um lado, estaria a pirâmide e tudo aquilo que ela traz consigo em termos de mitigação da participação; e de outro, a rede, que, associada com a informação, impediria que as decisões ocorressem de maneira hierarquizada, distribuindo esse poder para órgãos e entidades governamentais ou não, assim como para a população, reconhecendo o que Moreira Neto³²⁴ denominou de “plúrimos centros de comando”.

³¹⁹ CASTELLS, Manuel. **La era de la información**. El poder de la identidade. Madrid: Alianza Editorial, 2003. v. 2.

³²⁰ *Ibid.*, p. 453.

³²¹ *Ibid.*, p. 454.

³²² *Ibid.*, p. 456.

³²³ *Ibid.*, p. 454.

³²⁴ Moreira Neto, 2008, p. 55.

Assim, a população, que até então estabelecia uma relação de subordinação com a Administração Pública, por meio da utilização das novas tecnologias, inserida nas redes digitais, passaria a exercer o papel de colaboradora,³²⁵ atuando e interferindo efetivamente nas decisões da esfera pública.

Lévy³²⁶ corrobora essa ideia ao elaborar a teoria sobre a cibercultura, adentrando nas implicações culturais do desenvolvimento das tecnologias digitais de informação e de comunicação. Nessa dinâmica, o ciberespaço, denominado por Castells de rede, constitui-se em um novo meio de comunicação, que advém da comunicação mundial entre computadores.

Nessa linha de raciocínio, uma das contribuições do autor que poderia ser utilizada na construção de uma Administração Pública Eletrônica gira em torno da “inteligência coletiva”, pois, tendo em vista “[...] seu aspecto participativo, socializante, descompartimentalizante, emancipador”,³²⁷ ela representa “[...] um dos principais motores da cibercultura”.³²⁸ Contudo, quanto maior o desenvolvimento da “inteligência coletiva”, maior a apropriação, por parte de pessoas e grupos, das alterações técnicas e menor a exclusão nesse processo.

Por isso, Lévy insere a “inteligência coletiva” num dualismo de veneno e remédio, pois “[...] é ao mesmo tempo um veneno para aqueles que dela não participam e um remédio para aqueles que mergulham em seus turbilhões e conseguem controlar a própria deriva o meio de suas correntes”.³²⁹ Assim, a “inteligência coletiva” é uma ferramenta da Administração Pública Eletrônica capaz de mobilizar a população a participar nos assuntos públicos.

Para além disso, dentro de uma participação ativa, conectadas pelas redes digitais,³³⁰ as pessoas inevitavelmente interagirão umas com as outras, inclusive de maneira divergente, pois “[...] um receptor de informação, a menos que esteja morto, nunca é passivo. Mesmo sentado na frente de uma televisão sem controle remoto, o destinatário decodifica, interpreta, participa”.³³¹

Nesse sentido, as redes digitais são determinantes para a comunicação entre sociedade e Administração Pública, uma vez que “[...] o cidadão, com o exercício dos

³²⁵ Moreira Neto, 2008.

³²⁶ Lévy, 2010.

³²⁷ *Ibid.*, p. 30.

³²⁸ *Ibid.*, p. 29.

³²⁹ *Ibid.*, p. 30.

³³⁰ Castells, 2019.

³³¹ Lévy, *op. cit.*, p. 81.

direitos fundamentais em rede, não age mais de forma passiva, mas se torna artífice na construção do processo democrático".³³² No mundo, essa é uma realidade desde 2011, assinalada por movimentos sociais, tais como os indignados na Espanha,³³³ que, diante da ausência de lideranças, utilizaram a internet como um espaço autônomo de troca de informações e compartilhamento de sentimentos coletivos de indignação e esperança, construindo uma nova forma de participação cidadã.

Por isso, "[...] a questão fundamental é que esse novo espaço público, o espaço em rede, situado entre os espaços digital e urbano, é um espaço de comunicação autônoma".³³⁴ Portanto, diferentemente da comunicação oral, que não atingia todos, mas apenas grupos de determinada cultura, por isso não se caracterizava enquanto universal, na cibercultura, a participação se dá de maneira intensa, por meio da interatividade em uma escala global, tornando-se universal, porém sem totalidade, uma vez que o discurso não é único.³³⁵

Dessa maneira, por meio dos computadores e das redes, as pessoas, diante de toda diversidade, podem entrar em contato umas com as outras, por isso que, "[...] em vez de se construir com base na identidade do sentido, o novo universal se realiza por imersão. Estamos todos no mesmo banho, no mesmo dilúvio de comunicação".³³⁶ Em razão disso, não pode mais haver uma totalização,³³⁷ uma vez que cada conexão acrescenta heterogeneidade, novas fontes de informação, tornando-se cada vez mais difícil circunscrevê-la ou dominá-la.

Assim, ao mesmo tempo que, na cibercultura, a utilização das redes digitais se ampliou, possibilitando a interação entre todos que a acessavam e, por esse motivo, derrubando a concepção de uma pessoa ou grupo no centro do poder, ocorreu também o reconhecimento de múltiplas opiniões, visões de mundo e, consequentemente, o fortalecimento da cidadania.

Isso porque, "[...] hoy, con el acceso a Internet, cada ciudadano puede establecer, sin salir de su domicilio, una conversación em tiempo real, sin límites em

³³² LIMBERGER, Têmis; BUNCHAFT, Maria Eugenia. **Novas tecnologias, esfera pública e minorias vulneráveis**. Porto Alegre: Liv. do Advogado, 2016, p. 35.

³³³ CASTELLS, Manuel. **Redes de indignação e esperança**: movimentos sociais na era da internet. 2. ed., rev. e atual. São Paulo: Zahar, 2017.

³³⁴ *Ibid.*, p. 16.

³³⁵ Lévy, 2010.

³³⁶ *Ibid.*, p. 122.

³³⁷ *Ibid.*, *loc. cit.*

el espacio o en el número de participantes".³³⁸ A partir dessa realidade, ocorreu o que Pérez Luño³³⁹ denominou de metamorfose da noção de cidadania na era da internet, pois, por mais que a cidadania carregue consigo diversos significados, dependendo do momento histórico, político, social e cultural que se está vivendo, na Administração Pública Eletrônica, ela assumiria um papel interativo, participativo, horizontalizado e direto.

Para abordar a incidência das novas tecnologias no âmbito da política, seja por meio da cidadania participativa ou da representativa, Pérez Luño defende a teledemocracia,³⁴⁰ que no seu sentido forte³⁴¹ designa um sistema que "[...] permite maximizar y optimizar la comunicación directa, sin ningún tipo de mediatizaciones, entre los ciudadanos",³⁴² isto é, a teledemocracia seria uma opção para aproximar Administração Pública e administrados, inclusive no que tange a correções de disfunções presentes na elaboração das normas, por exemplo.

Assim, "[...] la teledemocracia puede contribuir al logro de uno de los más importantes retos de los Estados de derecho de inequívoca orientación democrática: la participación real y consciente de los ciudadanos em el processo legislativo".³⁴³ Para além do processo legislativo exercido pelo Poder Legislativo, estende-se para aquele desenvolvido pelo Poder Executivo, na elaboração de políticas públicas.

Esse reconhecimento poderia garantir maior comprometimento por parte das pessoas, inclusive no respeito e na implementação das leis, "[...] porque parece lógico que quién de forma directa y expressa há manifestado su voluntad de apoyo a um texto legal, se considere comprometido a acatarlo".³⁴⁴ Parte-se do pressuposto de que, se a sociedade participa e dialoga com a Administração Pública por meio das

³³⁸ PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique. *¿Ciberciudadaní@ o ciudadaní@.com?*. Barcelona: Gedisa, 2004, p. 11.

³³⁹ *Ibid.*

³⁴⁰ A discussão da tecnologia no âmbito da democracia é assunto recente, consolidando-se nos anos de 1980 e 1990, sendo a primeira fase da democracia digital contemplada com a expressão "teledemocracia". MASUDA, Yoneji. **La sociedad informatizada**: como sociedad post-industrial. Madrid: Fundesco, 1984. Esse termo foi encarado enquanto uma nova qualidade da democracia, tendo por Norte as tecnologias eletrônicas, no entanto sua contribuição para a democracia teve relação com o que se conseguia fazer à distância, tanto no contato das pessoas umas com as outras como também delas com as autoridades políticas. GOMES, Wilson. **A democracia no mundo digital**: histórias, problemas e temas. São Paulo: Sesc, 2018. Porém, atualmente o termo teledemocracia é criticado por alguns autores, que o atualizaram pelo termo ciberdemocracia, pois este último abrangeia um maior número de ferramentas digitais.

³⁴¹ A teledemocracia, no sentido fraco, designa as contribuições das novas tecnologias para a democracia representativa. Pérez Luño, *op. cit.*

³⁴² *Ibid.*, p. 68.

³⁴³ *Ibid.*, p. 80.

³⁴⁴ *Ibid.*, p. 82.

redes digitais, ela também abre espaço para a efetivação da cidadania participativa contemplada na CRFB/1988.

No entanto, a teledemocracia, no seu sentido forte, também apresenta algumas desvantagens para a coletividade, gerando riscos políticos (a teledemocracia poderia se constituir num veículo de alienação política, perpetuando a comunicação vertical ao invés da horizontal), riscos jurídicos (no processo legislativo, a teledemocracia poderia contribuir para a inserção de funcionários corruptos/*hackers*, que poderiam manipular o processo decisório) e riscos morais (vazio de valores comunitários, devido ao distanciamento físico que a teledemocracia propiciaria).^{345,346}

Por isso, a teledemocracia estimula o exercício da cibercidadania, que no Brasil poderia ser desenvolvida por meio de uma Administração Pública Eletrônica, porém é preciso ficar atento para não cair em uma “[...] *indeseable ciudadanía.com, cuyo titular quede degradado a mero sujeto pasivo de la manipulación de poderes públicos y privados*”.³⁴⁷ Ou seja, a cibercidadania se opõe à cidadania.com, pois, enquanto a primeira se refere à utilização pelas pessoas de maneira consciente e pautada na veracidade do conteúdo compartilhado, a segunda é realizada por aquele que se deixa controlar por qualquer informação, sem se preocupar com seu teor e muito menos com sua cibertransparência.

Assim, a Administração Pública Eletrônica reconhece a importância da cibertransparência, que trabalha no sentido de reduzir a corrupção, disponibilizar informação de maneira clara e pública, facilitando a compreensão das pessoas sobre o seu papel no Poder Público. Portanto, quando o poder estatal faz uso das novas tecnologias para deixar disponível a informação pública na internet, “[...] *permite la participación del ciudadano en los asuntos públicos, propicia el control social y, por consiguiente, la fiscalización del gasto estatal*”,³⁴⁸ ou seja, amplia o leque de oportunidades para a participação popular.

³⁴⁵ Pérez Luño, 2004.

³⁴⁶ PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique. Valores Democraticos y redes sociales. In: PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique; CARRERAS, Francesc de; LIMBERGER, Témis; GONZÁLEZ-TABLAS SASTRE, Rafael. **Construcción Europea y Teledemocracia**. Madrid: Fundación Coloquio Jurídico Europeo, 2013. p. 117-125.

³⁴⁷ *Id.*, 2004, p. 100.

³⁴⁸ LIMBERGER, Témis. El planteamiento de la ciberciudadanía en la doctrina de Pérez Luño y su desarrollo em la cibertransparencia. In: PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique; CARRERAS, Francesc de; LIMBERGER, Témis; GONZÁLEZ-TABLAS SASTRE, Rafael. **Construcción Europea y Teledemocracia**. Madrid: Fundación Coloquio Jurídico Europeo, 2013, p. 277.

Para além disso, “[...] la publicidad y transparencia ofrecen la garantía de una Administración abierta y ponderada. Esos dos principios implican que la actuación de la Administración se llevará a cabo bajo la observación y vigilancia”,³⁴⁹ contribuindo para o fortalecimento do princípio democrático³⁵⁰ e, consequentemente, para o aperfeiçoamento da Administração Pública Eletrônica.

Entretanto, para que haja participação e interação social em âmbito digital, torna-se necessário que a Administração Pública disponibilize instrumentos eletrônicos para acesso do cidadão ao Estado, por meio das plataformas tecnológicas.³⁵¹ Nesse contexto, desde os anos 2000, o Brasil vem reconhecendo algumas ferramentas digitais no âmbito da Administração Pública, objetivando otimizar atividades rotineiras e ampliar a oferta de serviços públicos para toda a sociedade, entre outras iniciativas, com a criação do Comitê Executivo do Governo Eletrônico (Cege) e da Política de Governo Eletrônico para o Poder Executivo³⁵².

Posteriormente, em 2004, também foram definidas algumas diretrizes para o programa gov.,³⁵³ sendo criado o Portal da Transparência, visando promover o acesso da população ao âmbito digital por meio de uma governança integrada.³⁵⁴ Isso possibilitou uma ampliação das formas de fiscalização da Administração Pública por parte da sociedade (controle social), sobretudo por meio da realização de consultas ao Portal da Transparência, que até então eram inviáveis.

Associadas a essas transformações, vivenciadas pelo Brasil até 2016, diversas políticas e iniciativas foram realizadas, dentre as quais se destacam a Lei de Acesso à Informação, Lei nº 12.527/2011³⁵⁵, a lei do Marco Civil da Internet, Lei nº

³⁴⁹ GARCÍA MACHO, Ricardo. El derecho a la información, la publicidad y transparencia en las relaciones entre la administración el ciudadano y el público. In: GARCÍA MACHO, Ricardo (ed.). **Derecho administrativo de la información y administración transparente**. Madrid: Marcial Pons, 2010, p. 34.

³⁵⁰ SOMMERMANN, Karl-Peter. La exigencia de una administración transparente en la perspectiva de los principios de democracia y del estado de derecho. In: GARCÍA MACHO, Ricardo (ed.). **Derecho administrativo de la información y administración transparente**. Madrid: Marcial Pons, 2010.

³⁵¹ Santanna, 2022.

³⁵² MARTINS, Caio; AGUIAR, João Vítor. Governo digital no Brasil: o que é, histórico e evolução. **Sigalei**, [S. l.], 23 set. 2021. Disponível em: <https://www.sigalei.com.br/blog/governo-digital-no-brasil-o-que-e-historico-e-evolucao>. Acesso em: 9 out. 2023.

³⁵³ PORTAL GOV. **Serviços do Governo para você**. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br>. Acesso em: 9 out. 2023.

³⁵⁴ **Portal da Transparência**. Disponível em: <https://www.portaltransparencia.gov.br/>. Acesso em: 9 out. 2023.

³⁵⁵ Brasil, 2011d.

12.965/2014,³⁵⁶ e três decretos que contribuíram para a construção de um novo cenário digital, qual sejam, o Decreto nº 8.638/2016,³⁵⁷ revogado pelo Decreto nº 10.332/2020,³⁵⁸ que fixou a Política de Governança Digital; o Decreto nº 8.777/2016,³⁵⁹ que instituiu a Política de Dados Abertos do Poder Executivo Federal; e o Decreto nº 8.936/2016,³⁶⁰ que instituiu a Plataforma de Cidadania Digital.

Em 2017 e 2018, muitos outros passos foram dados em direção à implementação de um contexto digital, podendo-se mencionar a Lei nº 13.444/2017,³⁶¹ da Identificação Civil Nacional, bem como a Lei nº 13.709/2018,³⁶² modificada posteriormente pela Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais, Lei nº 13.853/2019.³⁶³

Para além disso, em 2018, a vinculação da cidadania participativa, proposta pela CRFB/1988, com as ferramentas digitais resultou na ampliação do texto normativo da LINDB, por meio da Lei nº 13.655, que inseriu três artigos tratando sobre a consulta pública, com destaque para o artigo 29, que possibilitou a realização da

³⁵⁶ BRASIL. Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014. Dispõe sobre princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil. **Diário Oficial da União**: Brasília DF, Seção 1, p. 1, 24 abr. 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l12965.htm. Acesso em: 9 out. 2023.

³⁵⁷ BRASIL. Decreto nº 8.638, de 15 de janeiro de 2016. Revogado pelo decreto nº 10.332 de 28 de abril de 2020. **Diário Oficial da União**: Brasília DF, Seção 1, p. 1, 18 jan. 2016a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8638.htm. Acesso em: 9 out. 2023.

³⁵⁸ BRASIL. Decreto nº 10.332, de 28 de abril de 2020. Dispõe sobre a Estratégia de Governo Digital para o período de 2020 a 2022, no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Brasília DF, Seção 1, p. 6, 29 abr. 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Decreto/D10332.htm#art14. Acesso em: 9 out. 2023.

³⁵⁹ BRASIL. Decreto 8.777, de 11 de maio de 2016b. Institui a Política de Dados Abertos do Poder Executivo federal. **Diário Oficial da União**: Brasília DF, Seção 1, p. 21, 12 maio 2016b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8777.htm. Acesso em: 9 out. 2023.

³⁶⁰ BRASIL. Decreto 8.936, de 19 de dezembro de 2016. Institui a Plataforma de Cidadania Digital e dispõe sobre a oferta dos serviços públicos digitais, no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. **Diário Oficial da União**: Brasília DF, Seção 1, p. 7, 20 dez. 2016c. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8936.htm. Acesso em: 9 out. 2023.

³⁶¹ BRASIL. Lei nº 13.444, de 11 de maio de 2017. Dispõe sobre a Identificação Civil Nacional (ICN). **Diário Oficial da União**: Brasília DF, Seção 1, p. 2, 12 maio 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13444.htm. Acesso em: 18 out. 2023.

³⁶² BRASIL. Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). **Diário Oficial da União**: Brasília DF, Seção 1, p. 59, 15 ago. 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm. Acesso em: 9 out. 2023.

³⁶³ BRASIL. Lei nº 13.853, de 8 de julho de 2019. Altera a Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018, para dispor sobre a proteção de dados pessoais e para criar a Autoridade Nacional de Proteção de Dados; e dá outras providências **Diário Oficial da União**: Brasília DF, Seção 1, p. 1, 9 jul. 2018e. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13853.htm. Acesso em: 9 out. 2023.

consulta pública em qualquer órgão ou poder, para manifestação dos interessados, de modo preferencialmente eletrônico.³⁶⁴

Essa tentativa gradativa de inserção das novas tecnologias no âmbito da Administração Pública desembocou na promulgação da Lei do Governo Digital, Lei nº 14.129, em 29 de março de 2021, que em seu artigo 1º destacou princípios, regras e instrumentos para o Governo digital e o aumento da eficiência pública, especialmente por meio da desburocratização, de inovação, transformação digital e participação do cidadão.³⁶⁵

Entretanto, em que pese a inauguração de uma nova perspectiva, pautada no acesso digital aos serviços públicos, a Lei do Governo Digital visa à eliminação do excesso de trâmite procedural, característico da gestão burocrática e abominável para o modelo gerencial, ao mesmo tempo em que defende a ampliação da participação social na esfera pública, proposição realizada pela Administração Pública Societal, bem como a utilização das ferramentas digitais da Administração Pública Eletrônica.

Ademais, a Lei do Governo Digital estabeleceu para quem sua aplicação é obrigatória, a saber, os órgãos da Administração Pública direta federal, incluindo os Poderes Executivo, Judiciário e Legislativo, além do Tribunal de Contas da União e o Ministério Público da União. Quanto à Administração Pública indireta federal, a lei alcança as empresas públicas e as sociedades de economia mista, suas subsidiárias e controladas, desde que prestem serviço público, bem como as autarquias e as fundações públicas (Artigo 2º, I, II e III).³⁶⁶

Ocorre que, para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, essa normativa não é de aplicação obrigatória, dispondo a lei³⁶⁷ que estes entes ficam livres para optar por realizar atos normativos próprios, podendo utilizar a Lei do Governo Digital como parâmetro, “tratando-se, portanto, de uma Lei Federal e não Nacional”.³⁶⁸ Realizando uma análise um pouco mais cuidadosa, é possível perceber, inclusive, que a nomenclatura “Governo Digital” remete a algo desconexo da Administração Pública Eletrônica, uma vez que o governo se modifica a cada mandato, e o modelo de gestão pautado numa cibercultura/redes se sustenta na própria estrutura do Estado.

³⁶⁴ *Id.*, 2018.

³⁶⁵ Brasil, 2021.

³⁶⁶ *Ibid.*

³⁶⁷ *Ibid.*

³⁶⁸ Santanna, 2022, p. 69.

Portanto, chega-se à reflexão que gira em torno de duas questões: a) até que ponto a não obrigatoriedade de aplicação da Lei do Governo Digital aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, respeitando suas distintas realidades, não abria margem para o ingresso de posturas patrimonialistas, uma vez que fica a critério do administrador público a utilização de ferramentas digitais na prestação dos serviços públicos?; b) a disposição de ferramentas digitais, seja no campo do controle social, da prestação de algum serviço público, ou até mesmo da participação das pessoas na esfera pública, seria suficiente para reconhecer uma Administração Pública Eletrônica no Brasil?

Dessa forma, quando se menciona a construção de uma Administração Pública Eletrônica, “[...] não se trata simplesmente de disponibilizar serviços pela internet, como *downloads* de documentos e formulários e pagamentos eletrônicos. Antes de mais nada, é preciso incorporar novas premissas, novos preceitos de gestão pública”.³⁶⁹ Isso significa uma transformação muito mais profunda que o mero discurso sobre a utilização, por parte da Administração Pública, de ferramentas digitais, ou seja, entre outras coisas, implica o acesso, a preocupação com a neutralidade tecnológica,³⁷⁰ a desmistificação de padrões que foram reproduzidos dentro do Estado enquanto modelo de gestão pública.

Para Gutiérrez,³⁷¹ ainda que haja a abertura de espaços para a participação das pessoas na gestão pública, se o Estado não trabalhar fornecendo meios de minimizar os excluídos digitais e disponibilizar plataformas digitais, mas sim impedir o acesso dos cidadãos de maneira gratuita ou se houver a necessidade de as pessoas se adaptarem ao sistema informativo ou *software* utilizado pelo Estado, ao invés deste utilizar um *software* livre, inexistirá a construção de uma Administração Pública Eletrônica; ao contrário, ocorrerá, mais uma vez, a obstaculização quanto à participação das pessoas na esfera dos bens públicos.

Como se não bastassem as inúmeras formas de exclusão que as novas tecnologias proporcionam, é preciso lidar ainda com o problema da falta de acesso. Em vista disso, de que forma seria possível construir uma Administração Pública

³⁶⁹ Santanna, 2022, p. 21.

³⁷⁰ Entende-se que a Administração Pública Eletrônica não pode estar limitada ou vinculada a uma única plataforma (*software*), uma vez que deve alcançar todos os cidadãos com independência. *Ibid.*, p. 78.

³⁷¹ GUTIÉRREZ, Rubén Martínez. **Administración pública electrónica**. Pamplona: Thomson Reuters, 2009.

Eletrônica sustentada na cidadania participativa da CRFB/1988 e nas ferramentas digitais se uma parcela da sociedade não tem nem mesmo acesso à internet?

A questão é que o fato de reconhecer essas dificuldades não constitui motivo para se abandonar a luta por uma Administração Pública mais inclusiva, participativa, democrática e aberta às novas tecnologias. Ora, quando o telefone surgiu, ocorreu o mesmo debate em termos de acessibilidade e, por mais que apenas um quarto da humanidade tivesse acesso ao aparelho, “[...] isso não constitui um argumento contra ele”.³⁷² Então, da mesma forma, não é porque nem todos têm acesso à internet que isso seria fundamento para uma condenação da cibercultura/rede.³⁷³

Evidentemente, a cibercultura/rede não será capaz de resolver todos os problemas existentes na vida das pessoas. “Nem o rock nem a música pop resolveram o problema da miséria ou da fome no mundo. Mas isso seria razão para ‘ser contra?’.”³⁷⁴ Essa ideia distorcida de que seria possível criar uma espécie de mundo perfeito na rede, sem violação de direitos, injustiças ou mitigação da participação popular já não cabe mais, afinal a internet não é espaço neutro.³⁷⁵ Assim, ainda que a utilização de ferramentas digitais pela Administração Pública Eletrônica possibilite a ampliação dos espaços participativos, não se pode ignorar que o manuseio destas é realizado pelo ser humano.

Então, nem tudo que é realizado com o auxílio das redes digitais é bom.³⁷⁶ “Isso seria tão absurdo quanto supor que todos os filmes sejam excelentes. Peço apenas que permaneçamos abertos, benevolentes, receptivos em relação à novidade”.³⁷⁷ Porque “*the internet was first hailed as genuinely democratic technology and ultimate enabler of democracy. It is now often perceived as a major threat to democracy*”.³⁷⁸

Assim como historicamente sentiu-se a necessidade, por diferentes motivos, de se instaurar um novo modelo de gestão administrativa a cada insatisfação com o

³⁷² Lévy, 2010, p. 13.

³⁷³ *Ibid.*

³⁷⁴ *Ibid.*, p. 11.

³⁷⁵ LIMBERGER, Têmis; BUNCHAFT, Maria Eugenia. **Novas tecnologias, esfera pública e minorias vulneráveis**. Porto Alegre: Liv. do Advogado, 2016.

³⁷⁶ *Ibid.*

³⁷⁷ Lévy, *op. cit.*, p. 12.

³⁷⁸ DJEFFAL, Christian. **AI, Democracy and the law**. In: SUDMANN, Andreas (org.). *The democratization of artificial intelligence. Net politics in the era of learning algorithms*. Bielefeld: transcript, 2019, p. 255. Disponível em:

<a href="https://www.degruyterbrill.com/document/doi/10.1515/9783839447192-016/html?srsltid=AfmBOopUOqMp32T4bVqjWfZvDWTFQOKSzSxyRrM5VW9k5MpV2oxKQV2. Acesso em: 14 jun. 2025.

anterior, chegou o momento de, diante das transformações que a cibercultura/rede trouxeram para a vida em sociedade, reconhecer as vantagens que as ferramentas digitais, associadas à incorporação de uma cidadania participativa, poderiam oferecer para a esfera pública, inaugurando a Administração Pública Eletrônica.

A fonte de inspiração para que não se perca a esperança na construção de uma nova forma de gerir os bens públicos, tendo o auxílio das ferramentas digitais, é encontrada em Hessel, na sua obra *Indignaos*³⁷⁹, uma vez que é preciso lutar sem violência por uma Administração Pública mais justa, democrática, participativa, aberta à cibercultura/rede, a fim de que se visualize no futuro “*una sociedad de la que podamos estar orgullosos*”³⁸⁰.

O fato é que se está diante de muitas transformações, que, de forma rápida, alteram a vida das pessoas, tanto no âmbito individual quanto no coletivo. Isso tem gerado muitas consequências negativas, mas também muitos benefícios, como é o caso da luta por uma Administração Pública Eletrônica próxima aos cidadãos. Porém, essas mudanças tendem a despertar medo ou resistência na população, e isso se deve, segundo Floridi,³⁸¹ ao fato de que

[...] we grasp reality through concepts, so, when reality changes too quickly and dramatically, as it is happening nowadays because of ICTs, we are conceptually wrong-footed. It is a widespread impression that our current conceptual toolbox is no longer fitted to address new ICT-related challenges. This is not only a problem in itself. It is also a risk, because the lack of a clear conceptual grasp of our present time may easily lead to negative projections about the future: we fear and reject what we fail to semantize.³⁸²

Por isso, torna-se necessário considerar que, na trajetória pela construção de uma Administração Pública Eletrônica, muitos desafios estão por vir. No entanto, é preciso resistir, e o motivo fundamental da resistência é a indignação. Ora, “*vivimos em una interconectividad como no ha existido jamás. Pero en este mundo hay cosas insoportables. Para verlo, debemos observar bien, buscar*”³⁸³ ou seja, por meio de um olhar atento para as coisas que acontecem ao seu redor, as pessoas conseguirão identificar os problemas e as possíveis alternativas para solucioná-los.

³⁷⁹ HESSEL, Stéphane. *¡Indignaos!*: un alegato contra la indiferencia y a favor de la insurrección pacífica. Barcelona: Destino, 2011.

³⁸⁰ *Ibid.*, p. 12.

³⁸¹ Floridi, 2014.

³⁸² *Ibid.*, p. 3.

³⁸³ Hessel, *op. cit.*, p. 31.

Diante de uma sociedade que não se sente representada por seus governantes eleitos, que se encontra em constante insatisfação com a corrupção e o nepotismo (Administração Pública Patrimonialista), com o engessamento da máquina pública (Administração Pública Burocrática) e, consequentemente, com a flexibilização de direitos, que dá abertura para a violação do princípio da legalidade (Administração Pública Gerencial), torna-se necessário, conforme visto, a reflexão sobre alternativas para um outro modelo de gestão. É preciso uma Administração Pública que respeite a cidadania participativa elencada na CRFB/1988 como uma forma de exercício da soberania popular (Administração Pública Societal) e também que se ajuste e reconheça as contribuições que a cibercultura/rede pode oferecer para a ampliação dos espaços participativos, no que tange a questões da esfera pública, ou seja, uma Administração Pública Eletrônica.

No entanto, em que pese a construção da Administração Pública Democrática/Social e o avanço da Administração Pública Eletrônica, a participação popular ainda se encontra mitigada em diversos setores, sobretudo no âmbito da assistência social. Isso porque, embora a Lei nº 13.655/2018, que alterou o Decreto-Lei nº 4.657/1942, tenha introduzido em seu artigo 29 a possibilidade de utilização da consulta pública eletrônica na elaboração de atos normativos pela Administração Pública, essa diretriz não foi incorporada ao Sistema de Gestão de atos normativos do SUAS.³⁸⁴ Elaborada em 2001, pelo Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome em parceria com a SNAS, a plataforma foi concebida como um instrumento centralizador dos atos normativos federais e anunciada como um canal de consulta pública. No entanto, não permite qualquer forma de participação popular no processo de elaboração dos atos normativos federais do SUAS, ficando o acesso restrito à Administração Pública. Assim, o que se denomina “consulta pública” limita-se, de fato, à simples visualização dos atos já editados, sem espaço para contribuição, debate ou modificação por parte da população.

Por essa razão, torna-se fundamental avançar na construção de uma Administração Pública societal/eletrônica que incorpore de forma efetiva a cidadania participativa, especialmente no processo de elaboração dos atos normativos federais – com ênfase no SUAS, foco desta tese –, ao mesmo tempo em que integra as

³⁸⁴ Gestão de Atos Normativos do SUAS. Disponível em: https://aplicacoes.mds.gov.br/snas/regulacao/atos_normativos.php. Acesso em: 17 maio 2024.

ferramentas oferecidas pela cibercultura/redes como meios de ampliação e fortalecimento da esfera pública. Logo, o próximo capítulo partirá da problemática de pesquisa, ou seja, sob quais condições a utilização da consulta pública eletrônica da LINDB, na edição dos atos normativos federais do SUAS, constitui-se em pressuposto para o fortalecimento da cidadania participativa digital na Administração Pública brasileira. A partir disso, será estudada a ausência de participação popular no processo de edição e consulta dos atos normativos federais do SUAS à luz da Sociedade da Informação.

3 A AUSÊNCIA DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PROCESSO DE EDIÇÃO E CONSULTA DOS ATOS NORMATIVOS FEDERAIS DO SUAS À LUZ DA SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO

3.1 Algumas premissas desta construção

A trajetória da assistência social no Brasil foi marcada por atos de caridade, clientelismo e filantropia, portanto as ações do Estado, além de isoladas e fragmentadas, não continham nenhum caráter obrigacional. Por essa razão, dificilmente as pessoas recorriam à ajuda estatal, uma vez que relacionavam suas práticas a meros atos de favor e, por isso, não reivindicavam a concretização de seus direitos.

Então, além de ser destinada apenas para pessoas em situação de pobreza, a assistência social era utilizada nos discursos políticos como ferramenta para angariar votos. Descolada de qualquer pretensão quanto à elaboração de programas ou serviços prestados de maneira contínua, a assistência social, pelo contrário, mudava sua face a cada troca de governo.

Com a promulgação da CRFB/1988,³⁸⁵ a assistência social passou a ser reconhecida não mais como ato de benevolência do Estado, mas como direito de todas as pessoas que dela necessitem, imprimindo uma transformação no ordenamento jurídico brasileiro. Tanto que, em 1993, foi elaborada a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro,³⁸⁶ que dispôs sobre a organização da assistência social, sendo alterada posteriormente pela Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011,³⁸⁷ a partir da qual as pessoas assumiriam a posição de sujeitos de direitos, e o Estado se responsabilizaria pela efetivação destes.

Entretanto, mesmo após a consolidação desses instrumentos jurídicos, no Brasil, a assistência social não rompeu com as práticas assistencialistas, mas sim, de maneira antagônica, perpetuou-as num ciclo infinito de violação de direitos, ainda que

³⁸⁵ Brasil, 1988d.

³⁸⁶ BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, Seção, 1, p. 18769, 8 dez. 1993. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8742.htm. Acesso em: 20 nov. 2023.

³⁸⁷ BRASIL. Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, Seção 1, p. 7 jul. 2011c. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/lei/l12435.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12435.htm). Acesso em: 20 nov. 2023.

juridicamente se apresentasse uma outra realidade. O debate em torno desse problema perdurou durante anos seguidos, ao longo dos quais os profissionais do serviço social, do direito e também de outras áreas reivindicaram respeito aos parâmetros da CRFB/1988.

Assim, em 2003, foi realizada a IV Conferência Nacional de Assistência Social, com o tema “Assistência Social como Política de Inclusão: uma Nova Agenda para a Cidadania - Loas 10 anos”,³⁸⁸ tendo como pauta a construção de novos caminhos capazes de efetivar a CRFB/1988 e a Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), isto é, consolidar a assistência social enquanto direito no Brasil. Para isso, após discussões e deliberações envolvendo representantes de entidades governamentais e da sociedade civil, conselheiros, profissionais de diversas áreas e a população, foi implantado o Sistema Único de Assistência Social³⁸⁹ em todo o país.

Tendo em vista a carência de uma política pública que estruturasse tudo que o SUAS trazia consigo, em 2004, o MDS, juntamente com outros órgãos, decidiu elaborar, aprovar e tornar pública a PNAS, por meio da Resolução nº 145/2004,³⁹⁰ com vistas a construir a base para a reestruturação da assistência social no Brasil.

Nessa esteira de direitos, nos anos seguintes, houve a elaboração de diversas normativas, tais como a Resolução nº 130/2005,³⁹¹ que criou a Norma Operacional Básica (NOB) responsável pela construção das bases do SUAS no Brasil, revogada em 2012 pela Resolução nº 33,³⁹² a Resolução nº 269/2006,³⁹³ que instituiu a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos (NOB/RH), capacitando os profissionais

³⁸⁸ Brasil, 2003.

³⁸⁹ **Gestão de Atos Normativos do SUAS.** Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/assistencia-social/gestao-do-suas>. Acesso em: 20 nov. 2023.

³⁹⁰ Brasil, 2004.

³⁹¹ BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução nº 130, de 15 de julho de 2005. Dispõe sobre a Norma Operacional Básica. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 25 jul. 2005. Disponível em: <https://www.mpac.mp.br/wp-content/uploads/Norma-Operacional-Basica-SUAS-1.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2023.

³⁹² BRASIL. Resolução nº 33, de 12 de dezembro de 2012. Dispõe sobre a Norma Operacional Básica. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 3 jan. 2013. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/public/NOBSUAS_2012.pdf. Acesso em: 20 nov. 2023.

³⁹³ BRASIL. Resolução nº 269, de 13 de dezembro de 2006. Dispõe sobre a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 26 dez. 2006. Disponível em <https://www.social.go.gov.br/files/arquivos-migrados/54ea65997b6c44c14aa59c27bc4946a1.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2023.

da área; e a Resolução nº 109/2009,³⁹⁴ atualizada em 2013, que estabeleceu a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, organizando e elencando os serviços a partir de seu grau de complexidade.

Em que pesem esses mecanismos que trabalham em prol do reconhecimento da assistência social como política pública, muitos desafios precisam ser enfrentados, sobretudo no que diz respeito à participação da sociedade na luta pela efetivação de direitos. Diante disso, o SUAS elencou uma série de ferramentas responsáveis pela realização do controle social, dentre as quais se destacam os Conselhos e as Conferências, porém, ainda que ambos pudessem ser utilizados na deliberação, gestão e concretização de serviços e programas da PNAS, ocorreu certa dificuldade quanto ao preenchimento desses espaços.

Na tentativa de incentivar o acesso das pessoas nas atividades da assistência social e estimulado pela crescente utilização dos meios digitais na sociedade em rede/cibercultura, em 2020, o MDS, por meio da SNAS, lançou o Sistema de Gestão de Atos Normativos.³⁹⁵ A intenção era concentrar em um só lugar as regulações relacionadas às atividades do SUAS e da PNAS publicadas a partir de 2001, facilitando a consulta de todos, especialmente dos usuários, no entanto, com relação à participação popular, nada foi mencionado.

Portanto, o presente capítulo, que busca estudar a consolidação do SUAS no Brasil e o processo de edição de seus Atos Normativos Federais, será desenvolvido a partir de quatro sessões: a) o processo democrático de consolidação do SUAS e da PNAS no Brasil; b) a gestão de atos normativos federais do SUAS como uma ferramenta de consulta pública; e c) panorama da consulta pública da LINDB na edição dos atos normativos federais do SUAS, nos municípios do Vale do Rio dos Sinos.

³⁹⁴ BRASIL. Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009. Dispõe sobre a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. **Diário Oficial da União**: Brasília, 25 nov. 2009 Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/public/resolucao_CNAS_N109_%202009.pdf. Acesso em: 20 nov. 2023. A resolução nº 109 foi atualizada pela resolução nº 13 do CNAS. BRASIL. Resolução nº 13, de 13 de maio de 2014. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 14 maio 2014. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/tipificacao.pdf. Acesso em: 20 nov. 2023.

³⁹⁵ **Gestão de Atos Normativos do SUAS**. Brasília. Disponível em: https://aplicacoes.mds.gov.br/snas/regulacao/atos_normativos.php. Acesso em: 17 maio 2024.

3.2 O processo democrático de consolidação do SUAS e da PNAS no Brasil

No Brasil, a assistência social passou por diversas transformações. Dessa forma, embora não seja o objetivo deste capítulo tratar especificamente sobre sua história, torna-se necessário contextualizar brevemente este cenário³⁹⁶ sob o risco de não compreender a dimensão da consolidação do SUAS por meio do processo democrático.

Por esse motivo, a CRFB/1988 é o marco divisor da trajetória da assistência social no Brasil, uma vez que, até 1988, esta era reconhecida por ações clientelistas, pautadas no voluntariado e na benevolência dos particulares e das instituições religiosas, realidade muito presente até 1930, quando o Estado não tinha nenhuma responsabilização para com essa área³⁹⁷ e os destinatários eram exclusivamente as pessoas pobres.

Isso se deu porque, até 1930, a pobreza não era encarada como expressão da questão social ou enquanto um problema estrutural; ao contrário, era atribuída ao indivíduo, por meio do discurso da “disfunção pessoal”³⁹⁸ e, por essa razão, de imediato sistematizada como caso de polícia, cabendo ao Estado atuar por meio de seus aparelhos repressivos, no intuito de “proteger” a sociedade.

Algumas questões merecem atenção, uma das quais se apoia na concepção de que é inviável superar as condições de pobreza de uma sociedade sem questionar os mecanismos que o Estado utiliza para legitimar essa realidade. E a segunda, também preocupante, é que, até 1930, a assistência social era reduzida especificamente a pessoas financeiramente pobres.³⁹⁹ Assim, não era qualquer pessoa que podia desfrutar das “iniciativas espontâneas da ‘boa’ sociedade”,⁴⁰⁰ mas somente aquelas reconhecidas como necessitadas e desamparadas.

³⁹⁶ As obras publicadas antes de 2018 foram utilizadas neste capítulo por dois motivos: i) por se tratar de clássicos da área e por sua relevância para a temática; ii) por não estarem ultrapassadas, uma vez que os assuntos por elas abordados não se modificaram com o passar do tempo (trajetória da assistência social, por exemplo).

³⁹⁷ STUCH, Carolina Gabas. O reconhecimento do direito à assistência social. In: OLIVINDO, Karoline Aires Ferreira; ALVES, Sandra Maria Campos; ALBUQUERQUE, Simone Aparecida. **Olhares sobre o direito à assistência social**. Brasília, DF: Fiocruz, 2015. p.107-124.

³⁹⁸ SPOSATI, Aldaiza de Oliveira; BONETTI, Dilsea Adeodata; YASBEK, Maria Carmelita; FALCÃO, Maria do Carmo B. Carvalho. **Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras: uma questão em análise**. 12. ed. São Paulo: Cortez, 2018.

³⁹⁹ RAICHELIS, Raquel. **Esfera pública e Conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática**. 7. ed. São Paulo, Cortez, 2015.

⁴⁰⁰ *Ibid.*, p. 126.

Essa “forma seletiva e discriminada de atenção a um segmento da população”,⁴⁰¹ qual seja, o mais pauperizado e espoliado, reproduzia uma imagem distorcida, na qual se culpabilizava a pessoa por estar nesta condição de privação; ao invés de o Estado lhes oportunizar meios de exercerem seu direito à cidadania, ele as estigmatizava e humilhava, impossibilitando o processo de promoção social.⁴⁰²

Em decorrência disso, na Constituição Federal de 1934⁴⁰³ e na de 1937,⁴⁰⁴ o Estado começou a atuar de maneira subsidiária às ações privadas, por meio de mecanismos de incentivo, sem qualquer dever de proteção social universal ou responsabilidade quanto à prestação de serviços socioassistenciais,⁴⁰⁵ ou seja, continuava isento de deveres, e o cidadão de direitos. Entretanto, por meio dessa postura minimamente ativa, começaram a surgir órgãos dentro da assistência social que traziam a defesa do bem comum, mas, na realidade, continuavam reproduzindo a realidade excludente.

Um exemplo disso foi a elaboração, em 1938, pelo então presidente da República, Getúlio Vargas, do Conselho Nacional de Serviço Social, vinculado ao Ministério da Educação e Saúde, que, por meio do Decreto-Lei nº 525,⁴⁰⁶ fixava a base da organização do serviço social em todo o país. Ainda que em seu texto o decreto trouxesse o Conselho como ferramenta de superação das práticas caritativas, seus efeitos práticos foram restritos,⁴⁰⁷ uma vez que se configurou muito mais como aparato de manipulação de verbas públicas do que como organismo atuante em prol dos direitos socioassistenciais.

Percebe-se que a assistência social começava a ser encarada pelo Estado, embora de maneira tímida, distorcida e em prol de seus interesses pessoais, pelo fato de que, nesse momento histórico, conforme mencionado no segundo capítulo, a Administração Pública buscava a implementação do modelo burocrático de gestão,

⁴⁰¹ SPOSATI, Aldaiza; FALCÃO, Maria do Carmo; FLEURY, Sônia Maria Teixeira. **Os direitos (dos desassistidos) sociais.** 7. ed. São Paulo: Cortez, 2015, p. 17.

⁴⁰² RUIZ, Isabela. **A construção jurídica do Sistema Único de Assistência Social.** Belo Horizonte: Fórum, 2023.

⁴⁰³ Brasil, 1934.

⁴⁰⁴ *Id.*, 1937.

⁴⁰⁵ Stuch, 2015.

⁴⁰⁶ BRASIL. Decreto-lei nº 525, de 1º de julho de 1938. Institui o Conselho Nacional de Serviço Social e fixa as bases da organização do serviço social em todo o país. **Diário Oficial da União:** Brasília: DF, p. 13384, 15 jul. 1938. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-525-1-julho-1938-358399-norma-pe.html>. Acesso em: 20 nov. 2023.

⁴⁰⁷ Ruiz, *op. cit.*

mas continuava reproduzindo posturas de uma gestão patrimonialista, hierarquizada, desvinculada do direito e do projeto coletivo de mudança social.

Avançando um pouco mais, em 1942, foi criada a primeira grande instituição de assistência social, denominada Legião Brasileira de Assistência. Como não é de se estranhar, mais uma vez o Estado projetou nas primeiras-damas da República a competência para atender, de maneira isolada, às ocorrências relacionadas a calamidades pontuais e urgentes, sendo Darci Vargas a primeira a desenvolver esta tarefa.⁴⁰⁸ Simbiose entre a iniciativa privada e pública, fortalecimento da concepção caritativa e tratamento focado nas classes subalternas foram as principais marcas que a Legião Brasileira da Assistência Social trouxe consigo,⁴⁰⁹ ficando a sociedade dependente da benevolência das pessoas ou da ação do Estado, por meio do primeiro-damismo.

Sendo assim, a Constituição Federal de 1946⁴¹⁰ perpetuou o mesmo cenário; por mais que nas décadas de 50 e 60 houvesse preocupação com a ampliação das políticas sociais, tendo em vista a maior intervenção do Estado, no campo da assistência social, porém, nada foi alterado.⁴¹¹ Então, a assistência social continuava se resumindo “[...] às atividades de plantão, encaminhamento, ajuda individualizada, atendimento a emergências ou calamidades públicas”,⁴¹² e o profissional desenvolvia seu trabalho de maneira paternalista, ou seja, a “[...] assistente social era aquela moça boazinha que o governo pagava para ter dó dos pobres”.⁴¹³

Nesse sentido, a expectativa de mudança na esfera da assistência social começou a ocorrer nos anos 80. Assim, por um lado, se houve propagação negativa desse período com a década perdida,⁴¹⁴ por outro, emergiam as conquistas democráticas, em função das lutas sociais e da promulgação da CRFB em 1988.

Acompanhando essas transformações, a assistência social começou a ganhar visibilidade, sobretudo quanto ao “[...] reconhecimento de suas possibilidades de ação a nível de restituição da cidadania”, inclusive oportunizando adentrar na cultura dos

⁴⁰⁸ Ruiz, 2023.

⁴⁰⁹ Sposati *et al.*, 2018.

⁴¹⁰ Brasil, 1946.

⁴¹¹ Sposati *et al.*, *op. cit.*

⁴¹² SPOSATI, Aldaiza de Oliveira. **Carta tema: assistência social no Brasil 1983-1990.** 2. ed. São Paulo: Cortez, 1995, p. 19.

⁴¹³ ESTEVÃO, Ana Maria Ramos. **O que é serviço social.** 3. ed. São Paulo: Brasiliense, 1985, p. 7.

⁴¹⁴ BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social: fundamentos e história.** São Paulo: Cortez, 2011.

excluídos.⁴¹⁵ No entanto, embora a CRFB/1988 tenha incorporado a assistência social como um direito, compondo o tripé da seguridade social ao lado da saúde e previdência (artigo 194),⁴¹⁶ o texto constitucional não garantiu seu acesso enquanto política pública.

Então, o Estado passou a assumir a responsabilidade pública obrigatória perante todas as pessoas (artigo 203),⁴¹⁷ ao reconhecer a assistência social enquanto um direito social (artigo 6º),⁴¹⁸ fixando inclusive seus objetivos no texto constitucional (artigo 203, I ao V),⁴¹⁹ porém, não desenvolveu qualquer política pública capaz de concretizar as conquistas elencadas na CRFB/1988.⁴²⁰ Ou seja, isso caracterizou um antagonismo, uma vez que sem a organização de ideais e programas, tornava-se difícil colocar em prática os direitos sociais demandados pela sociedade e previstos na Constituição.

Por outro lado, o fato de a CRFB/1988 ter reconhecido a assistência social como direito significou uma importante conquista democrática, uma vez que abriu a “[...] oportunidade, pelo menos legalmente, para a assistência social superar o status de ajuda filantrópica, para se tornar uma política pública de proteção social”.⁴²¹ Nesse contexto, a CRFB/1988 ofereceu terreno propício para que a assistência social, sustentada nos pilares constitucionais, fosse capaz de construir uma política pública pautada no valor da dignidade da pessoa humana.

⁴¹⁵ Sposati, 1995, p. 20.

⁴¹⁶ Art. 194. A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social. Brasil, 1988.

⁴¹⁷ Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos: I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; II - o amparo às crianças e adolescentes carentes; III - a promoção da integração ao mercado de trabalho; IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei. VI - a redução da vulnerabilidade socioeconômica de famílias em situação de pobreza ou de extrema pobreza. *Ibid.*

⁴¹⁸ Art. 6º. São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição. *Ibid.*

⁴¹⁹ *Ibid.*

⁴²⁰ Raichelis, 2015.

⁴²¹ BOSCHETTI, Ivanete. As Forças de Apoio e Oposição à Primeira Proposta de Regulamentação da Assistência Social no Brasil. In: UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA. **Cadernos do Universidade de Brasília** – UnB: CEAM, NEPPoS, Conflitos de Interesses e a Regulamentação da Política de Assistência Social. Brasília: UnB, 2002. p. 48-79.

Destinada a quem dela necessitar, independente de contribuição, a assistência social, a partir da CRFB/1988, assumiu um caráter universal, não estando mais focada em critérios de pobreza, mas sim de vulnerabilidade social. Entretanto, isso por si só não foi capaz de produzir efeitos imediatos na realidade, uma vez que a concretização depende de “[...] normas de processo e de gestão governamental que lhe imprimam sentido real”,⁴²² isto é, necessita do engajamento dos responsáveis por sua aplicação.

Dessa forma, ocorreu uma forte resistência quanto à transformação da assistência social em política pública no Brasil. Isso porque tal postura representava uma mudança no campo da proteção social, exigindo o rompimento com a cultura da benevolência, da filantropia e do favor,⁴²³ totalmente contrária à responsabilidade do Estado.

Superar todos esses obstáculos foi um desafio assumido pela CRFB/1988, de modo que, formalmente, a assistência social foi elencada como direito de todos e dever do Estado, mas, materialmente, continuou sendo tratada como sinônimo de favor, ajuda, bondade do governo, e a sociedade, consequentemente, permaneceu na condição de pedinte. Estevão externa essa preocupação ao afirmar que, mesmo com a promulgação da CRFB/1988, o brasileiro não se sentiu cidadão no exercício de seus direitos, pois continuou “[...] se colocando na posição daquele que vai pedir um favor e depende da boa vontade de quem o atende”,⁴²⁴ ou seja, aqui, assim como mencionado no primeiro capítulo, o Estado se tornou Democrático e Social de Direito, mas a sociedade não se apropriou do seu status de cidadão, tampouco encarou a assistência social como direito.

Por essa razão, seguindo as diretrizes constitucionais, em 1993, foi elaborada a Lei nº 8.742, denominada Loas. Além de enfatizar, mais uma vez, a assistência social como direito, a lei definiu ainda princípios (artigo 4º, I ao V),⁴²⁵ diretrizes (artigo

⁴²² Stuch, 2015, p. 114.

⁴²³ GUTIERRES, Kellen Alves. **Sistema Único de Assistência Social- SUAS:** caminhos de uma construção. São Paulo: Cortez, 2019.

⁴²⁴ Estevão, 1985, p. 60.

⁴²⁵ Art. 4º. A assistência social rege-se pelos seguintes princípios: I - supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica; II - universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas; III - respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade; IV - igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais; V - divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão. Brasil, 1993.

5º, I ao III), competências (artigo 12 ao 15), gestão (artigo 6º) e financiamento (artigo 27), buscando torná-la política pública de Estado. Ou seja, começou-se a desenhar, dentro da assistência social, um cenário diferente de tudo que se praticava antes da CRFB/1988, tanto que existia agora a exigência de ela ser praticada por meio de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, almejando garantir o atendimento de todos que dela necessitassem.

Ao analisar a transformação que a CRFB/1988 e a Loas imprimiram no campo da assistência social, Sposati⁴²⁶ destaca três mudanças necessárias que poderiam contribuir para efetivação do modelo brasileiro de proteção social. A primeira se relaciona com a responsabilidade do Estado perante suas ações, isso significa o rompimento com tudo que foi praticado até o momento, construindo assim um Estado forte e comprometido com a sociedade. A segunda, por sua vez, diz respeito à sintonia que a política de assistência social deveria ter com a CRFB/1988, colocando em prática a ação estatal planejada e indo ao encontro do Estado Democrático e Social de Direito. Por fim, a terceira e última mudança seria a necessária ruptura com modelos unilaterais e autoritários de gestão no âmbito da Administração Pública, ampliando assim os espaços públicos para a participação popular.

Em que pese todo esse esforço para desenvolver uma política pública no âmbito da assistência social, tornando-a direito de todos e dever do Estado, a Loas continuou sendo utilizada como instrumento de reprodução do assistencialismo. No entanto, a Loas não possui relação com a assistência social conservadora e hierarquizada, ou seja, “[...] não é consanguínea com ações compensatórias. Nela, a transfusão com este tipo de sangue entra em choque. Seu tipo sanguíneo combina com proteção, segurança social, seguridade social. Vamos parar de tentar matá-la”.

⁴²⁷

Por esse motivo, visando alterar o cenário antagônico que se instaurava no Brasil ao fim da década de 1980 e início de 1990, em que, de um lado, a CRFB/1988 e a Loas garantiam a assistência social como direito e, de outro, continuavam a se reproduzir posturas assistencialistas, em 1997 e 1998, foram elaboradas a

⁴²⁶ SPOSATI, Aldaiza de Oliveira. *Modelo brasileiro de proteção não contributiva: concepções fundantes*. In: BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília: Unesco, 2009. p. 13-56.

⁴²⁷ SPOSATI, Aldaiza de Oliveira. **A menina LOAS**: um processo de construção da assistência social. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2018, p. 13.

NOB/1997,⁴²⁸ por meio da Resolução nº 204/1997, e a NOB/1998,⁴²⁹ por meio da resolução nº 207/1998. Assim, enquanto a primeira buscava concretizar as diretrizes da Loas, trazer definições de sistema descentralizado e participativo, ampliar as competências do governo Federal, Estadual e Municipal, bem como instituir a exigência de Conselhos, a segunda aprovava por unanimidade a primeira Política Nacional de Assistência Social no Brasil, além de diferenciar serviços e programas, projetos, ampliar atribuições dos Conselhos de Assistência Social e criar espaços de negociação e pactuação por meio das Comissões Intergestores Bipartites⁴³⁰ e Tripartites.⁴³¹

Muitas outras resoluções foram editadas e Conferências realizadas no âmbito da assistência social após 1998, todas tentando de algum modo materializar o cenário democrático que a CRFB/1988 defendia e fortalecer a PNAS, que, embora trouxesse a vertente da assistência social como direito, continuava propugnando posturas fragmentadas.

Entretanto tudo isso contribuiu para que, de 7 a 10 de dezembro de 2003, em Brasília, DF, ocorresse a IV Conferência Nacional de Assistência Social,⁴³² que contou com a mobilização e o engajamento da sociedade civil e do Estado. Para além disso, a IV Conferência foi sedimentada pelo acúmulo de experiências municipais, estudos, pesquisas acadêmicas e várias tentativas de controle social, resultando na deliberação e implementação, em todo Brasil, do SUAS.⁴³³

Essa Conferência foi um marco dentro da assistência social, uma vez que a partir dela houve mobilização para consolidação do SUAS e das diretrizes que iriam compor seus programas e serviços. Tanto que, em janeiro de 2004, ocorreu a criação do MDS, hoje denominado de Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social,

⁴²⁸ BRASIL. Resolução nº 204, de 4 de dezembro de 1997. Dispõe sobre a Norma Operacional Básica. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 8 dez. 1997. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/176bUBy-Z-jtz_sazOYTaFSd5bm6FK7B/view. Acesso em: 20 nov. 2023.

⁴²⁹ BRASIL. Resolução nº 207, de 16 de dezembro de 1998. Dispõe sobre a Norma Operacional Básica. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 18 dez. 1998b. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1y3wJCPrxkzftuGrdLRt4cNY2U5wPhxKH/view>. Acesso em: 20 nov. 2023.

⁴³⁰ A Comissão Intergestora Bipartite é uma instância de pactuação, negociação, articulação e interlocução entre gestores municipais e o órgão gestor estadual da política de assistência social, quanto aos aspectos operacionais da gestão do SUAS em âmbito estadual. Comissões..., [202-?].

⁴³¹ *Ibid.*

⁴³² Brasil, 2003.

⁴³³ Ruiz, 2023.

Família e Combate à Fome,⁴³⁴ e da SNAS. A criação do MDS alterou a situação até então experenciada pela assistência social, ou seja, rompeu com as ações desarticuladas, de alcance limitado e impacto social reduzido,⁴³⁵ que, por estarem centralizadas em âmbito nacional, desrespeitavam a realidade e necessidades locais.

O avanço em direção ao fortalecimento da assistência social como direito acabou resultando na construção da nova PNAS, aprovada em outubro de 2004 pelo CNAS, por meio da Resolução nº 145/2004.⁴³⁶ Ocorre que tal Conselho solicitou o início imediato de sua regulação, por isso houve necessidade de iniciar a elaboração da NOB de regulação do SUAS, aprovada em julho de 2005 por meio da Resolução nº 130.⁴³⁷ E na sequência, em 2006, é aprovada a NOB/RH do SUAS, por meio da Resolução nº 269,⁴³⁸ responsável pela instituição da capacitação dos profissionais da área. Em 2009, entre em vigor a Resolução nº 109,⁴³⁹ que estabeleceu a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, organizando os serviços conforme o grau de complexidade.

Nesse sentido, para acompanhar as transformações no campo da assistência social, foi necessário repensar a Loas. Assim, após a mobilização em todo o território nacional e a defesa de uma nova concepção de assistência social, em 2011, a Loas foi alterada pela Lei nº 12.435,⁴⁴⁰ materializando uma estrutura capaz de sistematizar programas e serviços socioassistenciais. Como o objetivo era articular o ordenamento jurídico de modo a solidificar a assistência social como direito e enquanto política

⁴³⁴ Decreto nº 11.392, de 20 de janeiro de 2023. Hoje ele possui Wellington Dias como ministro e é composto pelos seguintes órgãos específicos: Secretaria Extraordinária de Combate à Pobreza e à Fome, Secretaria de Avaliação, Gestão da Informação e Cadastro Único, Secretaria Nacional de Renda de Cidadania, Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, Secretaria Nacional de Inclusão Socioeconômica, Secretaria Nacional da Política de Cuidados e Família, Secretaria Nacional de Assistência Social e Conselho Nacional de Assistência Social. **Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome.** Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br>. Acesso em: 20 nov. 2023.

⁴³⁵ Ruiz, 2023.

⁴³⁶ Brasil, 2004.

⁴³⁷ *Id.*, 2005.

⁴³⁸ *Id.*, 2006.

⁴³⁹ *Id.*, 2009.

⁴⁴⁰ *Id.*, 2011.

pública, em dezembro de 2012, a NOB/SUAS 2005 foi revogada pela NOB nº 33,⁴⁴¹ consolidando de uma vez por todas o SUAS⁴⁴² no Brasil.

Assim, a NOB/SUAS 2012 foi elaborada em Brasília, após um amplo debate com a Comissão Intergestores Tripartite (CIT) e as Comissões Intergestores Bipartites (CIB), que tiveram início em maio de 2010, cujas contribuições ficaram disponibilizadas para Consulta Pública. Além disso, participaram da elaboração do documento os 26 Estados e o Distrito Federal, bem como os Conselhos Estaduais, Municipais e Distritais de Assistência Social, além de gestores e trabalhadores do SUAS. Nesse sentido, “[...] a participação de gestores, técnicos, conselheiros, acadêmicos e especialistas na área permitiu enriquecer o texto inicial [...]”⁴⁴³ e concluir um processo marcado pela democracia, a participação social e a transparência pública.

Entretanto, em que pese ter havido participação popular na construção do SUAS e da PNAS, a trajetória histórica da assistência social, marcada como sinônimo de filantropia, gerou impactos na mobilização e participação dos atores desse campo, ou seja, os usuários pouco participaram na defesa da política de assistência social. Para além disso, “[...] outro fator explicativo pode estar no fato de tratar-se de uma parcela da população bastante exposta a uma série de vulnerabilidades sociais que dificultam sua organização e mobilização em torno da reivindicação de direitos sociais”.⁴⁴⁴ Ou seja, embora não se possa desconsiderar que o SUAS foi construído coletivamente, ao contrário de tudo que até então fora elaborado, é preciso destacar que, por parte dos usuários, a compreensão acerca da política e da reivindicação de direitos ainda é precária.

Isso tudo demonstra que o SUAS não surgiu repentinamente, tampouco de maneira descolada da realidade do país; ao contrário, foi fruto de um longo processo histórico de negação e violação de direitos. Sua base, pautada nas mobilizações e lutas sociais, ganha raízes profundas e sólidas, sendo capaz de materializar uma

⁴⁴¹ Brasil, 2012.

⁴⁴² Visando tornar mais simples o entendimento sobre o SUAS, o Ministério Público do Rio Grande do Sul desenvolveu a cartilha denominada *Compreendendo o Sistema Único de Assistência Social-SUAS*, que contempla, entre outras informações, conceitos, objetivos, serviços, bem como as unidades de atendimento. MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL. **Compreendendo o Sistema Único de Assistência Social-SUAS**. [S. l.]: MP/RS, [2022?]. Disponível em: https://www.mprs.mp.br/media/areas/dirhum/arquivos/2_cartilha_compreendendo_suas.pdf. Acesso em 19 jan. 2024.

⁴⁴³ Brasil, *op. cit.*, p. 11.

⁴⁴⁴ GUTIERRES, Kellen Alves. **Sistema Único de Assistência Social- SUAS**: caminhos de uma construção, São Paulo: Cortez, 2019, p. 70.

agenda democrática e responsável pela transformação da assistência social. No entanto, ainda é preciso estar atento, uma vez que, embora o SUAS se destaque como uma ferramenta de inserção da assistência social enquanto direito,⁴⁴⁵ a participação dos usuários é limitada, e sua definição ainda é passível de muita confusão.

Então, o SUAS se expressa como um conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios no âmbito da assistência social”,⁴⁴⁶ que são prestados de maneira articulada pela Administração direta e indireta, assim como por convênios com organizações sem fins lucrativos. Portanto, tal sistema compartilha responsabilidades no que tange à instalação, regulação, manutenção e expansão das ações de assistência social, garantindo inclusive a ampla participação da sociedade nesse processo.

Por esse motivo, é fundamental reconhecer que o Brasil tomou uma decisão coletiva ao implantar ao SUAS, abrindo caminho para a construção da PNAS como direito à expansão da cidadania⁴⁴⁷ e, consequentemente, abandonando o rótulo do brasileiro como carente, pobre, necessitado e desrido de direitos.

Tanto que, em seu artigo 1º, a NOB/SUAS 2012⁴⁴⁸ estabelece que a política de assistência social, tendo por funções a proteção social, a vigilância socioassistencial e a defesa de direitos, deve se organizar por meio de um sistema público não contributivo, descentralizado e participativo, preocupado com os direitos fundamentais, sobretudo com a vida e a prevenção dos riscos sociais. Para além disso, o SUAS conta com diversos objetivos,⁴⁴⁹ que vão ao encontro do fortalecimento da PNAS, apresentando, entre seus princípios, a universalidade, a gratuidade, a

⁴⁴⁵ Ruiz, 2023.

⁴⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁴⁷ Gutierrez, 2019.

⁴⁴⁸ Brasil, 2012.

⁴⁴⁹ Artigo 2º. Art. 2º São objetivos do SUAS: I - consolidar a gestão compartilhada, o cofinanciamento e a cooperação técnica entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que, de modo articulado, operam a proteção social não contributiva e garantem os direitos dos usuários; II - estabelecer as responsabilidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios na organização, regulação, manutenção e expansão das ações de assistência social; III - definir os níveis de gestão, de acordo com estágios de organização da gestão e ofertas de serviços pactuados nacionalmente; IV - orientar-se pelo princípio da unidade e regular, em todo o território nacional, a hierarquia, os vínculos e as responsabilidades quanto à oferta dos serviços, benefícios, programas e projetos de assistência social; V - respeitar as diversidades culturais, étnicas, religiosas, socioeconômicas, políticas e territoriais; VI - reconhecer as especificidades, iniquidades e desigualdades regionais e municipais no planejamento e execução das ações; VII - assegurar a oferta dos serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social; VIII - integrar a rede pública e privada, com vínculo ao SUAS, de serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social; IX - implementar a gestão do trabalho e a educação permanente na assistência social; X - estabelecer a gestão integrada de serviços e benefícios; XI - afiançar a vigilância socioassistencial e a garantia de direitos como funções da política de assistência social. *Ibid.*

integralidade, a intersetorialidade e a equidade,⁴⁵⁰ a fim de se precaver de qualquer confusão em torno do seu propósito.

Buscando aproximar as pessoas da Administração Pública, o SUAS enumera algumas diretrizes estruturantes de gestão, destacando o fortalecimento da relação democrática entre Estado e sociedade civil,⁴⁵¹ bem como o controle social e a participação popular.⁴⁵² Por intermédio dessa sustentação legal, o SUAS representa uma conquista para os vários atores sociais que defendiam a assistência social como um direito de todos e enquanto política pública de Estado.

Sobre a assistência social ser um direito universal, Sposati⁴⁵³ tece críticas àqueles que questionam se o texto da CRFB/1988, ao estabelecer que a assistência social será prestada “a quem dela necessitar”, ao invés de a adotar a expressão “se constitui em direito de todos”, não estaria focalizando seu alcance. Para a autora, esse discurso acaba fortalecendo o assistencialismo e deslegitimando a conquista democrática do SUAS.

Por isso, é preciso se manter vigilante quanto aos avanços advindos com a CRFB/1988, sobretudo a partir da consolidação do SUAS no Brasil, pois, para além de um novo modelo de gestão que se distingue de qualquer iniciativa até então realizada, prioriza a proteção social ancorada na cidadania.⁴⁵⁴ Partindo desse pressuposto, Sposati⁴⁵⁵ chama atenção para o estudo da proteção social: “como pensar em proteção social, se não se conta com prévia leitura das desproteções sociais?” Ora, vive-se em uma sociedade que ainda relaciona a proteção social com a tutela, e isso tem gerado desproteção social desfarçada de proteção, como é o caso,

⁴⁵⁰ Artigo 3º. São princípios organizativos do SUAS: I - universalidade: todos têm direito à proteção socioassistencial, prestada a quem dela necessitar, com respeito à dignidade e à autonomia do cidadão, sem discriminação de qualquer espécie ou comprovação vexatória da sua condição; II - gratuidade: a assistência social deve ser prestada sem exigência de contribuição ou contrapartida, observado o que dispõe o art. 35, da Lei nº 10.741, de 1º de outubro de 2003 - Estatuto do Idoso; III - integralidade da proteção social: oferta das provisões em sua completude, por meio de conjunto articulado de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais; IV - intersetorialidade: integração e articulação da rede socioassistencial com as demais políticas e órgãos setoriais; V - equidade: respeito às diversidades regionais, culturais, socioeconômicas, políticas e territoriais, priorizando aqueles que estiverem em situação de vulnerabilidade e risco pessoal e social. *Ibid.*

⁴⁵¹ Art. 5º. São diretrizes estruturantes da gestão do SUAS: [...] VI - fortalecimento da relação democrática entre Estado e sociedade civil. Brasil, 2012.

⁴⁵² Art. 5º. São diretrizes estruturantes da gestão do SUAS: [...] VII- controle social e participação popular. *Ibid.*

⁴⁵³ SPOSATI, Aldaiza de Oliveira. SUAS e trabalho profissional: frágeis gritos e muitos sussurros. **Revista textos e contextos**, Porto Alegre, v. 20, n. 1, p. 1-13, jan./dez. 2021. Disponível em: <https://revistaselétronicas.pucrs.br/fass/article/view/39301>. Acesso em: 30 mar. 2025.

⁴⁵⁴ Gutierrez, 2019.

⁴⁵⁵ Sposati, *op. cit.*

por exemplo, da discriminação social. Para atestar essa situação, a autora⁴⁵⁶ cita, inclusive, o caso da população em situação de rua que não é contada no censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), sendo discriminada em vários aspectos (econômico, racial, de gênero).

Portanto, o SUAS almeja uma ordenação regulada dos serviços próprios da assistência social, que, por meio de mecanismos estratégicos, busque alcançar a equidade no acesso a bens e serviços,⁴⁵⁷ ou seja, uma regulação que estimule a participação dos cidadãos, mas também dos entes federativos, gerando adequações conforme os diferentes contextos sociais.

Isso fica demonstrado na NOB/SUAS 2012,⁴⁵⁸ quando, no seu capítulo II, ao tratar sobre a gestão do SUAS, estabelece que é fundamental a cooperação entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios (artigo 8º),⁴⁵⁹ dispondo inclusive sobre as competências e responsabilidades comuns e específicas de cada ente federativo. Cabe destacar que o caráter democrático de construção do SUAS é demonstrado em cada parte da normativa, sobretudo no compromisso que os entes devem estabelecer para com a mobilização e organização dos usuários e trabalhadores com vistas à participação no controle social (artigo 12, inciso IX)⁴⁶⁰, à promoção da participação da sociedade na elaboração da PNAS (artigo 12, inciso X)⁴⁶¹ e à instituição de planejamento contínuo e participativo dentro da política de assistência social (artigo 12, inciso XI).⁴⁶²

Entretanto, Sposati⁴⁶³ chama a atenção para o reconhecimento da diversidade, que existe especialmente dentro dos municípios, pois isso ainda não é algo esclarecido na gestão de assistência social do SUAS. A autora⁴⁶⁴ explica que o Estado brasileiro é composto por 5.598 unidades, sendo um governo da União, um do Distrito Federal, 26 Estados e 5.570 municípios, cada qual com uma representação no Poder Executivo (presidente da República e vice, governador e vice, prefeito e vice), no

⁴⁵⁶ Sposati, 2021.

⁴⁵⁷ Ruiz, 2023.

⁴⁵⁸ Brasil, 2012.

⁴⁵⁹ *Ibid.*

⁴⁶⁰ *Ibid.*

⁴⁶¹ *Ibid.*

⁴⁶² *Ibid.*

⁴⁶³ SPOSATI, Aldaiza de Oliveira. Sistema único: modo federativo ou subordinativo na gestão do SUAS.

Revista Katál., Florianópolis, v. 18, n. 1, p. 50-61, jan./jun. 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rk/a/zKZ4pxdXhdKhyJ4BMGnp8dH/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 20 mar. 2025.

⁴⁶⁴ *Ibid.*

Legislativo (Congresso Nacional, Câmara Distrital, Assembleia Legislativa, Câmara legislativa) e no Judiciário. Tamanha a dimensão da República Federativa do Brasil e sendo a assistência social um direito disponível a quem dela necessitar, percebe-se relevante tal preocupação da autora e necessária a reflexão sobre o assunto.

Por esse motivo, um dos obstáculos para a implementação do SUAS diz respeito à padronização dos serviços assistenciais no território nacional, que muitas vezes acaba rompendo com as autonomias partilhadas entre as esferas de governo.⁴⁶⁵ Assim, ao mesmo tempo que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deveriam possuir uma certa margem para elaborar os programas e serviços do SUAS conforme suas diferentes realidades, também se torna imprescindível o compartilhamento de experiências e cooperação, para que se estabeleça uma conexão entre eles.

Essa interconexão, que é primordial entre os entes federativos, pode ser analisada na perspectiva de rede, em Castells.⁴⁶⁶ Embora o autor tenha realizado um estudo aprofundado acerca da sociedade em rede, sobretudo com o advento das novas tecnologias, ele também discute o Estado rede, que, assim organizado, pode variar conforme suas ações. Logo, no âmbito do SUAS, a construção de rede aparece em vários aspectos, inclusive na relação dos entes com a política pública.

Um sistema único baseado em rede pressupõe relações entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios sustentadas em forma de teia,⁴⁶⁷ ou seja, ainda que ocorram desdobramentos, as ligações se mantêm de maneira horizontalizada e comunicativa. Assim, no campo da assistência social, é imprescindível que todos trabalhem juntos em prol da política, mas de modo autônomo e compartilhado. Isso não significa que não existam critérios gerais fixados pelo SUAS, porém estes não podem servir de ferramenta para legitimar a invasão e o sufocamento da autonomia de cada ente federativo.

Essa busca por cooperação dentro da assistência social fica evidente em diferentes partes da NOB/SUAS 2012, especialmente quando transfere a

⁴⁶⁵ RAICHELIS, Raquel; SILVA, Maria Ozanira da Silva e; COUTO, Berenice Rojas; YAZBEK, Maria Carmelita. **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: disputas e resistências em movimento**, São Paulo: Cortez, 2019.

⁴⁶⁶ Castells, 2019.

⁴⁶⁷ *Ibid.*

responsabilidade da elaboração dos Planos de Assistência Social⁴⁶⁸ e do pacto de aprimoramento do SUAS⁴⁶⁹ para cada ente federativo. Desse modo, enquanto no primeiro todos devem seguir uma estrutura pautada em diagnóstico, objetivos, diretrizes, ações, metas, resultados, recursos, financiamento, entre outros elementos,⁴⁷⁰ no segundo, os entes federativos devem se preocupar com a pontuação das prioridades e metas, visando ao aperfeiçoamento de tudo que ocorre dentro do SUAS.

Para alcançar todas essas nuances que ocorreram dentro da assistência social e, consequentemente, efetivar direitos ao invés de violá-los, a NOB/RH⁴⁷¹ também foi indispensável, uma vez que se incumbiu da realização de capacitação técnica e qualificação, plano de cargos e salários, bem como concursos públicos, visando à assimilação de suas diretrizes por todos os atores envolvidos no SUAS.

Isso porque, embora a implantação da PNAS e do SUAS tenha ocorrido de modo amplo e participativo, abrangendo inclusive a cooperação de vários profissionais que já atuavam na assistência social, houve a necessidade de mudança no agir dos atores envolvidos. O desafio envolveu, entre outras questões, o reconhecimento da importância do peso da realidade como uma das principais mediações da ação profissional no SUAS, ou seja, tornou-se necessário um olhar atento para a singularidade dos fenômenos, para remetê-los à totalidade.

Então, a NOB/RH significou um marco político e institucional, pois instituiu “[...] processos unificados e construídos coletivamente, com definição de requisitos, competências e perfis profissionais para o desenvolvimento de funções correspondentes aos controles democráticos, às responsabilidades de gestão”⁴⁷² e, consequentemente, ao atendimento prestado.

Associada à NOB/RH, em 2011, foi editada a Resolução CNAS nº 17, que reconheceu as categorias profissionais de nível superior que deveriam compor a

⁴⁶⁸ Foi disposto no artigo 30 da Loas, caracterizando-se como um instrumento de planejamento estratégico que organiza, regula e norteia a execução da PNAS na perspectiva do SUAS. Brasil, 2012, art. 8º.

⁴⁶⁹ É o instrumento pelo qual se materializam as metas e as prioridades nacionais no âmbito do SUAS, além de se constituir em mecanismo de indução do aprimoramento da gestão, dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais. *Ibid.*, art. 23.

⁴⁷⁰ *Ibid.*

⁴⁷¹ *Id.*, 2006.

⁴⁷² SILVEIRA, Jucimeri Isolda. Gestão do trabalho: concepção e significado para o SUAS. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Gestão do trabalho no âmbito do SUAS: uma contribuição necessária**. Brasília, DF: MDS, 2011, p. 20.

gestão do SUAS (artigo 3º),⁴⁷³ quais sejam, assistente social, psicólogo, advogado, administrador, antropólogo, contador, economista, economista doméstico, pedagogo, sociólogo e terapeuta ocupacional. Essa qualificação ressignificou o trabalho na assistência social, uma vez que, “[...] quanto mais qualificados e capacitados os trabalhadores, menos sujeitos à manipulação e mais preparados para enfrentar os jogos de pressão política”,⁴⁷⁴ assim como para realizar e receber o controle democrático.

Por esse motivo, “[...] a ativação de canais de participação dos trabalhadores para o controle democrático da gestão do trabalho alimenta e fortalece as lutas e as formas de organização do SUAS”,⁴⁷⁵ uma vez que somente por meio da reflexão e da discussão coletivas será possível elevar a assistência social a um patamar diferenciado, que se preocupa com as demandas dos coletivos profissionais, bem como com a formação contínua das categorias profissionais envolvidas.

A atenção do SUAS em relação aos seus profissionais fica demonstrada sobretudo em 2011, quando foi publicada a Política Nacional de Capacitação do SUAS,⁴⁷⁶ que, dentre outras questões, destacou como base o princípio da educação permanente. Tal política rompeu com o modelo tradicional de capacitação fragmentada e desordenada, passando a defender formações progressivas e democráticas, garantindo com isso o acesso aos conteúdos básicos e avançados, além de potencializando as competências dos profissionais do SUAS, bem como a qualidade dos serviços de seus usuários.

Dessa forma, a Política Nacional de Capacitação do SUAS uniu suas forças com a NOB/RH, ou seja, para além da luta pela ressignificação do trabalho na assistência social enquanto projeto coletivo ou da aproximação dos trabalhadores com os usuários, ambas reivindicam a incorporação de “[...] mecanismos permanentes de

⁴⁷³ BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução nº 17, de 20 de junho de 2011. Ratificar a equipe de referência definida pela Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social – NOB-RH/SUAS e Reconhecer as categorias profissionais de nível superior para atender as especificidades dos serviços socioassistenciais e das funções essenciais de gestão do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 21 jun. 2011d. Disponível em: <https://blog.mds.gov.br/redesuas/resolucao-no-17-de-20-de-junho-de-2011/>. Acesso em: 20 nov. 2023.

⁴⁷⁴ RAICHELIS, Raquel. O trabalho e os trabalhadores do SUAS: o enfrentamento necessário na assistência social. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Gestão do trabalho no âmbito do SUAS**: uma contribuição necessária. Brasília, DF: MDS; Secretaria Nacional de Assistência Social. 2011, p. 58.

⁴⁷⁵ Silveira, 2011, p. 33.

⁴⁷⁶ BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Capacitação do SUAS**. Brasília, DF: MDS, 2011a.

democratização, qualificação e capacitação continuada como questão estratégica para valorização do trabalho e dos trabalhadores do SUAS".⁴⁷⁷

O fortalecimento do processo democrático de consolidação do SUAS guarda relação intrínseca com a possibilidade de rompimento com a cultura assistencialista/patrimonialista enraizada no Brasil. Por isso, para que a assistência social seja encarada como política pública, são fundamentais a defesa e a reafirmação contínua das conquistas alcançadas ao longo dos anos, como a PNAS, que, enquanto política pública do SUAS, por estar sustentada nos pilares democráticos, merece ser compreendida e utilizada pela coletividade.

Entretanto, abordar o tema “política pública” não é tarefa fácil. Isso porque sua concepção e construção depende de diversos fatores, ou seja, não há como padronizar um olhar universal sobre a política pública para todas as áreas, de modo que, dentro desse grande campo, muitas são as variações, classificações, características e trajetórias.

Por essa razão, tendo em vista o objeto da tese, a pesquisa restringirá sua abordagem às definições e aos ciclos de formação das políticas públicas, sem desconsiderar a importância de outras questões referentes à trajetória ou aos precursores do estudo nesta área.⁴⁷⁸ No entanto, considera-se necessário este estudo introdutório, para que, posteriormente, seja possível adentrar na construção da PNAS, política pública responsável pela inserção da assistência social no campo do direito.

Inicialmente, é preciso lembrar que não se pode utilizar um único conceito de políticas públicas, isso porque “[...] *no existe un modelo único que pueda resistir a cada una de las particularidades nacionales y locales*”,⁴⁷⁹ ou seja, as demandas que aparecem no âmbito federal não são as mesmas do estadual ou local, razão pela qual é imprescindível ter o cuidado de ajustá-las conforme cada realidade.

Partindo desse pressuposto, como a pesquisa não possui o objetivo de esgotar o tema, elegeram-se alguns autores para trabalhar as diversas definições de políticas

⁴⁷⁷ Raichelis, 2011, p. 58.

⁴⁷⁸ Considera-se que a área de políticas públicas contou com quatro grandes “pais” fundadores: H. Laswell, H. Simon, C. Lindblom e D. Easton. SOUZA, Celina. Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETACHE, Marta; MARQUES, Eduardo (org.). **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007, p. 23.

⁴⁷⁹ SUBIRATS, Joan; KNOEPFEL, Peter; LARRUE, Corinne; VARONNE, Frederic. **Análisis y gestión de políticas públicas**. Barcelona: Ariel, 2008, p. 497.

públicas. Para Schmidt,⁴⁸⁰ por exemplo, elas podem ser compreendidas enquanto conjunto orientador da atividade estatal, de modo que haja uma continuidade administrativa, independente de quem assuma o poder. Nesse sentido, percebe-se que o autor enfatiza que uma política pública, para assumir esse status, precisa ser encarada como um programa de Estado, e não de governo.

Por outro lado, as políticas públicas também servem para a “[...] realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados”,⁴⁸¹ uma vez que existem alguns problemas que fogem ao campo privado, adentrando interesses públicos ou coletivos.⁴⁸² Nesse sentido, torna-se relevante a elaboração de políticas públicas que organizem programas e serviços comuns a determinado público e que sejam abertos à participação popular e visem alcançar um resultado bem definido.

Relacionadas ao “processo de decisão⁴⁸³ acerca dos problemas públicos”,⁴⁸⁴ as políticas públicas são resultado da organização quanto a sua formulação, planejamento e execução, exigindo um trabalho em conjunto entre Estado e sociedade. No entanto, “[...] de nada adianta uma política pública sem a correspondente reserva orçamentária para suas realizações, da qual resultaria apenas num rol de intenção, sem os instrumentos necessários para sua concretização”.⁴⁸⁵ Por isso, a implementação trabalha com o conceito de política pública enquanto declaração geral de metas e objetivos, ou seja, “[...] una declaración

⁴⁸⁰ SCHMIDT, João Pedro. Para estudar políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos, e abordagens teóricas. **Revista do Direito**, Santa Cruz do Sul, v. 3, n. 56, p. 119-149, set/dez. 2018. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/12688>. Acesso em: 30 mar. 2025.

⁴⁸¹ Bucci, 2002, p.241.

⁴⁸² Schmidt alerta para o fato de que, geralmente, tomam-se como sinônimos o *público* (o que é de todos) e o *coletivo* (o que é de uma coletividade, de um segmento social). Convém distingui-los. Não necessariamente o que é de uma coletividade pode ser considerado pertinente a todos. A preservação da tradição cultural de uma certa etnia num contexto multicultural, por exemplo, tem uma conotação coletiva que diz respeito diretamente aos integrantes desse grupo étnico, mas não tem o mesmo sentido para as demais etnias (Schmidt, *op. cit.*, 2018, p. 124).

⁴⁸³ Rua discorda dessa concepção, trazendo a distinção entre política pública e decisão política. Uma política pública, geralmente, envolve mais do que uma decisão e requer diversas ações estrategicamente selecionadas para implementar as decisões tomadas. Já uma decisão política corresponde a uma escolha dentre um leque de alternativas, conforme a hierarquia das preferências dos atores envolvidos, expressando – em maior ou menor grau – uma certa adequação entre os fins pretendidos e os meios disponíveis. Assim, embora uma política pública implique decisão política, nem toda decisão política chega a constituir uma política pública (RUA, Maria das Graças. **Análise de políticas públicas: conceitos básicos**. In: RUA, Maria das Graças; VALADÃO, Maria Izabel. **O estudo da política**: temas selecionados. Brasília: Paralelo 15, 1998, p. 1).

⁴⁸⁴ VILLANUEVA, Luis F. Aguilar. **La implementación de las políticas**. Ciudad del México: Miguel Ángel Porrua Grupo Editor, 1993, p. 15-16.

⁴⁸⁵ GIANEZINI, Kelly; BARRETTO, Letícia; VIEIRA, Reginaldo de Souza. Políticas públicas e seu processo de criação: apontamentos introdutórios. In: COSTA, Marli M. Moares da; RODRIGUES, Hugo Thamir (org.). **Direito & Políticas Públicas**. Curitiba: Multideia, 2015, p. 164.

de intenciones", que se difere da "declaración de resultados", na qual deve existir justamente um trabalho para fazer com que "[...] el conjunto de acciones transforman las intenciones en resultados observables".⁴⁸⁶

Nesse sentido, "[...] a formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real".⁴⁸⁷ Por isso, compreender as fases ou ciclos de formação das políticas públicas é primordial para que ela alcance seu objetivo. Schmidt⁴⁸⁸ destaca cinco passos, na seguinte ordem: percepção e definição de problemas; inserção na agenda política; formulação; implementação; e avaliação.⁴⁸⁹ Logo, uma situação problemática se torna objeto de uma política pública quando chama a atenção da sociedade e das autoridades, o que pode se dar de diversas formas. Por outro lado, a agenda política se refere à lista de temas que merecem destaque, sendo construída de maneira contínua pelos agentes governamentais e não governamentais. A formulação, por sua vez, é o "[...] momento da definição quanto à maneira de solucionar o problema político, selecionando-se uma das alternativas disponibilizadas pelos diferentes agentes envolvidos".⁴⁹⁰ A implementação envolve a fase da execução, ou seja, da concretização de tudo que foi planejado. Por fim, a avaliação consiste no julgamento, controle e levantamento dos êxitos e falhas do processo de implementação, que nunca é neutra ou puramente técnica.

Portanto, é oportuno afirmar que toda política pública passa por essas fases, inclusive a PNAS, que no âmbito do SUAS figura como objeto da primeira parte deste capítulo. Fruto de debates realizados em todo o Brasil acerca da assistência social, a PNAS foi elaborada em 15 de outubro de 2004, contando com ampla participação popular e trazendo consigo o compromisso de inserir a assistência social como direito.

Assim, a PNAS se construiu a partir de diversas discussões entre os setores da sociedade civil e Estado, razão pela qual seu texto (Resolução nº 145/2004) foi elaborado de acordo com as fragilidades percebidas nesses círculos de debates, ou seja, temas como a definição de conceitos referentes a direitos, aos usuários e à

⁴⁸⁶ VILLANUEVA, 1993, p. 44.

⁴⁸⁷ Souza, 2007, p. 26.

⁴⁸⁸ Há variantes na literatura acerca do número e da denominação das fases, que não altera o sentido geral. Schmidt, 2018.

⁴⁸⁹ *Ibid.*

⁴⁹⁰ *Ibid.*, p. 134.

maneira de gestão foram destaques da política pública, que acabou focando seus serviços e programas na descentralização; ou seja, indo ao encontro da LOAS, a PNAS distribui a responsabilidade para todos os entes federativos.

De caráter não contributivo,⁴⁹¹ ao estabelecer a atuação compartilhada entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, a PNAS trouxe uma preocupação que já havia sido levantada quando se abordou o ciclo das políticas públicas, que se refere ao reconhecimento das diversidades e necessidades heterogêneas de cada território. Ocorre que, segundo Ribeiro (2012), ao dividir as tarefas entre os entes federativos, a PNAS conferiu maior responsabilidade aos Municípios, uma vez que, além de gerir os recursos advindos do governo federal, esses entes também possuem a função de criar conselhos, fundos e planos municipais, bem como implementar as ações e desenvolver estudos e pesquisas sociais para seu monitoramento, restando para a União o financiamento, e para os Estados e Distrito Federal a capacitação.

O fato é que, independentemente da distribuição de competências, essa descentralização político-administrativa está contemplada entre as diretrizes da PNAS, ao lado da participação popular, da responsabilidade do Estado na condução da política em cada esfera de governo e da centralidade na família⁴⁹² para implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos.⁴⁹³ Para além disso, respeitando o artigo 4º da Loas, a PNAS também estabelece seus princípios norteadores,⁴⁹⁴ bem como seus objetivos,⁴⁹⁵ fixando como usuários aqueles que se

⁴⁹¹ A assistência social, assim como a saúde, é direito do cidadão, independe de contribuição prévia e deve ser provida pela contribuição de toda a sociedade. Ocupa-se de prover proteção à vida, reduzir danos, monitorar populações em risco e prevenir a incidência de agravos à vida em face das situações de vulnerabilidade. Brasil, 2004, p. 89.

⁴⁹² A PNAS reconhece a família como o núcleo básico de sustentação afetiva, biológica e relacional. *Ibid.*

⁴⁹³ *Ibid.*

⁴⁹⁴ Em consonância com o disposto na LOAS, capítulo II, seção I, artigo 4º, a Política Nacional de Assistência Social rege-se pelos seguintes princípios democráticos: I – Supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica; II – Universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas; III – Respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade; IV – Igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais; V – Divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão. Brasil, 2004, p. 32.

⁴⁹⁵ Prover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica, especialmente para famílias, indivíduos e grupos que deles necessitarem; contribuir com a inclusão e a equidade dos usuários e grupos específicos, ampliando o acesso aos bens e serviços socioassistenciais básicos e especiais, em áreas urbana e rural; e assegurar que as ações no âmbito da assistência social tenham centralidade na família e garantam a convivência familiar e comunitária. *Ibid.*, p. 33.

encontrem em situação de vulnerabilidade, ou seja, “[...] famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual”,⁴⁹⁶ pessoas que se encontrem em desvantagem decorrente de deficiências; exclusão social; uso de substâncias psicoativas, violência, dificuldade de inserção no mercado de trabalho e situação de risco pessoal ou social.⁴⁹⁷

Por isso, a PNAS preza pela proteção social, que consiste “[...] no conjunto de ações, cuidados, atenções, benefícios e auxílios ofertados pelo SUAS para redução e prevenção do impacto das vicissitudes sociais e naturais ao ciclo da vida”.⁴⁹⁸ Nesse sentido, a política que instituiu o SUAS define dois patamares de proteção social: a básica e a especial (subdividida em média e alta complexidade), garantindo com isso a segurança de sobrevivência (de rendimento e autonomia); acolhida e convívio ou vivência familiar.⁴⁹⁹ Em outras palavras, a PNAS trouxe consigo a possibilidade de superar a histórica cultura assistencialista, uma vez que fixou critérios técnicos e profissionais de execução do direito à assistência social.

A Proteção Social Básica atua na “[...] prevenção de situações de risco social e ruptura de vínculos por meio do desenvolvimento de potencialidades e fortalecimento de vínculos familiares e comunitários”,⁵⁰⁰ ou seja, ainda não ocorreu o rompimento dos vínculos familiares e comunitários, nem a violação de direitos, por esse motivo, os serviços, programas, projetos e benefícios são prestados visando evitar que isso ocorra.

Ofertados no Centro de Referência de Assistência Social (Cras),⁵⁰¹ conforme o artigo 1º da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais,⁵⁰² fazem parte dos

⁴⁹⁶ Brasil, 2004, p. 33.

⁴⁹⁷ *Ibid.*

⁴⁹⁸ *Ibid.*, p. 90.

⁴⁹⁹ *Ibid.*

⁵⁰⁰ VEIGA, Aline; MERIGO, Janice. CRAS: espaço de atendimento das famílias em situação de vulnerabilidade social. In: MERIGO, Janice (org.). **O Sistema Único de Assistência Social em Santa Catarina: avanços e desafios a partir das experiências municipais**. Rio de Janeiro: Livre Expressão, 2013. p. 45-57.

⁵⁰¹ O Cras é uma unidade de proteção social básica do SUAS, que tem por objetivo prevenir a ocorrência de situações de vulnerabilidades e riscos sociais nos territórios, por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, e da ampliação do acesso aos direitos de cidadania. BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Orientações Técnicas**: Centro de Referência de Assistência Social- CRAS. Brasília, DF: MDS, 2009, p. 9. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/orientacoes_Cras.pdf. Acesso em: 1 fev. 2024.

⁵⁰² Brasil, 2009, 2014.

serviços de proteção básica: o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (Paif); o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos; e o Serviço de Proteção Social Básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosas. Logo, por meio da organização desses serviços, a PNAS trabalha para que as relações sejam fortalecidas, pois isso faz com que seus usuários não necessitem de encaminhamento para a proteção social especial.

A Proteção Social Especial é a modalidade de atendimento assistencial destinada a “[...] famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e/ou psíquicos, abuso sexual”,⁵⁰³ entre outros, e possui dois níveis de complexidade: média (não houve rompimento dos vínculos familiares e comunitários) e alta (houve rompimento dos vínculos familiares e comunitários).⁵⁰⁴ Assim, na Proteção Social Especial, não se trata mais de prevenção, uma vez que o direito já foi violado, independentemente de o rompimento dos vínculos familiares e comunitários existir ou não, ou seja, o trabalho está direcionado para a interrupção dessa violação e, concomitantemente, para a retirada dessas pessoas da situação de vulnerabilidade. Por isso, a prestação dos serviços, tanto na média⁵⁰⁵ quanto na alta⁵⁰⁶ complexidade, ocorre no Centro de Referência Especializado de Assistência Social (Creas)⁵⁰⁷ e conta com a participação popular (controle social) enquanto instrumento de aperfeiçoamento dos serviços ofertados.

Quando se trata de controle social, é preciso compreender que este se manifesta sob duas perspectivas: uma estão relacionada ao controle que o Estado

⁵⁰³ Brasil, 2004, p. 37.

⁵⁰⁴ MOTA, Ana Elizabete; MARANHÃO, Cezar Henrique; SITCOVSKY, Marcelo. As tendências da política de assistência social, o SUAS e a formação profissional. In: MOTA, Ana Elizabete (org.). **O mito da assistência social: ensaios sobre Estado, política e sociedade**. São Paulo: Cortez, 2018. p. 213-226.

⁵⁰⁵ São serviços da Proteção Social Especial de média complexidade: Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI); Serviço Especializado em Abordagem Social; Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA), e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC); Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias; Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua. Brasil, 2009; Brasil, 2014, p. 6.

⁵⁰⁶ São serviços da Proteção Social Especial de alta complexidade: Serviço de Acolhimento Institucional, nas seguintes modalidades: abrigo institucional, casa lar, casa de passagem, residência inclusiva; Serviço de Acolhimento em Repúblia; Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora; Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências. Brasil, 2009; Brasil, 2014, p. 6.

⁵⁰⁷ O Creas é uma unidade pública estatal, de abrangência municipal ou regional, referência para a oferta de trabalho social a famílias e indivíduos em situação de risco pessoal e social, por violação de direitos, que demandam intervenções especializadas no âmbito do SUAS. Brasil, 2011a, p. 9.

exerce sobre seus cidadãos por meio de mecanismos jurídicos e políticos; e a outra, ao controle que a sociedade exerce sobre o Estado,⁵⁰⁸ sendo este último objeto da PNAS e do SUAS. Assim, no âmbito da assistência social, o controle social diz respeito à participação da população na gestão pública, com vistas a garantir aos cidadãos espaços para influir nas políticas públicas⁵⁰⁹ e, com isso, acompanhá-las, avaliá-las e fiscalizá-las.

Advindo da CRFB/1988 e contemplado posteriormente pela Loas, o controle social é instrumento de efetivação da “[...] participação no processo de gestão político-administrativa-financeira e técnico-operativa, com caráter democrático e descentralizado”.⁵¹⁰ Portanto, esse cenário contribuiu para que a PNAS e o SUAS buscassem garantir o protagonismo da sociedade, a fim de que os cidadãos se sentissem parte de um projeto socioassistencial construído e pensado por eles e para eles.

Nesse sentido, existem alguns objetivos que compõem o controle social, dentre os quais tornar o governo mais público e a sociedade civil mais atenta e cooperativa; democratizar a gestão das políticas públicas, no caso, das políticas de assistência social, saúde e educação.⁵¹¹ No âmbito da PNAS e do SUAS, os Conselhos⁵¹², as

⁵⁰⁸ CORREIA, Maria Valéria Costa. Controle Social. In: PEREIRA, Isabel Brasil; LIMA, Júlio César França (org.). **Dicionário de Educação Profissional em Saúde**. 2. ed. rev. ampl. Rio de Janeiro: EPSJV, 2008. p. 63-72. Disponível em: https://www.epsjv.fiocruz.br/upload/d/Controle_Social_-_rec.pdf. Acesso em: 22 jan. 2024.

⁵⁰⁹ SILVA, Vini Rabassa da; MEDEIROS, Maria Rosange Acosta de. Desafios e possibilidades para o controle social de políticas públicas no atual contexto de retrocesso dos direitos sociais. **Textos & Contextos**, Porto Alegre, 19, n. 1, p. 1-12, jan./jun. 2020. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/fass/article/view/36745/26312>. Acesso em: 30 mar, 2025.

⁵¹⁰ Brasil, 2004, p. 51.

⁵¹¹ Correia, *op. cit.*

⁵¹² Os Conselhos de Assistência Social estão presentes em todos os níveis da federação e, conforme artigo 18 da Loas, têm como principais atribuições a deliberação e a fiscalização da execução da política e de seu financiamento, em consonância com as diretrizes propostas pela conferência; a aprovação do plano; a apreciação e aprovação da proposta orçamentária para a área e do plano de aplicação do fundo, com a definição dos critérios de partilha dos recursos em cada instância em que estão estabelecidos. Os Conselhos também normatizam, disciplinam, acompanham, avaliam e fiscalizam os serviços de assistência social prestados pela rede socioassistencial, definindo os padrões de qualidade de atendimento e os critérios para o repasse de recursos financeiros. Brasil, 1993.

Conferências⁵¹³ e as Audiências Públicas⁵¹⁴, assim como outras instâncias participativas,⁵¹⁵ são instrumentos de controle social, entretanto esses espaços, algumas vezes, não são ocupados ou compreendidos no cotidiano de execução da política pública.⁵¹⁶ Por essa razão Silva e Medeiros⁵¹⁷ elencam alguns desafios para que essa situação seja revertida, dentre os quais proporcionar novas dinâmicas de gestão que tenham por prioridade o interesse público; romper com as práticas caritativas e clientelistas;⁵¹⁸ assim como encarar a assistência social enquanto política pública e tornar a sociedade civil mais reivindicativa e propositiva, apta ao exercício da cidadania ativa.

Portanto, tendo em vista a inserção na CRFB/1988 da cidadania participativa como uma das formas de exercício da soberania popular e a partir da construção democrática do SUAS e da PNAS, o controle social se materializa como uma ferramenta que, quando exercida pela sociedade, é capaz de garantir o exercício dos direitos fundamentais e dos princípios democráticos balizados nos preceitos constitucionais. Por essa razão, observa-se que tanto o SUAS quanto a PNAS representam marcos importantes na consolidação da assistência social como um direito e uma política pública de Estado, contando, para isso, com a participação ativa da sociedade nesse processo de construção. Então, a partir do referencial teórico, no próximo item, busca-se destacar de que forma essa participação é exteriorizada na edição dos atos normativos federais do SUAS, pois, com esse panorama, é possível desenhar as bases que nortearão a hipótese do problema de pesquisa.

⁵¹³ As Conferências de Assistência Social são instâncias que têm por atribuições a avaliação da política de assistência social e a definição de diretrizes para o aprimoramento do SUAS. São espaços de caráter deliberativo que permitem o debate e avaliação da Política de Assistência Social e a proposição de novas diretrizes, no sentido de consolidar e ampliar os direitos socioassistenciais dos seus usuários. (CONFERÊNCIAS de Assistência Social. **Gov.BR.**, Brasília, 5 dez. 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/suas/participacao-social/conferencias-de-assistencia-social>. Acesso em: 22 jan. 2024).

⁵¹⁴ Presentes em todos os níveis da federação, as audiências públicas são reuniões, transparentes e de ampla discussão em que se vislumbra a comunicação entre os vários setores da sociedade e as autoridades públicas. Não objetiva a consensualidade, pois, devido ao leque de enjeitos sociais, os setores da sociedade civil podem divergir. **AUDIÊNCIAS PÚBLICAS**. Disponível em: <https://www.transparencia.mt.gov.br/-/audiencia-publica>. Acesso em 21 jan. 2024.

⁵¹⁵ Brasil, 2004, p. 51.

⁵¹⁶ Silva; Medeiros, 2020.

⁵¹⁷ *Ibid.*

⁵¹⁸ *Ibid.*

3.3 Gestão de atos normativos federais do SUAS: uma ferramenta de consulta pública

Para se analisar os atos normativos federais do SUAS como ferramenta de consulta pública, é fundamental compreender que, no Brasil, Legislativo, Executivo e Judiciário (tripartição desenvolvida por Montesquieu)⁵¹⁹ possuem a função pela qual foram criados, denominada por Canotilho de núcleo essencial (função típica), mas a CRFB/1988 autoriza, em algumas situações, que os poderes atuem no desempenho da função do outro (função atípica), desde que respeitem os preceitos constitucionais. Logo, o Legislativo pode exercer a função administrativa e jurisdicional, o Executivo a função legislativa e jurisdicional, e o Judiciário a função legislativa e administrativa.

Nesse sentido, tendo em vista a problemática desta pesquisa, qual seja, sob quais condições a utilização da consulta pública eletrônica da LINDB, na edição dos atos normativos federais do SUAS, constitui-se em pressuposto para o fortalecimento da cidadania participativa digital na Administração Pública brasileira, pretende-se enfocar, num primeiro momento, os atos normativos (primários e secundários) desempenhados pelos poderes Legislativo e Executivo.

Como são diversas as definições de atos normativos, elaboradas tanto por autores do direito constitucional quanto do direito administrativo, serão utilizadas, para fins deste estudo, a conceituação e a classificação desenvolvidas por Cléve,⁵²⁰ que diferem os atos normativos primários dos atos normativos secundários, para a partir daí compreender quais espécies se encaixam em cada uma dessa classificação.

Os atos normativos primários dizem respeito aos atos legislativos, ou seja, são as leis em si que inovam o ordenamento jurídico. Sustentado no artigo 5º, II, da CRFB/1988,⁵²¹ no qual se estabelece que ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei, este ato normativo é desempenhado de pelo poder Legislativo, mas o poder Executivo, do mesmo modo, também pode editar espécies normativas autorizadas pela CRFB/1988.

Nesse sentido, os atos normativos primários, com exceção da EC, que se classifica como uma lei constitucional, pois, uma vez promulgada, integra a

⁵¹⁹ MONTESQUIEU. **Do espírito das leis**. 2. São Paulo: Grupo Almedina, 2017.

⁵²⁰ CLÉVE, Clémerson Merlin. **Atividade legislativa do poder executivo**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

⁵²¹ Brasil, 1988.

Constituição como norma superprimária, as demais espécies do artigo 59 da CRFB/1988 ostentam a qualidade de lei e, por esse motivo, a lei complementar, a lei ordinária, a lei delegada, a medida provisória, o decreto legislativo e a resolução gozam da prerrogativa de compelir os cidadãos a cumpri-los, haja vista seu caráter obrigatório.

Ao abordar o parlamento da República Portuguesa, denominado de Assembleia Representativa de todos os cidadãos, Canotilho⁵²² expõe que os atos normativos primários, ou o que ele chama de norma primária, são as leis que podem ser desempenhadas por este órgão legislativo, mas também por outros órgãos (governo e as assembleias regionais), uma vez que a função legiferante não é um monopólio da Assembleia Representativa, ainda que algumas matérias sejam reservadas a sua competência.

A esse fenômeno que não centraliza a elaboração dos atos normativos primários no poder Legislativo, Cléve⁵²³ denomina de descentralização legislativa, que, baseada no sistema de freios e contrapesos, possibilita que outros órgãos também desempenhem tal função, tendo em vista a delegação conferida pelo constituinte.

Sendo assim, tal descentralização pode se dar de maneira interna, quando desenvolvida no próprio Legislativo, por meio da transferência de atividades do plenário para outros órgãos internos, ou de maneira externa, que se “[...] identifica com a transferência de tarefa normativa para órgãos ou entes situados na esfera funcional dos demais poderes ou diretamente para a sociedade”.⁵²⁴ O fato é que, independentemente do modo com que a descentralização acontece, o objetivo é justamente evitar a concentração num só lugar, pelas razões já expostas.

Trazendo essa realidade para o âmbito do Executivo, este poder participa ativamente da elaboração dos atos normativos primários, seja nas fases do processo legislativo ou na própria formulação das leis delegadas e medidas provisórias. Ocorre que, quando o presidente da República elabora estas últimas, ele está desempenhando a atividade normativa primária em si, entretanto, quando elabora a lei delegada, a atividade normativa é primária, porém decorrente de delegação do

⁵²² CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. Coimbra: Almedina, 2003.

⁵²³ Cléve, 2000.

⁵²⁴ *Ibid.*, p. 82.

poder Legislativo. Em outras palavras, o chefe do poder Executivo federal pode exercer atividade normativa primária decorrente de atribuição da CRFB/1988 (medida provisória), bem como atividade normativa primária decorrente de delegação (lei delegada), fruto da descentralização legislativa.⁵²⁵

Portanto, qualquer ato normativo que não seja primário (ato legislativo), jamais alcançará a força de lei, e por este motivo, o responsável pela elaboração do ato normativo primário, independente de quem seja (legislativo ou executivo), deve sempre respeitar os parâmetros constitucionais. Logo, o limite para sua criação está na CRFB/1988, inclusive no preâmbulo, pois por mais que não goze de força normativa, ele possui a capacidade de orientar a elaboração das leis.

Para além disso, também se encontram presentes no ordenamento jurídico, os atos normativos secundários, que são aqueles praticados com fundamento na lei, mas incapazes de inovar o direito. Nesse sentido, tais atos se subdividem em dois âmbitos, o primeiro são os atos normativos praticados por qualquer órgão da administração pública, inclusive pelo poder executivo, e se exteriorizam por exemplo, através de portarias, resoluções, circulares, o segundo por sua vez, são os regulamentos, isto é, os atos normativos expedidos apenas pelo Presidente da República por meio de decretos⁵²⁶.

Por essa razão, é fundamental considerar a forma como os atos normativos se organizam dentro do ordenamento jurídico, ou seja, há atos normativos primários e secundários. Esse conjunto normativo envolve, inicialmente, a CRFB/1988, seguida pelas leis, pelos regulamentos editados pelo presidente da República (artigo 84, inciso II, da CRFB/1988)⁵²⁷ e, por fim, pelos atos normativos secundários produzidos pelos demais órgãos da administração pública.

Assim, sob a perspectiva constitucional, o poder regulamentar do presidente da República, exteriorizado por meio do decreto, é algo inerente ao exercício de sua atividade administrativa, ou seja, não se trata de delegação legislativa, mas de uma competência indelegável, conforme artigo 84, parágrafo único, da CRFB/1988.⁵²⁸ Portanto, não existe, nesse caso, uma autorização para elaborar algo; pelo contrário, trata-se de uma prerrogativa para regulamentar e detalhar a execução de leis já

⁵²⁵ Cléve, 2000.

⁵²⁶ *Ibid.*

⁵²⁷ Brasil, 1988.

⁵²⁸ *Ibid.*

existentes. Isso porque, algumas leis, embora respeitem a CRFB/1988, não são suficientemente executáveis, carecendo da edição de uma norma regulamentar. Entretanto, por mais que o regulamento seja ato normativo privativo do presidente da República (artigo 84, IV da CRFB/1988),⁵²⁹ que, por meio de decreto referendado por ministro de Estado, discipline a aplicação das leis, é proibido ao chefe do Executivo federal regulamentar lei estadual ou municipal.⁵³⁰

Dessa maneira, Cléve⁵³¹ pontua algumas diferenças entre os atos normativos secundários regulamentares praticados especificamente pelo presidente da República e os atos normativos secundários elaborados pelos demais órgãos da administração pública. A primeira delas envolve a forma, uma vez que, nos atos normativos secundários regulamentares, é preciso que haja solenidade, tanto que são escritos e exteriorizados por meio de decreto. Já os demais atos normativos secundários podem se dar de maneira oral ou escrita, assumindo as mais variadas formas. A segunda distinção refere-se à publicidade, pois os atos normativos secundários regulamentares devem necessariamente ser publicados no Diário Oficial da União, especialmente os que produzem efeitos externos, diferentemente dos demais atos normativos secundários. A terceira diferença relaciona-se com o conteúdo e o efeito, pois, enquanto os atos normativos secundários regulamentares produzem efeitos *erga omnes*, disciplinando conteúdos gerais e abstratos, os demais atos normativos secundários produzem efeitos concretos. Por fim, a quarta e última distinção vincula-se à natureza dos atos, já que, se os atos normativos secundários regulamentares constituem atos ordenantes que integram o ordenamento jurídico, por outro lado, os demais atos normativos secundários constituem atos ordenados, ou seja, são praticados para executar o ordenamento jurídico.

Em síntese, essa análise é relevante para se compreender que os atos normativos envolvem tanto aquelas leis editadas pelo poder Legislativo (artigo 59 CRFB) quanto aquelas atividades normativas desempenhadas pelo poder Executivo, seja por atribuição (medida provisória) ou delegação (lei delegada), sendo esses atos denominados de primários. Por outro lado, tem-se também, dentro dessa categoria de atos normativos, os atos praticados sem intenção de inovar a ordem jurídica, que, por isso, podem ser praticados por qualquer órgão da administração pública (atos

⁵²⁹ Brasil, 1988.

⁵³⁰ Cléve, 2000.

⁵³¹ *Ibid.*

normativos secundários em geral) ou especificamente pelo poder Executivo, por meio dos decretos (atos normativos secundários regulamentares).

Por isso, como este estudo, num primeiro momento, pretende analisar se há consulta pública na gestão dos atos normativos federais do SUAS, não cabe aqui tecer considerações sobre cada ato normativo presente no *site* do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, até porque, no quarto capítulo, para viabilizar o resultado da pesquisa, optou-se por uma espécie de ato normativo, mas, no devido momento, serão apresentadas as razões de tal escolha.

Assim sendo, voltando o olhar para os atos normativos federais do SUAS, em 2020 a SNAS desenvolveu um sistema responsável por concentrar todos esses atos num só local, visando facilitar o acesso e a busca das atividades relacionadas à assistência social. Logo, o objetivo de tal sistema é se constituir em ferramenta de consulta pública, tanto para os usuários dos serviços e programas do SUAS quanto para os diversos profissionais da assistência social, gestores e demais interessados.⁵³²

Entretanto, para se analisar se há consulta pública na edição dos atos normativos federais do SUAS, torna-se oportuna a discussão dessa categoria. Isso porque ela pode assumir variadas faces, conforme o contexto em que está inserida. Então, para fins desta pesquisa, a consulta pública será encarada como uma ferramenta capaz de interferir, influenciar e colaborar com a construção do ato normativo federal do SUAS.

A razão dessa escolha se deve especialmente a Marrara,⁵³³ que construiu teoricamente esse caminho, reconhecendo que a palavra consulta é substantivo de raiz latina, proveniente de *consultare*, que indica o recebimento de conselhos. Na atualidade, o termo remete ao significado originário. Logo, ela aponta para a busca de conselho, parecer, exame, opinião, análise. A consulta é, pois, uma técnica de coleta de informações. Trata-se de um meio de esclarecimento, de uma forma de descobrir aspectos e detalhes sobre algo, sobretudo no sentido de guiar certa ação ou decisão.⁵³⁴

⁵³² Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br>. Acesso em: 15 maio 2024.

⁵³³ MARRARA, Thiago. Consultas Públicas: o que mudou com a LINDB? In: MAFFINI, Rafael; RAMOS, Rafael. **Nova LINDB**: proteção da confiança, consensualidade, participação democrática e precedentes administrativos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021. p. 153-172.

⁵³⁴ Marrara, 2021, p. 155.

Nesse sentido, a consulta pública pode ser utilizada dentro da Administração Pública como um instrumento de participação popular, um espaço de troca e aproximação entre cidadão e poder público, uma vez que, por meio do debate e de sugestões, é possível alcançar alternativas para questões que envolvam a coletividade.

Indo ao encontro dessa discussão, Freitas e Teixeira⁵³⁵ desenvolveram um artigo em 2019, intitulado *Democracia Digital e avaliação continuada de políticas públicas*, tendo por objeto a reflexão sobre como o advento da democracia digital poderia viabilizar uma profunda reconfiguração da avaliação continuada das políticas públicas. Ainda que a tese não trate especificamente sobre a avaliação continuada de políticas públicas, existe algo em comum entre as pesquisas: ambas consideram relevante e fundamental que o cidadão seja encarado para além de seu caráter de usuário, como um verdadeiro codefinidor de políticas públicas.

Isso porque a política pública não se encerra na sua elaboração; pelo contrário, a implantação dos programas e objetivos, a prestação de serviços, o aperfeiçoamento da equipe técnica, as mudanças advindas por meio da avaliação e do controle social fazem parte da política pública em si.

Por essa razão, quando a pesquisa busca analisar sob quais condições a utilização da consulta pública eletrônica da LINDB, na edição dos atos normativos federais do SUAS, constitui-se em pressuposto para o fortalecimento da cidadania participativa digital na Administração Pública brasileira, ela considera que tais atos normativos federais fazem parte da PNAS, que está dentro do SUAS e, por isso, ao abrir um espaço para participação, o cidadão será reconhecido também como um codefinidor dessa política pública.

Mas o que torna um usuário codefinidor, e não apenas expectador das ações dentro de uma política pública? Seu poder de interferência e transformação da realidade. Ou seja, para além da abertura de espaços participativos, é fundamental que essa participação intervenha no caráter decisório da Administração Pública. Assim, uma consulta pública, tal qual a desenvolvida por Marrara,⁵³⁶ coloca em

⁵³⁵ FREITAS, Juarez; TEIXEIRA, Anderson Vichinkeski. Democracia Digital e Avaliação Continuada de Políticas Públicas. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**. Belo Horizonte, n. 119, p. 227-252, jul./dez. 2019. Disponível em: <https://pos.direito.ufmg.br/rbep/index.php/rbep/article/view/715>. Acesso em: 30 mar. 2025.

⁵³⁶ Marrara, 2021.

destaque esse aspecto deliberativo, e não somente o caráter consultivo, no sentido de apenas se informar sobre o que já foi decidido pelo Estado.

Nesse sentido, para Bitencourt e Leal,⁵³⁷ existem três motivos que tornam o processo deliberativo essencial para a tomada de decisão coletiva. O primeiro se refere à comunicação das informações, uma vez que, nesses espaços, o diálogo é fundamental para a construção de um resultado. O segundo diz respeito à impossibilidade de previsão ou antecipação das questões éticas e políticas debatidas por cada pessoa, portanto é fundamental a exposição de ideias. O terceiro e último relaciona-se com o fato de que uma só pessoa não consegue concentrar em si toda informação para a tomada de decisões que afetam toda uma coletividade.

Por esse motivo, por meio da consulta pública, as decisões administrativas gozam de maior legitimidade e transparência, pois, ao oportunizarem a manifestação da sociedade acerca de seus anseios e opiniões,⁵³⁸ reconhecendo a participação nesse processo decisório, respeitam a cidadania participativa, forma de exercício da soberania popular reconhecida constitucionalmente, conforme tratado em capítulo anterior.

Entretanto, não se deve desconsiderar que a prática da consulta pública gera dois grandes desafios: 1) oportunizar a participação digital de modo que as pessoas se sintam engajadas e estimuladas a participar de maneira contínua; 2) “desintoxicar o jogo democrático, afastando ao máximo a deliberação incoerente que distorce agregados decisórios”.⁵³⁹ Assim, não basta que a Administração Pública utilize o termo “consulta pública” como discurso em prol da participação popular se, na prática, fizer uso dessa ferramenta de maneira formal, sem qualquer representatividade, não abrindo espaço para a atuação das pessoas ou, embora oportunize o direito de participação, não ouve nem acolhe nenhuma deliberação levantada.

⁵³⁷ BITENCOURT, Caroline Müller; LEAL, Rogério Gesta. Participação democrática e a necessidade de consulta pública quando da elaboração legislativa para configuração das políticas públicas: um olhar sobre as vantagens da democracia deliberativa. In: MAFFINI, Rafael; RAMOS, Rafael. **Nova LINDB**: proteção da confiança, consensualidade, participação democrática e precedentes administrativos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021. p. 123-154.

⁵³⁸ BORGES, Ana Paula Dutra. Processo Administrativo e Participação Popular: consulta pública, audiência pública e conselhos de gestão de políticas públicas. **Revista Direito e realidade**, Campinas, v. 2, n. 1, 1-15, 2013, p. 10. Disponível em: <https://revistas.fucamp.edu.br/index.php/direito-realidade/article/view/362>. Acesso em: 30 mar. 2025.

⁵³⁹ Freitas, 2019, p. 230.

Por isso, é indiscutível que, por meio da consulta pública, a sociedade civil, provavelmente pela primeira vez na história, conseguirá desfrutar da real oportunidade de se manifestar *online*, assiduamente, diferentemente [...] das fórmulas episódicas de participação, normalmente de fachada e contaminadas pelos mecanismos anacrônicos de financiamento e predomínio de interesses especiais.⁵⁴⁰ Logo, a consulta pública deve se exteriorizar para além de servir como um mecanismo de participação popular, assumindo o papel de trabalhar na tentativa de despertar o sentimento de pertencimento, quebrando o padrão patrimonialista que foi reproduzido durante muitos anos e internalizado culturalmente.

Para Nohara,⁵⁴¹ a participação dentro de um Estado Democrático de Direito, como é o Brasil, é imprescindível para que o cidadão administrado tome consciência crítica de seu compromisso com a transformação social. Esse ato é uma expressão da soberania popular e da contínua emancipação do povo, que, a partir da prática constante, desenvolve maior capacidade de reivindicação. Se a Administração Pública ficar encastelada em suas certezas e atuar apenas de forma impositiva e unilateral, considerando a coletividade sob a perspectiva de objeto de sua conduta, ela não respeitará, em última instância, a dignidade da pessoa humana.

Portanto, com o intuito de atingir esse cenário, a consulta pública foi tratada no Brasil, ao longo da década de 1990, por diversas legislações, cada qual buscando aprimorar essa ferramenta, para utilizá-la no âmbito da Administração Pública. No âmbito federal, a Lei nº 9.784/1999, denominada Lei do Processo Administrativo (LPA), foi uma dessas iniciativas. Em seu artigo 31,⁵⁴² inseriu a consulta pública no rol de meios de prova na instrução do processo administrativo.

Na perspectiva de Marrara,⁵⁴³ dois elementos merecem destaque no que tange à consulta pública inserida na LPA, a saber, o status do participante, que não se

⁵⁴⁰ Freitas; Teixeira, 2019, p. 239.

⁵⁴¹ NOHARA, Irene Patrícia. Participação popular no processo administrativo: consulta, audiência pública e outros meios de interlocução comunitária na gestão democrática dos interesses públicos. In: NOHARA, Irene Patrícia; PRAXEDES, Marco. **Processo administrativo: temas polêmicos da Lei nº 9784/99.** São Paulo: Atlas, 2011, p. 82.

⁵⁴² BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. **Diário Oficial da União:** Brasília, DF, Seção 1, p. 1 fev. 1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm. Acesso em: 1 fev. 2023.

⁵⁴³ Marrara, 2021.

confunde com a figura dos interessados,⁵⁴⁴ e a inserção de pelo menos quatro direitos subjetivos básicos de todos os participantes da consulta pública, quais sejam: a) direito de acesso aos autos, para conhecer o objeto de debate na participação popular; b) o direito de manifestação; c) o direito à consideração da manifestação; e d) o direito de resposta, todos positivados no artigo 31, §1º, e no artigo 34 da LPA.⁵⁴⁵

Outra lei que contribuiu com a consulta pública, contemplando em seu texto o incentivo à participação popular, é a Lei de Acesso à Informação,⁵⁴⁶ de 2011, que estabeleceu, em seu artigo 9º, inciso II, que o acesso às informações públicas deve ser assegurado mediante a “realização de audiências ou consultas públicas”, valendo para todos os entes federativos. No entanto, tal lei não deu mais detalhes sobre o assunto.

Em 2017, o Decreto nº 9.191⁵⁴⁷ também estabeleceu as normas e diretrizes para elaboração, redação, alteração, consolidação e encaminhamento de propostas de atos normativos ao presidente da República pelos ministros de Estado, regulando a consulta pública em seu capítulo VI, ao afirmar que a proposta e os termos da consulta devem ser publicados no Diário Oficial da União, e a consulta deve ser disponibilizada no *site* da Presidência da República e, conforme a conveniência, no *site* do órgão proponente. No entanto, inexiste qualquer preocupação, em tal decreto, com a uniformização das consultas públicas, ficando a critério da Administração Pública a forma de funcionamento desse mecanismo de participação popular.

Paralelamente a isso, o Decreto-Lei nº 4.657/1942, que instituiu a LINDB, foi modificado pela Lei nº 13.655/2018,⁵⁴⁸ que, entre outras questões, acrescentou-lhe o artigo 29, dispositivo que incentiva a realização de consultas públicas, em qualquer órgão ou poder, para a elaboração de atos administrativos normativos. A inovação

⁵⁴⁴ Interessado no Processo Administrativo é o equivalente à parte no processo judicial. Na LINDB, porém, se interpretado no sentido literal da palavra, o dispositivo poderá levar à falsa conclusão de que a consulta não é aberta a qualquer um do povo, mas tão somente às partes do processo administrativo. Essa interpretação é muito perigosa, pois poderia negar a essência e a finalidade da consulta pública. Assim, a função da consulta não é proteger a parte, mas sim garantir o exercício do direito de manifestação pela sociedade, ou seja, por qualquer pessoa física ou jurídica, a despeito da relação direta com o objeto. Marrara, 2021.

⁵⁴⁵ Brasil, 1999.

⁵⁴⁶ *Id.*, 2011.

⁵⁴⁷ BRASIL. Decreto nº 9.191, de 1º de novembro de 2017. Estabelece as normas e as diretrizes para elaboração, redação, alteração, consolidação e encaminhamento de propostas de atos normativos ao Presidente da República pelos Ministros de Estado. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, Seção 1, p. 16, 3 nov. 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9191.htm. Acesso em: 1 fev. 2023.

⁵⁴⁸ *Id.*, 2018.

trazida por esse novo diploma legal é a possibilidade de a consulta pública ser realizada preferencialmente de maneira eletrônica. Assim, segundo o artigo 29 da LINDB,

[...] em qualquer órgão ou Poder, a edição de atos normativos por autoridade administrativa, salvo os de mera organização interna, poderá ser precedida de consulta pública para manifestação de interessados, preferencialmente por meio eletrônico, a qual será considerada na decisão.⁵⁴⁹

Além do que, em seu parágrafo 1º, o artigo 29 da LINDB estabeleceu que a [...] convocação conterá a minuta do ato normativo e fixará o prazo e demais condições da consulta pública, observadas as normas legais e regulamentares específicas, se houver". Logo, embora de inegável relevância, tal lei não fixou [...] um regime jurídico para as consultas, restringindo-se a estabelecer diretrizes genéricas".⁵⁵⁰ Nesse sentido, apesar de a Lei nº 13.655/2018 ter dado um importante passo ao modificar a LINDB, inserindo a participação popular por meio da consulta pública eletrônica, não trouxe grandes avanços ao que já se praticava no Brasil, devido a quatro problemas centrais da redação do texto legal, a saber: i) previsão da consulta pública como faculdade; ii) a restrição ao uso para certos atos, excluindo os de mera organização interna; iii) a menção aos interessados, confundindo este conceito com o de participante, e (iv) o infeliz voto do § 2º pela Presidência da República.^{551,552}

Quanto ao primeiro problema, a falha do legislador foi ter previsto a consulta pública como mecanismo de uso facultativo, uma vez que "[...] a Administração Pública tem o dever de realizar a consulta pública prévia à publicação de ato administrativo normativo. Sem ela, a motivação do ato administrativo normativo seria unilateral – e não pode ser".⁵⁵³ Nesse sentido, hoje, no Brasil, a realização da consulta pública, bem como o seu procedimento, fica a critério de cada órgão, porém, mesmo sendo o exercício de uma competência discricionária, sua justificativa não é dispensável. Os

⁵⁴⁹ Brasil, 2018d.

⁵⁵⁰ FAGUNDES, Gabriel Lima Miranda Gonçalves; DUARTE, Luciana Gaspar Melquiades. As consultas públicas enquanto mecanismo de legitimação dos Atos Administrativos Normativos. **Revista Opinião Jurídica**, Fortaleza, ano 20, n. 34, 1-29, 2022, p. 21. Disponível em: <https://periodicos.unicchristus.edu.br/opiniaojuridica/article/view/4021>. Acesso em: 30 mar. 2025.

⁵⁵¹ Marrara, 2021, p. 164.

⁵⁵² Texto do § 2º vetado: publicação preferencialmente em meio eletrônico, das contribuições e de sua análise, juntamente com a do ato normativo. Brasil, *op. cit.*

⁵⁵³ MONTEIRO, Vera. Art. 29 da LINDB: regime jurídico da consulta pública. **Revista Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, Edição Especial, p. 225-242, nov. 2018, p. 233. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/77656/74319>. Acesso em: 20 mar. 2025.

terceiros interessados têm o direito, garantido na Constituição, de defender seus interesses.

Isso pode gerar inclusive o que Justen Filho⁵⁵⁴ denomina de “ausência de transparência quanto ao processo de formação da decisão por parte da autoridade competente”,⁵⁵⁵ ou seja, ao acessar os *sites* governamentais que disponibilizam a consulta pública de seus atos normativos federais, percebe-se a ausência de um padrão, o que dificulta a comunicação entre a Administração Pública e a sociedade, resultando em menor transparência.

Acerca do segundo problema, Marrara⁵⁵⁶ defende a ideia de que os atos normativos de mera organização interna, excluídos de obrigatoriedade quanto à consulta pública, embora editados para funcionamento dos órgãos da Administração Pública, deveriam passar também pela participação popular, tendo em vista o fato de a consulta ser instrumento de concretização da própria CRFB/1988, portanto deixar tais atos de fora seria uma autorização para sua violação.

A confusão entre participantes e interessados é o terceiro problema do artigo 29 da LINDB, pois o texto do disposto afirma que a consulta pública será realizada para “manifestação de interessados”.⁵⁵⁷ Assim, “[...] se interpretado em sentido técnico, esse trecho normativo poderá levar à falsa conclusão de que a consulta não é aberta a qualquer do povo”,⁵⁵⁸ negando a essência democrática da consulta pública, enquanto espaço público de discussão. Heimen,⁵⁵⁹ ao defender a expansão da participação na consulta pública, estabelece uma comparação com o *amicus curiae* no âmbito do Poder Judiciário, elaborando o chamado *amicus norman*, segundo o qual, independentemente do reflexo da norma em sua vida, qualquer pessoa teria o direito à participação.

Isso porque “[...] a participação social na tomada de decisão pública, seja ela legislativa ou administrativa, é pressuposto de existência e constante legitimação do

⁵⁵⁴ JUSTEN FILHO, Marçal. Art. 20 da LIND- dever de transparência, concretude e proporcionalidade nas decisões públicas. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, p. 13-41, nov. 2018. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/77648/74311>. Acesso em: 20 mar. 2025.

⁵⁵⁵ *Ibid.*, p. 27.

⁵⁵⁶ Marrara, 2021.

⁵⁵⁷ Brasil, 2018d.

⁵⁵⁸ Marrara, *op. cit.*, p. 167.

⁵⁵⁹ HEINEN, Juliano. A formação do consensus a partir das bases normativas do art. 29 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. In: MAFFINI, Rafael; RAMOS, Rafael. **Nova LINDB**: proteção da confiança, consensualidade, participação democrática e precedentes administrativos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021. p. 109-122.

Estado democrático de direito".⁵⁶⁰ Então, valorizar espaços de participação como o da consulta pública na edição de atos normativos federais, qualifica ainda mais as decisões, uma vez que “[...] viabiliza que o Estado obtenha informações das mais variadas naturezas, baseadas em diferentes perspectivas de análise”,⁵⁶¹ evitando que resolva sozinho sobre algo que afeta a coletividade. Por essa razão é que se defende a ampliação dos sujeitos envolvidos na consulta pública, para além das “partes interessadas”.

O quarto e último problema presente no artigo 29 da LINDB diz respeito ao veto do parágrafo 2º, realizado pela Presidência da República. Tal rejeição ocorreu porque o chefe do Executivo federal entendeu que, ao exigir a publicação preferencialmente de maneira eletrônica das contribuições referentes ao ato normativo, geraria morosidade e ineficiência na sistemática da consulta pública, em prejuízo dos interesses públicos.⁵⁶² No entanto, ao exigir a publicação, tal parágrafo respeitava dois direitos inerentes à consulta pública, a saber: “o direito de ter a crítica ou sugestão considerada pelo órgão condutor do processo”⁵⁶³ e “o direito de obter uma resposta oficial sobre a manifestação”,⁵⁶⁴ além, é claro, da transparência como meio de evitar distorções no uso da consulta pública.

Sendo assim, torna-se necessário solucionar esses problemas, “[...] seja por meio de técnicas de interpretação do artigo 29 conforme a Constituição, seja pela edição de atos regulamentares mais ousados ou de reforma da própria LINDB”.⁵⁶⁵ Desse modo, somente reconhecendo tais falhas e tomando atitude para resolvê-las será possível transformar o discurso da participação popular em realidade, uma vez que, por meio do processo de construção coletiva e inclusão, desperta-se o sentimento de pertencimento social, que se resume em “nos reconhecer no interesse público”.⁵⁶⁶

Em vista do exposto, “[...] a consulta pública constitui um inegável instrumento de participação popular, mas sua finalidade maior é a de permitir que o Estado colete informações e decida melhor”,⁵⁶⁷ com base em informações muito mais aprofundadas,

⁵⁶⁰ Bitencourt; Leal, 2021, p. 123-124.

⁵⁶¹ Marrara, 2021, p. 159.

⁵⁶² *Ibid.*

⁵⁶³ *Ibid.*, p. 169.

⁵⁶⁴ *Ibid.*, *loc. cit.*

⁵⁶⁵ *Ibid.*, p. 171.

⁵⁶⁶ *Ibid.*, p. 146.

⁵⁶⁷ *Ibid.*, p. 159.

pautadas na cooperação, na transparéncia e na participação. Isso significa que, ao conhecer o processo decisório, os participantes estarão cientes de todo o debate, reduzindo as expectativas criadas perante a Administração Pública, promovendo a democracia, o direito de manifestação, a segurança jurídica e, consequentemente, a efetividade das decisões.

Por esse motivo, para responder ao problema de pesquisa, qual seja, sob quais condições a utilização da consulta pública eletrônica da LINDB, na edição dos atos normativos federais do SUAS, constitui-se em pressuposto para o fortalecimento da cidadania participativa digital na Administração Pública brasileira, torna-se necessário, antes de mais nada, verificar de que forma ocorre a consulta pública na edição dos atos normativos do SUAS. Para isso, acessou-se o site do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, e realizou-se uma pesquisa no Sistema de Atos Normativos do SUAS, limitada aos anos de 2018 a 2024, ou seja, nos últimos seis anos, período em que a LINDB foi alterada pela Lei nº 13.655/2018.

Num primeiro momento, foram localizadas no site⁵⁶⁸ que trata da Gestão de Atos Normativos do SUAS 14 categorias de atos normativos, a saber: lei, decreto, medida provisória, portaria do ministro, portaria do secretário executivo, portaria da Secretaria Nacional de Assistência Social, resolução da Comissão Intergestores Tripartite, resolução do Conselho Nacional de Assistência Social, portaria interministerial, portaria conjunta, instrução normativa, instrução operacional, nota técnica e outras. Tais publicações foram disponibilizadas a partir de 2001, no entanto, conforme já mencionado, para fins da presente pesquisa, foi selecionado o período de 2018 a 2024, tendo em vista o objeto da tese.

Posteriormente, diante da coleta do material, passou-se para à análise dos dados, elucidando-se em formato de tabela as categorias de atos normativos encontrados no site, os anos escolhidos para a pesquisa (2018-2024), juntamente com o total de registros, e, por fim, a ocorrência (ou não) da consulta pública, tal como contemplada no presente estudo.

⁵⁶⁸ Gestão de Atos Normativos do SUAS. Disponível em: https://aplicacoes.mds.gov.br/snus/regulacao/atos_normativos.php. Acesso em: 17 maio 2024.

Quadro 1 – Gestão de Atos Normativos do SUAS

| Atos Normativos | Ano/total de registros | | | | | | | |
|----------------------------------|------------------------|------|------|------|------|------|------|------------------|
| | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | Consulta Pública |
| Lei | 1 | 1 | 6 | 8 | 8 | 14 | 5 | Não houve |
| Decreto | 3 | 10 | 11 | 16 | 17 | 47 | 11 | Não houve |
| Medida provisória | 0 | 2 | 7 | 6 | 0 | 3 | 1 | Não houve |
| Portaria do ministro | 36 | 38 | 55 | 63 | 143 | 41 | 0 | Não houve |
| Portaria do secretário executivo | 1 | 0 | 2 | 5 | 2 | 4 | 1 | Não houve |
| Portaria da SNAS | 14 | 5 | 26 | 28 | 108 | 17 | 17 | Não houve |
| Resolução da CIT | 9 | 4 | 3 | 6 | 5 | 3 | 2 | Não houve |
| Resolução do CNAS | 30 | 35 | 28 | 30 | 36 | 33 | 19 | Não houve |
| Portaria interministerial | 1 | 1 | 3 | 0 | 1 | 1 | 0 | Não houve |
| Portaria conjunta | 1 | 3 | 10 | 9 | 4 | 38 | 17 | Não houve |
| Instrução normativa | 2 | 0 | 0 | 1 | 0 | 5 | 2 | Não houve |
| Instrução operacional | 3 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | Não houve |
| Nota técnica | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | Não houve |
| Outro | 3 | 6 | 15 | 6 | 9 | 6 | 4 | Não houve |

Fonte: Elaborado pela autora com dados da Gestão de Atos Normativos do SUAS em 15 de maio de 2024.

Ao se analisar o quadro dos atos normativos do SUAS no período de 2018 a maio de 2024, constata-se que inexiste uma separação quanto aos atos normativos primários e secundários, pois o sistema insere todos, de maneira genérica, na classe de atos normativos.

Para Cléve,⁵⁶⁹ a importância de se distinguir os atos normativos primários dos secundários diz respeito à possibilidade de inovação, e isso faz toda a diferença quando o assunto é consulta pública. Isso porque a participação popular numa lei (ato normativo primário), por exemplo, distingue-se da que ocorre num decreto (ato normativo secundário), ou seja, enquanto no primeiro existe a inovação no ordenamento jurídico, no segundo, essa possibilidade não é alcançada.

Assim, ao se optar pela classificação de atos normativos de Cléve,⁵⁷⁰ consegue-se de acordo com o Quadro 1, para fins desta pesquisa, separar os atos normativos primários (lei), os atos normativos primários por atribuição (medida

⁵⁶⁹ Cléve, 2000.

⁵⁷⁰ *Ibid.*

provisória), os atos normativos secundários em geral (portaria do ministro, portaria do secretário executivo, portaria da SNAS, resolução da CIT, resolução do CNAS, portaria interministerial, portaria conjunta, instrução normativa, instrução operacional, nota técnica, outros) e os atos normativos secundários regulamentares (decretos).

Outra informação relevante refere-se à quantidade de atos normativos por ano. Percebe-se que o ano de 2018 foi aquele em que mais se produziram resoluções da CIT e instruções operacionais. Em 2019, não há nenhum ato normativo. Já 2020 foi o ano em que mais se elaboraram medidas provisórias, portarias interministeriais e outros atos. O ano de 2021 também não se sobressaiu perante os demais em nenhum ato normativo. No ano de 2022, há o maior volume de portarias do ministro e da SNAS, bem como de Resoluções do CNAS. E 2023 lidera em elaboração de leis, decretos, portarias do secretário executivo, portarias conjuntas e instruções normativas. As notas técnicas, como se verifica no Quadro 1, não foram elaboradas em nenhum dos anos da pesquisa. E 2024 não se destacou, até o momento de conclusão da consulta, na elaboração de nenhum ato.

Esses números revelam que os primeiros anos se mostraram um tanto quanto tímidos em relação à elaboração de alguns atos normativos, como foi o caso da lei, por exemplo, muito embora, no tocante a outros atos, observa-se certa equivalência na produção. Isso demonstra que a menor produção de leis nos anos iniciais foi compensada pela elaboração de outros atos normativos, que, de maneira gradual e equilibrada, garantiram que as necessidades regulatórias fossem atendidas de maneira abrangente.

Em relação à consulta pública, ao se analisar os anos de 2018 a 2024, constata-se que esta se deu de maneira consultiva, pois o próprio *site* de Gestão dos Atos Normativos do SUAS menciona que seu objetivo de aglutinar todos os atos normativos num só local é justamente para servir como ferramenta de consulta aos usuários, profissionais da assistência social, gestores, estudantes e quaisquer interessados. Nesse sentido, a expressão “consulta pública”, inserida como propósito do *site*, visa possibilitar às pessoas o acompanhamento do que vem sendo elaborado pela Administração Pública, mas não de acordo com a concepção de consulta pública utilizada nesta pesquisa, qual seja, como mecanismo de intervenção das pessoas no processo decisório, característica esta do viés deliberativo.

Então, embora o SUAS e a PNAS tenham sido pensados e estruturados dentro de uma concepção participativa, trazendo inclusive mecanismos para utilização por

parte da sociedade, no que diz respeito à gestão de seus atos normativos, houve uma mitigação da ingerência das pessoas no processo de elaboração de cada ato, fosse ele lei, decreto, medida provisória, portaria do ministro, portaria do secretário executivo, portaria da SNAS, resolução da CIT, resolução do CNAS, portaria interministerial, portaria conjunta, instrução normativa, instrução operacional, nota técnica, entre outros.

Por outro lado, ficou demonstrado que a concentração dos atos normativos em um só local, sejam eles primários ou secundários, mesmo que não classificados dessa forma, representa um importante avanço na publicização de todas as questões regulatórias relacionadas ao SUAS e à PNAS para o conjunto da sociedade. Logo, o Brasil possui uma estrutura sólida no que diz respeito à organização dos atos normativos federais do SUAS, carecendo, entretanto, de ferramentas que possibilitem a participação da sociedade no processo de elaboração de tais atos, para que com isso haja o respeito à cidadania participativa, presente na CRFB/1988, bem como o rompimento com a concentração de poder na Administração Pública, prática recorrente durante toda a história do país, conforme visto no segundo capítulo.

Por esse motivo, quando se propõe a analisar sob quais condições a utilização da consulta pública eletrônica da LINDB, na edição dos atos normativos federais do SUAS, constitui-se em pressuposto para o fortalecimento da cidadania participativa digital na Administração Pública brasileira, a pesquisa busca repensar a maneira pela qual vem sendo elaborados os atos normativos federais no campo da assistência social, bem como propor uma nova forma de preenchimento desses espaços pela sociedade, utilizando-se das ferramentas digitais para contribuir com uma gestão pública mais democrática e condizente com a realidade. Isso porque “[...] we live in a world which is shaped at least as much by technology as it is by law and democracy”,⁵⁷¹ ou seja, é preciso olhar para a realidade e reconhecer que tecnologias influenciam a forma como tudo acontece; por essa razão, não há espaço entre esses elementos, pois eles interagem o tempo todo. Da mesma forma, deve-se atentar para o fato de que “[...] the people shape the law and the law shapes the behaviour of people, we need to get used to – and practice – that the law is shaped by technology and

⁵⁷¹ NEMITZ, Paul. Constitutional democracy and technology in the age of artificial intelligence. *Phil. Trans. R. Soc.*, [S. l.], p. 1-14, 2018, p. 10. Disponível em: <https://royalsocietypublishing.org/doi/epdf/10.1098/rsta.2018.0089>. Acesso em: 30 mar. 2025.

technology is shaped by the law".⁵⁷² Sendo assim, existe uma relação de interdependência e influência recíproca entre sociedade, direito e tecnologia: as transformações tecnológicas criam novas demandas, que exigem respostas jurídicas, enquanto as normas legais impõem limites, orientações e princípios éticos para o desenvolvimento e uso dessas tecnologias. Em um ambiente democrático, essa interação precisa ser consciente e regulada, para que a tecnologia atue como instrumento de fortalecimento da cidadania participativa, e não como uma ameaça ao seu exercício.

Por isso, antes de propor um regime jurídico detalhado para a consolidação da cidadania participativa digital brasileira, tendo em vista a consulta pública eletrônica da LINDB na edição de atos normativos federais do SUAS, torna-se necessário estudar o panorama da consulta pública eletrônica da LINDB no que concerne à edição dos atos normativos do SUAS nos municípios do Vale dos Sinos, região em que se situa a Unisinos, para que com isso se consiga obter um melhor desenho do cenário local.

3.4 Panorama da consulta pública da LINDB na edição dos atos normativos federais do SUAS nos municípios do Vale do Rio dos Sinos

Antes de ingressar propriamente no cenário da consulta pública nos municípios do Vale dos Sinos, é necessário compreender, ainda que brevemente, algumas características da região. Isso porque, embora não seja objeto desta tese, cabe destacar que a história do Rio dos Sinos, bem como dos municípios que o integram, reflete a realidade hoje existente.

Nesse sentido, conforme Rizzato e Santos,⁵⁷³ a região do Vale do Rio dos Sinos é conhecida “[...] por ser uma área de imigração alemã, pois São Leopoldo, cidade que foi sede da Colônia Imperial fundada em 1824, para receber estes imigrantes, recebeu o título nacional de Berço da Colonização Alemã no Brasil”,⁵⁷⁴

⁵⁷² Nemitz, 2018, p. 10.

⁵⁷³ RIZZARDO, Fabiane Maria; SANTOS, Rodrigo Luis. “Deixados à beira do caminho”: a abordagem da história indígena local na região do Vale do Rio dos Sinos. **Revista Latino-Americana de História**, v. 2, n. 6, Edição especial, ago. 2013. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/6238685.pdf>. Acesso em: 30 mar. 2025.

⁵⁷⁴ *Ibid.*, p. 332.

concedido pela Lei Federal nº 12.394/2011.⁵⁷⁵ Assim, os imigrantes alemães⁵⁷⁶ foram introduzidos na região com o objetivo de produzir alimentos, substituir gradativamente a mão de obra escrava brasileira, branquear a população, civilizar o Brasil e, acima de tudo, ocupar os espaços de fronteira aberta.^{577,578}

No entanto, antes mesmo da fundação da Colônia Imperial de São Leopoldo e da chegada dos imigrantes alemães, “[...] funcionava nesta região a Real Feitoria do Linho Cânhamo, onde cânhamo era produzido para a fabricação de cordas, que por sua vez eram utilizadas em navios”.⁵⁷⁹ Embora não se tenha conhecimento da origem da Real Feitoria, segundo Rizzato e Santos,⁵⁸⁰ ela foi instalada próximo ao Rio dos Sinos, em torno de 1788, sendo desativada em 1824, poucos meses antes da chegada dos imigrantes. Tanto que a antiga sede serviu de paradouro para os primeiros imigrantes, que desembarcaram em São Leopoldo em 25 de julho de 1824.⁵⁸¹

Em 1846, a Colônia Imperial de São Leopoldo foi promovida à categoria de Vila, tornando-se independente de Porto Alegre.⁵⁸² Posteriormente, em 1864, São Leopoldo foi elevada à condição de cidade. Esse processo histórico resultou na criação dos diversos municípios que atualmente compõem a região do Vale do Rio dos Sinos, anteriormente distritos de São Leopoldo.

⁵⁷⁵ BRASIL. Lei nº 12.394, de 4 de março de 2011. Confere ao município de São Leopoldo, no Estado do Rio Grande do Sul, o título de berço da colonização alemã no Brasil. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, Seção 1, p. 1, 4 mar. 2011b. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2011/lei-12394-4-marco-2011-610278-norma-pl.html>. Acesso em: 2 set. 2024.

⁵⁷⁶ Segundo Rizzato e Santos, cabe lembrar que, no período em que esses imigrantes vieram para o Brasil, ainda não existia a Alemanha como país unificado e constituído, fato que ocorreria apenas a partir de 1870. Esses imigrantes vieram de regiões como Mecklenburg-Schwerin, Hamburgo, Holstein, Renânia-Palatinado, entre outras rs. Nesse período, eram regiões que possuíam proximidade linguística e cultural, mas ainda não constituíam uma unidade político-administrativa. Rizzato; Santos, 2013, p. 332.

⁵⁷⁷ TRAMONTINI, Marcos Justo. **A escravidão na colônia alemã** (São Leopoldo – primeira metade do século XIX). [S. l.: s. n.], [200-?]. Disponível em: <http://cdn.fee.tche.br/jornadas/1/s5a3.pdf>. Acesso em: 3 set. 2024.

⁵⁷⁸ FERNANDES, Doris Rejane. **Vale do Sinos/RS**: projetos estatais e territorialidade. [S. l.: s. n.], [200-?]. Disponível em: <https://www2.faccat.br/portal/sites/default/files/VALE%20DO%20SINOS%20PROJETOS%20ESTA%20TAIS%20E%20TERR.pdf>. Acesso em: 2 set. 2024.

⁵⁷⁹ Rizzato; Santos, *op. cit.*, p. 333.

⁵⁸⁰ *Ibid.*

⁵⁸¹ *Ibid.*

⁵⁸² BATISTI, Vanessa de Souza. **Transformação da estrutura produtiva Regional e desenvolvimento endógeno**: o caso do Vale do Rio dos Sinos. 2018. 311 f. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2018. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/180555/001072489.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 30 mar. 2025.

Para além disso, o Vale dos Sinos abarca a bacia hidrográfica do rio, que possui o mesmo nome, cujo nascedouro está localizado no município de Caraá, no litoral norte do Rio Grande do Sul, em altitude superior a 600 metros em relação ao nível do mar, e percorre aproximadamente 190 quilômetros até desembocar no delta do Jacuí, no município de Canoas, a uma altitude de apenas cinco metros acima do nível do mar.⁵⁸³ Logo, o Rio dos Sinos possui essa denominação justamente devido a sua sinuosidade elevada ao longo da maior parte de seu percurso, sendo a principal via de acesso e transporte para a imigração alemã.

Desse modo, inicialmente, até o século XIX, as atividades agrícolas e pastoris foram as mais desenvolvidas na região do Vale dos Sinos, abrangendo depois o manuseio de artefatos de couro e rapidamente passando para uma cadeia empresarial coureiro-calçadista, sobretudo na década de 1970 do século XX.⁵⁸⁴ Ou seja, não se pode negar que o Rio dos Sinos foi fundamental para o desenvolvimento da economia e o impulsionamento da imigração, resultando na construção do cenário que se tem hoje.

Por essa razão, conforme a Fundação de Economia e Estatística (FEE),⁵⁸⁵ o Vale dos Sinos possui uma área (2022) de 1.395,5 km², contando com uma população (2021) de 1.441.487 habitantes, distribuído nos 14 municípios que o integram. Cumpre enfatizar que a região do Vale dos Sinos apresenta mais de uma divisão político-administrativa, razão pela qual o número de municípios é diferenciado, dependendo da escolha realizada para a pesquisa. Logo, o Conselho Regional de Desenvolvimento do Vale do Rio dos Sinos (Consinos) abrange 14 municípios;⁵⁸⁶ a Associação dos Municípios do Vale do Rio dos Sinos (AMVRS), por sua vez, reúne 20 municípios;⁵⁸⁷

⁵⁸³ CARACTERIZAÇÃO da bacia hidrográfica do Rio dos Sinos. **Comitê SINOS**, São Leopoldo, [2000]. Disponível em: <https://www.comitesinos.com.br/caracterizacao>. Acesso em: 2 set. 2024.

⁵⁸⁴ NAIME, Roberto. Breve histórico da bacia hidrográfica do Rio dos Sinos. **Eco Debate**, [S. I.], 26 abr. 2012. Disponível em: <https://www.ecodebate.com.br/2012/04/26/breve-historico-da-bacia-hidrografica-do-rio-dos-sinos-artigo-de-roberto-naime/>. Acesso em: 2 set. 2024.

⁵⁸⁵ **Corede Vale do Rio dos Sinos**. Disponível em: <https://arquivofee.rs.gov.br/perfil-socioeconomico/coredes/detalhe/?corede=Vale+do+Rio+dos+Sinos>. Acesso em: 2 set. 2024.

⁵⁸⁶ **Conselho Regional de Desenvolvimento do Vale do Rio dos Sinos (Consinos)**. Disponível em: <https://consinos.org.br/>. Acesso em: 2 set. 2024.

⁵⁸⁷ Com o objetivo de fomentar o desenvolvimento econômico e impulsionar o turismo na região, a AMVRS ganhou nova identidade e agora se chama Amvag. A mudança foi anunciada no dia 9 de março de 2023, em Estância Velha, pelo então presidente da entidade, Diego Francisco, prefeito daquele município. O Vale Germânico é composto por 14 municípios e pertence à Amvag: Araricá, Campo Bom, Dois Irmãos, Estância Velha, Iboti, Lindolfo Collor, Morro Reuter, Nova Hartz, Novo Hamburgo, Presidente Lucena, Santa Maria do Herval, São José do Hortêncio, São Leopoldo e Sapiranga. AMVARS agora é Amvag, Associação dos Municípios do Vale Germânico. **Jornal Dois Irmãos**, [S. I.], 14 mar. 2023. Disponível em: <https://jornaldoisirmaos.com.br/noticia/14032023-amvars-agora-e-amvag-associacao-dos-municios-do-vale-germanico>. Acesso em: 2 set. 2024.

e após se tornar Associação dos Municípios do Vale Germânico (Amvag), passou a enfeixar 14 municípios; e a Bacia Hidrográfica do Rio dos Sinos (Comitê Sinos), engloba 32 municípios.⁵⁸⁸

Sendo assim, para se estudar o panorama da consulta pública da LINDB na edição dos atos normativos do SUAS nos municípios do Vale dos Sinos, optou-se por analisar os dados dos municípios pertencentes ao Consinos, que é parte da rede de Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Corede)⁵⁸⁹ do Estado do Rio Grande do Sul.

Os Coredes foram criados oficialmente pela Lei Estadual nº 10.283, de 17 de outubro de 1994,⁵⁹⁰ a partir da iniciativa articulada do governo do Estado do Rio Grande do Sul com as respectivas regiões, constituindo-se em espaço plural e aberto para a promoção de políticas e ações que visem ao desenvolvimento regional. Assim, atualmente, o Estado possui 28 Coredes, cujos objetivos incluem, entre outras questões, a promoção do desenvolvimento regional harmônico e sustentável; a melhora na eficiência quanto à aplicação dos recursos públicos; a distribuição equitativa da riqueza produzida; bem como a preservação e recuperação do meio ambiente.

Os 28 Coredes foram agregados em nove Regiões Funcionais de Planejamento, com base em critérios de homogeneidade econômica, ambiental e social, entre outras características similares, segundo a Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão do Estado do Rio Grande do Sul (Seplan). Por esse motivo, o Vale do Rio dos Sinos fica situado na Região Funcional de Planejamento 1 (RF1-Consinos), conforme se observa na Figura 1, abaixo, juntamente com a localização dos 28 Coredes do Estado do Rio Grande do Sul:⁵⁹¹

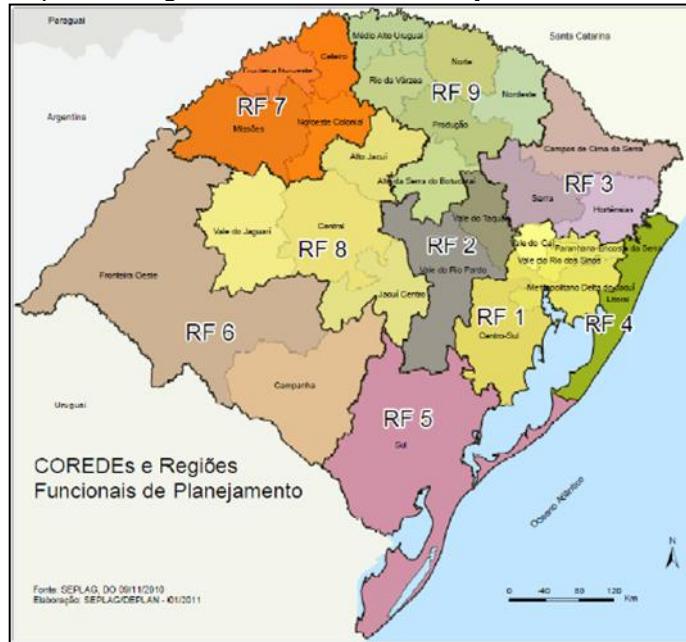
⁵⁸⁸ **Bacia hidrográfica do Rio dos Sinos.** Disponível em: <https://sema.rs.gov.br/g020-bh-sinos>. Acesso em: 2 set. 2024.

⁵⁸⁹ **Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes).** Disponível em: <https://atlassocioeconomico.rs.gov.br/conselhos-regionais-de-desenvolvimento-coredes>. Acesso em: 2 set. 2024.

⁵⁹⁰ RIO GRANDE DO SUL. Lei nº 10.283, de 17 de outubro de 1994. Dispõe sobre a criação, estruturação e funcionamento dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento. **Leis Estaduais**, [S. l.], 14 jul. 2015. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/rs/lei-ordinaria-n-10283-1994-rio-grande-do-sul-regulamenta-a-lei-n-10283-de-17-de-outubro-de-1994-que-criou-os-conselhos-regionais-de-desenvolvimento-crds>. Acesso em: 2 set. 2024.

⁵⁹¹ RIO GRANDE DO SUL. **Perfil socioeconômico COREDE.** Vale do Rio dos Sinos. Porto Alegre: [s. n.], 2015. Disponível em: <https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201812/04105221-perfis-regionais-2015-vale-do-rio-dos-sinos.pdf>. Acesso em: 2 set. 2024.

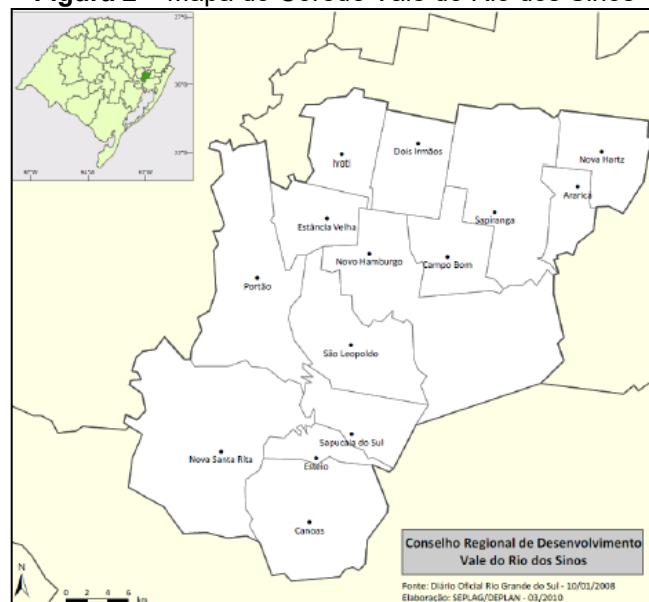
Figura 1 – Mapa das Regiões Funcionais de Planejamento do Rio Grande do Sul



Fonte: Atlas socioeconômico do Rio Grande do Sul.

O Corede Vale do Rio dos Sinos (RF1 - Consinos) acolhe os 14 municípios que, como dito, serão objeto de pesquisa nesta tese, quais sejam: Araricá, Nova Hartz, Iotti, Nova Santa Rita, Dois Irmãos, Portão, Estância Velha, Campo Bom, Sapiranga, Esteio, Sapucaia do Sul, São Leopoldo, Novo Hamburgo e Canoas,⁵⁹² conforme demonstrado na Figura 2:

Figura 2 – Mapa do Corede Vale do Rio dos Sinos



Fonte: Atlas socioeconômico do Rio Grande do Sul.

⁵⁹² Rio Grande do Sul, 2015.

A escolha por tais municípios é justificada pelo importante papel que o Corede Vale do Rio dos Sinos (RF1- Consinos) desempenha no Estado do Rio Grande do Sul, enquanto espaço de discussão e decisão a respeito de políticas e ações que visam promover o desenvolvimento local e regional harmônico e sustentável. Além disso, também busca a melhoria da eficiência na aplicação dos recursos públicos e nas ações dos governos, para melhor qualidade de vida da população,⁵⁹³ demonstrando uma preocupação com a coletividade.

Assim, para analisar sob quais condições a utilização da consulta pública eletrônica da LINDB, na edição dos atos normativos federais do SUAS, constitui-se em pressuposto para o fortalecimento da cidadania participativa digital na Administração Pública brasileira, problema de pesquisa desta tese, torna-se necessário traçar um panorama da consulta pública da LINDB na edição dos atos normativos do SUAS nos municípios do Vale dos Sinos. Isso porque se considera relevante este recorte baseado na realidade, sobretudo devido ao fato de a pesquisa ser desenvolvida na Unisinos, localizada no município de São Leopoldo, RS.

Pois bem, antes de mais nada, é importante salientar que não se pode analisar cada município do Vale do Rio dos Sinos de maneira uniforme, como se tivessem sido constituídos da mesma forma, no mesmo ano ou advindos do mesmo município de origem, uma vez que cada um possui sua individualidade, suas características e diferenças em diversos aspectos, inclusive no que concerne à consulta pública da LINDB na edição dos atos normativos do SUAS.

A partir disso, o Quadro 2 deixa evidente que São Leopoldo foi o primeiro a ser fundado entre os 13 municípios do Vale do Rio dos Sinos, tanto que muitos dos demais se originaram dele, como os municípios de Dois Irmãos, Portão, Estância Velha, Campo Bom, Sapiranga, Esteio, Sapucaia do Sul e Novo Hamburgo. Assim, a partir da emancipação de Porto Alegre em 1846, conforme já descrito acima, São Leopoldo adquiriu importância na construção histórica dos municípios do Vale do Rio dos Sinos.

⁵⁹³ ASSEMBLEIA do Consinos define quantidade de projetos de consulta popular. **Universidade Feevale**, [S. l.], 2023. Disponível em: <https://www.feevale.br/acontece/noticias/assembleia-do-consinos-define-quantidade-de-projetos-da-consulta-popular>. Acesso em: 2 set. 2024.

Quadro 2 – Fundação dos municípios do Vale do Rio dos Sinos

| Município | Lei de criação | Data fundação | Municípios de origem |
|-----------------|------------------|---------------|---|
| Araricá | Lei nº 10.667 | 28/12/1995 | Sapiranga e Nova Hartz |
| Nova Hartz | Lei nº 8.429 | 02/12/1987 | Sapiranga |
| Ivoti | Lei nº 4.798 | 19/10/1964 | Estânci a velha e dois irmãos |
| Nova Santa Rita | Lei nº 9.585 | 20/03/1992 | Canoas |
| Dois Irmãos | Lei nº 3.823 | 10/09/1959 | São Leopoldo |
| Portão | Lei nº 4.579 | 09/10/1963 | São Sebastião do Caí, Canoas e São Leopoldo |
| Estânci a Velha | Lei nº 3.818 | 08/09/1959 | São Leopoldo |
| Campo Bom | Lei nº 3.707 | 31/01/1959 | São Leopoldo e Novo Hamburgo |
| Sapiranga | Lei nº 2.529 | 15/12/1954 | São Leopoldo e Taquara |
| Esteio | Lei nº 2.520 | 15/12/1954 | São Leopoldo |
| Sapucaia do Sul | Lei nº 4.203 | 14/11/1961 | São Leopoldo |
| São Leopoldo | Lei nº 4 | 01/04/1846 | Porto Alegre |
| Novo Hamburgo | Decreto nº 3.818 | 05/04/1927 | São Leopoldo |
| Canoas | Decreto nº 7.839 | 27/06/1939 | Gravataí e São Sebastião do Caí |

Fonte: Elaborado pela autora com base em FEE Dados⁵⁹⁴ (2024).

Nesse sentido, somente 80 anos depois da fundação de São Leopoldo surge o município de Novo Hamburgo (1927), seguido de Canoas (1939). Por outro lado, a década de 1950 foi marcada pela criação de cinco municípios: Sapiranga (1954), Esteio (1954), Dois Irmãos (1959), Estânci a Velha (1959) e Campo Bom (1959). Nos anos 1960, foram criados mais três municípios: Sapucaia do Sul (1961), Portão (1963) e Ivoti (1964). Por fim, os três municípios mais novos são Nova Hartz, Nova Santa Rita e Araricá.

Adentrando um pouco na caracterização de cada município do Vale do Rio dos Sinos, utilizou-se na pesquisa a classificação do IBGE, porém selecionando-se apenas o que seria relevante para o objeto deste item, ou seja, para a descrição do panorama da consulta pública da LINDB na edição dos atos normativos do SUAS nos municípios do Vale dos Sinos. Então, dentro da organização do IBGE Cidades, encontram-se os seguintes elementos: população, trabalho e rendimento, educação,

⁵⁹⁴ **Perfil Socioeconômico dos Municípios.** Disponível em: <https://arquivofee.rs.gov.br/perfil-socioeconomico/municipios/>. Acesso em: 2 set. 2024.

economia, saúde, meio ambiente e território. No entanto, foram utilizadas para esta pesquisa: população, educação, economia e território.⁵⁹⁵

Além do mais, conforme a PNAS,⁵⁹⁶ tendo como suporte o IBGE (2000), eis a classificação dos municípios conforme o total de habitantes: pequeno I (até 20.000 habitantes), pequeno II (de 20.001 até 50.000 habitantes), médio (de 50.001 até 100.000 habitantes), grande porte (100.001 a 900.000 habitantes) e metrópole (mais de 900.000 habitantes). Tal distinção é relevante, pois, do mesmo modo que uma política pública pode se desenvolver de maneira diferenciada num município de pequeno porte em comparação com um de grande porte ou até uma metrópole, esta pesquisa sobre o panorama da consulta pública da LINDB quanto à edição dos atos normativos do SUAS pode ocorrer também de modo distinto, conforme o porte dos municípios que fazem parte do Vale do Rio dos Sinos.

Por essa razão, juntamente com a escolha dos itens contidos na classificação do IBGE (população, educação, economia e território), optou-se também pela utilização do porte de cada município, pois assim se respeita sua individualidade e realidade, o que pode fazer diferença na análise posterior da temática deste subtópico.

A seguir, a Tabela 1 demonstra que os municípios mais populosos são Sapucaia do Sul, São Leopoldo, Novo Hamburgo e Canoas,⁵⁹⁷ com populações entre 100 mil e 300 mil habitantes. O menor é Araricá, com apenas 8.525 habitantes, e os demais, Nova Hartz, Ivoi, Nova Santa Rita, Dois Irmãos, Portão, Estância Velha, Campo Bom, Sapiranga e Esteio, variam entre 20.000 e 80.000 habitantes.

Tabela 1 – Caracterização da realidade de cada município do Vale do Rio dos Sinos (continua)

| Município | População (pessoas) - 2022 | Educação (6 a 14 anos de idade) - 2010 (%) | Economia (PIB per capita) - 2021 | Território-2022 | Porte conforme a PNAS |
|-----------------|----------------------------|--|----------------------------------|-------------------------|-----------------------|
| Araricá | 8.525 | 97,30 | R\$ 40.484,64 | 35,391 km ² | Pequeno |
| Nova Hartz | 20.088 | 95,60 | R\$ 36.379,38 | 62,319 km ² | Pequeno |
| Ivoi | 22.983 | 100,00 | R\$ 47.087,23 | 63,092 km ² | Pequeno |
| Nova Santa Rita | 29.024 | 97,50 | R\$ 81.606,01 | 218,153 km ² | Pequeno |
| Dois Irmãos | 30.709 | 98,50 | R\$ 65.238,03 | 66,114 km ² | Pequeno |
| Portão | 34.071 | 96,20 | R\$ 43.654,26 | 159,298 km ² | Pequeno |

⁵⁹⁵ **IBGE Cidades e Estados do Brasil.** Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/>. Acesso em: 2 set. 2024.

⁵⁹⁶ Brasil, 2004.

⁵⁹⁷ Rio Grande do Sul, 2015.

Tabela 1 – Caracterização da realidade de cada município do Vale do Rio dos Sinos (conclusão)

| Município | População (pessoas) - 2022 | Educação (6 a 14 anos de idade) - 2010 (%) | Economia (PIB per capita) - 2021 | Território-2022 | Porte conforme a PNAS |
|-----------------|----------------------------|--|----------------------------------|-------------------------|-----------------------|
| Estância Velha | 47.924 | 98,60 | R\$ 36.564,93 | 51.779 km ² | Pequeno |
| Campo Bom | 62.886 | 98,90 | R\$ 51.443,50 | 60.579 km ² | Médio |
| Sapiranga | 75.648 | 97,60 | R\$ 44.906,27 | 136.473 km ² | Médio |
| Esteio | 76.137 | 97,60 | R\$ 44.988,45 | 27.676 km ² | Médio |
| Sapucaia do Sul | 132.107 | 97,40 | R\$ 29.500,52 | 58.247 km ² | Grande |
| São Leopoldo | 217.409 | 96,80 | R\$ 45.159,57 | 103.009 km ² | Grande |
| Novo Hamburgo | 227.646 | 97,00 | R\$ 40.589,43 | 222.536 km ² | Grande |
| Canoas | 347.657 | 95,90 | R\$ 62.892,77 | 130.789 km ² | Grande |

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do IBGE cidades⁵⁹⁸ e na PNAS⁵⁹⁹ (2024).

De acordo com a PNAS, “[...] a dinâmica populacional é um importante indicador para a política de assistência social, pois ela está intimamente relacionada com o processo econômico estrutural de valorização do solo em todo território nacional”.⁶⁰⁰ Isso significa que o modo como a população de determinado município cresce impacta diretamente nas demandas por serviços sociais, tanto no âmbito da saúde e educação quanto da própria assistência social. Ou seja, compreender a dinâmica populacional é fundamental para o planejamento da forma como será estruturada a PNAS do SUAS.

Só para se ter uma ideia, conforme pesquisa realizada pelo IBGE em 2022, o município com maior população no Vale do Rio dos Sinos é Canoas, com 347.657 habitantes e densidade demográfica de 2.658,15 habitantes por quilômetro quadrado, ocupando as posições de 3 e 4, respectivamente, em comparação com os 497 municípios do Estado do Rio Grande do Sul.⁶⁰¹ Por outro lado, Araricá é o município do Vale do Rio dos Sinos de menor população, possuindo 8.525 habitantes em 2022 e densidade demográfica de 240,88 habitantes por quilômetro quadrado, assumindo assim as posições 176 e 28, respectivamente, em relação aos demais municípios do Estado.⁶⁰²

⁵⁹⁸ **IBGE Cidades e Estados do Brasil.** Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/>. Acesso em: 2 set. 2024.

⁵⁹⁹ Brasil, 2024d.

⁶⁰⁰ *Ibid.*, p. 16.

⁶⁰¹ **IBGE Cidades e Estados do Brasil.** Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/>. Acesso em: 2 set. 2024.

⁶⁰² **IBGE Cidades e Estados do Brasil.** Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/>. Acesso em: 2 set. 2024.

Esse breve comparativo entre o município mais populoso e o de menor população do Vale do Rio dos Sinos expressa realidades diferentes. Logo, o número de atos normativos do SUAS editados pela administração pública, assim como a participação em termos de consulta pública, caso ocorra, também não se dará da mesma maneira. Assim, os municípios que concentram o maior número de pessoas são, por outro lado, os que mais produzem “[...] um intenso processo de precarização das condições de vida e de viver, da presença crescente do desemprego e da informalidade, de violência, da fragilização dos vínculos sociais e familiares”,⁶⁰³ ou seja, são os que mais fomentam a exclusão social, deixando famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade.

Nesse sentido, conforme a última pesquisa realizada pelo IBGE Cidades (2022), percebe-se, na Tabela 1, que, dos municípios do Vale do Rio dos Sinos, Araricá Nova Hartz, Ivoiti, Nova Santa Rita, Dois Irmãos, Portão e Estância Velha se caracterizam como de pequeno porte; e apenas o primeiro se encaixa no pequeno porte I, os demais todos se classificam em pequeno II. Em contrapartida, Campo Bom, Sapiranga e Esteio compõem o grupo dos municípios de médio porte. E conforme mencionado, Sapucaia do Sul, São Leopoldo, Novo Hamburgo e Canoas são classificados como municípios de grande porte. Logo, nenhum município do Vale do Rio dos Sinos se insere na categoria de metrópole.

Quanto à caracterização dos municípios no que tange à educação, cabe lembrar que a assistência social, como política pública de dever do Estado e direito da população, por compor o tripé da segurança social e levar em consideração as peculiaridades da população atendida, deve inserir-se na articulação intersetorial com outras políticas sociais, dentre as quais a política de educação.⁶⁰⁴ Por essa razão, para que não haja ações isoladas e fragmentadas, inclusive no que diz respeito à edição de seus atos normativos referentes ao SUAS, é importante que cada município do Vale do Rio dos Sinos trabalhe em prol da educação, sobretudo para a participação em termos de consulta pública, proporcionando maior qualidade nos serviços prestados a todas as famílias e indivíduos.

⁶⁰³ Brasil, 2004, p. 17.

⁶⁰⁴ *Ibid.*

Assim, considerando a pesquisa do IBGE Cidades, no âmbito da educação (2010),⁶⁰⁵ num comparativo entre os 14 municípios do Vale do Rio dos Sinos, verifica-se que Ivoi se destaca na taxa de escolarização de crianças e adolescentes de 6 a 14 anos de idade, atingindo 100%. Na sequência, encontram-se Campo Bom (98,9%), Estância velha (98,6%), Dois Irmãos (98,5%), Sapiranga (97,6%), Esteio (97,6%), Nova Santa Rita (97,5%), Sapucaia do Sul (97,4%), Araricá (97,3%) e Novo Hamburgo (97%). São Leopoldo (96,8%), Portão (96,2%), Canoas (95,9%) e Nova Hartz (95,6%) apresentam os menores índices.

Logo, a educação se constitui numa ferramenta que impulsiona a sociedade para a participação, uma vez que conscientiza acerca da importância do preenchimento desses espaços. Em vista disso, quanto mais as pessoas se envolvem ativamente no processo de sua própria educação, maior será sua capacidade de participar na definição do que, como ou para quem produzir, e, consequentemente, maior será também sua participação em seu próprio desenvolvimento. Ou seja, a educação está atrelada à ideia de participação democrática, pois, “[...] quanto menos perguntamos às pessoas o que desejam a respeito de suas expectativas, menor será a democracia”.⁶⁰⁶

Por isso, a educação é uma prática libertária e emancipadora⁶⁰⁷ que deve ser construída coletivamente e de acordo com a realidade. É por meio desse processo que se rompe com a concepção de que as pessoas são apenas sujeitos passivos, que aguardam as decisões (verticalizadas) advindas da administração pública sem qualquer comprometimento com o resultado que isso pode gerar para a coletividade. O perigo é que “[...] este modelo inviabiliza a participação popular e a inserção dos novos sujeitos coletivos no contexto de uma cidadania participativa”.⁶⁰⁸

No contexto da consulta pública da LINDB na edição dos atos normativos do SUAS, a educação desempenha um papel fundamental, variando conforme os municípios do Vale dos Sinos. Isso porque ela trabalha em prol da conscientização

⁶⁰⁵ IBGE Cidades e Estados do Brasil. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/>. Acesso em: 2 set. 2024.

⁶⁰⁶ FREIRE, Paulo; HORTON, Myles. **O caminho se faz caminhando:** conversas sobre educação e mudança social. 2. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2003, p. 149.

⁶⁰⁷ Demo, 2001.

⁶⁰⁸ VIEIRA, Reginaldo de Souza. **A cidadania na república participativa:** pressupostos para a articulação de um novo paradigma jurídico e político para os Conselhos de Saúde, 2013. 540 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2013, p. 259.

participativa por meio da práxis,⁶⁰⁹ resultando no empoderamento. Logo, a pedagogia libertadora desenvolvida por Freire⁶¹⁰ possibilita a transformação cultural, rompendo com a apatia da sociedade em relação à participação e despertando o interesse e o conhecimento⁶¹¹ necessários para que as pessoas exijam do poder público a abertura desses espaços, conforme preconizado pela CRFB/1988.

Porém, isso não significa dizer que a busca pelo reconhecimento da cidadania participativa (concretizado com a consulta pública da LINDB na edição dos atos normativos do SUAS) por meio de um processo educativo seja algo tão simples de ser feito; ao contrário, o abandono de ideias consolidadas culturalmente na sociedade é extremamente complexo e difícil de ser superado. No entanto, ainda assim, a luta por esse cenário deve ser persistente e contínua.

Outra observação que merece destaque quando o assunto é consulta pública da LINDB na edição dos atos normativos do SUAS diz respeito ao comparativo da economia (*PIB per capita*) com a extensão do território dos municípios que fazem parte do Vale do Rio dos Sinos (Tabela 1). Ainda que o IBGE tenha realizado a pesquisa do primeiro elemento em 2021 e do segundo em 2022, algumas considerações merecem destaque, dentre as quais o fato de que o *PIB per capita* dos municípios do Vale do Rio dos Sinos varia entre R\$ 29.500,52 em Sapucaia do Sul e R\$ 81.606,01 em Nova Santa Rita, o que sugere que este último município, por ter uma economia mais robusta, teria maiores condições de oferecer subsídios para a realização de uma consulta pública quando da edição dos atos normativos referentes ao SUAS.

Na sequência, conforme se pode perceber na Tabela 1, os municípios com *PIB per capita* mais elevado após Sapucaia do Sul são: Dois Irmãos (R\$ 65.238,03), Canoas (R\$ 62.892,77), Campo Bom (R\$ 51.443,50), Iveti (R\$ 47.087,23), São Leopoldo (R\$ 45.159,57), Esteio (R\$ 44.988,45), Sapiranga (R\$ 44.906,27), Portão (R\$ 43.654,26), Novo Hamburgo (R\$ 40.589,43) e Araricá (R\$ 40.484,64). Por outro lado, os três municípios com *PIB per capita* mais baixo são: Estância Velha (R\$ 36.564,93), Nova Hartz (R\$ 36.379,38) e Nova Santa Rita, conforme mencionado no parágrafo acima.

⁶⁰⁹ FREIRE, Paulo. **Conscientização**: teoria e prática da libertação – uma introdução ao pensamento de Paulo Freire. 3. ed. São Paulo: Moraes, 1980.

⁶¹⁰ FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia**: saberes necessários à prática educativa. 21. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

⁶¹¹ FREIRE, Paulo. **Pedagogia do oprimido**. 43. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

Além do mais, é importante mencionar que Ivoi não está na lista dos três municípios do Vale do Rio dos Sinos que possuem os menores PIBs *per capita*, no entanto, atingiu percentual máximo na pesquisa do IBGE (2010) quanto à educação de crianças e adolescentes de 6 a 14 anos de idade (conforme já listado acima). Da mesma maneira que Nova Santa Rita, município com maior PIB *per capita*, no âmbito da educação, não figura entre os três primeiros, de acordo com seu percentual (97,5%).

Essa observação instiga ainda mais a pesquisa sobre o panorama da consulta pública da LINDB na edição dos atos normativos do SUAS nos municípios do Vale do Rio dos Sinos, pois, a partir dos dados demonstrados na Tabela 1 acerca da economia (PIB *per capita*), de maneira superficial, poder-se-ia supor que quanto maior o PIB *per capita* do município, maior seria seu empenho/êxito na área da assistência social, no entanto percebe-se que, no âmbito da educação, essa hipótese não foi confirmada. Assim, a dúvida que fica é se os municípios do Vale do Rio dos Sinos com maior PIB *per capita* utilizariam a consulta pública da LINDB na edição dos atos normativos do SUAS, diferentemente dos que possuem menor, ou se isso não seria um fator determinante para tal prática.

Outro aspecto relevante elencado pela PNAS⁶¹² diz respeito ao modo e à intensidade com que as pessoas interagem com o ambiente em que vivem. Dessa maneira, entre os entes federativos, os municípios são os de menor escala administrativa governamental. Por isso que neles a participação popular pode acontecer, inclusive sob forma de consulta pública, uma vez que, estando mais próximo das pessoas, esses entes podem abrir espaços para o debate dos seus problemas, demandas e soluções, ainda que haja a variação da extensão territorial de um município em relação a outro.

Assim, conforme a pesquisa do IBGE realizada em 2022 (Tabela 1), Novo Hamburgo é o município com a maior área territorial (222,536 km²), seguido por Nova Santa Rita (218,153 km²), Portão (159,298 km²), Sapiranga (136,473 km²), Canoas (130,789 km²), São Leopoldo (103,009 km²), Dois Irmãos (66,114 km²), Ivoi (63,092 km²), Nova Hartz (62,319 km²), Campo Bom (60,579 km²) e Sapucaia do Sul (58,247 km²). Os três municípios de menor área territorial são Estância Velha (51,779 km²), Araricá (35,391 km²) e Esteio (27,676 km²).

⁶¹² Brasil, 2004.

Nesse sentido, a inserção da extensão territorial dos municípios do Vale do Rio dos Sinos na Tabela 1 é relevante para saber se há relação entre este dado e a abertura dada pela administração pública à participação popular, como é o caso da consulta pública. Ou seja, uma suposição que merece confirmação (ou não) é se, quanto maior a extensão territorial, mais complexa seria a participação popular, seja pela complexidade, seja pela diversidade de interesses ou ainda pela dificuldade de comunicação entre administração pública e sociedade.

Por essa razão, a consulta pública da LINDB, que se destaca por ser preferencialmente eletrônica,⁶¹³ seria eficaz para aqueles municípios do Vale do Rio dos Sinos que ainda não possuem tal ferramenta para a edição dos atos normativos do SUAS. Isso porque a PNAS, além de ser construída num cenário participativo,⁶¹⁴ ainda possui como base a descentralização das ações socioassistenciais, sejam estas quais forem, e a gestão compartilhada entre todos os entes federativos. Assim, para que haja a participação das pessoas, quanto à edição dos atos normativos do SUAS nas esferas federal e estadual, são necessários, antes de mais nada, a mobilização e o engajamento no âmbito municipal, respeitando as diferentes realidades.

Adentrando um pouco mais na realidade da assistência social no contexto local, observa-se que inexiste documentos específicos que abordem como a PNAS se desenvolve na região do Vale do Rio dos Sinos. Em vez disso, alguns dos municípios que fazem parte dessa região possuem seus próprios Planos Municipais de Assistência Social (PMAS), como é o caso de Dois Irmãos (PMAS 2022-2025)⁶¹⁵ e Novo Hamburgo (PMAS 2022-2025).⁶¹⁶

Por outro lado, ainda que o PMAS seja um instrumento fundamental para a construção de uma política pública planejada e efetiva, uma vez que observa as diferentes realidades locais e se organiza de acordo com cada demanda, outros municípios que integram o Vale do Rio dos Sinos não possuem tal ferramenta, como Nova Hartz, Ivoiti, Nova Santa Rita, Portão, Campo Bom, Sapiranga, Esteio e Sapucaia do Sul.

⁶¹³ Brasil, 2018d.

⁶¹⁴ *Id.*, 2004.

⁶¹⁵ DOIS IRMÃOS. **Plano Municipal de Assistência Social**. Gestão 2022-2025. Dois Irmãos: PMDI, 2022. Disponível em: <https://doisirmaos.atende.net/cidadao/pagina/conselho-de-assistencia-social-cmas>. Acesso em: 3 set. 2024.

⁶¹⁶ NOVO HAMBURGO. **Plano Municipal de Assistência Social de Novo Hamburgo**. Gestão 2022-2025. Hamburgo: PMNH, 2022. Disponível em: <https://www.novohamburgo.rs.gov.br/sds/plano-municipal-assistencia-social>. Acesso em: 3 set. 2024.

Dessa forma, Nova Hartz estabeleceu na Lei nº 420/1995,⁶¹⁷ que dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Assistência Social (Comas) e do Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS), que cabe ao Conselho “[...] fixar diretrizes a serem observadas na elaboração do Plano Municipal de Assistência Social para o Município de Nova Hartz” (Art. 9º, II).⁶¹⁸ No entanto, além de tal normativa ser anterior à consolidação da PNAS e do SUAS no Brasil, até o ano de 2024 nada foi elaborado, ficando a responsabilidade acerca da organização de tal política pública nas mãos da administração pública municipal.

O mesmo ocorreu com o município de Ivoiti, ao definir na Lei nº 1.576/1999,⁶¹⁹ que dispõe sobre a criação do Comas e do FMAS, a competência para o Conselho criar o PMAS (Art. 2º, II), entretanto nenhum documento foi encontrado. Isso leva a crer que inexiste organização e monitoramento da política pública conforme a realidade de Ivoiti; ao contrário, o município se norteia pelo Plano Estadual de Assistência Social ou pelo Plano Nacional de Assistência Social, e isso gera um grave problema, que é a desconexão do planejamento geral com a realidade local.

Indo ao encontro disso, o município de Nova Santa Rita, sustentado na lei nº 1.695/2021⁶²⁰, que dispõe sobre o SUAS reservou um capítulo próprio (IV- Da Gestão e Organização do Sistema Único de Assistência Social - SUAS no Município de Nova Santa Rita), para tratar sobre o PMAS (seção IV), reconhecendo-o, em seu artigo 18, como um instrumento de planejamento estratégico da PMAS. No entanto, ainda que a lei seja posterior à consolidação da PNAS e do SUAS no país, portanto mais propensa a encarar a assistência social como política pública, o PMAS de Nova Santa Rita não foi elaborado.

⁶¹⁷ NOVA HARTZ. Lei nº 420, de 1 de novembro de 1995. Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal da Assistência Social do Fundo Municipal de Assistência Social. **Câmara de Vereadores**, Nova Hartz, 2015. Disponível em: <https://www.camaranovahartz.rs.gov.br/proposicoes/Lei-ordinaria/1995/1/0/1078>. Acesso em: 3 set. 2024.

⁶¹⁸ *Ibid.*

⁶¹⁹ IVOTI. Lei nº 1.576, de 27 de janeiro de 1999. Cria o Conselho Municipal de Assistência Social - Comas e o Fundo Municipal de Assistência Social - FMAS. **Prefeitura Municipal**, Ivoiti, 2014. Disponível em: <https://ivoiti.mentor.metaway.com.br/paginas/visualizar-html>. Acesso em: 30 mar. 2025.

⁶²⁰ NOVA SANTA RITA. Lei nº 1.695, de 24 de setembro de 2021. Dispõe sobre o Sistema Único de Assistência Social do município de Nova Santa Rita. **Leis Municipais**, [S. l.], 12 set. 2022. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/rs/n/nova-santa-rita/lei-ordinaria/2021/170/1695/lei-ordinaria-n-1695-2021-dispoe-sobre-o-sistema-unico-de-assistencia-social-do-municipio-de-nova-santa-rita-e-da-outras-providencias?r=c>. Acesso em: 3 set. 2024.

O município de Portão também não possui PMAS, embora a Lei nº 2.283/2012,⁶²¹ que dispõe sobre a Política de Assistência Social, tenha definido, em seu artigo 5º, inciso III, que é de competência da Secretaria Municipal de Assistência Social elaborar o documento, respeitando as diretrizes estabelecidas pelo Comas.

Campo Bom (Lei nº 4.826/2018)⁶²² e Sapiranga (lei nº 6.555/2020),⁶²³ apesar de se basearem em legislações diferentes, da mesma forma, reservaram a seção IV do capítulo III, denominada Plano Municipal de Assistência Social, para tratar sobre a elaboração do documento (artigo 15, § 1º da lei 4.826/2018), mencionando que devem ser observados o diagnóstico socioterritorial (artigo 18, §1º, I, da lei 6.555/2020),⁶²⁴ os objetivos gerais e específicos (artigo 18, §1º, II, da lei 6.555/2020),⁶²⁵ as diretrizes e prioridades deliberadas (artigo 18, §1º, III, da lei 6.555/2020)⁶²⁶ entre outras questões. Ocorre que, embora ambos os municípios contem com legislações bem estruturadas, nenhum deles colocou em prática a elaboração do PMAS.

Esteio elaborou a Lei nº 8.207/2022⁶²⁷, que trata sobre o SUAS no âmbito local, atribuindo competência ao órgão gestor da Política de Assistência Social para elaboração do PMAS. Assim, mesmo contando com uma lei recente e com toda a orientação para isso, até o fechamento do presente trabalho não houve a construção desse documento.

⁶²¹ PORTÃO. Lei nº 2.283, de 11 de julho de 2012. **Leis Municipais**, [S. I.], 22 jun. 2016. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/p/portao/lei-ordinaria/2012/229/2283/lei-ordinaria-n-2283-2012-dispoe-sobre-a-politica-de-assistencia-social-no-municipio-atualiza-o-conselho-municipal-de-assistencia-social-o-fundo-municipal-a-ele-vinculado-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 3 set. 2024.

⁶²² CAMPO BOM. Lei nº 4.826, de 11 de setembro de 2018. **Leis Municipais**, [S. I.], 18 set. 2019. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/rs/c/campo-bom/lei-ordinaria/2018/483/4826/lei-ordinaria-n-4826-2018-dispoe-sobre-o-sistema-unico-de-assistencia-social-suas-do-municipio?q=%22Plano+Municipal+de+Assist%C3%AAncia+Social%22>. Acesso em: 3 set. 2024.

⁶²³ SAPIRANGA. Lei nº 6.555, de 20 de maio de 2020. Dispõe sobre a Política Nacional de Assistência Social do município de Sapiranga. **Leis Municipais**, [S. I.], 5 jun. 2020. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/s/sapiranga/lei-ordinaria/2020/656/6555/lei-ordinaria-n-6555-2020-dispoe-sobre-a-politica-publica-de-assistencia-social-do-municipio-de-sapiranga-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 3 set. 2024.

⁶²⁴ Sapiranga, 2020.

⁶²⁵ *Ibid.*

⁶²⁶ *Ibid.*

⁶²⁷ ESTEIO. Lei nº 8.207, de 27 de julho de 2022. Dispõe sobre o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no âmbito do município de Esteio. **Leis Municipais**, [S. I.], 1 ago. 2022. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/e/esteio/lei-ordinaria/2022/821/8207/lei-ordinaria-n-8207-2022-dispoe-sobre-o-sistema-unico-de-assistencia-social-suas-no-ambito-do-municipio-de-esteio-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 3 set. 2024.

Por fim, Sapucaia do Sul contou com a Lei nº 4.255/2022,⁶²⁸ que deu nova redação à lei que havia criado o Comas, estabelecendo, em seu capítulo IV, artigo 14, V, a competência do Conselho para aprovação do PMAS, quando apresentado pelo órgão gestor da assistência social.

Quanto aos municípios de Araricá, Estâncio Velha, São Leopoldo e Canoas, além de não possuírem o PMAS, também não foi encontrado nenhuma legislação que trouxesse qualquer indicação a respeito. Logo, percebe-se que, embora a PNAS e o SUAS tenham trabalhado em prol da organização e implementação, em todo território nacional, de uma política pública direcionada para pessoas em situação de vulnerabilidade, levando em consideração as diferentes particularidades locais e também considerando a importância da participação popular nesse processo, alguns municípios da região do Vale do Rio dos Sinos estão mais distantes dessa realidade.

Nesse sentido, ainda que a grande maioria dos municípios da região do Vale do Rio dos Sinos não tenha elaborado o PMAS e devido ao fato de integrarem a Corede Vale do Rio dos Sinos (RF1- Consinos), que, por sua vez, faz parte do Estado do Rio Grande do Sul, é possível que utilizem como Norte para suas ações relacionadas à assistência social o Plano Estadual de Assistência Social (Peas/RS) - 2024-2027,⁶²⁹ mesmo que este lide com uma realidade muito mais ampla que a local.

Desse modo, devido ao fato de o PMAS viabilizar a PNAS em âmbito local, espera-se que esse instrumento também conte com atos normativos do SUAS e a maneira com que a sociedade poderia participar de sua formação, até mesmo para dar legitimidade e cumprimento a esses atos, pois, uma vez realizados com a participação social, passariam a ser respeitados, tendo em vista o processo democrático de sua construção.

No entanto, a análise dos municípios do Vale do Rio dos Sinos que possuem seus PMAS, qual sejam, Dois Irmãos, Sapucaia do Sul e Novo Hamburgo, revela que em nenhum deles consta qualquer menção à elaboração de atos normativos do SUAS em âmbito local, tampouco ao modo como se dá o processo de participação social. E o mesmo pode ser dito do Peas/RS. Isso gera preocupação, pois se nos PMAS e no Peas/RS inexiste qualquer orientação sobre o assunto, fica a cargo dos Municípios

⁶²⁸ SAPUCAIA DO SUL. Lei nº 4.255, de 3 de novembro de 2022. **Leis Municipais**, [S. I.], 17 nov. 2023. Disponível em: <https://static.cmsapucaiaodosul.rs.gov.br/uploads/13090.pdf>. Acesso em: 3 set. 2024.

⁶²⁹ RIO GRANDE DO SUL. **Plano Estadual de Assistência Social- PEAS/RS** 2024-2027. Porto Alegre: CEAS/RS, 2024. Disponível em: <https://social.rs.gov.br/upload/arquivos/202312/28163214-peas-2024-2027.pdf>. Acesso em: 3 set. 2024.

escolher de que maneira a edição dos atos normativos do SUAS se dará em âmbito local.

Por outro lado, ainda que o Peas/RS não faça referência ao processo de elaboração dos atos normativos do SUAS, o documento traz como uma de suas diretrizes (diretriz 4) a plena gestão democrática e participativa, almejando o “[...] fortalecimento e ampliação dos espaços de participação, pactuação, negociação e deliberação para assegurar o caráter democrático e participativo do SUAS”⁶³⁰ em âmbito estadual. Do mesmo modo, os PMAS de Dois Irmãos⁶³¹ e Novo Hamburgo,⁶³² entre tantas prioridades, trazem o controle social e a participação popular como instrumentos da gestão democrática e participativa.

Esse paradoxo, em que, de um lado, defende-se a participação popular no processo de consolidação do SUAS e da PNAS, mas, de outro, não se disponibilizam orientações para que ela aconteça, sobretudo no campo dos atos normativos do SUAS perante os municípios do Vale do Rio dos Sinos, também se faz presente em um documento elaborado em 2023, denominado *Índice de Dados Abertos para as Cidades* (ODI⁶³³ Cidades), que, por meio da iniciativa da Open Knowledge Brasil (OKBR),⁶³⁴ avalia a disponibilidade e a qualidade dos dados abertos governamentais em nível municipal, com enfoque inicial nas capitais brasileiras. Nesse sentido, embora lançado em 2024, o ODI Cidades 2023 avaliou 111 conjuntos de dados em 15 áreas de políticas públicas, dentre as quais a de assistência social, criando um mapa inédito sobre a abertura de dados nas 26 capitais.⁶³⁵

Nesse sentido, embora não seja objeto desta pesquisa se aprofundar na análise de tal documento, sua menção é relevante para se perceber que, além de recente, uma vez que foi publicado em 2024, o ODI Cidades 2023 aponta um cenário de baixa disponibilidade e qualidade de dados abertos em todo país, inclusive no que diz respeito à política pública de assistência social. Conforme o ODI Cidades 2023, no

⁶³⁰ Rio Grande do Sul, 2024, p. 43.

⁶³¹ Dois Irmãos, 2022, p. 48.

⁶³² Novo Hamburgo, 2022-2025, p. 23.

⁶³³ Essa sigla em inglês se refere a Open Data Index.

⁶³⁴ A Open Knowledge Brasil (OKBR), é uma Organização da Sociedade Civil (OSC) sem fins lucrativos e apartidária, legalmente constituída no país desde 2013. Durante a última década, vem desempenhando papel-chave na promoção dos dados governamentais abertos, por meio de uma combinação de mobilização de pessoas para fortalecer o controle social, materiais de capacitação e engajamento da comunidade de software livre em projetos de tecnologia cívica. Cf.: **OPEN KNOWLEDGE BRASIL**. Disponível em: <http://ok.org.br>. Acesso em: 3 set. 2024.

⁶³⁵ OPEN KNOWLEDGE BRASIL. **Índice de dados abertos para cidades 2023**. Rio de Janeiro: Open Knowledge Brasil, 2024.

âmbito da assistência social, “[...] as informações detalhadas sobre a execução dos recursos ainda é muito pouco disponível, permitindo um baixo grau de controle social sobre a efetividade das políticas públicas”.⁶³⁶

Essa realidade é ainda mais preocupante quando se pensa nos 17 ODS, por meio dos quais a ONU e seus parceiros descreveram os principais desafios de desenvolvimento enfrentados pelas pessoas no Brasil e no mundo, a serem superados até 2030.⁶³⁷ Entre tais metas, encontra-se o objetivo 16, denominado “Paz, Justiça e instituições eficazes”, que, no item 16.7, busca garantir a tomada de decisão responsável, inclusiva, participativa e representativa em todos os níveis.

No âmbito da PNAS e do SUAS, tal meta demonstra atenção e cuidado para que as decisões sejam pautadas na participação social, uma vez que, quando as pessoas são ouvidas, elas acabam se sentindo parte do processo, aumentando com isso a confiança quanto à edição dos atos normativos e, consequentemente, promovendo maior coesão social. Isso porque, quando existe abertura para a participação, por meio da consulta pública da LINDB na construção da edição dos atos normativos do SUAS, os resultados podem ser muito mais fidedignos, já que diferentes perspectivas e experiências são consideradas.

Portanto, o 16º ODS da ONU⁶³⁸ significa um importante passo rumo à garantia de uma governança mais transparente e responsável às necessidades da sociedade, contribuindo para o fortalecimento da cidadania e da confiança na Administração Pública municipal. Por esse motivo, torna-se necessário analisar o panorama da consulta pública da LINDB na edição dos atos normativos do SUAS nos municípios do Vale do Rio dos Sinos.

Para isso, num primeiro momento, foram localizados os atos normativos editados por cada município do Vale do Rio dos Sinos (quais sejam, Araricá, Nova Hartz, Iotti, Nova Santa Rita, Dois Irmãos, Portão, Estância Velha, Campo Bom, Sapiranga, Esteio, Sapucaia do Sul, São Leopoldo, Novo Hamburgo, Canoas) no período de 2018 a 2014, por compreender o ano em que a LINDB foi atualizada pela Lei nº 13.655, a qual inseriu a consulta pública em seu artigo 29, e o ano em que a escrita da presente tese foi concluída. A pesquisa utilizou a seguinte categoria: “Sistema Único de Assistência Social”. Tal categoria se justifica pelo fato de a pesquisa

⁶³⁶ Open Knowledge Brasil, 2024, p. 10.

⁶³⁷ *Ibid.*

⁶³⁸ *Ibid.*

focar na consulta pública referente aos atos normativos do SUAS. Além disso, anteriormente, foram eleitas as categorias “PNAS” e “assistência social”, no entanto percebeu-se que os atos ou se repetiam ou abrangiam assuntos que não interessavam para a pesquisa. Por essa razão, optou-se por aplicar um filtro maior, reduzindo a pesquisa a uma só categoria.

Posteriormente, diante da coleta do material necessário para o desenvolvimento da pesquisa, passou-se à catalogação dos dados, dividindo-os em duas categorias: os atos normativos que passaram pela consulta pública da LINDB e os que não passaram. Assim, no quadro 3, abaixo, constam as seguintes informações: município, atos normativos do SUAS, local de publicação dos atos e consulta pública (se houve ou não):

Quadro 3 – Panorama da consulta pública nos municípios do Vale do Rio dos Sinos

| Município | Atos normativos-SUAS | Local de publicação dos atos normativos-SUAS | Consulta pública |
|-----------------|----------------------|--|------------------|
| Araricá | 4 atos normativos | Portal leis municipais | Não houve |
| Nova Hartz | 1 ato normativo | Portal leis municipais | Não houve |
| Ivoti | Nenhum ato normativo | Portal leis municipais | Não houve |
| Nova Santa Rita | 7 atos normativos | Portal leis municipais | Não houve |
| Dois Irmãos | 1 ato normativo | Portal leis municipais | Não houve |
| Portão | Nenhum ato normativo | Portal leis municipais | Não houve |
| Estância Velha | 1 ato normativo | Portal leis municipais | Não houve |
| Campo Bom | 9 atos normativos | Portal leis municipais | Não houve |
| Sapiranga | 9 atos normativos | Portal leis municipais | Não houve |
| Esteio | 6 atos normativos | Portal leis municipais | Não houve |
| Sapucaia do Sul | 8 atos normativos | Portal leis municipais | Não houve |
| São Leopoldo | 7 atos normativos | Portal leis municipais | Não houve |
| Novo Hamburgo | 14 atos normativos | Portal leis municipais | Não houve |
| Canoas | 12 atos normativos | Portal leis municipais | Não houve |

Fonte: Elaborado pela autora com base na legislação de cada município⁶³⁹ (2024). Pesquisa atualizada até o dia 27/08/2024.

⁶³⁹ BRASIL. **Leis Municipais**. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/>. Acesso em: 3 set. 2024.

Nesse sentido, no período de 2018 a 2024, Araricá produziu duas leis ordinárias e dois decretos;⁶⁴⁰ Nova Hartz, uma lei ordinária;⁶⁴¹ I voti, nenhum ato normativo;⁶⁴² Nova Santa Rita, quatro leis ordinárias e três decretos;⁶⁴³ Dois Irmãos, uma lei ordinária;⁶⁴⁴ Portão, nenhum ato normativo;⁶⁴⁵ Estância Velha, uma lei ordinária;⁶⁴⁶ Campo Bom, seis leis ordinárias e três decretos;⁶⁴⁷ Sapiranga, oito leis ordinárias e um decreto;⁶⁴⁸ Esteio, quatro leis ordinárias e dois decretos;⁶⁴⁹ Sapucaia do Sul, cinco leis ordinárias, dois decretos e uma portaria;⁶⁵⁰ São Leopoldo, cinco leis ordinárias e

⁶⁴⁰ **Leis Municipais – Araricá.** Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/legislacao-municipal/3889/leis-de-Araric%C3%A1/?q=%22+SISTEMA+%C3%9ANICO+DE+ASSIST%C3%8ANCIA+SOCIAL%22>. Acesso em: 3 set. 2024.

⁶⁴¹ **Leis Municipais – Nova Hartz.** Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/legislacao-municipal/4133/leis-de-nova-hartz/?q=%22+SISTEMA+%C3%9ANICO+DE+ASSIST%C3%8ANCIA+SOCIAL%22>. Acesso em: 3 set. 2024.

⁶⁴² **Leis Municipais – I voti.** Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/legislacao-municipal/4076/leis-de-ivoti/?q=%22+SISTEMA+%C3%9ANICO+DE+ASSIST%C3%8ANCIA+SOCIAL%22>. Acesso em: 3 set. 2024.

⁶⁴³ **Leis Municipais – Nova Santa Rita.** Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/legislacao-municipal/4140/leis-de-nova-santa-rita/?q=%22+SISTEMA+%C3%9ANICO+DE+ASSIST%C3%8ANCIA+SOCIAL%22>. Acesso em: 3 set. 2024.

⁶⁴⁴ **Leis Municipais – Dois Irmãos.** Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/legislacao-municipal/3992/leis-de-dois-irmaos/?q=%22+SISTEMA+%C3%9ANICO+DE+ASSIST%C3%8ANCIA+SOCIAL%22>. Acesso em: 3 set. 2024.

⁶⁴⁵ **Leis Municipais – Portão.** Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/legislacao-municipal/4174/leis-de-portao/?q=%22+SISTEMA+%C3%9ANICO+DE+ASSIST%C3%8ANCIA+SOCIAL%22>. Acesso em: 3 set. 2024.

⁶⁴⁶ **Leis Municipais – Estância Velha.** Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/legislacao-municipal/4016/leis-de-estancia-velha/?q=%22+SISTEMA+%C3%9ANICO+DE+ASSIST%C3%8ANCIA+SOCIAL%22>. Acesso em: 3 set. 2024.

⁶⁴⁷ **Leis Municipais – Campo Bom.** Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/legislacao-municipal/3938/leis-de-campo-bom/?q=%22+SISTEMA+%C3%9ANICO+DE+ASSIST%C3%8ANCIA+SOCIAL%22>. Acesso em: 3 set. 2024.

⁶⁴⁸ **Leis Municipais – Sapiranga.** Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/legislacao-municipal/4260/leis-de-sapiranga/?q=%22+SISTEMA+%C3%9ANICO+DE+ASSIST%C3%8ANCIA+SOCIAL%22>. Acesso em: 3 set. 2024.

⁶⁴⁹ **Leis Municipais – Esteio.** Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/legislacao-municipal/4017/leis-de-esteio/?q=%22+SISTEMA+%C3%9ANICO+DE+ASSIST%C3%8ANCIA+SOCIAL%22>. Acesso em: 3 set. 2024.

⁶⁵⁰ **Leis Municipais – Sapucaia do Sul.** Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/legislacao-municipal/4261/leis-de-sapucaia-do-sul/?q=%22+SISTEMA+%C3%9ANICO+DE+ASSIST%C3%8ANCIA+SOCIAL%22>. Acesso em: 3 set. 2024.

dois decretos;⁶⁵¹ Novo Hamburgo, sete leis ordinárias e sete decretos;⁶⁵² e Canoas, uma lei ordinária, sete decretos e quatro portarias.⁶⁵³

Percebe-se que grande parte dos atos normativos sobre o SUAS editados pelos municípios do Vale do Rio dos Sinos tomam a forma de lei ordinária, ou seja, de acordo com Cléve,⁶⁵⁴ a produção normativa preponderante está classificada dentro dos atos normativos primários. Esses atos são importantes, uma vez que inovam o ordenamento jurídico e, por essa razão, deveriam passar pela consulta pública, abrindo espaço para a participação popular. Entretanto, conforme o Quadro 3, não foi o que ocorreu em nenhum dos municípios pesquisados.

Ao se pesquisar um pouco mais, na intenção de encontrar outros atos normativos do SUAS editados pelos municípios do Vale do Rio dos Sinos e que tivessem passado pela consulta pública no processo de elaboração, percebeu-se que Araricá conta ainda com um Portal de Legislação específico,⁶⁵⁵ assim como Sapiranga⁶⁵⁶ e Campo Bom.⁶⁵⁷ Por outro lado, Nova Santa Rita possui o Portal do Cidadão,⁶⁵⁸ e Novo Hamburgo o Portal dos Atos Públicos de Secretarias,⁶⁵⁹ em cujo interior há atos de várias secretarias, dentre as quais a Secretaria de Desenvolvimento Social.

No entanto ainda que Araricá disponha do Portal de Legislação como local de pesquisa, o conteúdo do *site* se restringe a publicar: a Lei de Acesso à Informação, a Lei Orgânica Municipal (LOM), Leis Municipais em geral, Regimentos Internos,

⁶⁵¹ **Leis Municipais- São Leopoldo.** Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/legislacao-municipal/4241/leis-de-sao-leopoldo/?q=%22+SISTEMA+%C3%9ANICO+DE+ASSIST%C3%8ANCIA+SOCIAL%22>. Acesso em: 3 set. 2024.

⁶⁵² **Leis Municipais- Novo Hamburgo.** Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/legislacao-municipal/5518/leis-de-novo-hamburgo/?q=%22+SISTEMA+%C3%9ANICO+DE+ASSIST%C3%8ANCIA+SOCIAL%22>. Acesso em: 3 set. 2024.

⁶⁵³ **Leis Municipais- Canoas.** Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/legislacao-municipal/3946/leis-de-canoas/?q=%22+SISTEMA+%C3%9ANICO+DE+ASSIST%C3%8ANCIA+SOCIAL%22>. Acesso em: 3 set. 2024.

⁶⁵⁴ Cléve, 2000.

⁶⁵⁵ **Portal de Legislação do Município de Araricá.** Disponível em: <https://cespro.com.br/visualizarLegislacao.php?cdMunicipio=7233>. Acesso em: 3 set. 2024.

⁶⁵⁶ **Portal de Legislação do Município de Sapiranga.** Disponível em: <https://cespro.com.br/visualizarLegislacao.php?cdMunicipio=7946>. Acesso em: 3 set. 2024.

⁶⁵⁷ **Portal de Legislação Municipal de Campo Bom.** Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/prefeitura/rs/campo-bom>. Acesso em: 3 set. 2024.

⁶⁵⁸ **Portal do Cidadão de Nova Santa Rita.** Disponível em: <https://novasantarita.atende.net/cidadao>. Acesso em: 3 set. 2024.

⁶⁵⁹ **Atos Públicos de Novo Hamburgo.** Disponível em: <https://www.novohamburgo.rs.gov.br/sds/atos-publicos>. Acesso em: 3 set. 2024.

Emendas à LOM, Decretos Municipais, Decretos Legislativos e Resoluções, nada constando sobre SUAS e, consequentemente, sobre consulta pública. Do mesmo modo se aplica a Nova Santa Rita, Campo Bom (foram encontrados os mesmos atos do Portal Leis Municipais), Sapiranga e Novo Hamburgo.

O *site* da Câmara de Vereadores do município de Ivoi menciona a consulta pública como uma forma de participação popular,⁶⁶⁰ trazendo uma listagem das consultas já realizadas e das que ainda estão em processo de realização nos anos de 2021 a 2024. No entanto, nenhuma delas se refere à assistência social. Assim, embora a consulta pública ganhe destaque no *site*, sua utilização depende da abertura pela Administração Pública, que no âmbito da assistência social ainda é omissa.

Então, o que se percebe quanto ao panorama da consulta pública da LINDB na edição dos atos normativos do SUAS nos municípios do Vale do Rio dos Sinos é que existe uma produção normativa bem escassa no âmbito da assistência social. Ainda que alguns municípios estejam um pouco mais estruturados em relação ao SUAS, possuindo, por exemplo, um PMAS, predominam em todos eles a elaboração de leis ordinárias (atos normativos primários) e a falta de consulta pública como forma de participação popular.

Isso é preocupante, justamente porque o Brasil elegeu, dentre as formas de exercício da soberania popular, a cidadania direta, e a LINDB, na sequência, em 2018, construiu um caminho rumo à utilização da consulta pública, preferencialmente de maneira eletrônica. Logo, seria interessante, tanto em âmbito federal quanto em âmbito regional (visto que esta pesquisa analisa municípios do Vale do Rio dos Sinos), cada qual de acordo com sua realidade, a observância aos parâmetros constitucionais e legais do país, pois isso acarretaria muitos benefícios, tais como atos normativos mais coerentes com os anseios da população, exercício da cidadania, bem como maior aproximação entre administração pública e sociedade.

Portanto, como não foi utilizada a consulta pública na edição dos atos normativos do SUAS na esfera federal, tampouco na regional (especificamente nos municípios do Vale do Rio dos Sinos), o próximo capítulo propõe uma nova forma de gestão, capaz de contribuir com a consolidação da cidadania participativa digital brasileira, tendo em vista a utilização da consulta pública eletrônica da LINDB.

⁶⁶⁰ **Câmara de Vereadores de Ivoi.** Disponível em: <https://www.camaraivoi.rs.gov.br/consultas/2024>. Acesso em: 4 set. 2024.

4 A UTILIZAÇÃO DA CONSULTA PÚBLICA ELETRÔNICA DA LINDB NA EDIÇÃO DOS ATOS NORMATIVOS FEDERAIS DO SUAS: PROPOSIÇÕES PARA UMA NOVA FORMA DE GESTÃO CAPAZ DE CONTRIBUIR COM A CONSOLIDAÇÃO DA CIDADANIA PARTICIPATIVA DIGITAL BRASILEIRA.

4.1 Algumas premissas desta construção

No Brasil, a introdução das novas tecnologias no setor público ocorreu no final da década de 1990, com o surgimento do chamado “Governo Eletrônico”. No entanto, essa iniciativa concentrou-se principalmente na melhoria e no acesso aos serviços oferecidos aos cidadãos, sem promover efetivamente a participação popular. Isso evidencia a persistência de um modelo administrativo pouco aberto ao diálogo com a sociedade, mantendo a centralização das decisões e limitando o papel do cidadão a mero receptor de serviços, em vez de protagonista na construção das políticas públicas.

Por esse motivo, em 2015, surgiu um contraponto ao modelo de “Governo Eletrônico”, o chamado “Governo Digital”. Essa nova abordagem buscou romper com a apatia e o conformismo presentes na Administração Pública, promovendo não apenas a modernização dos processos, mas também a valorização da avaliação dos serviços públicos, com foco na eficiência e na melhoria contínua.

Consequentemente, diversas plataformas de consulta pública passaram a ser desenvolvidas no Brasil com o objetivo de criar espaços para a participação popular, como é o caso das plataformas “Participa + Brasil” e “Brasil Participativo”. Atualmente, ambas configuram-se como ferramentas que permitem à população contribuirativamente para a construção e a tomada de decisões relacionadas às políticas públicas.

Entretanto, no âmbito da assistência social, observa-se uma limitação significativa: nenhuma das duas plataformas mencionadas apresenta qualquer consulta pública quanto aos atos normativos do SUAS. Essa ausência é especialmente preocupante, considerando que, no *site* de Gestão dos Atos Normativos do SUAS, diversas edições importantes são publicadas diariamente sem a participação popular.

Ademais, identificam-se obstáculos nas plataformas que podem limitar o acesso e a participação efetiva, dentre os quais se destaca a ausência de

padronização nas consultas públicas, fator que compromete a democratização do processo participativo e contraria a finalidade prevista no artigo 29 da LINDB.

Por isso, parte-se do seguinte pressuposto: para que se possa construir condições para a utilização da consulta pública eletrônica da LINDB, na edição dos atos normativos federais do SUAS, enquanto pressuposto para o fortalecimento da cidadania participativa digital na Administração Pública brasileira, é preciso fazer uso de uma plataforma eletrônica intuitiva e acessível, que conte com um espaço aberto à participação popular, respeitando os parâmetros constitucionais do Estado Democrático de Direito.

Para tanto, este quarto e último capítulo está sustentado em duas sessões: a) na primeira, objetiva-se resgatar, a partir da análise da transição do “Governo eletrônico” para o “Governo digital”, as bases para a construção do sistema de consulta pública no Brasil, sobretudo no estudo das plataformas “Participa + Brasil” e “Brasil participativo”; b) na segunda, tendo por referência a assistência social como um direito constitucional, e o SUAS enquanto uma conquista advinda da participação popular, inclusive na formulação da PNAS, objetiva-se compreender, a partir do que já foi construído em termos de consulta pública, como aproximar a Administração Pública e o cidadão, de modo que haja abertura para a participação popular no campo da assistência social. Nesse sentido, será proposta uma nova forma de gestão, capaz de contribuir com a consolidação da cidadania participativa digital brasileira, tendo em vista a utilização da consulta pública eletrônica da LINDB na edição dos atos normativos federais do SUAS.

4.2 O sistema de consulta pública no Brasil: plataformas “Participa + Brasil” e “Brasil Participativo”

Tendo em vista o problema de pesquisa, ou seja, sob quais condições a utilização da consulta pública eletrônica da LINDB, na edição dos atos normativos federais do SUAS, constitui-se em pressuposto para o fortalecimento da cidadania participativa digital na Administração Pública brasileira, a tese propõe como hipótese que isso pode ser dar por meio de uma plataforma eletrônica intuitiva e acessível, que conte com um espaço aberto à participação popular, respeitando os parâmetros constitucionais do Estado Democrático de Direito.

Logo, este capítulo busca propor uma nova forma de gestão, capaz de contribuir com a consolidação da cidadania participativa digital brasileira, tendo em vista a utilização da consulta pública eletrônica da LINDB na edição dos atos normativos federais do SUAS. Para isso, torna-se necessário compreender o que existe em termos de consulta pública no Brasil e reconhecer os aspectos que a tornam insuficientes, a ponto de gerar incômodo e, consequentemente, motivar a busca por uma nova forma de realização.

No entanto, no Brasil, a consulta pública está relacionada ao denominado “Governo Digital”, mas nem sempre foi assim. Isso significa dizer que, num primeiro momento, até que houvesse a transição para esse modelo, o uso das tecnologias no âmbito da Administração Pública se iniciou com a prática do “Governo Eletrônico”. Assim, com o advento da internet e o desenvolvimento das TICs, foram estabelecidas novas formas de relação entre Administração Pública e cidadão, porém estas se deram de maneira diferente no “Governo Eletrônico” e no “Governo Digital”.

Nesse sentido, no Brasil, a inserção gradual das tecnologias pelos governos teve início na década de 1990, e isso possibilitou a organização das ações relacionadas ao Governo Eletrônico, num primeiro momento atrelado à popularização do comércio eletrônico; e num segundo momento, já no início dos anos 2000,⁶⁶¹ voltado para o “aprimoramento dos processos internos da Administração Pública”.⁶⁶² A partir desse período, muitas iniciativas foram planejadas, elaboradas e implementadas pelo governo brasileiro, com o objetivo de utilizar as tecnologias para

⁶⁶¹ Tanto que o Decreto presidencial de 03 de abril de 2000 instituiu o Grupo de Trabalho Interministerial com a finalidade de examinar e propor políticas, diretrizes e normas relacionadas com as novas formas eletrônicas de interação. BRASIL. Decreto presidencial de 03 de abril de 2000. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, Seção 1, p. 4, 4 abr. 2000a. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret_sn/2000/decreto-49405-3-abril-2000-597306-norma-pe.html. Acesso em: 5 dez. 2024. Nos diagnósticos realizados pelo Grupo identificou-se a existência de várias ações isoladas na área de serviços ao cidadão, oferecidos por meio da Internet. Por essa razão, suas ações foram formalizadas pela Portaria da Casa Civil nº 23, de 12 de maio de 2000, e incorporadas às metas do Programa Sociedade da Informação, coordenado pelo Ministério da Ciência e Tecnologia. BRASIL. Portaria da Casa Civil nº 23, de 12 de maio de 2000c. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 23 maio 2000. Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/estrategia-de-governanca-digital/do-eletronico-ao-digital>. Acesso em: 28 fev. 2025.

⁶⁶² ROHDE, Karol Elis Kellermann; MIGUEL, Mayumi Saraiva Tanikado. A Lei do Governo Digital e os laboratórios de inovação: uma análise das legislações e experiências que a antecederam. In: SEMINÁRIO NACIONAL DEMANDAS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA, 18; MOSTRA NACIONAL DE TRABALHOS CIENTÍFICOS, 7. 2022, São Paulo. **Anais** [...]. São Paulo: Dialética, 2022. p. 150. Disponível em: https://www.academia.edu/84349833/A_LEI_DO_GOVERNO_DIGITAL_E_OS_LABORAT%C3%93RIOS_DE_INOVA%C3%87%C3%83O_INTELIG%C3%8ANCIA_ARTIFICIAL_CI%C3%8ANCIA_DE_DADOS_E_BIG_OPEN_DATA_COMO_FERRAMENTAS_DE_APOIO_%C3%80_AUDITORIA_SOCIAL_E_CONTROLE_SOCIA. Acesso em: 30 mar. 2025.

otimizar as atividades diárias, bem como simplificar e ampliar a oferta dos serviços públicos.⁶⁶³

Por isso, ainda que a adoção de tecnologias no setor público brasileiro tenha iniciado na década de 1960, a expressão “Governo Eletrônico” só foi oficialmente reconhecida, conforme já mencionado, no ano 2000, quando o Governo Federal criou o Programa de Governo Eletrônico, que, entre outras diretrizes, buscava a “[...] melhoria interna, ampliação do acesso e melhoria dos serviços prestados aos cidadãos, fortalecimento da transparência⁶⁶⁴ e controle social sobre as ações de governo”.⁶⁶⁵ O fato é que o Governo Eletrônico significou a utilização das tecnologias, porém limitadas ao âmbito interno da Administração Pública.⁶⁶⁶ Apesar de essa postura ter trazido reflexos para os cidadãos, estes não possuíam espaço para atuação.

Assim, o Programa de Governo Eletrônico, embora tivesse objetivos sustentados na prestação de serviços ao cidadão, por outro lado, encontrava dificuldades na sua execução, sobretudo relacionadas à “[...] frágil coordenação institucional, elevados índices de exclusão digital no país, ausência de padronização dos diversos sistemas utilizados na administração pública federal”.⁶⁶⁷ Tanto que, no ano 2000, mesmo ano de elaboração do Programa de Governo Eletrônico, foi criado

⁶⁶³ GOMES, Maria Gabrielle Soares; BEZERRA, João Paulo Rodrigues Bezerra; MEDEIROS, Marcos Fernando Machado de; OLIVEIRA, Karoline de. Transformação digital, governo digital e governança digital aplicados no âmbito público- uma revisão sistemática. **Revista Inovação Tecnológica**, São Paulo, v. 12, n. 1, p. 17-34, jan./jun. 2022. Disponível em: <https://www.rit.openjournalsolutions.com.br/index.php/rit/article/view/64>. Acesso em: 20 mar. 2025.

⁶⁶⁴ No dia 4 de maio de 2000 foi elaborada a Lei Complementar nº 101, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal. BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, p. 1, 5 maio 2000b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 5 dez. 2024, atualizada posteriormente pela Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009 (Brasil, 2009), conhecida como Lei da Transparência, que dentre outras contribuições, enfatizou em seu artigo 48 a obrigatoriedade da ampla divulgação através dos meios eletrônicos, prestação de contas, e acesso público, dando sinais do que se almejava com o Governo Eletrônico.

⁶⁶⁵ CARVALHO, Lucas Borges de. Governo digital e direito administrativo: entre a burocracia, a confiança e a inovação. **Revista Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 279, n. 3, p. 115-148, set./dez. 2020, p. 124. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/82959>. Acesso em: 20 mar. 2025.

⁶⁶⁶ BALBE, Ronald da Silva. Uso de tecnologias de informação e comunicação na gestão pública: exemplos no governo federal. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 61, n. 2, p. 189-209, abr./jun. 2010. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/45>. Acesso em: 30 mar. 2025.

⁶⁶⁷ Carvalho, *op. cit.*, p. 124.

o Cege,⁶⁶⁸ “[...] que tinha o Ministério do Planejamento nas funções de Secretaria-Executiva e o chefe da Casa Civil como principal dirigente”,⁶⁶⁹ criando um cenário importante para a consolidação do Governo Eletrônico no Brasil.

Dessa forma, em 2001, ocorreu o enfraquecimento do debate em torno do Governo Eletrônico, devido à crise energética (“apagão”) que o país enfrentava e por disputas, especialmente eleitorais, que fizeram com que não houvesse um trabalho contínuo a longo prazo.⁶⁷⁰ Mesmo diante de tudo isso, nesse mesmo ano ocorreu o lançamento da Política de Governo Eletrônico, que contou principalmente com a oferta de serviços ao cidadão e com a ampliação do acesso à informação. Também foi instituída a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileiras (ICP-Brasil), “[...] com a finalidade de garantir autenticidade, integridade e validade jurídica de documentos em formato eletrônico. Desde então diversos serviços passaram a operar com a certificação digital”.⁶⁷¹

Nesse sentido, as discussões em torno do Governo Eletrônico voltaram à pauta em meados de 2004, com a criação do Departamento de Governo Eletrônico no interior da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação e do Ministério do Planejamento; e em 2005, por meio da instituição dos Padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico (e-Ping), que aprimoraram o fluxo de informações entre o governo e a sociedade.⁶⁷² Então, diante de todas as contribuições que o Governo Eletrônico trouxe para o âmbito da Administração Pública, valendo-se das tecnologias para aperfeiçoar seus serviços, intensificar a transparência e disseminar informações, sua interação com a sociedade se limitava a uma relação unilateral em que a

⁶⁶⁸ Este Comitê foi criado pelo Decreto de 18 de outubro de 2000 (BRASIL. Decreto de 18 de outubro de 2000. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, p. 3, 19 out. 2000. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/dnn/dnn9067.htm. Acesso em: 5 dez. 2024), que em seu artigo 1º previa que o Governo Eletrônico estava voltado para a prestação de serviços e informações ao cidadão. Posteriormente este decreto foi revogado pelo Decreto nº 8.638/2016 (Brasil, 2016a), que também foi revogado pelo Decreto nº 10.332/2020 (Brasil, 2020), o qual também teve partes revogadas pelo Decreto nº 12.198/2024 (BRASIL. Decreto nº 12.198, de 24 de setembro de 2024).

⁶⁶⁹ **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, p. 13, 25 set. 2024e. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2024/Decreto/D12198.htm#art9. Acesso em: 5 dez. 2024).

⁶⁷⁰ Balbe, 2010, p. 194.

⁶⁷¹ DINIZ, Eduardo Henrique; BARBOSA, Alexandre Fernandes; JUNQUEIRA, Alvaro Ribeiro Botelho; PRADO, Otavio. O governo eletrônico no Brasil: perspectiva histórica a partir de um modelo estruturado de análise. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 1, p. 23-48, jan./fev. 2009. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/f9ZFfjhYtRBMVxLPjCJMKNJ/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 20 mar. 2025.

⁶⁷² *BALBE, op. cit., loc. cit.*

⁶⁷² *Ibid.*, p. 195.

Administração Pública era a única responsável pela produção, enquanto a sociedade figurava como a receptora.

Isso fica demonstrado por Rohde e Miguel,⁶⁷³ quando os autores destacam que a implementação do uso das TICs pela Administração Pública no âmbito do Governo Eletrônico ocorreu em duas etapas. A primeira iniciou com a digitalização de documentos e serviços, marcando a transição do papel para o computador e contribuindo com o aumento da eficiência. A segunda destacou a interação com a sociedade, quando os serviços passaram a ser disponibilizados ou realizados por meio eletrônico. Assim, o Governo Eletrônico foi marcado pela aquisição de novos equipamentos e softwares, que contribuíram para o aprimoramento de processos internos de trabalho,⁶⁷⁴ sobretudo a partir da disponibilização de informações em sítios eletrônicos e da simplificação/ampliação da oferta dos serviços públicos,⁶⁷⁵ porém sem alterar a relação hierárquica entre Administração Pública e cidadão.

O fato é que o Governo Eletrônico iniciou o processo de substituição dos instrumentos tradicionais, baseados em documentos de papel, para o ambiente virtual, instrumentalizado por computadores. Isso oportunizou a melhoria na circulação de informação, além de aumentar a rapidez e a transparência na prestação dos serviços públicos,⁶⁷⁶ ou seja, com o auxílio das TICs, o Governo Eletrônico conseguiu trazer contribuições para a sociedade, servindo como base para o desenvolvimento de novas formas de interação digital entre Administração Pública e cidadão.

Para além disso, Ruediger⁶⁷⁷ propugna que o Governo Eletrônico não deveria ser reduzido ao fornecimento de serviços públicos digitais oferecidos de maneira isolada pelo Estado, nem os cidadãos inseridos na categoria de meros clientes que aguardam por essa prestação de maneira passiva. Ao contrário, o autor sugere que o

⁶⁷³ Rohde; Miguel, 2023.

⁶⁷⁴ BAPTISTA, Patrícia; ANTOUN, Leonardo. Governo Digital: política pública, normas e arranjos institucionais no regime federativo brasileiro: a edição da Lei Federal nº 14.129/2021 e o desenvolvimento da Política Nacional de Governo Digital. **Revista da Faculdade de Direito da UERJ**, Rio de Janeiro, n. 41, 2022, p. 2. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/rfduerj/article/view/70724>. Acesso em: 30 mar 2025.

⁶⁷⁵ DO ELETRÔNICO ao digital. **Gov. BR**, Brasília, 25 nov. 2019a. Disponível em: <https://www.Governodigital.gov.br/EGD/historico-1/historico>. Acesso em: 20 maio 2019.

⁶⁷⁶ BREGA, José Fernando Ferreira. **Governo Eletrônico e Direito Administrativo**. 2012. 336 f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-06062013-154559/publico/TESE_FINAL_Jose_Fernando_Ferreira_Brega.pdf. Acesso em: 30 mar. 2025.

⁶⁷⁷ RUEDIGER, Marco Aurélio. Governo Eletrônico e democracia- uma análise preliminar dos impactos e potencialidades na gestão pública. **Revista Organizações & Sociedade**, v. 9, n. 25, set./dez, 2002, p. 30. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/osoc/a/HpCLrnmmwDb9vLgKm8TrF4B>. Acesso em: 30 mar. 2025.

Governo Eletrônico possui uma missão maior, qual seja, de ampliação da esfera de atuação do Estado, permitindo maior interação entre a Administração Pública e os cidadãos. Isso implica uma forma mais aberta e acessível de gestão pública, na qual a cidadania tenha mais espaço.

Entretanto, o fato é que a Administração Pública brasileira, ao tentar acompanhar as transformações advindas com as TICs, consolidou o Governo Eletrônico como uma nova forma de aprimorar os processos internos. Assim, na esfera de trabalho dos servidores públicos, ocorreu a substituição das antigas máquinas de escrever por computadores, editores de texto e impressoras, bem como o desenvolvimento de sistemas eletrônicos de registro de dados, “[...] por meio dos quais é viabilizada a gestão mais eficiente de informações em setores relevantes, como no caso de arquivos, de recursos humanos e da contabilização de receitas e despesas públicas”.⁶⁷⁸

Por essa razão, a estruturação do Governo Eletrônico gerou crescentes expectativas por parte da sociedade. Segundo a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE),⁶⁷⁹ devido ao fato de as pessoas terem experenciado a prestação de serviços por parte da Amazon, Google, Uber, entre tantos outros, elas esperavam que, na Administração Pública, os serviços teriam a mesma usabilidade, praticidade e simplicidade, o que não ocorreu. Houve, por outro lado, um “[...] descompasso entre, de um lado, a prestação dos serviços públicos baseados em procedimentos desconectados, ineficientes e lentos, com altos custos e baixa qualidade”,⁶⁸⁰ e, de outro, cidadãos à espera desses serviços para resolverem seus problemas individuais ou coletivos.

Portanto, embora houvesse um esforço para planejar, formular e aplicar as diretrizes do Governo Eletrônico, não se pode ignorar o fato de que a Administração Pública no final dos anos 1990 e início dos anos 2000 possuía forte influência da gestão burocrática, não sendo prioridade a preocupação com as demandas dos

⁶⁷⁸ Carvalho, 2020, p. 123.

⁶⁷⁹ A OCDE é uma organização internacional composta por 38 países que se dedicam a promover políticas públicas para melhorar o bem-estar econômico e social das pessoas em todo o mundo. O Brasil é um *país convidado* a participar de algumas iniciativas da OCDE, mas ainda não é um membro pleno da organização. Cf. **Cooperação e o Desenvolvimento Económicos (OCDE). Direção-Geral das Atividades Económicas (DGAE)**. Disponível em: <https://www.dgae.gov.pt/servicos/comercio-internacional-e-relacoes-internacionais/multilaterais/organizacao-para-a-cooperacao-e-desenvolvimento-economico-ocde-.aspx>. Acesso em: 28 fev. 2025.

⁶⁸⁰ Carvalho, *op. cit.*, p. 122.

cidadãos. Então, ainda que o Governo Eletrônico tenha tentado, sem sucesso, acompanhar a interação proporcionada pelas TICs, sua política focou no aprimoramento dos processos internos de trabalho, porém sem alterar a cultura burocrática “[...] sobre as quais se estruturavam as relações que se estabelecem entre a Administração Pública e os cidadãos”.⁶⁸¹

Diante dessas dificuldades, que permearam o Governo Eletrônico durante anos, a partir de 2015, houve o desenvolvimento de um outro modelo, denominado Governo Digital ou ainda Governança Digital. Para além da troca do eletrônico para digital, o novo conceito, que ainda se mantém até hoje, surgiu com o intuito de disseminar as novas tecnologias na Administração Pública, partindo das críticas e aprendizados concernentes ao Governo Eletrônico, bem como de ampliar a utilização de aparelhos eletrônicos e da internet pelos cidadãos.^{682, 683}

Para Baptista e Antoun,⁶⁸⁴ as categorias Governo Digital e Governança Digital, ainda que se interrelacionem, diferem-se entre si. Ambas desenvolveram a concepção de que “[...] governo implica estruturas públicas verticais e hierarquizadas, ao passo que governança envolve concepção mais horizontal, e, por isso mesmo, mais abrangente, com a integração de entidades não governamentais e da própria sociedade”.⁶⁸⁵ Nesse sentido, a Governança Digital reconhece que o ambiente digital se desenvolve a partir da gestão e prestação dos serviços públicos, mas também do aprimoramento do exercício da cidadania.

Essa distinção é relevante para justificar a escolha desta tese pela categoria Governança Digital em contraponto ao Governo Eletrônico. Como este capítulo pretende propor uma nova forma de gestão, capaz de contribuir com a consolidação da cidadania participativa digital brasileira, tendo em vista a utilização da consulta pública eletrônica da LINDB na edição dos atos normativos federais do SUAS, a opção pela Governança Digital se fundamenta na necessidade de abandonar a concepção da Administração Pública como prestadora de serviços públicos, e dos cidadãos como meros consumidores passivos. Ao contrário, este caminho entre o Governo Eletrônico e a Governança Digital é necessário para compreender se o Brasil disponibiliza espaços para consulta pública, sobretudo a eletrônica, ou se, em que pese a transição,

⁶⁸¹ Carvalho, 2020, p. 123.

⁶⁸² *Ibid.*, p. 124.

⁶⁸³ Baptista; Antoun, 2022, p. 2.

⁶⁸⁴ *Ibid.*

⁶⁸⁵ *Ibid.*, p. 4.

ainda existe resistência, por parte da Administração Pública, a práticas interativas e abertas à participação popular.

Isso porque a principal mudança do Governo Eletrônico para a Governança Digital é “[...] ir além da simples disponibilização de serviços através do meio digital, é a transformação a partir da integração dessas novas tecnologias ao setor público, resultando em mais agilidade e redução de custos operacionais”.⁶⁸⁶ Assim, a proposta é de que haja uma participação ativa por parte dos usuários, tornando-os coconstrutores dos serviços, ou seja, “[...] não se trata apenas de implementação tecnológica, mas sim de mudança de mentalidade”.⁶⁸⁷

Dessa forma, a Governança Digital almeja o rompimento de iniciativas isoladas e desconectadas da realidade social, baseada numa abordagem diferenciada, capaz de efetivamente viabilizar uma nova forma de atuação junto ao Poder Público.⁶⁸⁸ A premissa central é a adoção de estratégias a longo prazo, pautadas numa política de Estado sólida e duradoura,⁶⁸⁹ que assegure as condições necessárias para implementar novas experiências no âmbito da Administração Pública, tendo como protagonista a participação popular.

Por essa razão, pode-se afirmar que a Governança Digital avança em relação ao Governo Eletrônico, sobretudo por desenvolver e implementar estratégias que, a longo prazo, visam fortalecer e expandir ações que não se limitam à melhoria da gestão interna. Logo, a Governança Digital deve ser encarada como “[...] uma oportunidade ímpar de romper com o conformismo e a apatia que atingem a Administração Pública no Brasil”,⁶⁹⁰ tendo em vista a persistência de relações fundamentadas numa gestão patrimonialista combinada com ideais de uma gestão burocrática.

Nesse contexto, a Governança Digital integra a utilização das TICs à oferta de serviços públicos e implementação de Políticas Públicas, no entanto, com o diferencial da abertura de espaço para a promoção do acesso à participação popular e do

⁶⁸⁶ Rohde; Miguel, 2023, p. 3.

⁶⁸⁷ *Ibid.*, *loc. cit.*

⁶⁸⁸ Carvalho, 2020.

⁶⁸⁹ ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Revisão do Governo Digital no Brasil:** rumo à transformação digital do setor público, principais conclusões. [S. I.]: OCDE, [2020]. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3627/1/2b.%20Review%20OCDE%20Governo%20Digital%20%28Portugu%C3%AAs%29.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2025.

⁶⁹⁰ Carvalho, *op. cit.*, p. 126.

controle social.⁶⁹¹ Isso garante, inclusive, o respeito à cidadania participativa, elencada pela CRFB/1988 como uma das formas de exercício da soberania popular, ou seja, a partir da Governança Digital, passou-se a pensar mais na simplicidade, acessibilidade e eficiência nos serviços.⁶⁹²

O fato é que, conforme visto nos capítulos anteriores, há um distanciamento entre cidadão e Administração Pública, ocasionado, não por acaso, por questões históricas e culturais que ainda persistem no Brasil. Portanto, é preciso desenvolver estratégias que reduzam esse abismo, mas, para isso, é necessário que a Administração Pública esteja inserida no ambiente digital não como mera consumidora da tecnologia, mas a utilizando para gerir, prestar e aprimorar o exercício da cidadania. Assim, “[...] não basta apenas a introdução das TICs para o aperfeiçoamento das atividades de rotina”,⁶⁹³ também é preciso descomplicar o ambiente digital, de modo que se consiga envolver a Administração Pública e a sociedade.

Por esse motivo, no Brasil, a Governança Digital se fundamenta em princípios constitucionais e infraconstitucionais. Para fins desta pesquisa, optou-se por três princípios que formam uma espécie de “tripé” e marcam a transição do Governo Eletrônico para a Governança Digital, a saber: os princípios da inovação, da confiança e da transparência.^{694,695} O princípio da inovação está relacionado à necessidade de a Administração Pública acompanhar as transformações sociais, ouvindo e se adaptando às demandas da população. Além disso, envolve a atualização das formas de prestação de serviços públicos por meio das plataformas digitais.⁶⁹⁶ O princípio da

⁶⁹¹ CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; SAIKALI, Lucas Bossoni; SOUSA, Thanderson Pereira de. Governo Digital na Implementação de Serviços Públicos para a Concretização de Direitos Sociais no Brasil. **Revista Seqüência**, Florianópolis, n. 84, p. 209-242, abr. 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/seq/a/f9mk84ktBCQJFzc87BnYgZv/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 20 mar. 2025.

⁶⁹² BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP). **Transição de Governo 2018-2019: Informações Estratégicas**. Brasília: MP, 2018b. Disponível em: <https://informacoessmunicipais.com.br/wp-content/uploads/2022/07/5593D5F6-D7EA-A912-FB6A555527CC79CD02122018094701.pdf>. Acesso em: 27 maio 2019.

⁶⁹³ BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC). **Estratégia Brasileira de Transformação Digital: E-digital**. Brasília: MCTIC, 2018a. Disponível em: <https://www.gov.br/mcti/pt-br/centrais-de-conteudo/comunicados-mcti/estrategia-digital-brasileira/estrategiadigital.pdf>. Acesso em: 2 maio 2019.

⁶⁹⁴ Baptista; Antoun, 2022.

⁶⁹⁵ O Tribunal de Contas da União (TCU) reconhece como princípios da Governança Digital o princípio da legitimidade, equidade, responsabilidade, eficiência, probidade, transparência e *accountability*. **Tribunal de contas da União**. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/conheca-o-tcu>. Acesso em: 28 fev. 2025.

⁶⁹⁶ Cristóvam; Saikali; Sousa, *op. cit.*

confiança, refere-se à maneira como o Estado e a Administração Pública devem agir, ou seja, de maneira justa, eficiente e voltada para o interesse público. Está relacionado à segurança de que, além do desempenho de suas funções, a Administração Pública abrirá espaço para atuação social, promovendo o respeito aos direitos dos cidadãos.⁶⁹⁷ Por fim, o princípio da transparência busca garantir que a sociedade tenha acesso ao que acontece dentro do Estado e da Administração Pública,⁶⁹⁸ pois, “[...] sem transparência, não há efetivamente democracia, tampouco se exerce a cidadania, na medida em que não se viabiliza qualquer possibilidade material de participação ou controle”⁶⁹⁹ sobre os atos da Administração Pública.

Tendo em vista o problema e a hipótese desta tese, torna-se necessário enfatizar que o mero acesso à informação não resulta, necessariamente, na transparência. Isso porque o acesso à informação refere-se à possibilidade de qualquer cidadão obter acesso a determinada informação ou documento produzido pela Administração Pública de maneira unilateral, sem participação, seja por canais físicos ou digitais, tais como portais governamentais oficiais⁷⁰⁰ (Governo Eletrônico). Por outro lado, o princípio da transparência abre a possibilidade de a Administração Pública agir de maneira mais acessível, compreensível e aberta à participação popular (Governança Digital), permitindo o exercício da cidadania participativa, constitucionalmente reconhecida no Brasil.

Nesse sentido, uma das práticas características da Governança Digital e estreitamente relacionada à cidadania participativa é o controle social. Embora essa categoria seja abordada de maneira detalhada mais adiante, é primordial reconhecer sua importância neste momento. Isso porque a área de avaliação das políticas públicas, e até dos serviços públicos, precisa ser um pouco mais explorada, sobretudo no âmbito digital, uma vez que, “[...] nos últimos anos, tornou-se comum que a escolha de serviços e produtos, tais como filmes, livros, aplicativos e hotéis, seja efetuada com base em comentários públicos de outros usuários”⁷⁰¹. Ainda que no campo privado, a participação popular na Administração Pública, por meio do controle social, ocorre de

⁶⁹⁷ Cristóvam; Saikali; Sousa, 2020.

⁶⁹⁸ Carvalho, 2020.

⁶⁹⁹ TAVARES, André Afonso; BITENCOURT, Caroline Müller; CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. A Lei do Governo Digital no Brasil: análise das contribuições à transparência pública e à concretização do exercício do controle social. **Revista Novos Estudos Jurídicos**, v. 26, n. 3, p. 788-813, set./dez. 2021, p. 793. Disponível em: <https://periodicos.univali.br/index.php/nej/article/view/18326/10511>. Acesso em: 20 mar. 2025.

⁷⁰⁰ *Ibid.*

⁷⁰¹ Carvalho, *op. cit.*, p. 127.

diversas maneiras, envolvendo os mais variados assuntos, no entanto, quanto aos atos normativos federais do SUAS, inexiste qualquer tipo de consulta pública.

Para além disso, a ampliação da participação popular na Governança Digital é fundamental para se pensar em formas de interferência dos cidadãos na Administração Pública, porém é ilusório imaginar que a participação por intermédio de meios digitais ocorrerá num passe de mágica,⁷⁰² sem qualquer preparação prévia. Ou seja, é preciso a um trabalho prévio, tanto com o cidadão, esclarecendo a maneira, o acesso e o impacto de sua atuação na esfera pública, quanto com a Administração Pública, explicitando que é preciso ouvir os maiores atingidos por suas políticas e serviços, para que, posteriormente, opte pela adoção ou não de suas sugestões, sempre motivando tal escolha.

Assim, a Governança Digital propõe uma esfera pública pensada e repensada de maneira participativa, descentralizada e democrática, utilizando-se de ferramentas digitais. O desafio “[...] decorrente do progresso tecnológico não deve estar apenas em resolver problemas materiais da humanidade, mas sim em permitir que a sociedade pense por si mesma suas dificuldades”.⁷⁰³ Ou seja, o uso das tecnologias deve estar associado à promoção do pensamento crítico e da autonomia das pessoas, indo muito além do fornecimento de respostas prontas por parte da Administração Pública, sem qualquer possibilidade de diálogo com os cidadãos.

Ainda que Rover⁷⁰⁴ tenha desenvolvido sua escrita pautada no Governo Eletrônico, sua discussão gira em torno do uso das tecnologias como ferramenta capaz de aproximar cidadão e Administração Pública. Para o autor, “[...] as possibilidades oferecidas pelas diversas tecnologias de informação podem permitir a participação de uma grande maioria permanentemente excluída das decisões políticas”.⁷⁰⁵ Por conta disso, o empoderamento daqueles que nunca ou raras vezes foram ouvidos é peça fundamental para tornar possível uma consulta pública eletrônica, sobretudo no âmbito do SUAS.

⁷⁰² Freitas; Teixeira, 2019.

⁷⁰³ ROVER, Aires José. A democracia digital possível. **Seqüência: Estudos Jurídicos e Políticos**, Florianópolis, v. 27, n. 52, p. 85-104, jul. 2006, p. 93. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/15202>. Acesso em: 28 fev. 2025.

⁷⁰⁴ ROVER, Aires José. Governo e democracia digitais: transição de um modelo hierárquico para um modelo emergente. In: ENCONTRO PREPARATÓRIO PARA O CONGRESSO ANUAL DO CONPEDI, 17. 2008, Salvador. **Anais** [...]. Salvador: Fundação Boiteux, 2008. p. 1.145-1.164. Disponível em: http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/salvador/aires_j_rover.pdf. Acesso em: 28 fev. 2025.

⁷⁰⁵ *Ibid.*, p. 9.

Então, na Governança Digital, nessa relação entre a abertura para a participação popular e o diálogo com a Administração Pública, não se trata “[...] simplesmente de homens (já que a humanidade não é um *status* nem algo relativo), nem de sociedade (qualquer associação), trata-se de cidadania [...]. E o domínio da cidadania só faz sentido se convocarmos seu par semântico, a *civitas*”,⁷⁰⁶ o Estado. Assim, seria incoerente o Brasil, reconhecido constitucionalmente como Estado Democrático de Direito, isolar os cidadãos das decisões da Administração Pública.⁷⁰⁷ Isso se torna ainda mais preocupante quando se trata de atos normativos federais editados no âmbito do SUAS, uma vez que estes irão nortear e definir direitos e deveres para usuários e profissionais, bem como servirão de baliza para a edição de atos normativos pelos outros entes federativos.

Nesse sentido, muitas normativas serviram de base para o Governo Digital, e, embora não seja o objetivo desta tese tratar sobre cada uma delas, considera-se importante mencioná-las, inclusive em respeito à construção do que se tem hoje. Assim, ainda que em 2015 tenha ocorrido a busca por um governo que fosse além do eletrônico, ou seja, que proporcionasse uma abertura para a participação popular, surgindo então a Governança Digital, no âmbito normativo,⁷⁰⁸ porém, tal transição ocorreu com a Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021, denominada Lei do Governo Digital.⁷⁰⁹ No entanto, até a elaboração de tal lei, muitas outras normativas influenciaram a construção da Governança Digital, tais como a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000), a Lei da Transparência (Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009), a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011), o Marco Civil da Internet (Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014), os Decretos nº 8.638, nº 8.777, e nº 8.936 de 2016, que estabeleceram a política de Governança Digital e de Dados Abertos no âmbito da Administração Pública e do Poder Executivo Federal, respectivamente; a Medida Provisória nº 68 de 2016, que criou um conjunto de diretrizes para a estratégia da governança digital no Brasil, porém não foi convertida em lei, o Decreto nº 9.319/2018, que institui, também em âmbito federal, o Sistema Nacional para a Transformação

⁷⁰⁶ GOMES, Wilson. **Democracia Digital:** que democracia? In: MIGUEL, Luís Felipe; BIROLI, Flávia (ed.). Mídia, representação e democracia. São Paulo: Hucitec: 2010. p. 14. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/253584902_DEMOCRACIA_DIGITAL_QUE_DEMOCRACIA. Acesso em: 28 fev. 2025.

⁷⁰⁷ *Ibid.*

⁷⁰⁸ Rohde; Miguel, 2023.

⁷⁰⁹ Brasil, 2021.

Digital; a Lei Geral de Proteção de Dados (Lei nº 13.709, de 15 de agosto de 2018); o Decreto nº 9.679/2019, que criou a Secretaria do Governo Digital dentro do Ministério da Economia, e o Decreto nº 10.332/2020, que atualizou a Estratégia de Governo Digital para o período de 2020 a 2022.⁷¹⁰

A partir disso, esse breve panorama do Governo Eletrônico e da Governança Digital é relevante para que se consiga compreender se o Brasil tem tido sucesso em desenvolver um sistema de consulta pública em que o cidadão não é mais mero expectador passivo, que consulta o serviço público já elaborado pela Administração Pública, alheio a qualquer participação. Isso porque a transição do Governo Eletrônico para a Governança Digital trouxe consigo a defesa do cidadão como parte integrante da construção de leis, políticas públicas e outras ações, utilizando-se de ferramentas virtuais, uma vez que *“the Internet is an important extension of the public space”*.⁷¹¹

Assim sendo, quando a pesquisa elege como problema saber sob quais condições a utilização da consulta pública eletrônica da LINDB, na edição dos atos normativos federais do SUAS, constitui-se em pressuposto para o fortalecimento da cidadania participativa digital na Administração Pública brasileira, e sugere como hipótese que isso pode se dar por meio de uma plataforma eletrônica intuitiva e acessível, que contemple um espaço aberto à participação popular e respeite os parâmetros constitucionais do Estado Democrático de Direito, é preciso, antes de mais nada, compreender o que se tem em termos de consulta pública no Brasil, sobretudo no campo da participação popular na construção de políticas públicas.

Então, muitas plataformas foram elaboradas, especialmente a partir do Governo Eletrônico. Embora cada uma delas tenha seu âmbito de aplicação ou especialidade, todas buscam garantir a transparência e o acesso por meio informativo, ou consultivo, como é o caso da plataforma gov.br e da plataforma “Brasil participativo”,⁷¹² que disponibilizam, de forma simples, rápida e segura, serviços públicos a todos os cidadãos. Entretanto, embora todos esses mecanismos sejam relevantes, a pesquisa não se limita à consulta pública sem participação, pois busca elaborar uma nova forma de gestão, capaz de contribuir com a consolidação da cidadania participativa digital brasileira, sobretudo na edição dos atos normativos do

⁷¹⁰ Rohde; Miguel, 2023.

⁷¹¹ Floridi, 2014, p. 10.

⁷¹² **Portal GOV. Serviços e Informações do Brasil.** Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br>. Acesso em: 28 fev. 2025.

SUAS. Por essa razão, é preciso elencar, a partir do sistema de consulta pública no Brasil, quais plataformas vão ao encontro da Governança Digital e por quais razões elas não são suficientes para atender ao problema desta pesquisa, a ponto de fazer com que se torne necessário desenvolver uma nova proposta.

Para delimitar o estudo, parte-se do problema de pesquisa, debruçando-se sobre a participação popular, que, por meio das consultas públicas, pode influenciar a construção e o aperfeiçoamento de políticas públicas, especialmente da PNAS e dos atos normativos do SUAS. Por essa razão, chegou-se à plataforma “Participa + Brasil” e à plataforma “Brasil Participativo”, pois são as que contemplam os fins desejados para a pesquisa.

A plataforma “Participa + Brasil” é uma ferramenta desenvolvida em 2019 pela Secretaria Nacional de Participação Social (SNPS), da Secretaria-Geral da Presidência da República (SGPR), que possui como objetivo a promoção e qualificação do processo de participação social. Assim, por meio dela, são disponibilizados espaços para interferência das mais variadas formas, envolvendo as consultas públicas, opine aqui, audiências públicas e colegiados. No entanto, no *site* do Governo Federal consta a informação de que em breve⁷¹³ suas funcionalidades serão incorporadas pela nova plataforma, denominada “Brasil Participativo”.⁷¹⁴ Por esse motivo, torna-se necessário abordar como funciona a consulta pública em ambas.

Do mesmo modo que a plataforma “Participa + Brasil”, a “Brasil Participativo” também é de responsabilidade da SNPS/SGPR e possui como missão a abertura para a participação popular, de modo que haja contribuições tanto na criação quanto na melhoria das políticas públicas. Logo, foi desenvolvida em “[...] *software livre* com o apoio da Dataprev, da comunidade Decidim-Brasil, do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI) e da Universidade de Brasília (UnB).”⁷¹⁵ Sua primeira iniciativa ocorreu por meio do Plano Plurianual Participativo, uma parceria

⁷¹³ Ao clicar no *link* de acesso da plataforma “Brasil Participativo”, já abrem o *site* e os três módulos para participação: Conferências, Consultas Públicas e Planos, demonstrando que logo a plataforma abrará todas as funcionalidades da plataforma “Participa + Brasil”. **Portal GOV. Brasil Participativo.** Disponível em: <https://brasilparticipativo.presidencia.gov.br/>. Acesso em: 28 fev. 2025.

⁷¹⁴ **Portal GOV. Participa + Brasil.** Disponível em: <https://www.gov.br/participamaisbrasil/sobre>. Acesso em: 28 fev. 2025.

⁷¹⁵ **Portal GOV. Brasil Participativo.** Disponível em: <https://brasilparticipativo.presidencia.gov.br/processes/brasilparticipativo/f/33/>. Acesso em: 28 fev. 2025.

entre a SGPR e o Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO) que obteve mais de 1,4 milhão de pessoas participando ativamente da etapa digital, concedendo ao Brasil Participativo o título de maior experiência de participação social já realizada pelo Governo Federal.⁷¹⁶

Nesse sentido, a plataforma “Brasil Participativo” foi elaborada visando ampliar as funcionalidades relacionadas à participação popular em políticas públicas, que se encontravam limitadas na plataforma “Participa + Brasil”, concentrando em um só espaço todas as informações de acesso. Tanto que existe a possibilidade de, em breve, os Ministérios e Conselhos Nacionais, bem como outros órgãos federais, utilizarem esta nova plataforma para fazer consultas públicas, elaborar planos e conferências nacionais, entre outras ações, todas envolvendo a participação popular.⁷¹⁷

Sendo assim, considerando a informação disponível no *sítio* do Governo Federal de que, em breve, as funções da plataforma “Participa + Brasil” serão incorporadas à plataforma “Brasil Participativo” – a qual vem ampliando suas funcionalidades para facilitar uma participação popular mais efetiva –, a pesquisa elegeu essas duas ferramentas como objeto de análise, por se tratar de meios abertos à consulta pública no processo de elaboração e controle de políticas públicas no país.

Logo, conforme mencionado, como as referidas plataformas ainda não foram 100% unificadas, torna-se necessário apresentá-las especificamente no que tange à consulta pública, uma vez que é a partir dessa análise que se irá desenvolver uma nova proposta de plataforma eletrônica intuitiva e acessível, que contemple um espaço aberto à participação popular, respeitando os parâmetros constitucionais do Estado Democrático de Direito.

Ao acessar a plataforma “Participa + Brasil”, especificamente no módulo consultas públicas, o *sítio* apresenta um breve panorama acerca do que se trata o mecanismo, expondo que este visa promover o diálogo entre a Administração Pública e o cidadão, sempre de acordo com os princípios da legalidade, moralidade, eficiência, publicidade, transparência e motivação. Logo, trata-se de uma ferramenta com prazo definido e aberta a qualquer interessado, com o objetivo de receber contribuições

⁷¹⁶ SOBRE. **Brasil Participativo**, Brasília, 2024. Disponível em: <https://brasilparticipativo.presidencia.gov.br/processes/brasilparticipativo/f/33/>. Acesso em: 28 fev. 2025.

⁷¹⁷ *Ibid.*

sobre determinado assunto, incentivando a participação no que tange a decisões relativas à formulação e definição de políticas públicas. Por esse motivo, qualquer órgão público, mediante despacho motivado, pode abrir período de consulta pública para manifestação dos cidadãos, que poderão encaminhar, por meio escrito e diretamente ao ente administrativo, suas contribuições.

Do mesmo modo, para que ocorra a participação do cidadão por meio da consulta pública, antes de mais nada, é preciso cadastrar-se no *site*, de acordo com um passo a passo que orienta aquele que deseja participar, durante todo o processo de inscrição,⁷¹⁸ conforme Figura 3, abaixo:

Figura 3 – Passo a passo para participar da consulta pública na Plataforma Participa + Brasil



Fonte: Plataforma Participa + Brasil.

Nesse sentido, qualquer pessoa interessada em participar da consulta pública pode realizar o cadastro e enviar suas contribuições, e isso caracteriza o que Castells⁷¹⁹ denomina de “novo sistema de comunicação”, ou seja, “[...] o que integra múltiplos modos de comunicação numa rede digitalizada, é a sua capacidade de incluir e abranger todas as expressões culturais”.⁷²⁰ No entanto, isso não significa que haja homogeneidade nas expressões culturais; pelo contrário, é justamente devido à sua

[...] diversificação, multimodalidade e versatilidade que o novo sistema de comunicação é capaz de abranger e integrar todas as formas de expressão, inclusive a dos conflitos sociais, bem como a diversidade de interesses, valores e imaginações.⁷²¹

⁷¹⁸ Portal GOV. Participa + Brasil: consultas públicas. Disponível em: <https://www.gov.br/participamaisbrasil/consultas-publicas>. Acesso em: 28 fev. 2025.

⁷¹⁹ Castells, 2019.

⁷²⁰ *Ibid.*, p. 461.

⁷²¹ *Ibid.*, *loc. cit.*

Portanto, é nesse espaço que diferentes perspectivas sobre uma mesma política pública são apresentadas, caracterizando o exercício da cidadania participativa, por meio do qual os cidadãos têm a oportunidade de opinar, influenciar decisões e contribuir ativamente para a construção e o aprimoramento das políticas públicas que afetam suas vidas.

Além disso, a plataforma “Participa + Brasil” também oportuniza o acesso via gov.br, condicionado ao preenchimento, por parte do cidadão, de termo de uso e aviso de privacidade, que, uma vez aceito, abre uma nova página de atualização do perfil cadastral. No final dessa etapa, consta uma tabela com várias áreas em que o cidadão pode ter o interesse de receber, por e-mail, as respectivas consultas públicas. Ao concluir esse cadastro, o cidadão estará pronto para participar.⁷²²

Para agilizar esse processo, a plataforma “Participa + Brasil”, conforme figura 4, disponibiliza filtros de consulta, como palavras-chave, órgão responsável, setor e o status da consulta pública, ou seja, se ela está ativa, se já foi encerrada e qual o resultado da participação. Isso facilita muito a interação do cidadão com a Administração Pública, uma vez que, por meio desses filtros, é possível selecionar a matéria de interesse, tornando muito mais estimulante a participação.

Figura 4 – Filtros para consulta pública na plataforma “Participa + Brasil”



Fonte: Plataforma “Participa + Brasil”.

Dessa forma, para demonstrar o funcionamento da participação via consulta pública disponível na plataforma “Participa + Brasil”, foram acessadas três consultas: uma *consulta pública ativa*, indicando como o cidadão pode participar, uma *consulta pública encerrada* e outra *consulta pública encerrada com resultados*, expondo os dados e *feedbacks* utilizados (ou não). Isso auxilia o desenvolvimento da nova plataforma eletrônica intuitiva e acessível, que conte com um espaço aberto a

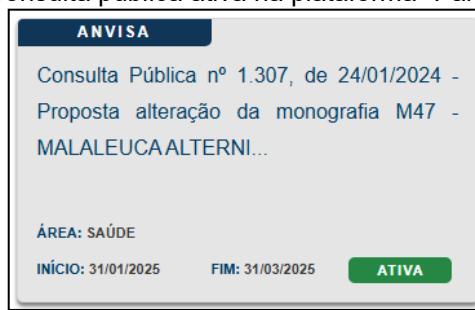
⁷²² **Portal GOV. Participa + Brasil:** perfil. Disponível em: <https://www.gov.br/participamaisbrasil/perfil>. Acesso em: 28 fev. 2025.

participação popular, respeitando os parâmetros constitucionais do Estado Democrático de Direito, hipótese desta tese, especificamente quanto à edição dos atos normativos federais do SUAS.

Então, num primeiro momento, percebeu-se que todas as consultas públicas da plataforma “Participa + Brasil” seguem um mesmo padrão de exposição ao cidadão, ou seja, no cabeçalho se encontra o órgão que a propôs e, logo abaixo, o título, a área, a data de início/fim da consulta e o status (se ela está ativa, encerrada ou encerrada com resultados).

Para demonstrar de que maneira funcionam efetivamente as consultas públicas ativas da plataforma “Participa + Brasil”, realizou-se uma pesquisa aleatória, com a qual se acessou consulta pública referente à proposta de alteração da monografia *M47 - Malaleuca Alternifolia: da relação de ingredientes ativos de agrotóxicos, saneantes, desinfestantes e preservativos de madeira*, publicada por meio da Instrução Normativa (IN) nº 103, de 19 de outubro de 2021. Assim, percebe-se que tal consulta pública é bem técnica, tendo sido proposta pela Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), na área da saúde, com início em 31 de janeiro de 2025 e fim em 31 de março de 2025, estando por isso ainda com status aberto à participação.

Figura 5 – Consulta pública ativa na plataforma “Participa + Brasil”



Fonte: Plataforma “Participa + Brasil”.

Dessa forma, quando se clicou no título da consulta pública da Figura 5, a plataforma “Participa + Brasil” abriu uma outra página, com informações referentes ao número do processo, ao número de contribuições recebidas e um breve resumo do que se trata a temática, evidenciando preocupação em situar o cidadão sobre a matéria em discussão, e isso é importante sobretudo quando não é um assunto do cotidiano das pessoas, mas também sem se prolongar demais na exposição, possibilitando a leitura do documento na íntegra.

Para além disso, embora se tenha percebido que, até o momento, nenhuma contribuição acerca dessa consulta pública foi registrada, ao final da página, é apresentado ao cidadão, de maneira intuitiva, o campo “participe!”, no qual se pode interferir no processo, expondo ideias e demandas.⁷²³ Portanto, é assegurada a liberdade quanto ao conteúdo que o cidadão enviará para a plataforma, sendo necessário apenas o preenchimento das informações consideradas relevantes, para posterior análise das contribuições.

Figura 6 – Participação via consulta pública ativa na plataforma “Participa + Brasil”

The image shows a screenshot of a web form titled "PARTICIPE!". It includes fields for "Título" (Title) and "Resumo" (Summary), both with placeholder text and a note about character limits. There is a "Escolher arquivo" (Select file) button with a note that only PDF files are accepted. A large blue "Enviar" (Send) button is at the bottom.

Fonte: Plataforma “Participa + Brasil”.

Assim, conforme ilustrado na Figura 6, para que a participação via consulta pública ativa na plataforma “Participa + Brasil” se realize, é necessário que o cidadão insira um título que expresse sua intervenção e, em uma caixa de texto, com no máximo 2 mil caracteres, exponha sua contribuição. Caso ainda considere relevante, existe a possibilidade de anexar algum documento em pdf que corrobore o que foi escrito. Após o preenchimento, basta enviar, e a plataforma encaminhará o conteúdo para o cabeçalho da consulta pública, informando a quantidade total de contribuições recebidas.⁷²⁴

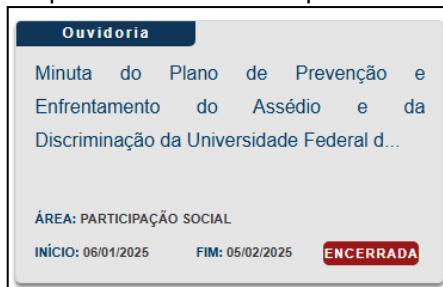
Nas *consultas públicas encerradas*, do mesmo modo que as com status ativo, são apresentados, de modo padronizado, o órgão que a propôs, o título, a área, a data de início e fim, bem como a titulação encerrada, ou seja, a mensagem de que não se

⁷²³ AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA. Consulta Pública nº 1.307, de 24/01/2024 - Proposta alteração da monografia M47 - MALALEUCA ALTERNIFOLIA da Relação de Ingredientes Ativos de Agrotóxicos. **Participa + Brasil**, Brasília, 31 jan. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/participamaisbrasil/consulta-publica-n-1307-de-24-01-2024-proposta-alteracao-da-monografia-m47-malaleuca-alternifolia-da-relacao-de-ingredientes-ativos-de-agrotoxicos>. Acesso em: 30 mar. 2025. .

⁷²⁴ *Ibid.*

pode mais propor nenhuma contribuição, uma vez que se encerrou o prazo. Nesse sentido, percebe-se a relevância da apresentação do status da consulta pública já no início da plataforma “Participa + Brasil”, pois, dessa forma, o cidadão consegue acessar apenas aquelas que ainda estão ativas, otimizando seu tempo. Por outro lado, caso tenha interesse, isso também facilita a leitura das contribuições já realizadas nas consultas públicas encerradas e encerradas com resultados.

Figura 7 – Consulta pública encerrada na plataforma “Participa + Brasil”



Fonte: Plataforma “Participa + Brasil”.

Ao adentrar na Figura 7, tudo se manteve da mesma forma que a consulta pública ativa, no entanto, ao final, quando se abria caixa de texto para participação, na consulta encerrada aparece a lista de contribuições recebidas, o nome do cidadão e o status pendente, incorporada ou negada. Isso demonstra que a principal diferença entre a consulta pública ativa e a encerrada é que, enquanto na primeira o foco é a coleta de contribuições acerca da temática, na segunda, a ênfase recai sobre a transparência acerca de cada contribuição recebida.

Assim, qualquer cidadão interessado pode acessar as contribuições enviadas sobre a temática, mesmo que não tenha participado. No entanto, a plataforma “Participa + Brasil” exige que o usuário esteja logado, o que garante maior segurança e privacidade. Abaixo, na Figura 8, é possível observar um exemplo de participação do cidadão numa consulta pública já encerrada, cuja contribuição fora enviada, registrada e se encontrava, no momento, com status pendente:

Figura 8 – Contribuição do cidadão na consulta pública encerrada da Plataforma Participa + Brasil

| |
|--|
| Número: CP-876533 |
| Parágrafo: 81 |
| Identificação de noticiante e noticiados |
| A pessoa noticiante pode não saber a idade e a escolaridade da noticiada, e estas informações, bem como nacionalidade, têm pouco peso na apuração do caso. De imediato, o importante é informar que é, qual o cargo a lotação; e a relação institucional entre as partes (chefe/servidor, professor/estudante etc.). |
| Contribuinte: |
| Status Pendente |

Fonte: Plataforma “Participa + Brasil”.

No que diz respeito às consultas públicas encerradas com resultado, a plataforma “Participa + Brasil” apresentava um total de sete por ocasião do encerramento desta pesquisa, dentre as quais, de maneira aleatória, foi eleita uma que se refere ao calendário de flexibilização e dispensa a obrigação de retransmitir *A voz do Brasil* em 2024.⁷²⁵ Do mesmo modo que a consulta pública ativa e a consulta pública encerrada, a consulta pública encerrada com resultados também informa ao cidadão um título, a data de início e fim (neste caso, de 27/12/2023 a 19/01/2024) e a área.⁷²⁶

Nesse contexto, ao se deparar com uma consulta pública encerrada com resultados, o cidadão já fica ciente de que, para além do término do prazo de submissão das contribuições, terá acesso à decisão sobre o aceite ou a rejeição das propostas. Isso implica a compreensão de quais desfechos a consulta pública obteve a partir de sua participação, demonstrando respeito tanto ao direito constitucionalmente reconhecido de exercício da cidadania participativa quanto à abertura dos espaços para os cidadãos.

Figura 9 – Consulta pública encerrada com resultados na plataforma Participa + Brasil

| |
|--|
| SECOE |
| Calendário de flexibilização e dispensa da obrigação de retransmitir <i>A Voz do Brasil</i> 2024 |
| ÁREA: CIÊNCIA, TECNOLOGIA, INOVAÇÃO E COM... |
| INÍCIO: 27/12/2023 FIM: 19/01/2024 ENCERRADA - RESULTAD |

Fonte: Plataforma “Participa + Brasil”.

⁷²⁵ BRASIL. Ministério das Comunicações. Calendário de flexibilização e dispensa da obrigação de retransmitir *A Voz do Brasil* 2024. **Participa + Brasil**, Brasília, 27 dez. 2023b. Disponível em: <https://www.gov.br/participamaisbrasil/calendario-de-flexibilizacao-e-dispensa-da-obrigacao-de-retransmitir-quot;a-voz-do-brasil-quot;-20241>. Acesso em: 30 mar. 2025. .

⁷²⁶ *Ibid.*

Seguindo o padrão das demais consultas públicas, ao clicar no campo exposto na Figura 9, a *consulta pública encerrada com resultados* também apresenta informações referentes ao número do processo, ao órgão responsável e ao número de contribuições, além de um resumo do teor, visando situar aquele que deseja participar. No entanto, percebe-se que, nesta consulta pública em específico, referente ao calendário de flexibilização e à dispensa da obrigação de retransmitir *A Voz do Brasil* em 2024, apareceu uma lista de conteúdos já previamente elencados, nos quais o cidadão poderia contribuir. Assim, ao lado dos itens dessa lista, apareceram balões que indicam as manifestações relacionadas a cada um deles.⁷²⁷

Proposta pelo Ministério das Comunicações, esta consulta pública encerrada com resultados recebeu um total de 85 contribuições, das quais 35 foram aprovadas e 50 recusadas. Assim, logo abaixo do texto enviado pelo cidadão, é possível acessar o status de sua contribuição (“admitidas” ou “não admitidas”).⁷²⁸ No entanto, em nenhuma delas aparece qualquer justificativa quanto à escolha, o que gera certa preocupação.

Isso ocorre porque, além da ausência de justificativas, na plataforma “Participa + Brasil”, sobre os critérios utilizados para admitir ou não as propostas enviadas pelos cidadãos, após essa escolha, persiste a falta de transparência. Não há fundamentação clara sobre os motivos que levaram, por exemplo, à recusa de algumas contribuições, o que gera insegurança jurídica e pode configurar abuso. Dessa forma, é fundamental que o cidadão compreenda a importância de sua participação no processo, caso contrário, pode se sentir desestimulado, afastando-se cada vez mais da participação via consulta pública.

Figura 10 – Contribuição do cidadão na consulta pública encerrada com resultados da Plataforma Participa + Brasil com status de não admitida

| |
|---|
| Número: CP-607787 |
| Parágrafo: 11 |
| Dispensa da transmissão da Voz do Brasil no dia 07 de novembro - dia do radialista |
| Sugiro a dispensa da transmissão da Voz do Brasil no dia 07 de novembro, data em que é comemorada oficialmente o dia do radialista (Lei nº 11.327, instituída em 2006). A data marca o nascimento de Ary Barroso, que trouxe grande contribuição para o meio rádio e por intermédio dele, a categoria é homenageada nesta data. |
| Contribuinte: [REDACTED] |
| Status Não admitida |

Fonte: Plataforma “Participa + Brasil”.

⁷²⁷ Brasil, 2023b.

⁷²⁸ Ibid.

Portanto, o que difere a consulta pública encerrada da consulta pública encerrada com resultados é o fato de que, na primeira, o cidadão fica ciente de que não poderá mais participar daquela temática em específico, uma vez que o prazo se esgotou. Já na segunda, além disso, também tem acesso à informação sobre o acolhimento ou não da contribuição enviada. Então, a plataforma “Participa + Brasil” se preocupou em trazer tal distinção, justamente para que os cidadãos consigam acompanhar em que fase se encontra a consulta pública de que desejam participar ou, caso não o façam, pelo menos tenham curiosidade de saber sobre o assunto.

Dessa forma, após a apresentação sobre o que se tem em termos de consulta pública na plataforma “Participa + Brasil”, considerou-se relevante, tendo em vista o problema de pesquisa, realizar uma busca abrangente das consultas públicas envolvendo a assistência social, sem delimitá-las ao SUAS ou à PNAS. O intuito foi perceber o número total de consultas públicas nessa área, desde a criação da plataforma. Surpreendentemente, foi encontrado somente uma consulta na área, envolvendo o Regimento Interno da 13^a Conferência Nacional de Assistência Social, proposta pelo Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome no setor do Conselho Nacional de Assistência Social. Tal consulta teve abertura no dia 30 de outubro de 2023 e encerramento no dia 17 de novembro de 2023, recebendo 46 contribuições.⁷²⁹ Portanto, percebe-se que, embora a plataforma “Participa + Brasil” abra espaço para participação popular em diversas políticas públicas, no campo da PNAS, política pública integrante do SUAS, não houve abertura para ouvir a contribuição do cidadão.

Para além disso, a plataforma “Participa + Brasil” trouxe informações relevantes sobre o desempenho das oportunidades de participação até o ano de 2025,⁷³⁰ numerando 1.241 consultas públicas, 777 “opine aqui”, 379.962 contribuições recebidas, 113 órgãos e 409.821 usuários cadastrados.⁷³¹ Focando nas consultas públicas, isso demonstra que, embora seu número seja baixo, haja vista a grande quantidade de questões relacionadas a políticas públicas que poderiam ser passíveis

⁷²⁹ BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Consulta Pública do Regimento Interno da 13^a Conferência Nacional de Assistência Social. **Participa + Brasil**, Brasília, 30 out. 2013. Disponível em: <https://www.gov.br/participamaisbrasil/consulta-publica-do-regimento-interno-da-13-conferencia-nacional-de-assistencia-social>. Acesso em: 30 mar. 2025.

⁷³⁰ Essa pesquisa foi realizada no dia 30 de janeiro de 2025.

⁷³¹ BRASIL. Portal GOV. **Participa + Brasil**. Disponível em: <https://www.gov.br/participamaisbrasil/>. Acesso em: 28 fev. 2025.

da participação do cidadão, no campo da assistência social isso é ainda mais preocupante, uma vez que não houve nenhuma proposta envolvendo atos normativos federais do SUAS. O reflexo desse cenário é que as decisões ficam concentradas nas mãos da Administração Pública, num movimento que desconsidera que as consultas públicas, especialmente no formato eletrônico, têm o potencial de “[...] expandir os vínculos sociais em uma sociedade que parece estar em um processo acelerado de individualização e desresponsabilização cívica”.⁷³²

Sendo assim, por mais que a plataforma “Participa + Brasil” tenha sido estruturada para gerar participação popular, tanto no processo de elaboração quanto no de aperfeiçoamento de políticas públicas, no âmbito da assistência social, especialmente no que tange aos atos normativos federais do SUAS, nada foi proposto em termos de consulta pública. Por esse motivo, como as funcionalidades da “Participa + Brasil” serão incorporadas pela plataforma “Brasil Participativo”, torna-se necessário conhecer os novos parâmetros da consulta pública desta nova ferramenta, que, da mesma forma que a anterior, propõe-se a abrir espaço para que o cidadão participe, constituindo-se em um canal de comunicação único e direto deste com a Administração Pública.

A plataforma “Brasil Participativo” do mesmo modo que a “Participa + Brasil”, apresenta em sua página inicial a possibilidade de o cidadão criar o perfil para integrar os processos participativos ofertados em seu interior, de modo que, ao clicar, é sugerido que o usuário ingresse com a conta gov.br ou crie um cadastro rápido. Estando apto a participar, ao adentrar no módulo consulta pública, o cidadão pode filtrar a consulta pelo status, ou seja, se está ativa ou já foi encerrada. No entanto, diferentemente da plataforma “Participa + Brasil”, não é possível digitar palavras-chave. Atualmente, há um total de sete processos envolvendo consulta pública neta nova plataforma, um em aberto e os outros seis já concluídos, nenhum dos quais, porém, abarca temas da assistência social.⁷³³

Nesse sentido, a partir do momento em que expressa desejo em participar da consulta pública na plataforma “Brasil Participativo”, partindo do pressuposto de que tenha ingressado com a conta do gov.br e concordado com os termos e as condições

⁷³² Castells, 2019, p. 445.

⁷³³ BRASIL. Portal GOV. **Brasil Participativo:** consultas públicas. Disponível em: https://brasilparticipativo.presidencia.gov.br/processes?filter%5Bwith_type%5D=1. Acesso em: 28 fev. 2025.

de uso, em seguida, quando já logado, o cidadão pode acessar os temas de seu interesse. Neste caso, conforme dito anteriormente, por ocasião do fechamento desta pesquisa, havia apenas uma consulta pública ativa na plataforma, denominada *Estratégia Brasil 2050*, proposta pela Secretaria Nacional de Planejamento (Seplan), com início em 8 de agosto de 2024 e término previsto para 31 de julho de 2025. Para demonstrar a maneira como o cidadão pode participar, utiliza-se esta consulta pública como referência, pois, de maneira intuitiva a plataforma, apresenta as informações necessárias a seu respeito, bastando o ingresso para participar da consulta:⁷³⁴

Figura 11 – Consulta pública aberta na plataforma “Brasil Participativo”



Fonte: Plataforma “Brasil Participativo”.

Na sequência, após clicar em participar, o cidadão é direcionado para uma outra página, com informações gerais acerca da proposta, um breve resumo e os dados de quem participou (até a conclusão da pesquisa, 49 participantes e 49 respostas sobre o tema). Ao final, a plataforma informa que a primeira etapa consiste em uma Tomada Pública de Subsídios (TPS), que visa à coleta de estudos e publicações com propostas para o Brasil a longo prazo. No entanto, ao clicar para participar do processo, consta a informação de que o questionário se encontra fechado, uma vez que o prazo se encerrou no dia 8 de novembro de 2024.⁷³⁵ Isso gera desinteresse por parte de quem deseja participar, visto que a plataforma não

⁷³⁴ BRASIL. Secretaria Nacional de Planejamento. Que Brasil queremos nos próximos 25 anos? **Brasil Participativo**, Brasília, 8 ago. 2024b. Disponível em: <https://brasilparticipativo.presidencia.gov.br/processes/participabrasil2050/f/609/> Acesso em: 30 mar. 2025.

⁷³⁵ BRASIL. Secretaria Nacional de Planejamento. O que é a Estratégia Brasil 2050? **Brasil Participativo**, Brasília, 2025. Disponível em: <https://brasilparticipativo.presidencia.gov.br/processes/participabrasil2050/f/609/> Acesso em: 30 mar. 2025.

informa quais serão as próximas fases referentes à consulta pública, tampouco os prazos para cada uma delas. Logo, embora tal consulta pública esteja aberta, não consta na plataforma informações sobre como o cidadão poderia participar do processo.

Com relação às consultas públicas da plataforma “Brasil Participativo” já finalizadas, foi selecionada uma de maneira aleatória, para ilustrar como as propostas enviadas pelos cidadãos são apresentadas. Nesse sentido, o G20 Social Participativo, foi uma consulta pública que contou com mais de 18 mil acessos, de pessoas do Brasil e do mundo, somando 389 contribuições aos textos, com início no dia 01 de agosto de 2024 e término em 31 de outubro de 2024.⁷³⁶

Figura 12 – Consulta pública encerrada na plataforma “Brasil Participativo”



Fonte: Plataforma “Brasil Participativo”.

Nesse sentido, quando o cidadão clica em “visualizar”, uma nova página é aberta, contendo as propostas enviadas, as versões dos textos submetidos à consulta pública, as atividades desenvolvidas e informações gerais. Assim, após o encerramento, a plataforma disponibilizou *links* para as duas versões dos textos de cada um dos três eixos temáticos:⁷³⁷ uma versão contendo as contribuições recebidas durante a consulta pública, acompanhadas das respectivas devolutivas e uma versão consolidada que incorpora as mudanças realizadas a partir do processo participativo.⁷³⁸ Ou seja, esta consulta pública, para além de qualquer coisa, respeita

⁷³⁶ BRASIL. G20 Social Participativo. **Brasil Participativo**, Brasília, 1º ago. 2024a. Disponível em: <https://brasilparticipativo.presidencia.gov.br/processes/G20>. Acesso em: 30 mar. 2025.

⁷³⁷ Os três eixos temáticos são: i) combate à fome, pobreza e desigualdade, ii) reforma da governança global; e iii) sustentabilidade, mudanças climáticas e transição justa. *Ibid.*

⁷³⁸ *Ibid.*

o princípio da transparência, uma vez que oferece ao cidadão informações sobre as etapas de atuação, demonstra atenção quanto às propostas enviadas, bem como apresenta justificativa acerca da incorporação ou não de cada uma das propostas, tornando o processo democrático e participativo.

No entanto, ao se adentrar em outra consulta pública já encerrada na plataforma Brasil Participativo, também de maneira aleatória, percebeu-se que inexiste uma padronização quanto ao recebimento, tratamento e retorno das propostas recebidas no processo. O Programa Rotas Negras, por exemplo, foi uma consulta pública proposta pelo Ministério da Igualdade Racial (MIR) e pela Secretaria de Gestão do Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial (Senapir), tendo início no dia 16 de setembro de 2024 e encerramento em 6 de outubro de 2024,⁷³⁹ porém, diferentemente da consulta pública anterior, esta não apresenta, dentro da plataforma, as propostas enviadas pelos cidadãos, nem as respectivas, remetendo esses dados para estatísticas no Excel.

Figura 13 – Consulta pública encerrada na plataforma Brasil Participativo



Fonte: Plataforma “Brasil Participativo”.

Então, ao clicar em “visualizar”, o cidadão possui acesso às informações gerais e ao resumo do Programa Rotas Negras. Além disso, a plataforma “Brasil Participativo” expõe também alguns dados acerca de quem participou desta consulta pública (258 participantes, 258 respostas e 3 postagens), mas, ao final, apresenta o número total de 260 participantes, gerando uma certa confusão quanto à

⁷³⁹ BRASIL. Ministério da Igualdade Racial Secretaria de Gestão do Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial. Programa Rotas Negras. **Brasil Participativo**, Brasília, 16 set. 2024c. Disponível em: <https://brasilparticipativo.presidencia.gov.br/processes/consultapublicarotasnegras>. Acesso em: 30 mar. 2025.

compreensão desses resultados.⁷⁴⁰ Portanto, essa consulta pública se mostrou menos acessível no que concerne à divulgação, à análise e à incorporação (ou não) das propostas enviadas, gerando certa preocupação quanto à violação do objetivo das consultas públicas, qual seja, de tornar abertos à participação do cidadão a elaboração e o aperfeiçoamento de políticas públicas.

Assim, partindo do problema de pesquisa desta tese, após a análise da plataforma “Participa + Brasil” e da plataforma “Brasil Participativo”, que contemplam consultas públicas envolvendo a construção e o aperfeiçoamento de políticas públicas, foram identificadas algumas carências, que servirão como base para a construção de uma nova plataforma. Para tanto, pode-se citar, em ambas plataformas, a falta de padronização quanto à apresentação da consulta pública, pois algumas possuem detalhes e outras apenas um breve relato, gerando certa confusão para quem está participando. Outro entrave presente na plataforma “Brasil Participativo” diz respeito ao retorno para o cidadão quanto ao acolhimento ou não da proposta enviada, uma vez que, em algumas consultas públicas, isso é destacado, e em outras nada é mencionado. Além disso, algumas consultas públicas encerradas na plataforma “Brasil Participativo” apresentam o número de participantes, de comentários e de propostas, no entanto, ao clicar sobre os respetivos quadros, nada consta a respeito. Por fim, nas consultas públicas encerradas na plataforma “Brasil Participativo”, ao final, o cidadão é direcionado para o campo “destacar todas as estatísticas”, porém, ao clicar sobre, uma planilha de Excel é aberta, mas não aparece qualquer informação a respeito.

Dessa forma, o intuito desta tese ao pontuar tais carências não é menosprezar as plataformas “Participa + Brasil” e “Brasil Participativo”, mas sim, ao contrário, verificar as falhas, para elaborar uma nova plataforma, capaz de contribuir para a consolidação da cidadania participativa digital brasileira, tendo em vista a utilização da consulta pública eletrônica da LINDB na edição dos atos normativos federais do SUAS, uma vez que, para além das insuficiências, em nenhuma delas houve qualquer menção a essa temática. Isso gera preocupação, pois, por ser realizada de maneira eletrônica, a consulta pública teria um potencial maior de assegurar eficácia e transparência.

⁷⁴⁰ BRASIL. Portal GOV. **Brasil Participativo:** Programa Rotas Negras. Disponível em: <https://brasilparticipativo.presidencia.gov.br/processes/consultapublicarotasnegras>. Acesso em: 28 fev. 2025.

Sendo assim, ainda que haja carências nas plataformas “Participa + Brasil” e “Brasil Participativo”, a consulta pública eletrônica, de modo geral, torna o processo mais rápido e direto, uma vez que as informações podem ser acessadas de maneira simplificada. Então, por mais que o virtual não substitua o real, ou ainda que as telecomunicações não substituam os deslocamentos físicos,⁷⁴¹ ao se comparar a consulta pública eletrônica com a forma física, há uma tendência em se acreditar que, sem a tecnologia, o processo participativo seria muito mais complexo, demorado e desafiador, já que envolveria deslocamento até alguns locais, preenchimento manual de formulários e outras etapas que a versão digital elimina.

Por isso que, dentro da perspectiva de consulta pública eletrônica, uma potencialidade que talvez esteja enfraquecida nas plataformas “Participa + Brasil” e “Brasil Participativo” é a promoção de uma verdadeira cidadania participativa digital. Como destaca Levy,⁷⁴² essa cidadania, que ele denomina de democracia eletrônica, consiste em incentivar ao máximo, por meio das possibilidades de comunicação interativa e coletiva oferecidas pelo ciberespaço, a expressão e a elaboração dos problemas que envolvem os próprios cidadãos, a auto-organização das comunidades locais, a participação nas deliberações por parte dos grupos diretamente afetados pelas decisões, além da garantia de transparência das políticas públicas e sua avaliação pelos cidadãos. Isso porque “[...] *democracy is constituted in actual practices in society. Technology has always played a huge part in the actual practice of democracy. Democracy and technology are intertwined*”.⁷⁴³ Ou seja, a democracia não é apenas um ideal abstrato ou um conjunto de normas jurídicas, pois se realiza na prática cotidiana da sociedade, por meio da participação ativa dos cidadãos, do acesso à informação, da deliberação pública e da influência popular nas decisões da Administração Pública. Assim, “[...] *democracy is not enacted and then mediated. It is preformed through acts of mediation*”.⁷⁴⁴

Indo ao encontro de Levy e de Djeffal, Castells,⁷⁴⁵ do mesmo modo, acredita que, embora o virtual não substitua o real, “[...] a internet põe as pessoas em contato numa ágora pública, para expressar suas inquietações e partilhar suas esperanças”. Ou seja, no contexto da consulta pública eletrônica, as plataformas “Participa + Brasil”

⁷⁴¹ Lévy, 2000.

⁷⁴² *Ibid.*

⁷⁴³ Djeffal, 2019, p. 260.

⁷⁴⁴ *Ibid.*, *loc. cit.*

⁷⁴⁵ Castells, 2019.

e “Brasil Participativo” poderiam atuar como canais de expressão das preocupações dos cidadãos e como espaços de compartilhamento de ideias, fortalecendo a participação democrática em torno de temas de interesse comuns. Assim sendo, não se pode negar que uma das características dessa nova forma de comunicação entre Administração Pública e cidadão é a “[...] capacidade de inclusão e abrangência de todas as expressões culturais”.⁷⁴⁶

Entretanto, ainda que haja a abertura de um espaço para participação e, consequentemente, possibilidade de comunicação, tanto na plataforma “Participa + Brasil” quanto na plataforma “Brasil Participativo”, isso não significa que existirá, na consulta pública eletrônica, uma “[...] homogeneização das expressões culturais e domínio completo de códigos por alguns emissores centrais”.⁷⁴⁷ Isso porque é justamente essa diversificação que a comunicação por meio das redes pode proporcionar, pois possibilita a expressão de conflitos sociais e assim fortalece a cidadania participativa digital.

Então, para que realmente se vislumbre a transição do Governo Eletrônico, no qual a Administração Pública disponibiliza serviços públicos de maneira virtual aos cidadãos, sem a possibilidade de que estes interfiram no processo, para a Governança Digital, a qual admite a participação ativa dos cidadãos, inclusive no que diz respeito ao controle de políticas públicas por meio de consultas públicas eletrônicas, é preciso que as plataformas disponíveis no Brasil com essa função, ou seja, as plataformas “Participa + Brasil” e “Brasil Participativo”, garantam a “[...] adaptação lógica quanto a sua linguagem, pontos de entrada, codificação e decodificação”.⁷⁴⁸ Isso significa dizer que, caso não haja uma reestruturação dessas plataformas ou a elaboração de uma nova plataforma que alcance essas questões, a participação popular será limitada a um pequeno grupo de pessoas que já possuem familiaridade com essas ferramentas, gerando exclusão digital e afastando cada vez mais a comunicação entre Administração Pública e cidadão.

Por fazerem parte da Governança Digital, as plataformas “Participa + Brasil” e “Brasil Participativo” enfrentam alguns desafios, entre os quais a necessidade de manter um olhar atento para o cidadão e suas demandas,⁷⁴⁹ ou seja, é preciso superar

⁷⁴⁶ Castells, 2019, p. 461.

⁷⁴⁷ *Ibid.*, *loc. cit.*

⁷⁴⁸ *Ibid.*, *loc. cit.*

⁷⁴⁹ Cristóvam; Saikali; Sousa, 2020, p. 226.

aspectos da Administração Pública Patrimonialista, para que se consiga voltar a atenção e estabelecer o diálogo direto com aqueles que desejam participar da consulta pública eletrônica. “Tudo isso impõe mesmo a percepção da ascensão de uma nova esfera pública, um novo espaço onde os direitos sociais e os serviços públicos podem ser pensados e repensados de forma democrática”.⁷⁵⁰

Ademais, a inclusão digital é outro desafio, que será tratado de maneira mais detalhada no próximo item deste capítulo. No entanto, é preciso destacar que ela “[...] no se limita al acceso a internet. Tal requisito, por sí solo, no suple una educación precaria y deficiente. Este acceso precisa venir acompañado de una educación escolar básica”,⁷⁵¹ comprometida com uma formação que desenvolva o pensamento crítico, inclusive no que diz respeito à compreensão adequada dos conteúdos disponibilizados pela Administração Pública.

Para além disso, no contexto da Governança Digital, é fundamental que tanto a Administração Pública quanto os cidadãos adotem uma nova postura, uma vez que esta prevê maior abertura à participação por meio da consulta pública eletrônica. Assim, em relação à Administração Pública, “[...] são necessários investimentos em tecnologias para a oferta de serviços públicos digitais, impulsionados pelo atendimento à maior transparência e eficiência por parte dos gestores públicos”,⁷⁵² de modo a possibilitar a participação cidadã. Por outro lado, no que se refere aos cidadãos, é preciso uma maior “[...] interação com as atividades de gestão dos recursos econômicos, sociais e ambientais para a efetiva participação social, por meio digital, na vida pública”.⁷⁵³ O fato é que a relação mais estreita entre Administração Pública e cidadão será possível com a modernização dos canais virtuais, abrindo espaço para uma participação mais efetiva. A partir disso, haverá maior engajamento e envolvimento dos cidadãos nas decisões e na fiscalização das políticas públicas.

Outro desafio da Governança Digital que reflete nas plataformas “Participa + Brasil” e a “Brasil Participativo”, no que tange à utilização da consulta pública

⁷⁵⁰ Cristóvam; Saikali; Sousa, 2020, p. 227.

⁷⁵¹ LIMBERGER, Témis. El planteamiento de la ciberciudadanía em la doctrina de Pérez Luño y su desarrollo em la cibertransparencia. In: PÉREZ LUÑO, Antonio-Enrique; CARRERAS, Francesc de; LIMBERGER, Témis; GONZÁLEZ-TABLAS SASTRE, Rafael. **Construcción Europea y Teledemocracia**. Madrid: Fundación Coloquio Jurídico Europeo, 2013, p. 250.

⁷⁵² NOGUEIRA JÚNIOR, Dario Azevedo Nogueira; VALLE, Vivian Cristina Lima López; BENELLI, Ana Carolina. Direitos dos usuários de serviços públicos no ambiente do governo eletrônico e da administração pública digital. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 283, n. 1, p. 93-130, jan./abr. 2024, p. 95. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/90691>. Acesso em: 30 mar. 2025.

⁷⁵³ *Ibid.*, *loc. cit.*

eletrônica, diz respeito ao conservadorismo dos métodos tradicionais de prestação de serviços públicos, bem como da elaboração e do controle de políticas públicas, uma vez que, embora desenvolvidos de maneira virtual, acabam mantendo a prática do Governo Eletrônico, limitando consequentemente a inovação e eficiência quanto à participação popular.⁷⁵⁴ Assim, o foco está em romper com este modelo ultrapassado de consulta, que se reduz ao lançamento de serviços públicos ou à publicação de práticas da Administração Pública, sem qualquer interferência popular, pois o que se espera da Governança Digital é que esta possua instrumentos, tais como a consulta pública eletrônica, que possam servir de canais para a participação cidadã e a inovação democrática. Dessa forma, é preciso pensar na internet como uma espécie de “[...] *nuevo espacio virtual, procurando que sirva para mejorar cualitativamente la democracia, manteniendo su libertad básica, pero regulando algunos aspectos para no acabar em um escenario de Far West informático*”.⁷⁵⁵

Rodotá⁷⁵⁶ também elenca como uma questão importante, que inclusive será trabalhada de maneira mais detalhada no próximo item deste capítulo, o cuidado com a utilização de ferramentas como a consulta pública disponível nas plataformas “Participa + Brasil” e “Brasil Participativo”, a fim de que não se tornem mecanismos de manipulação. Isso porque, a partir do momento que se reconhece uma Administração Pública pautada na Governança Digital, abriu-se espaço para qualquer cidadão participar, gerando também abertura para práticas manipulativas. Para minimizar esse problema, o autor⁷⁵⁷ destaca a importância da alfabetização e da educação sobre o uso da internet e dos serviços por ela ofertados, de modo que os cidadãos possam, pelo menos, identificar práticas que prejudicam o processo de participação. Ou seja, “[...] *the contingency of the internet means that “like every medium before it, from the alphabet to television, [it] is shaped by the ways that society chooses to use its available tools”*.⁷⁵⁸

Indo ao encontro de Rodotá⁷⁵⁹, Limberger⁷⁶⁰ assevera que o desafio consiste em garantir que “[...] *el espacio virtual no sea una mera reproducción de las vilezas*

⁷⁵⁴ Nogueira Júnior; Valle; Benelli, 2024, p. 96.

⁷⁵⁵ Limberger, 2013, p. 252.

⁷⁵⁶ RODOTÀ, Stefano. **A vida na sociedade de vigilância:** a privacidade hoje. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

⁷⁵⁷ *Ibid.*

⁷⁵⁸ Djeffal, 2019.

⁷⁵⁹ Rodotà, *op. cit.*

⁷⁶⁰ Limberger, *op. cit.*, p. 249.

existentes en la vida cotidiana, sino que haga posible un debate cualificado y no una simple manipulación de la opinión pública". Por esse motivo, as consultas públicas eletrônicas devem permitir que os espaços virtuais se constituam em ambientes de diálogo, de troca, e não de violência, opressão, desinformação e propagação de notícias falsas, fatores estes que comprometem a democratização do debate público.

Então, no Brasil, as ferramentas de consulta pública eletrônica que permitem a abertura para participação popular no campo das políticas públicas são as plataformas "Participa + Brasil" e "Brasil Participativo". No entanto, conforme já mencionado, ambas possuem muitos obstáculos, que acabam reduzindo ou até mesmo impedindo que o cidadão interfira no processo decisório, dentre as quais se pode citar a falta de padronização no que diz respeito à participação no âmbito virtual. Ocorre que, para Limberger,⁷⁶¹ a disponibilização de dados de forma clara e padronizada pela Administração Pública permitirá a compreensão e o acesso às informações por todos, ou seja, quando o Poder Público utiliza as tecnologias para apresentar informações públicas na internet, possibilita "[...] la participación del ciudadano em los asuntos públicos, propicia el control social y, por consiguiente, la fiscalización del gasto estatal",⁷⁶² gerando o que a autora denomina de cibertransparência.

Para além disso, não consta nas plataformas "Participa + Brasil" e "Brasil Participativo" qualquer menção à consulta pública eletrônica referente à edição dos atos normativos federais do suas, ainda que a LINDB traga essa possibilidade. Por esse motivo, e por tantos outros já expostos, esta tese pretende propor uma nova forma de gestão, capaz de contribuir com a consolidação da cidadania participativa digital brasileira, tendo em vista a utilização da consulta pública eletrônica da LINDB na edição dos atos normativos federais do SUAS. Este será, portanto, o objeto do próximo item deste capítulo.

4.3 A consulta pública eletrônica da LINDB na edição de atos normativos federais do SUAS: proposta de um regime jurídico detalhado para a consolidação da cidadania participativa digital brasileira

No Brasil, a realização de consulta pública para construção e aperfeiçoamento da PNAS é insuficiente. Isso porque, as plataformas "Participa + Brasil" e "Brasil

⁷⁶¹ Limberger, 2013.

⁷⁶² *Ibid.*, p. 277.

Participativo” não conseguem garantir a legitimidade dos atos elaborados pela Administração Pública, sobretudo no campo da assistência social. Por essa razão, esta pesquisa objetivou a proposição de uma nova forma de gestão, capaz de contribuir com a consolidação da cidadania participativa digital brasileira, tendo em vista a utilização da consulta pública eletrônica da LINDB na edição dos atos normativos federais do SUAS.

Antes, porém, é preciso lembrar que, conforme mencionado no segundo capítulo desta tese, a consulta pública não é mera exposição, ou seja, seu objetivo “[...] não é o de apenas divulgar à população um determinado assunto que corre pelos corredores do Estado”,⁷⁶³ pelo contrário, ela funciona como um canal que concentra informações e manifestações externas, capazes de auxiliar a Administração Pública na tomada de decisões alinhadas à realidade social e, portanto, mais democráticas.

Partindo desse pressuposto, o Decreto-Lei nº 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro) foi alterado pela Lei nº 13.655/2018, introduzindo o artigo 29⁷⁶⁴, que fomentou a realização prévia de consultas públicas em qualquer órgão ou poder para elaboração de atos administrativo-normativos, salvo os de mera organização interna, em que os interessados poderão se manifestar preferencialmente em meio eletrônico. Isso demonstra que a consulta pública foi inserida na LINDB “[...] como mecanismo democrático para aprofundar a participação popular na atuação administrativa”⁷⁶⁵, visando superar a simples comunicação dos atos realizados pela Administração Pública.

Nesse sentido, o artigo 29 da LINDB amplia e fortalece a participação popular ao elencar incentivos reais para o envolvimento da sociedade no exercício das competências normativas administrativas, especialmente por meio de consultas públicas eletrônicas. Para além disso, a participação popular como parte integrante da gestão pública se consagra concomitantemente como direito fundamental, política pública e técnica de eficiência a ser difundida no país⁷⁶⁶, ou seja, um instrumento essencial para garantir a legitimidade e a transparência das decisões.

⁷⁶³ Marrara, 2021, p. 157.

⁷⁶⁴ A redação do artigo 29 da LINDB prevê que “Em qualquer órgão ou Poder, a edição de atos normativos por autoridade administrativa, salvo os de mera organização interna, poderá ser precedida de consulta pública para manifestação de interessados, preferencialmente por meio eletrônico, a qual será considerada na decisão”. Brasil, 2018d.

⁷⁶⁵ Fagundes; Duarte, 2022, p. 5.

⁷⁶⁶ OLIVEIRA, Gustavo Justino. Comentários ao art. 29 da Lei Federal nº 13.655/2018. In: RAMOS, Rafael. **Comentários à nova LINDB: Lei nº 13.655/2018.** 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2025. p. 183-194.

Dessa forma, a Administração Pública “[...] deve assegurar o direito de participação não somente na esfera macro entre indivíduo e Estado, durante o período eleitoral, mas também em suas decisões políticas durante o exercício do mandato”⁷⁶⁷, como é o caso da elaboração dos atos normativos precedida de consulta pública eletrônica. Com a participação popular na tomada de decisão, a qualidade desta tende a aumentar, facilitando a aderência e o cumprimento pelos cidadãos,⁷⁶⁸ uma vez que estiveram envolvidos em todo o processo.

O artigo 29 da LINDB, portanto, se insere em um cenário de transformação da gestão pública brasileira, que visa superar o modelo patrimonialista, o burocrático e até mesmo o gerencial,⁷⁶⁹ para promover o respeito à gestão pública social (societal), aliado a construção de uma Administração Pública Eletrônica. Isso porque, tal “disposição coaduna com a dimensão participativa da governança”,⁷⁷⁰ uma vez que a consulta pública eletrônica possibilita a oitiva de todas as pessoas, inclusive por meio das ferramentas digitais. Desse modo, o exercício da cidadania participativa digital por meio da consulta pública eletrônica apresenta a possibilidade de atuar como contraponto ao reducionismo que mantém o povo distante do protagonismo, frustrando a tomada de decisão pautada em evidências para favorecer práticas como o “caciquismo e a cooptação”.⁷⁷¹

Nesse sentido, a consulta pública eletrônica do artigo 29 da LINDB busca promover uma relação dialógica entre Administração Pública e cidadãos, “[...] construindo redes mistas de políticas públicas com o fito de produzir consensos acerca de problemas comuns e a entrega de políticas públicas legítimas e aceitáveis”.⁷⁷² Trata-se, portanto, da forma mais ampla e acessível de participação democrática, pois, abre-se espaço para o diálogo. Assim, estabelecendo um paralelo com o Poder Judiciário, que conta com a figura do *amicus curiae*, Heinen⁷⁷³ afirma que, no artigo 29 da LINDB, existe o *amicus publicae administrationis*, ou ainda o

⁷⁶⁷ Fagundes; Duarte, 2022, p. 10.

⁷⁶⁸ Oliveira, 2025.

⁷⁶⁹ *Ibid.*

⁷⁷⁰ MOTTA, Fabrício; NICOLI, Camila Morais Azevedo. Avanços na construção da boa governança pública no Brasil com o advento da Lei 13.655/2028- LINDB. In: MAFFINI, Rafael; RAMOS, Rafael. **Nova LINDB:** proteção da confiança, consensualidade, participação democrática e precedentes administrativos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021. p. 18.

⁷⁷¹ Freitas; Teixeira, 2019.

⁷⁷² Motta; Nicoli, *op. cit.*, p. 19.

⁷⁷³ Heinen, 2021.

amicus norman, isto é, os cidadãos atuando junto com a Administração Pública nas decisões que afetam sua realidade.

Por esse motivo, “[...] no artigo 29 da LINDB a Administração Pública age como consultente. Já a sociedade, o mercado, o terceiro setor e outros grupos sociais se posicionam como consultores”.⁷⁷⁴ Isso porque não se trata de qualquer consulta, mas de consulta pública eletrônica, consulta que a Administração Pública realiza aos seus cidadãos, ou seja, a todos que queiram contribuir com o debate de determinada matéria, tecendo críticas, sugerindo ou fazendo considerações pertinentes.

A essa interação que a Administração Pública estabelece com os cidadãos, Marrara⁷⁷⁵ denomina de relação extroversa. Significa que a consulta pública da LINDB não se limita à relação entre órgãos de uma mesma entidade (relação intradepartamental), ou entre várias entidades que compõem a Administração Pública (relação interdepartamental), ou seja, ela é utilizada sobretudo para o que está além desses limites, abrangendo a sociedade, o mercado e o terceiro setor.

O fato é que o artigo 29 da LINDB incorpora essa relação extroversa ao estabelecer que, em qualquer órgão ou poder, sempre que uma autoridade administrativa for editar um ato normativo, poderá utilizar a consulta pública para ouvir os interessados no tema. No entanto, embora o dispositivo tenha sido concebido para ampliar a participação popular, sua aplicação enfrenta desafios que dificultam o diálogo entre Administração Pública e cidadãos, justificando-se a ausência de tal consulta pública eletrônica no campo do SUAS.

O primeiro problema central na redação do artigo 29 da LINDB, e que irá impactar na abertura, pela Administração Pública, de espaço à participação popular, sobretudo na assistência social, diz respeito ao legislador ter previsto a consulta pública eletrônica como mecanismo de uso facultativo.⁷⁷⁶ Isso tem gerado muita discussão, tendo em vista que o dispositivo tratou de uma “competência discricionária, enquadrada como uma opção, e não um dever”,⁷⁷⁷ ou seja, ao abordar que a edição de atos normativos “poderá ser precedida de consulta pública”,⁷⁷⁸ o artigo 29 da LINDB abre espaço para escolha do órgão ou Poder que estiver realizando o ato.

⁷⁷⁴ Marrara, 2021, p. 157.

⁷⁷⁵ *Ibid.*

⁷⁷⁶ Fagundes; Duarte, 2022.

⁷⁷⁷ Oliveira, 2025, p. 193.

⁷⁷⁸ Brasil, 2018d.

Entretanto, para Monteiro,⁷⁷⁹ essa discussão se deu porque o texto original do artigo 29 da LINDB previa que a edição dos atos normativos administrativos “será precedida de consulta pública”,⁷⁸⁰ sendo posteriormente alterado para “poderá”,⁷⁸¹ porém, “[...] não acredito que a mudança da redação tenha sido originada por um movimento parlamentar contrário à consulta pública”,⁷⁸² mas por uma preocupação de que a obrigatoriedade geraria maior ônus e tempo para a Administração Pública. Entretanto, o legislador não previu que isso geraria tanta confusão, principalmente quando se depara com a exceção prevista no caput do mesmo dispositivo para os atos de mera organização interna – que inclusive será mais adiante tratado como um outro obstáculo –, aos quais não se exige consulta pública eletrônica. Isso sugere que, para os demais atos normativos, a realização da consulta pública eletrônica seria obrigatória, pois, do contrário, não faria sentido existir tal exceção. Logo, é preciso interpretar o artigo 29 a partir de sua redação final,⁷⁸³ em que o termo “poderá” deve ser lido como um dever (e não uma mera faculdade).

Para além disso, o dever que gira em torno da consulta pública eletrônica antes mesmo da publicação do ato normativo administrativo está pautado na obrigatoriedade de motivação dos atos, “[...] que neste caso seria unilateral e não pode ser. Mesmo sendo exercício de uma competência discricionária, sua justificativa não é dispensável”,⁷⁸⁴ ou seja, a Administração Pública, ao editar um ato normativo, precisa necessariamente motivá-lo, caso contrário, estará ferindo sua validade. Essa postura é basicamente “[...] a aplicação do devido processo legal no processo administrativo”,⁷⁸⁵ cuja participação popular deve ser respeitada, tendo em vista o direito constitucional de defesa dos seus interesses coletivos.

⁷⁷⁹ Monteiro, 2018, p. 235.

⁷⁸⁰ Conforme o Art. 28: Em qualquer órgão ou Poder, a edição de atos normativos por autoridade administrativa, salvo os de mera organização interna, será precedida de consulta pública para manifestações escrita de interessados, a qual será considerada na decisão. BRASIL. Senado. Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania **Parecer nº, de 2016**. Da, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 349, de 2015, do Senador Antonio Anastasia, que inclui, na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e aplicação do direito público. Relatora: Senadora Simone Tebet. Brasília: Senado, 2016. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4407681&disposition=inline> Acesso em: 1 abr. 2025).

⁷⁸¹ Brasil, 2018d.

⁷⁸² Monteiro, *op. cit.*, *loc. cit.*

⁷⁸³ FAGUNDES, Gabriel Lima Miranda Gonçalves; DUARTE, Luciana Gaspar Melquiades. As consultas públicas enquanto mecanismo de legitimação dos Atos Administrativos Normativos. **Revista Opinião Jurídica**, Fortaleza, ano 20, n. 34, p. 1-29, 2022. Disponível em: <https://periodicos.unichristus.edu.br/opiniaojuridica/article/view/4021>. Acesso em: 20 mar. 2025.

⁷⁸⁴ Monteiro, *op. cit.*, p. 233.

⁷⁸⁵ *Ibid. loc. cit.*

Marrara⁷⁸⁶ ainda reforça a posição de Monteiro⁷⁸⁷ ao afirmar que a consulta pública eletrônica é mecanismo de promoção do valor democrático, que possibilita a ampla manifestação e garante a segurança jurídica e a efetividade das decisões. Logo, “[...] não se aplica ao instituto a exigência de reserva legal, ou seja, não há necessidade de que, no direito brasileiro, o legislador confira expressa autorização”⁷⁸⁸ para que uma consulta possa ser realizada. O fato é que, bastaria o reconhecimento, pelo órgão ou Poder, da relevância da participação popular dentro da Administração Pública para que realizasse a consulta pública eletrônica, prévia à edição dos atos normativos, independente da interpretação do artigo 29 da LINDB.

Oliveira,⁷⁸⁹ no entanto, considera a consulta pública eletrônica do dispositivo mencionado “como uma opção ou possibilidade, e não um dever”, e, ainda que o artigo 29 da LINDB tenha expandido seu uso na edição dos atos normativos por autoridade administrativa, em qualquer órgão ou Poder, sua utilização fica a critério da Administração Pública. Ocorre que a discussão está centrada na redação do artigo 29 da LINDB, especialmente na expressão “poderá ser precedida de consulta pública”. Abordagem essa que acaba negligenciando uma análise mais ampla do direito administrativo e do contexto do Estado Democrático de Direito, que assegura, constitucionalmente, formas de exercício da soberania popular, estando, dentre elas, a cidadania participativa.

Esse cenário que permeia a obrigatoriedade ou não, quanto à realização de consulta pública eletrônica, prévia à edição dos atos normativos administrativos, reflete significativamente no campo da assistência social. Talvez isso explique o fato da isenção de consulta pública eletrônica no sistema de atos normativos do SUAS, em que se encontra uma lista de edições realizadas pelo Governo Federal, no entanto, sem nenhuma abertura para participação popular.

Nesse sentido, infelizmente, ainda prevalece, no Brasil, a cultura do “se sou obrigado, faço, se não sou, não faço”, ou seja, muitas ações dentro da Administração Pública são realizadas apenas se existir uma obrigação legal explícita. Isso demonstra um descompasso com a cidadania participativa, que vai além do simples cumprimento legal, porque se baseia na aproximação entre Administração Pública e cidadão,

⁷⁸⁶ Marrara, 2021.

⁷⁸⁷ Monteiro, 2018.

⁷⁸⁸ Marrara, *op. cit.*, p. 165.

⁷⁸⁹ Oliveira, 2025.

devendo ser encarada como parte do processo democrático, essencial para garantir a eficácia de uma política pública, sobretudo de assistência social, e não como um fardo ou procedimento burocrático a ser seguido.

Já que é assim, “[...] não se encontram justificativas plausíveis para explicar a timidez do comando legal. Ao criar uma mera faculdade, a LINDB não muda nada em termos jurídicos. O legislador deveria ter ousado mais, previsto a obrigatoriedade”⁷⁹⁰ da consulta pública eletrônica antes da publicação dos atos normativos administrativos, especialmente considerando o impacto que esses atos, e as políticas públicas nas quais eles estão inseridos, geram na vida da coletividade.

Outro obstáculo presente na redação do artigo 29 da LINDB se refere a restrição do uso da consulta pública eletrônica para certos atos, ou seja, o dispositivo afasta a necessidade quanto aos “atos de mera organização interna”,⁷⁹¹ induzindo, mais uma vez, a interpretação de que, para os demais atos, seria obrigatória a utilização de consulta pública eletrônica, exceto para os que envolvem questões internas. No entanto, “[...] como se consagrou na lei uma mera faculdade, essa referência a atos normativos extroversos e a exclusão de atos de organização interna mais confundem do que esclarecem”.⁷⁹² Ora, se a LINDB considerou a consulta pública eletrônica como uma opção para a Administração Pública, não haveria razão diferenciar atos extroversos e atos internos, já que ambos estariam na mesma seara.⁷⁹³ Essa distinção só faria sentido se a consulta pública eletrônica fosse obrigatória para os atos extroversos e facultativa para os atos internos, o que seria ainda menos coerente, tendo em vista que a participação popular deve envolver todo o processo decisório, incluindo os atos internos, que também impactam a coletividade.

Isso fica evidente no âmbito do SUAS, pois os atos normativos administrativos internos, elaborados dentro da PNAS, afetam diretamente o público em geral, sobretudo os que se encontram em situação de vulnerabilidade. Um exemplo para ilustrar essa situação são os programas de transferência de renda, que, embora discutidos internamente, geram consequências significativas na vida de todas as pessoas, tanto as que dependem ou dependerão desses serviços, quanto daquelas

⁷⁹⁰ Marrara, 2021, p. 165.

⁷⁹¹ Brasil, 2018d.

⁷⁹² Marrara, *op. cit.*, p. 166.

⁷⁹³ Monteiro, 2018.

que não dependem, uma vez que toda política pública proporciona impactos econômicos e sociais em um país.

A confusão acerca dos destinatários da consulta pública eletrônica, isto é, de quem poderia participar da interferência nos atos normativos administrativos antes da publicação, é outro problema presente no artigo 29 da LINDB. Isso porque existe diferença entre a categoria “interessado” e “participante”, e tal dispositivo atribui que a consulta pública eletrônica é para “manifestação de interessados”,⁷⁹⁴ gerando uma limitação àqueles afetados pela edição do ato, excluindo todos os demais.

Para além disso, restringir a utilização da consulta pública eletrônica apenas para “interessados” contraria a finalidade do artigo 29 da LINDB, que é a de promover a participação popular antes da publicação dos atos normativos administrativos. Essa abordagem seria o diferencial da LINDB, uma vez que visa aproximar a Administração Pública dos cidadãos, mas também respeitar os princípios do Estado Democrático de Direito. Então, a categoria “interessado” é incabível e deve ser interpretada em sentido distinto, vulgar e simples. “Melhor dizendo: a consulta pública eletrônica serve para viabilizar a manifestação dos interessados em auxiliar a Administração”,⁷⁹⁵ ou seja, qualquer pessoa que queira contribuir com as questões coletivas.

No campo do SUAS, isso se torna ainda mais preocupante, pois o público da PNAS são pessoas em situação de vulnerabilidade, ou seja, indivíduos que estão em perigo iminente de ter seus direitos violados (proteção social básica), ou que já passaram por essa violação (proteção social especial), mantendo os vínculos comunitários e familiares (média complexidade) ou os rompendo (alta complexidade). Logo, se a consulta pública eletrônica fosse destinada apenas para “interessados” no sentido técnico da palavra, somente essas pessoas poderiam participar, uma vez que seriam as impactadas pela publicação dos atos normativos administrativos. No entanto, na maioria das vezes, essas situações elencadas acima as impedem de participar, o que pode caracterizar uma revitimização, agravando ainda mais a violação de seus direitos.

O último obstáculo na redação do artigo 29 da LINDB não se refere a deficiências redacionais como as tratadas anteriormente. Ele envolve vetos que ocorreram em determinada ocasião, os quais, de alguma forma, impactaram negativamente a forma como a consulta pública eletrônica é percebida tanto pela

⁷⁹⁴ Brasil, 2018d.

⁷⁹⁵ Marrara, 2021, p. 21.

Administração Pública quanto pelos cidadãos. Na verdade, na redação do projeto de lei que deu origem à LINDB, o conteúdo da consulta pública eletrônica se encontrava no artigo 28, cujo parágrafo 3º estabelecia que, em caso de relevância e urgência, a consulta poderia ser iniciada após a edição do ato, que, se não confirmado, deixaria automaticamente de vigorar em 120 (cento e vinte) dias.⁷⁹⁶ Nesse sentido, a lei previa expressamente a consequência quanto a não realização da consulta pública eletrônica.⁷⁹⁷

Tal voto foi, portanto, prejudicial para a consulta pública eletrônica, pois o parágrafo 3º do artigo 28 originalmente estabelecia que, mesmo em casos emergenciais, ela não poderia ser ignorada, consolidando-se como mecanismo de controle e de participação popular. Tanto que, caso o ato normativo administrativo não fosse submetido à consulta pública eletrônica dentro do prazo, ele deixaria de ter efeito, evidenciando a importância dos cidadãos na tomada de decisões da Administração Pública.

O fato é que o projeto de lei da LINDB foi alterado, transferindo para o artigo 29 a abordagem acerca da consulta pública eletrônica.⁷⁹⁸ No entanto, posteriormente, o parágrafo 2º deste mesmo dispositivo, que estabelecia ser “[...] obrigatória a publicação, preferencialmente por meio eletrônico, das contribuições e de sua análise, juntamente com a do ato normativo”⁷⁹⁹, também foi vetado, sob o argumento de que tal exigência poderia tornar “[...] morosa e ineficiente a sistemática por parte dos órgãos públicos ou mesmo retardar sua implementação, indo de encontro ao interesse público”.⁸⁰⁰ Se as contribuições recebidas na consulta pública eletrônica, prévia à publicação de atos normativos administrativos não forem divulgadas, assim como os motivos para a não incorporação de determinadas sugestões não forem apresentados, a participação popular perderia seu propósito.⁸⁰¹ Afinal, de nada adianta a consulta pública eletrônica existir na teoria, se, na prática, for reduzida à mera formalidade, sem impacto real no processo decisório.

⁷⁹⁶ Brasil, 2016.

⁷⁹⁷ Monteiro, 2018.

⁷⁹⁸ Conforme constava no documento, “Dê-se ao art. 28 que o art. 1º do Projeto de Lei do Senado nº 349, de 2015, pretende acrescer ao Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942, a seguinte redação, renumerando-o como art. 29”. Brasil, *op. cit.*

⁷⁹⁹ *Ibid.*

⁸⁰⁰ Marrara, 2021, p. 164.

⁸⁰¹ Oliveira, 2025.

Ademais, o veto do parágrafo 2º desrespeita a transparéncia na Administração Pública, uma vez que, embora não conste mais no artigo 29 da LINDB a obrigatoriedade de publicação das sugestões recebidas por meio da participação popular, essa divulgação é condição de validade do ato. Assim, tanto a CRFB/1988⁸⁰² quanto a Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação)⁸⁰³ exigem que a Administração Pública exponha suas ações e motive suas decisões, garantindo a legitimidade dos atos e o fortalecimento da democracia.

Diante do exposto, entende-se que elaborar uma plataforma aberta para consulta pública eletrônica dos atos normativos administrativos federais relacionados ao SUAS é fundamental para o bom funcionamento da PNAS. Isso se torna ainda mais determinante se forem estabelecidos parâmetros que facilitem a participação popular, estando, dentre eles, a divulgação das contribuições enviadas pelos cidadãos, bem como a justificativa para a incorporação ou não destas no processo de construção do ato.

Outro obstáculo que impede o desenvolvimento da consulta pública eletrônica é a exclusão digital. Embora as tecnologias de informação ofereçam a possibilidade de incluir uma grande maioria antes excluída das decisões políticas, é relevante enfatizar o potencial de seu uso no processo de dominação. Isso se manifesta, sobretudo, na crescente desigualdade no desenvolvimento e no acesso às novas tecnologias, tanto entre as diferentes classes sociais dentro de um país quanto entre países ricos e pobres.⁸⁰⁴

Nesse sentido, ainda que não seja objeto desta tese discutir especificamente exclusão digital, já que isso exige uma reflexão mais aprofundada e complexa, considera-se fundamental contextualizar que mais de 25% da população brasileira sequer utiliza a Internet em seus domicílios permanentes. A Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios contínua (PNAD), divulgada pelo IBGE, investigou o módulo temático sobre TIC, no quarto trimestre de 2023⁸⁰⁵, e trouxe informações importantes relacionadas ao acesso das pessoas a microcomputadores, tablets, celulares e à

⁸⁰² Artigo 37- A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]. Brasil, 1988.

⁸⁰³ *Id.*, 2011.

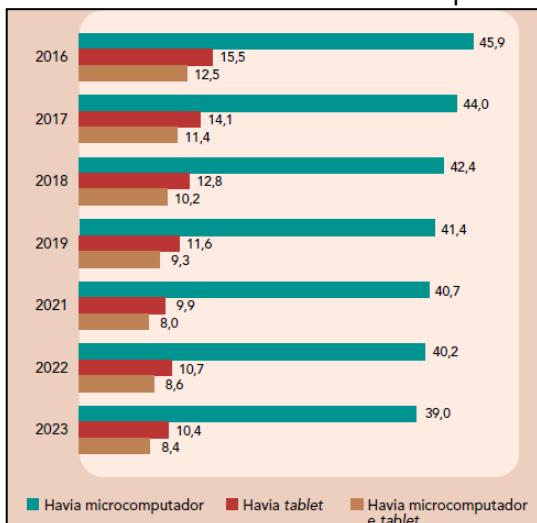
⁸⁰⁴ Rover, 2008, p. 1.145-1.164.

⁸⁰⁵ NERY, Carmem. Internet foi acessada em 72,5 milhões de domicílios do país em 2023. **Agência de Notícias IBGE**, [S. /], 18 ago. 2024. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/41024-internet-foi-acessada-em-72-5-milhoes-de-domicilios-do-pais-em-2023>. Acesso em: 4 abr. 2025.

própria Internet. Logo, para viabilizar a consulta pública eletrônica da LINDB antes da publicação de atos normativos administrativos, especialmente por meio da proposição de uma plataforma específica para as normativas do SUAS, é fundamental abordar essas questões.

De acordo com a PNAD contínua do IBGE, em 2023, 39,0% das pessoas tinham acesso a um microcomputador, enquanto em 2022 esse percentual era de 40,2%, evidenciando uma queda de um ano para o outro. Do mesmo modo, o acesso aos tablets caiu de 10,7% em 2022 para 10,4% em 2023, indicando que os tablets são menos comuns que os microcomputadores no Brasil, possivelmente devido ao custo mais elevado desses últimos. No entanto, a grande maioria dos domicílios em que havia *tablet* também contava com microcomputador⁸⁰⁶ (Gráfico 1)

Gráfico 1 – Índice de domicílios com microcomputador ou tablet



Fonte: PNAD Contínua 2016/2023.

Sobre a existência de telefone móvel no domicílio, a parcela de lares com celular registrou um leve aumento, passando de 96,6% em 2022 para 96,7% em 2023. No entanto, os domicílios em áreas rurais apresentaram um percentual menor em comparação com os das áreas urbanas, sendo 91,2% contra 97,5%, respectivamente. Além disso, em todos os anos da pesquisa (2016-2023), os celulares se destacaram em relação aos telefones fixos (Gráfico 2). Dessa forma, embora a área rural apresente um percentual menor, de modo geral, os dados apresentados são positivos.⁸⁰⁷ Isso indica que, ao propor uma consulta pública eletrônica antes da

⁸⁰⁶ Nery, 2024.

⁸⁰⁷ *Ibid.*

publicação dos atos normativos administrativos do SUAS, por meio de um site/aplicativo, mesmo existindo pessoas que não possuem acesso ao celular, boa parte da população terá condições de acessar a plataforma, manuseá-la e exercer a participação popular nesse processo.

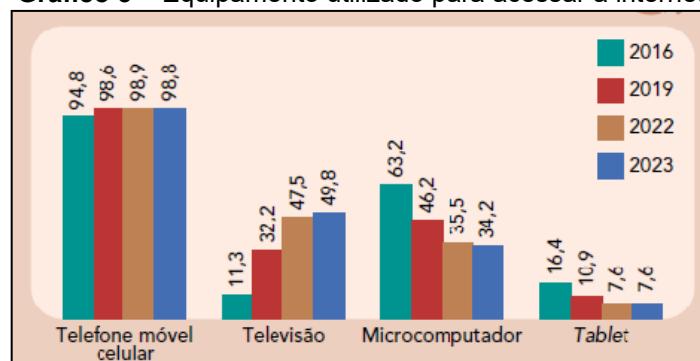
Gráfico 2 – Domicílios com telefone fixo convencional e com telefone móvel celular



Fonte: PNAD Contínua 2016/2023.

Essa informação converge com outro dado relevante, acerca do principal equipamento de acesso à Internet. Em 2023, o meio mais utilizado por pessoas de 10 anos ou mais de idade foi o aparelho celular (98,8%). Em seguida, se destacaram a televisão (49,8%), o microcomputador (34,2%) e o tablet (7,6%)⁸⁰⁸ (Gráfico 3). Por essa razão, a implementação de uma consulta pública eletrônica, seja por meio de site ou aplicativo, permitirá ampliar o alcance e facilitar o uso pela população.

Gráfico 3 – Equipamento utilizado para acessar a internet



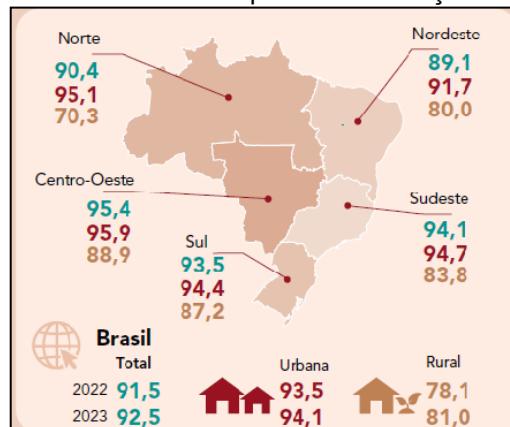
Fonte: PNAD Contínua 2016/2023.

Após abordar os dados relacionados aos principais equipamentos manuseados pelos cidadãos, a PNAD contínua do IBGE apresentou informações sobre o acesso à

⁸⁰⁸ Nery, 2024.

Internet no Brasil. Em 2023, a Internet estava presente em 92,5% dos domicílios particulares permanentes, o que corresponde a aproximadamente 72,5 milhões de residências em todo o país. Esse percentual registrou um aumento de 1,0 p.p em relação a 2022. O crescimento ocorreu em todas as grandes regiões, com destaque para a região Norte, que teve o maior avanço no período, com 2,2 pontos percentuais. Já a região Nordeste manteve a menor taxa de acesso à Internet (89,1%), enquanto a maior (95,4%) foi registrada na região Centro-Oeste. Percebe-se que a região Sul não registrou o maior percentual de acesso à Internet, mas também não esteve entre os menores. Embora não tenha superado a região Centro-Oeste, que apresentou a maior taxa de acesso, seu índice ficou acima da média nacional em 2023 (92,5%) e significativamente superior ao da região Nordeste, que teve o menor percentual.⁸⁰⁹ (Gráfico 4). Esse posicionamento intermediário indica que, apesar de um bom nível de conectividade, ainda há espaço para melhorias na inclusão digital da região.

Gráfico 4 – Domicílios em que havia utilização da Internet



Fonte: PNAD Contínua 2016/2023.

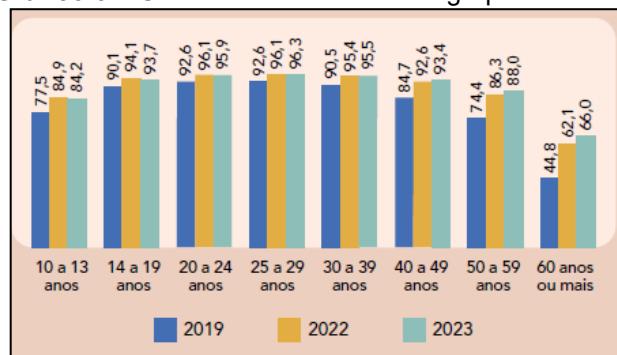
Ademais, em 2023, o uso da Internet nos três meses anteriores à pesquisa variou significativamente entre os grupos etários. Entre as pessoas de 10 a 13 anos, o percentual de usuários foi de 84,2%, aumentando progressivamente nas faixas etárias seguintes, até atingir 96,3% no grupo de 25 a 29 anos. A partir daí, observou-se uma queda gradual, ou seja, 88,0% entre os 50 e 59 anos, chegando a 66,0% entre os idosos com 60 anos ou mais (Gráfico 5). No entanto, ainda que o uso da Internet seja menor entre os mais velhos, ocorreu uma expansão acelerada do acesso entre a população idosa,⁸¹⁰ seja devido à presença das tecnologias no cotidiano, ou pelo fato

⁸⁰⁹ Nery, 2024.

⁸¹⁰ *Ibid.*

de o desenvolvimento de aplicativos e recursos mais acessíveis ter facilitado o uso por parte desse público.

Gráfico 5 – Uso da Internet conforme grupos de idade



Fonte: PNAD Contínua 2016/2023.

Sobre as finalidades de acesso à Internet, a partir de 2022, a PNAD contínua do IBGE passou a ampliar sua investigação, incorporando novos itens à pesquisa. Essa atualização permitiu uma análise mais ampla e detalhada dos diferentes perfis de usuários, bem como da evolução dos hábitos e formas de uso da Internet ao longo do tempo. Assim, os dados diferem entre estudantes e não estudantes. Entre os estudantes, destaca-se a prática de assistir a vídeos, inclusive programas, séries e filmes (94,4%), já entre não estudantes, a principal finalidade de uso foi a realização de chamadas de voz ou vídeo, alcançando 95,3% dos usuários⁸¹¹ (Figura 14). Percebe-se que, dentre os itens elencados, nenhum deles se aproxima da utilização da Internet para participação popular ou controle das ações realizadas pela Administração Pública, via Política pública por exemplo, evidenciando um fato preocupante.

⁸¹¹ Nery, 2024.

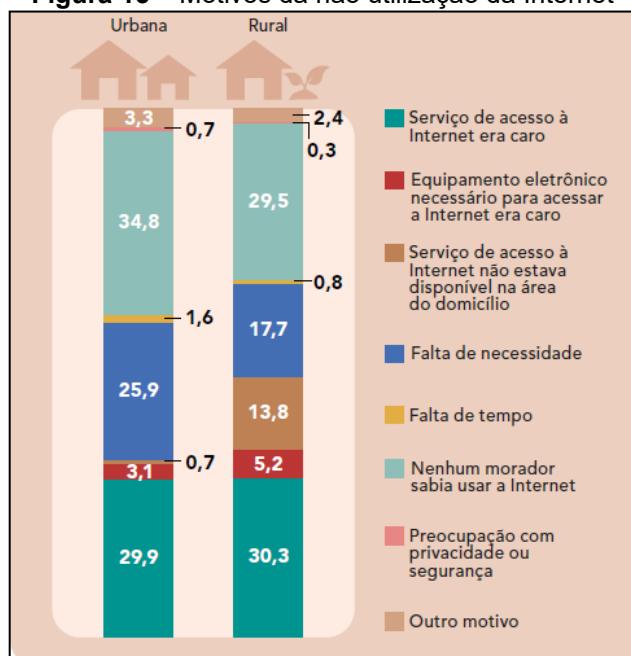
Figura 14 – Finalidade do acesso à Internet entre estudantes e não estudantes

| Finalidade do acesso à Internet | Total | Condição de estudante | |
|---|-------|-----------------------|----------------|
| | | Estudantes | Não estudantes |
| Enviar ou receber e-mails (correio eletrônico) | 60,5 | 61,0 | 60,4 |
| Enviar ou receber mensagens de texto, voz ou imagens por aplicativos diferentes de e-mail | 91,1 | 88,7 | 91,7 |
| Conversar por chamadas de voz ou vídeo | 94,6 | 92,0 | 95,3 |
| Usar redes sociais | 83,5 | 87,9 | 82,4 |
| Assistir a vídeos, inclusive programas, séries e filmes | 87,6 | 94,4 | 85,9 |
| Ouvir músicas, rádio ou podcast | 82,4 | 88,6 | 80,8 |
| Ler jornais, notícias, livros ou revistas pela Internet | 69,0 | 67,6 | 69,4 |
| Jogar (pelo videogame, celular, computador etc.) | 30,9 | 58,0 | 23,8 |
| Comprar ou encomendar bens ou serviços | 44,7 | 37,8 | 46,5 |
| Vender ou anunciar bens ou serviços | 13,2 | 9,3 | 14,2 |
| Usar algum serviço público | 35,9 | 27,0 | 38,2 |
| Acessar banco(s) ou outras instituições financeiras | 66,7 | 45,6 | 72,2 |

Fonte: PNAD Contínua 2016/2023.

Observou-se, também, que, em 2023, cerca de 5,9 milhões de domicílios no Brasil não utilizavam a Internet. Dentre os motivos apontados, três se destacaram e, juntos, representaram 86,6% dos casos: nenhum morador sabia usar a Internet (33,2%), o serviço de acesso era considerado caro (30%) e a falta de necessidade em utilizá-la (23,4%). Na sequência, apareceram a indisponibilidade do serviço na área do domicílio (4,7%), o alto custo dos equipamentos eletrônicos necessários para o acesso (3,7%), a falta de tempo (1,4%) e preocupações com privacidade ou segurança (0,6%). Além disso, tanto nas áreas urbanas quanto nas rurais, os três principais motivos identificados foram os mesmos observados no total nacional⁸¹² (Figura 15). Isso demonstra que, independentemente da área, os fatores que mais dificultam o acesso à Internet estão relacionados a questões estruturais e sociais, refletindo a realidade brasileira. No entanto, “[...] não se pode admitir que uma parcela assim expressiva da população seja colocada à margem desse novo espaço”.⁸¹³

⁸¹² Nery, 2024.⁸¹³ Cristóvam; Saikali, 2020, p. 226.

Figura 15 – Motivos da não utilização da Internet

Fonte: PNAD Contínua 2016/2023.

Por essa razão, a PNAD contínua do IBGE também investigou o acesso gratuito à Internet (Wi-Fi) em locais públicos, como escolas, universidades, bibliotecas públicas, unidades de saúde, praças e parques. Logo, em 2023, 10,2% das pessoas que utilizaram a Internet nos três meses anteriores à pesquisa declararam ter acessado o serviço gratuitamente em estabelecimentos públicos de educação ou bibliotecas públicas, representando um aumento em relação a 2022, quando esse percentual foi de 8,9%.⁸¹⁴ Esse dado indica uma tendência à utilização da Internet gratuita em locais públicos, podendo gerar consequências positivas para o exercício da consulta pública eletrônica nos atos normativos administrativos do SUAS.

Portanto, diante de todos esses dados apresentados pela PNAD contínua do IBGE, é preciso repensar uma “nova morfologia do social”,⁸¹⁵ ou seja, como fortalecer as relações entre pessoas e os elementos não humanos, o que, no contexto brasileiro, impactará na inclusão digital e, consequentemente, na cidadania participativa digital. Nesse sentido, avançar nessa direção exige o comprometimento da Administração Pública na ampliação de espaços para a participação popular, como as consultas públicas eletrônicas. Então, não basta ampliar o acesso à Internet e às novas tecnologias, é preciso que a Administração Pública assuma responsabilidades

⁸¹⁴ Nery, 2024.

⁸¹⁵ DI FELICE, Massimo. **La cittadinanza digitale**: la crise dell’idea occidentale di democrazia e la partecipazione nelle reti digitali. Milan: Meltemi, 2019.

voltadas para o fortalecimento da participação popular, da transparência, da cidadania participativa, buscando melhorar a vida dos cidadãos.

Nesse contexto, é inegável que algumas ações da Administração Pública para viabilizar a realização da consulta pública eletrônica prevista na LINDB podem gerar alguns desafios, tanto temporais, quanto financeiros. No entanto, estes obstáculos são compensados por “[...] benefícios potenciais muito mais abrangentes, como os ganhos de qualidade na tomada das decisões, o incremento de legitimidade estatal, o reforço da estabilidade decisória e a promoção da segurança jurídica”.⁸¹⁶ Logo, é fundamental que os cidadãos reconheçam seu papel como atores sociais, dando o primeiro passo para uma participação ativa na construção de um espaço público de debate. Para além disso, é necessário compreender que haverá momentos de negociação e desafios ao longo do processo,⁸¹⁷ mas que esses obstáculos contribuirão para a legitimidade das decisões tomadas.

Ainda que o artigo 29 da LINDB tenha previsto a consulta pública preferencialmente de maneira eletrônica e antes da publicação dos atos normativos administrativos, com o objetivo de aproximar Administração Pública dos cidadãos, sua aplicação trouxe à tona um debate em torno de diversos desafios envolvidos. Assim, diante da ausência de consulta pública eletrônica quanto aos atos normativos administrativos editados no âmbito do SUAS, percebe-se que esse mecanismo tem sido utilizado “[...] de forma a integrar apenas a retórica de legitimação da Administração Pública, sem cumprir propriamente sua finalidade democrática”.⁸¹⁸ Por essa razão, para que, de fato, a consulta pública eletrônica atenda seus pressupostos democráticos e legitime os atos normativos administrativos, é fundamental a adoção de algumas medidas.

A primeira delas se comunica com dois problemas elencados acima, ou seja, é fundamental tornar a consulta pública eletrônica obrigatória, ressalvadas as hipóteses de urgência (sumária), devidamente justificadas pela Administração Pública, antes da publicação de todos os atos normativos administrativos, sejam eles internos ou externos. Isso porque, ao deixar a interpretação do artigo 29 da LINDB em aberto, não se alcançará um consenso, resultando prejuízos para a democracia. Logo, “[...] para que, de fato, a consulta pública eletrônica atenda aos seus pressupostos democráticos

⁸¹⁶ Marrara, 2021, p. 158.

⁸¹⁷ Heinen, 2021.

⁸¹⁸ Fagundes; Duarte, 2022, p. 24.

e legitime os atos administrativos, o procedimento deve atender à obrigatoriedade”,⁸¹⁹ não dando margem para escolha por parte da Administração Pública, em respeito à cidadania participativa, constitucionalmente reconhecida no Brasil. No mesmo sentido, sendo obrigatória a consulta pública eletrônica, caso ela já tenha ocorrido e após análise das sugestões enviadas pelos cidadãos, a Administração Pública revê a proposta original do ato normativo editado e altera seu conteúdo, por conseguinte, deverá ocorrer uma nova consulta pública eletrônica, ainda que a temática seja a mesma.⁸²⁰

Essa condição transformaria a realidade da assistência social, uma vez que a consulta pública eletrônica passaria a ser obrigatória antes da publicação dos atos normativos administrativos no âmbito do SUAS, suscitando a observância da participação e do controle social, eixos norteadores da PNAS. Assim, haveria a necessidade da criação de uma plataforma eletrônica intuitiva e acessível, que contemplasse um espaço aberto à participação popular, respeitando os parâmetros constitucionais do Estado Democrático de Direito. Por essa razão, a tese realizou uma proposta, a qual será exposta mais adiante.

Outra proposta para aprimorar a utilização da consulta pública eletrônica da LINDB e fortalecer a participação popular envolve a criação de um procedimento sumário para situações de urgência.⁸²¹ Esse procedimento abarcaria todo o território afetado pelo ato normativo administrativo, enfatizando o espaço virtual, mas também disponibilizando alternativas físicas para aqueles que não possuem dispositivos digitais, como celular, computador ou tablet, ou que não têm acesso à Internet, uma vez que, “[...] sem acesso, fica severamente limitada, ou até prejudicada, a participação popular”.⁸²²

A motivação quanto ao acolhimento ou não das propostas enviadas pelos cidadãos é outra condição elencada como pressuposto para o bom funcionamento da consulta pública eletrônica, pois permite a transparência dos critérios adotados pela Administração Pública. Então, se as contribuições não forem devidamente analisadas e os argumentos para sua aceitação ou recusa não forem divulgados, a finalidade da

⁸¹⁹ Fagundes; Duarte, 2022, p. 24.

⁸²⁰ Monteiro, 2018.

⁸²¹ Fagundes; Duarte, *op. cit.*

⁸²² RAMOS, André de Carvalho; GRAMSTRUP, Erik Frederico. **Comentários à Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB**. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021, p. 405.

consulta pública eletrônica fica mitigada,⁸²³ perpetuando um processo de edição normativa unilateral. Para otimizar esse processo, a autoridade administrativa pode, inclusive, agrupar as contribuições semelhantes para uma única resposta,⁸²⁴ ou seja, não se faz necessário “[...] comentar ou considerar individualmente as manifestações apresentadas”,⁸²⁵ evitando redundâncias e descartando demandas repetitivas ou sem relação relevante com a matéria em análise. No entanto, isso não isentaria da obrigação de “[...] disponibilizar a minuta da norma e os elementos que lhe dão suporte, ouvir os interessados e responder circunstancialmente”.⁸²⁶

Além disso, para que haja o exercício da consulta pública eletrônica antes da publicação dos atos normativos administrativos, é fundamental fortalecer a participação popular, pois, sem ela, o processo perde sua razão de ser. Afinal, não faria sentido tornar a consulta pública eletrônica obrigatória e exigir motivação quanto ao acolhimento ou não das sugestões enviadas, se houver pouca ou nenhuma participação. Por essa razão, “[...] é importante a facilitação do acesso às consultas públicas, tanto as já iniciadas quanto as futuras”,⁸²⁷ ou seja, é necessária uma plataforma intuitiva e acessível. Isso se torna indispensável no contexto da PNAS, em que a compreensão dos termos técnicos é fundamental para que haja a participação.

Dessa forma, o trabalho em torno da participação popular é essencial para que a consulta pública eletrônica não se reduza a um mero ato formal e simbólico, desrido de qualquer construção democrática. Assim, aos cidadãos que participam, denominados pelo artigo 29 da LINDB de interessados, devem ser assegurados alguns direitos, denominados por Marrara⁸²⁸ de subjetivos. Entre eles, destacam-se o acesso ao conteúdo do ato normativos administrativos antes da participação (§1º do artigo 29 da LINDB), o direito à manifestação escrita, o recebimento de sua contribuição pela Administração Pública e o da obtenção de resposta sobre seu acolhimento ou rejeição.

Ao analisar esses direitos, Fagundes e Duarte⁸²⁹ destacam um em particular, que consideram essencial para estimular a participação popular na consulta pública

⁸²³ Fagundes; Duarte, 2022.

⁸²⁴ Oliveira, 2025.

⁸²⁵ DINIZ, Maria Helena. **Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro Interpretada**. 20. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2024, p. 520.

⁸²⁶ Monteiro, 2018, p. 236.

⁸²⁷ Fagundes; Duarte, *op. cit.*, p. 23.

⁸²⁸ Marrara, 2021.

⁸²⁹ Fagundes; Duarte, *op. cit.*

eletrônica prevista no artigo 29 da LINDB: a participação informada. Isso corresponde a disponibilização de material que trate sobre a realidade administrativa e os fatos que cercam o ato normativo administrativo, objeto de consulta. Essa medida proporcionaria uma base sólida para a formulação de sugestões mais qualificadas, conferindo maior relevância à análise administrativa.

Isso tudo desemboca na necessidade da elaboração de um regime jurídico detalhado que padronize⁸³⁰ a realização da consulta pública eletrônica quanto aos atos normativos administrativos, sobretudo no campo do SUAS, de modo que, a partir disso, se consiga garantir o respeito ao artigo 29 da LINDB. Assim, como já mencionado, além de obrigatoriedade, a validade dos atos normativos administrativos deveria estar condicionada à realização da consulta pública eletrônica, uma vez que “*human affairs and political structures are deeply mediated by technologies*”.⁸³¹ Mesmo nos casos emergenciais, o procedimento poderia ocorrer de forma abreviada (sumária), sob pena de anulação do ato, caso contrário, a decisão da Administração Pública careceria de legitimidade, conforme defende Habermas.⁸³²

Por essa razão, deve-se “[...] buscar uma proceduralização mínima das consultas públicas com a finalidade precípua de evitar riscos de má utilização desses mecanismos participativos”,⁸³³ ou seja, não basta apenas prever a possibilidade de consulta pública eletrônica na legislação, ainda que isso represente um avanço, mas é preciso ir além, reconhecer sua importância e definir um procedimento claro para garantir a efetiva participação. Dessa forma, independentemente do tema em discussão, o cidadão poderá compreender o conteúdo e contribuir para a formulação do ato normativo administrativo, caso contrário, a consulta pública eletrônica se tornará meramente pró forma, e no campo da assistência social, a PNAS não cumprirá seu eixo norteador de defesa da participação popular.

Além disso, ao determinar que a consulta pública eletrônica ocorra preferencialmente de maneira eletrônica, o artigo 29 da LINDB reconhece que esse procedimento exige uma formalidade, ou seja, já que ocorre de maneira escrita, deve disponibilizar previamente o material informativo (participação informada⁸³⁴), abrir prazo para participação, como também para o envio das contribuições e divulgação

⁸³⁰ Fagundes; Duarte, 2022.

⁸³¹ Floridi, 2014, p. 12.

⁸³² Habermas, 2021.

⁸³³ Oliveira, 2025, p. 184.

⁸³⁴ Fagundes; Duarte, *op. cit.*

do resultado. Por essa razão, esse fluxo, naturalmente mais lento e estruturado, torna o meio eletrônico^{835,836} uma ferramenta essencial para agilizar e facilitar a condução da consulta pública eletrônica.⁸³⁷ Entretanto, é importante, também, que sejam disponibilizados meios físicos para que as consultas sejam acessadas por aqueles que não possuem acesso à Internet. Para tanto, o governo federal, por exemplo, pode disponibilizar, para os municípios, “acessos gratuitos à internet, de quiosques de atendimento”,⁸³⁸ principalmente para orientar a participação popular dos denominados “excluídos digitais”, ou seja, daquelas pessoas que, por algum motivo, não possuem acesso às redes.

Objetivando, ainda, fomentar a participação popular por meio da consulta pública eletrônica do artigo 29 da LINDB, sobretudo antes da publicação dos atos normativos administrativos no campo da PNAS, seria interessante a “[...] implementação de um sistema automatizado, para que as pessoas se cadastrem para receber informativos sobre as consultas abertas”.⁸³⁹ Assim, os cidadãos cadastrados receberiam, via e-mail, os assuntos e prazos das consultas públicas, facilitando sua participação, além das campanhas de conscientização e da ampla divulgação em canais de ampla difusão de como funcionaria a utilização desse mecanismo.

No entanto, para que esse regime jurídico detalhado seja desenvolvido, padronizando a utilização da consulta pública eletrônica da LINDB, sobretudo nos atos normativos administrativos editados no âmbito do SUAS, é preciso se atentar para alguns riscos, como a possibilidade de a plataforma ser manipulada por pessoas ou grupos de má-fé, que possam utilizá-la para disseminar desinformação e fake news.⁸⁴⁰ Por isso, utilizar a consulta pública eletrônica de modo obrigatório, respeitando os parâmetros elencados, exige um duplo desafio: fortalecer a cidadania participativa digital, afastando ao máximo o recebimento de contribuições incoerentes, carregadas de distorções, pautadas no jogo político de poder, e também promover “[...] o desenviesamento do conteúdo em si do processo democrático, de modo a acrescentar qualidade intertemporal aos pronunciamentos da sociedade”,⁸⁴¹ ou seja, a

⁸³⁵ Fagundes; Duarte, 2022.

⁸³⁶ Ramos; Gramstrup, 2021.

⁸³⁷ Marrara, 2021.

⁸³⁸ Santanna, 2022, p. 138.

⁸³⁹ Fagundes; Duarte, *op. cit.*, p. 23.

⁸⁴⁰ Bitencourt; Leal, 2021.

⁸⁴¹ Freitas; Teixeira, 2019.

Administração Pública precisa estar atenta a esses problemas que podem distorcer a participação popular, comprometendo sua finalidade.

Por essa razão, não basta a Administração Pública afirmar que está aberta à participação popular antes da publicação de seus atos normativos. Pelo contrário, é fundamental garantir que esse processo não se limite na utilização da consulta pública eletrônica como um mecanismo em que uma massa de pessoas separadas vota acerca de algo imposto por um “demagogo telegênico”,⁸⁴² despida de qualquer consciência coletiva. Logo, é essencial promover a participação ativa e contínua da sociedade, incentivando a colaboração coletiva na identificação de problemas e na busca de soluções concretas, sempre com a atenção voltada para tal perigo.

O fato é que todos esses problemas elencados em relação ao artigo 29 da LINDB, assim como as medidas sugeridas para aperfeiçoar a consulta pública eletrônica, antes da edição dos atos normativos no âmbito do SUAS, derivam da própria finalidade da cidadania participativa digital, que é a de viabilizar espaços de diálogo, construção e consolidação de saberes, de modo que isso se transforme em uma contribuição que alcance a Administração Pública.⁸⁴³ Portanto, isso pode levar os cidadãos, provavelmente pela primeira vez, a desfrutar da “[...] real oportunidade de se manifestar online assiduamente, com relativa independência e baixo custo, à diferença das fórmulas episódicas de participação, normalmente de fachada”,⁸⁴⁴ contaminadas pelo predomínio do interesse de uma minoria que busca satisfazer interesses individuais.

Assim, para que a consulta pública eletrônica da LINDB seja colocada em prática, especialmente antes da publicação dos atos normativos administrativos do SUAS, é imprescindível solucionar esses obstáculos, seja “[...] por meio de técnicas de interpretação do artigo 29 conforme a Constituição, seja pela edição de atos regulamentares mais ousados ou de reforma da própria LINDB”.⁸⁴⁵ Do mesmo modo, é importante revisitar os vetos e, de maneira explícita, elencar os direitos dos cidadãos participantes, para que, assim, a consulta pública eletrônica seja utilizada realmente como mecanismo de interferência na tomada de decisão da Administração Pública e não apenas um discurso utilizado sob a justificativa do Estado Democrático de Direito.

⁸⁴² Lévy, 2000, p. 195.

⁸⁴³ Marrara, 2021.

⁸⁴⁴ Freitas; Teixeira, *op. cit.*, p. 239.

⁸⁴⁵ Marrara, *op. cit.*, p. 171.

Além disso, Fagundes e Duarte publicaram uma pesquisa empírica em 2022, intitulada *As consultas públicas enquanto mecanismo de legitimação dos atos administrativos normativos*, que realizou uma análise documental das legislações de países da América Latina,⁸⁴⁶ com realidade socioeconômica⁸⁴⁷ próxima à brasileira, visando coletar elementos que viabilizassem a formulação de propostas para aplicação da consulta pública eletrônica no Brasil. Embora a análise comparativa entre países não seja o objetivo desta tese, é importante reconhecer as contribuições advindas desse estudo, que elegeu a República Dominicana como o país com a legislação mais avançada no campo da consulta pública eletrônica⁸⁴⁸, então, mesmo diante de realidades distintas entre esse país e o Brasil, é relevante coletar seus *insights*, que podem se tornar enriquecedores para a pesquisa.

Nesse sentido, a Constituição da República Dominicana, já no inciso II do artigo 138,⁸⁴⁹ estabelece a realização de audiências públicas para elaboração de resoluções e atos administrativos, demonstrando sua preocupação com a participação popular em espaços públicos. Seguindo essa diretriz constitucional, leis internas, tais como a Ley Orgánica de la Administración Pública nº 247-12, no inciso 13 do artigo 12,⁸⁵⁰

⁸⁴⁶ Ao todo foram selecionados 11 países: Argentina, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, México, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana e Uruguai. Fagundes; Duarte, 2022.

⁸⁴⁷ Foram considerados os países que possuíam índices semelhantes ao Brasil relativo a: democracia, acesso da população à internet, alfabetização, desigualdade e desenvolvimento humano. *Ibid.*

⁸⁴⁸ *Ibid.*

⁸⁴⁹ Cf.: "Artículo 138.- Principios de la Administración Pública. La Administración Pública está sujeta en su actuación a los principios de eficacia, jerarquía, objetividad, igualdad, transparencia, economía, publicidad y coordinación, con sometimiento pleno al ordenamiento jurídico del Estado. La ley regulará: [...] 2) El procedimiento a través del cual deben producirse las resoluciones y actos administrativos, garantizando la audiencia de las personas interesadas, con las excepciones que establezca la ley". REPÚBLICA DOMINICANA [Constituição (2010)]. Constitución de La República Dominicana de 2010. **Gaceta Oficial**: Santo Domingo, n. 10561, 26 ene. 2010. Disponível em: https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/constitucion_de_la_republica_dominicana_version_2010.pdf. Acesso em: 20 mar. 2025.

⁸⁵⁰ **Artículo 12.- Principios.** La Administración Pública actúa sometida al ordenamiento jurídico del Estado y se organiza y desarrolla su actividad de acuerdo con los siguientes principios: [...] 13- Principio de participación en las políticas públicas. Las personas tienen el derecho de participar, de conformidad con la ley, en los procedimientos, medios e instancias establecidos para el diseño, la ejecución, seguimiento, evaluación y control de las políticas públicas a cargo de la Administración Pública. Los entes y órganos de la Administración Pública promoverán la participación ciudadana en la gestión pública. A tales fines, las personas podrán, directamente o a través de las comunidades organizadas o las organizaciones públicas no estatales legalmente constituidas, presentar propuestas y formular opiniones sobre la gestión de los entes y órganos de la Administración Pública. A los efectos de su participación en la consulta sobre políticas y normas para la regulación del sector respectivo, cada ministerio llevará un registro de las comunidades organizadas y las organizaciones públicas no estatales cuyo objeto se refiera al sector y que soliciten libremente su inscripción. REPÚBLICA DOMINICANA. Ley n. 247-12, de 9 de agosto de 2012. Ley Orgánica De La Administración Pública. Gaceta Oficial: Santo Domingo, n. 10691, 14 ago. 2012. Disponível em: <https://drlawyer.com/espanol/wp-content/uploads/2020/06/Ley247-12Org%C3%A1nicaAdministraci%C3%B3nP%C3%BAblica.pdf>. Acesso em: 30 mar. 2025.

destacam a participação como um dos princípios basilares da Administração Pública, e a Ley nº 107-13, que trata sobre o processo administrativo e sobre os direitos e deveres dos cidadãos em suas relações com a Administração Pública, elencou a participação como um direito fundamental e um princípio norteador dos atos públicos em diversos artigos (art. 4º, inciso 9º; art. 6º, inciso 10º; art. 15, parágrafo III e art. 30).⁸⁵¹

Dessa forma, em um primeiro momento, poder-se-ia presumir que a Constituição da República Dominicana, em conjunto com as legislações específicas mencionadas, teria criado um ambiente propício à realização da consulta pública eletrônica. No entanto, na prática, isso não se concretizou, uma vez que tais normativos concentraram seus esforços principalmente nas audiências públicas como instrumentos de democracia participativa. A experiência dominicana, embora limitada em termos de implementação tecnológica e institucional, é de grande relevância por se tratar de um país latino-americano que compartilha desafios estruturais semelhantes aos do Brasil. Sua tentativa de institucionalizar mecanismos de participação cidadã oferece importantes aprendizados, tanto pelas iniciativas

⁸⁵¹ **Artículo 4.** Derecho a la buena administración y derechos de las personas en sus relaciones con la Administración Pública. Se reconoce el derecho de las personas a una buena Administración Pública, que se concreta, entre otros, en los siguientes derechos subjetivos de orden administrativo: [...] 9- Derecho de participación en las actuaciones administrativas en que tengan interés, especialmente a través de audiencias y de informaciones públicas. Artículo 6. Deberes del personal al servicio de la Administración Pública en el marco de las actuaciones y procedimientos administrativos. El personal al servicio de la Administración Pública, en el marco de las actuaciones y procedimientos administrativos que le relacionan con las personas, tendrá, entre otros, los siguientes deberes: [...] 10- Facilitar la participación ciudadana a través de las audiencias e informaciones públicas. Artículo 15. Objeto. El procedimiento administrativo previsto en este capítulo tiene por objeto establecer aquellas normas comunes a los procedimientos administrativos que procuran el dictado de resoluciones unilaterales o actos administrativos que afectan a los derechos e intereses de las personas, ya impliquen, entre otros, permisos, licencias, autorizaciones, prohibiciones, concesiones, o resolución de recursos administrativos o la imposición de sanciones administrativas y en general, cualquier decisión que pueda dictar la Administración para llevar a cabo su actividad de prestación o limitación. [...] Párrafo III. Las resoluciones administrativas singulares que no constituyan actos administrativos formales, por carecer de carácter vinculante u obligatorio, y cualquiera que sea la forma que adopten (recomendaciones, valoraciones, interpretaciones, asesoramientos u actuaciones análogas), habrán de inspirarse en los principios de transparencia, participación, y motivación, en virtud de las características y el objeto de que se trate en cada caso. Artículo 30. Objeto. Las disposiciones de este capítulo tienen por objeto establecer los estándares mínimos y obligatorios de los procedimientos administrativos que procuran la adopción de reglamentos, planes y programas, que poseen un alcance general. La finalidad de estas normas reside en que la Administración Pública obtenga la información necesaria para su aprobación, canalizando el diálogo con otros órganos y entes públicos, con los interesados y el público en general, con ponderación de las políticas sectoriales y derechos implicados y promoviendo el derecho fundamental a la participación ciudadana como sustento de la buena gobernanza democrática. REPÚBLICA DOMINICANA. Ley n. 107-13, del 8 de agosto de 2013. Sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo. **Gaceta Oficial:** Santo Domingo, n. 10722, 8 ago. 2013. Disponible em: <https://do.vlex.com/vid/ley-n-107-13-840943346>. Acesso em: 30 mar. 2025.

adotadas quanto pelas dificuldades enfrentadas, evidenciando a necessidade de um compromisso mais efetivo com a consolidação de processos participativos inclusivos e acessíveis. Essa realidade torna-se evidente ao se analisar a Ley General de Libre Acceso a la Información Pública⁸⁵² que, por um lado, estabelece o dever dos órgãos públicos de divulgarem, com linguagem acessível, nos meios de comunicação, os projetos envolvendo os atos normativos administrativos, e por outro, não esclarece se esse processo deve ocorrer por meio de consulta pública. Por esse motivo, em 2005, o Decreto nº 130-05 regulamentou a Ley General de Libre Acceso a la Información Pública, estabelecendo que todas as informações previstas nessa lei estão relacionadas ao exercício da consulta pública (art. 46).⁸⁵³

A publicação do Decreto nº 130-05 representou um marco no reconhecimento da consulta pública como instrumento para edição de atos normativos administrativos na República Dominicana, porém, algumas questões ainda careceram de atenção, como o fato de o artigo 47⁸⁵⁴ estabelecer a falta do caráter vinculante da consulta pública. Fora isso, o referido Decreto elencou que o procedimento deve ter uma duração de no mínimo 25 dias (art. 50⁸⁵⁵), iniciando-se com a publicação simultânea de um comunicado à população em uma mídia impressa e no site do órgão, estabelecendo, também, a obrigatoriedade de, no máximo, uma semana após o início do procedimento, realizar, pelo menos, uma publicação em meio de comunicação (art. 49⁸⁵⁶).

O Decreto nº 130-05 da República Dominicana fixou, também, os requisitos que devem estar presentes em uma consulta pública, para que ela tenha validade,

⁸⁵² REPÚBLICA DOMINICANA. **Ley 200-04.** Ley General de Libre Acceso a la Información Pública. Santo Domingo: Departamento de Comunicación y el Programa de Transparencia de la Gestión Pública, 2004. Disponible em: https://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic3_repdom_ley200.pdf. Acesso em: 30 mar. 2025.

⁸⁵³ Artículo 46.- La obligación del Artículo anterior comprende la de habilitar un espacio institucional para la consulta pública, que permita la expresión de opiniones y sugerencias por parte de todo interesado respecto de los mencionados proyectos. REPÚBLICA DOMINICANA. **Decreto n. 130-05, que aprueba el Reglamento de la Ley General de Libre Acceso a la Informacion Publica.** Santo Domingo: Comision Nacional de Etica y Combate a la Corruption, 2005. Disponible em: <https://odac.gob.do/transparencia/index.php/marco-legal-de-transparencia/decretos?download=16:decreto-130-05>. Acesso em: 30 mar. 2025.

⁸⁵⁴ Artículo 47.- Las opiniones que se recojan durante el procedimiento de consulta pública no poseen carácter vinculante. *Ibid.*

⁸⁵⁵ Artículo 50.- El plazo para la presentación de opiniones y propuestas no puede ser inferior a veinticinco (25) días desde el inicio del procedimiento consultivo. *Ibid.*

⁸⁵⁶ Artículo 49.- El procedimiento consultivo se inicia formalmente mediante la publicación simultánea en un medio impreso y en el portal de Internet - de existir este - de la Autoridad Convocante, de un aviso en el que se invita a todo interesado a efectuar observaciones y comentarios respecto del proyecto de decisión que la Autoridad Convocante. *Ibid.*

estando, dentre eles: a identificação e detalhes da autoridade responsável pela convocação, um resumo da norma proposta e suas razões, o período de recebimento das contribuições, as formas de acesso ao projeto, os canais de recebimento das contribuições e o nome de quem decidirá sobre a incorporação ou não das propostas enviadas (art. 51).⁸⁵⁷ Além disso, o órgão deverá disponibilizar para a consulta um e-mail, uma caixa postal e um espaço no site para que os interessados enviem seus comentários (art. 52),⁸⁵⁸ que serão formulados por escrito e poderão ser acompanhados de documentação, caso o participante considere relevante (art. 53).⁸⁵⁹ Encerrado o prazo da consulta pública, a Administração Pública deverá tomar sua decisão e informar quais contribuições foram incorporadas ao texto final da norma (art. 55),⁸⁶⁰ garantindo aos cidadãos o acesso às justificativas para tais decisões.

Uma das inovações constantes no Decreto 130-05 e que poderia ser utilizado como parâmetro para a proposta de consulta pública da LINDB, quanto à edição dos atos normativos federais do SUAS, diz respeito à consulta abreviada, ou seja, nos casos de menor importância ou de urgência (art. 57),⁸⁶¹ a Administração Pública pode publicar o projeto de norma, indicando que, se não forem recebidas contribuições no

⁸⁵⁷ Artículo 51.- Los avisos que se publiquen en el/los medio/s de difusión deberán contener, como mínimo, la siguiente información: a. El nombre y datos de la Autoridad Convocante; b. Un resumen del texto de la norma propuesta y de las razones que justifican el dictado de la norma; c. El plazo durante el cual se recibirán comentarios y observaciones al proyecto; d. Las vías a través de las que los interesados pueden acceder al proyecto y a la información relacionada con el mismo; e. Los canales habilitados para que los interesados pueden hacer llegar sus comentarios; f. La persona o cargo que decidirá sobre la pertinencia de incorporar modificaciones al proyecto sometido a consulta. República Dominicana, 2005.

⁸⁵⁸ Artículo 52.- En los avisos de Internet deberá constar, además de toda la información mencionada en el Artículo precedente, el texto completo de la decisión que se impulsa. A efectos de recibir los comentarios y observaciones de los interesados, la Autoridad Convocante habilitara una casilla de correo electrónico ad hoc y una dirección postal, así como también un sector en su página de Internet en la que se irán publicando las opiniones que se reciban. *Ibid.*

⁸⁵⁹ Artículo 53.- Los comentarios deben realizarse por escrito, pudiendo acompañarse la documentación que el interesado estime pertinente. En caso de invocarse la representación de una persona física o jurídica, la presentación debe hacerse personalmente con el objeto de acreditar la personalidad jurídica. *Ibid.*

⁸⁶⁰ Artículo 55.- Cerrado el plazo para recibir opiniones, la Autoridad Convocante considerará los comentarios recibidos, dejando constancia en el expediente por el que tramita el proyecto de decisión acerca de la cantidad de opiniones recibidas y de las principales opiniones esgrimidas, haciendo especial referencia a los aportes que considero pertinentes incorporar al proyecto definitivo. *Ibid.*

⁸⁶¹ Artículo 57.- En aquellos casos en que, por tratarse de una norma de trascendencia menor o por existir urgencia en el dictado de la norma, se considere necesario, se aplicará un procedimiento abreviado de consulta. *Ibid.*

prazo de no máximo 10 (dez) dias (art. 59),⁸⁶² o texto publicado constituirá a versão definitiva desse projeto (art. 58).⁸⁶³

Dessa forma, com as contribuições introduzidas pelo Decreto nº 130-05 para a consulta pública dos atos normativos da República Dominicana, dentre os onze países da América Latina selecionados por Fagundes e Duarte, a legislação dominicana foi uma das mais avançadas. Isso se deve à imposição de “[...] ampla divulgação e de oferecimento de diversos canais para recebimento de contribuições, potencializando a participação da população nesse mecanismo”.⁸⁶⁴ Logo, ainda que a legislação não traga o dever de motivação quanto à incorporação ou não das contribuições recebidas, e também não atribua o caráter vinculante à consulta pública, muitos avanços podem ser percebidos, destacando-se a adoção do procedimento abreviado, que garante aos cidadãos, ainda que de forma mais rápida, a possibilidade de participação quanto à edição dos atos normativos.

Desse modo para responder sob quais condições a utilização da consulta pública eletrônica da LINDB, na edição dos atos normativos federais do SUAS, constitui-se pressuposto para o fortalecimento da cidadania participativa digital na Administração Pública brasileira, e confirmar ou refutar a hipótese de que é por meio de uma plataforma eletrônica intuitiva e acessível, que contemple um espaço aberto a participação popular, respeitando os parâmetros constitucionais do Estado Democrático de Direito, esta pesquisa propõe, neste último capítulo, um regime jurídico detalhado para a utilização da consulta pública eletrônica da LINDB na edição de atos normativos federais do SUAS, para a consolidação da cidadania participativa digital brasileira.

Essa proposta foi elaborada com base na contribuição dos autores, considerando tanto os aspectos positivos introduzidos pelo artigo 29 da LINDB na consulta pública eletrônica, quanto suas limitações, buscando alternativas para

⁸⁶² Artículo 59.- En el procedimiento abreviado el plazo de recepción de opiniones será no mayor a diez (10) días hábiles. Una vez vencido el plazo para recepción de observaciones y en un lapso máximo de diez (10) días hábiles la Autoridad Convocante dará a conocimiento el proyecto definitivo de norma, dejando constancia de los aportes recibidos y de las modificaciones incorporadas como consecuencia de las observaciones efectuadas por los interesados. república dominicana, 2005.

⁸⁶³ Artículo 58.- El procedimiento abreviado consiste en la publicación en un periódico de circulación nacional y, de contarse con la posibilidad, en el respectivo sitio de Internet, de un proyecto de norma, indicándose que de no recibirse observaciones al mismo en un plazo perentorio, el texto publicado constituirá la redacción definitiva de ese proyecto. *Ibid.*

⁸⁶⁴ FAGUNDES, Gabriel Lima Miranda Gonçalves; DUARTE, Luciana Gaspar Melquiades. As consultas públicas enquanto mecanismo de legitimação dos Atos Administrativos Normativos. **Revista Opinião Jurídica**, Fortaleza, ano 20, n. 34, p. 1-29, 2022, p. 20.

superar esses obstáculos. Além disso, embora o Brasil e a República Dominicana sejam países com culturas diferentes, em alguns aspectos estudados por Duarte e Fagundes,⁸⁶⁵ eles se assemelham. Por esse motivo, serão incorporadas, também, no que couber, as contribuições do Decreto nº 130-05 na consulta pública eletrônica da LINDB, especialmente no que diz respeito à edição dos atos normativos federais do SUAS.

O objetivo específico de propor uma nova forma de gestão que possa contribuir com a consolidação da cidadania participativa digital brasileira, tendo em vista a utilização da consulta pública eletrônica da LINDB na edição dos atos normativos federais do SUAS, se justifica pela insuficiência de regulamentação existente no Brasil. Isso tem causado consequências negativas, tanto no âmbito federal, como é o caso da falta de padronização para o exercício da consulta pública eletrônica, como também municipal, conforme visto, especificamente nos municípios do Vale do Rio dos Sinos, que a consulta pública eletrônica inexiste. Logo, essa falta da participação popular durante o processo de edição dos atos normativos administrativos, sobretudo no âmbito do SUAS, gera uma carência de legitimidade da norma, violando a cidadania participativa presente na CRFB/1988. Por essa razão, a proposta de um regime jurídico detalhado para utilização da consulta pública eletrônica da LINDB na edição dos atos normativos federais do SUAS, torna-se necessária.

Esta proposta parte de dois pressupostos: primeiro, que a proposta de consulta pública do SUAS será delimitada nos atos normativos secundários regulamentares, ou seja, nos decretos editados pelo Presidente da República. Isso porque, os atos normativos primários envolvem aqueles editados pelo Poder Legislativo, não sendo objeto desta tese, e os secundários, de modo geral, ampliariam demais a pesquisa, comprometendo seu aprofundamento. O segundo pressuposto diz respeito ao fato de que, com a apresentação desta proposta de regime jurídico detalhado quanto à consulta pública dos atos normativos do SUAS, não se tem a pretensão de resolver o problema do distanciamento entre Administração Pública e cidadão, tão pouco de expor algo completamente desrido de qualquer obstáculo ou problema. Pelo contrário, o que se busca é contribuir, ainda que minimamente, para o exercício da cidadania participativa digital na Administração Pública brasileira, por meio da consulta

⁸⁶⁵ FAGUNDES, Gabriel Lima Miranda Gonçalves; DUARTE, Luciana Gaspar Melquiades. As consultas públicas enquanto mecanismo de legitimação dos Atos Administrativos Normativos. **Revista Opinião Jurídica**, Fortaleza, ano 20, n. 34, p. 1-29, 2022.

pública eletrônica da LINDB que seja colocada em prática, possibilitando a abertura para a participação popular na edição dos atos normativos federais do SUAS. Ou seja, “[...] me consideram um otimista. Estão certos. Meu otimismo, contudo, não promete que a Internet resolverá, em um passe de mágica, todos os problemas culturais e sociais do planeta”,⁸⁶⁶ se aplicando do mesmo modo à prática da consulta pública eletrônica da LINDB nos atos normativos federais do SUAS.

Sendo assim, desenvolveu-se uma proposta de site/aplicativo alinhada à hipótese desta tese, qual seja, de oferecer uma contribuição por meio de uma plataforma eletrônica intuitiva e acessível, que conte com um espaço aberto à participação popular, respeitando-se os parâmetros constitucionais do Estado Democrático de Direito. Nesse sentido, foi utilizado o programa Canva,⁸⁶⁷ que, de forma gratuita, oferece ferramentas, inclusive com sugestão de designers, adequadas à elaboração de uma proposta simples. Essa escolha justifica-se pelo fato de que o público-alvo consiste nos cidadãos de modo geral, uma vez que se adota, nesta pesquisa, o significado extensivo da categoria “interessados” presente no artigo 29 da LINDB. Assim, considerando a realidade brasileira, particularmente o elevado índice de analfabetismo digital, é fundamental oferecer um site/aplicativo de fácil utilização, que se concentre no desejo de participação e não na necessidade de um conhecimento aprofundado sobre o tema, ainda que seja relevante uma compreensão básica por parte dos cidadãos, antes do envio de suas contribuições.

Por essa razão, optou-se pelo desenvolvimento tanto de um site, quanto de um aplicativo. O site foi escolhido por permitir a organização e disponibilização de conteúdos de forma clara e estruturada, facilitando o entendimento por parte dos cidadãos. Já o aplicativo foi desenvolvido considerando que, conforme dados da PNAD contínua do IBGE, em 2023, o celular foi o dispositivo mais utilizado por pessoas com 10 anos ou mais (98,8%).⁸⁶⁸ Além disso, uma vez instalado, o aplicativo pode ser acessado com apenas um toque, dispensando a necessidade de digitar endereços ou utilizar navegadores, o que torna seu uso ainda mais prática e acessível.

Dessa forma, propõe-se que, na página inicial do site/aplicativo, haja a centralização das principais informações referentes à consulta pública eletrônica da

⁸⁶⁶ Lévy, 2000, p. 11.

⁸⁶⁷ CANVA. Disponível em: https://www.canva.com/design/DAGjxoMxl0s/jk22VcMNRN6_r5nrTBAYBA/edit. Acesso em: 1º abr. 2025.

⁸⁶⁸ Nery, 2024.

LINDB na edição dos atos normativos federais do SUAS. Assim, torna-se necessário a menção do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social e Combate à Fome, bem como da Secretaria Nacional de Assistência Social, a fim de informar a origem da iniciativa, dando maior credibilidade a participação popular. Além disso, o site/aplicativo foi intitulado “Consulta SUAS”, com o intuito de conferir maior proximidade e familiaridade com os cidadãos, promovendo uma sensação de acolhida e de pertencimento àqueles que participam do processo (Figura 16).

Figura 16 – Página inicial do site/ aplicativo⁸⁶⁹ da plataforma “Consulta SUAS”

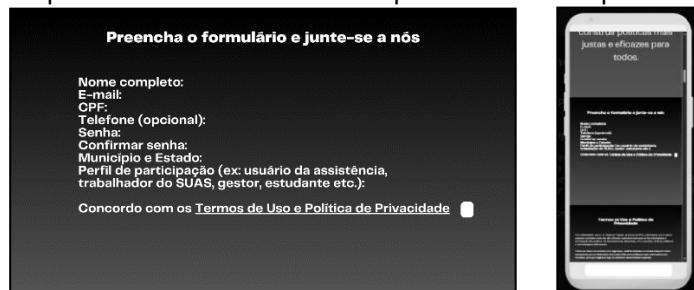


Fonte: Elaborada pela autora.

Dessa forma, na plataforma “Consulta SUAS”, sugere-se que haja a identificação dos que desejam participar, tendo em vista diversos fatores relacionados à legitimidade e segurança do processo. Primeiramente, a identificação garante que cada contribuição seja feita por um cidadão reconhecido, minimizando o risco de fraudes e manipulações. Além disso, proporciona a promoção da transparência e a responsabilidade individual, favorecendo um debate mais qualificado e comprometido com o interesse público. A autenticação também permite o acompanhamento das contribuições por parte dos usuários, bem como a geração de dados que auxiliam na análise técnica da participação, respeitando os princípios do Estado Democrático de Direito. Por essa razão, o usuário pode ingressar na plataforma “Consulta SUAS”, preenchendo um formulário com informações básicas a seu respeito (Figura 17), para que, posteriormente, ingresse por meio de *login* e senha.

⁸⁶⁹ A apresentação do aplicativo não é tão ampla quanto a do site, uma vez que sua navegação é mais adequada ao formato de rolagem vertical. No entanto, ela reúne as mesmas informações disponíveis na versão web.

Figura 17 – Página de preenchimento do formulário para cadastro na plataforma “Consulta SUAS”



Fonte: Elaborada pela autora.

O preenchimento do formulário permite maior segurança tanto por parte do cidadão, que, ao participar da “Consulta SUAS”, conta com um processo mais confiável, quanto da Administração Pública, que, conhecendo e identificando cada um de seus participantes, consegue desenhar melhor a PNAS, deixando-a mais alinhada com as demandas sociais. A partir desses dados, também é possível monitorar a efetividade dos canais de participação e promover ajustes ou estratégias de comunicação mais direcionadas. Após o fornecimento de tais informações, o cidadão deverá concordar com os Termos de Uso e a Política de Privacidade da plataforma. Ao clicar nesses itens, será possível visualizar seu conteúdo completo, garantindo transparência quanto às condições de uso, ao tratamento das informações e à proteção dos dados pessoais fornecidos.

Nesse sentido, os Termos de Uso e Política de Privacidade da “Consulta SUAS” (Figura 18) são relevantes, pois esclarecem de maneira objetiva quais são as condições do uso da ferramenta, bem como responsabilidades, direitos e finalidade do tratamento das informações fornecidas. Isso é ainda mais significativo quando se trata de uma plataforma de consulta pública, pois demonstra o compromisso da Administração Pública com a LGPD,⁸⁷⁰ oferecendo maior segurança ao cidadão durante todo o processo participativo.

⁸⁷⁰ Brasil, 2018d.

Figura 18 – Página com os Termos de Uso e Política de Privacidade da plataforma “Consulta SUAS”



Fonte: Elaborada pela autora.

Após a leitura atenta dos Termos de Uso e da Política de Privacidade da plataforma “Consulta SUAS”, o cidadão poderá optar por concordar com os termos, prosseguindo para a etapa de acesso à consulta pública eletrônica, ou recusá-los, optando por não participar. Além disso, os dados pessoais inseridos no momento do cadastro poderão ser acessados a qualquer tempo pelo usuário, seja para fins de atualização, correção ou até mesmo exclusão, caso ele entenda que sua permanência na base de dados não se justifica mais. Nesse sentido, ainda que o cidadão manifeste concordância inicial com os termos apresentados, essa decisão não é definitiva, o que reforça a proteção de seus direitos e amplia a segurança quanto à sua participação no processo.

O acesso à plataforma “Consulta suas” poderá ser realizado por meio de login com o e-mail cadastrado pelo cidadão, utilizando uma senha de seis dígitos composta por letras, números e símbolos, definida no momento do cadastro (Figura 19). No entanto, há, ainda, a alternativa de ingresso por meio da conta gov.br,⁸⁷¹ o que dispensa o preenchimento do formulário inicial, uma vez que as informações necessárias já foram fornecidas previamente pelo cidadão ao se cadastrar na referida plataforma.

⁸⁷¹ **Portal Gov.BR.** Login. Disponível em: https://sso.acesso.gov.br/login?client_id=portal-logado.estaleiro.serpro.gov.br&authorization_id=1964a00f40b. Acesso em: 23 abr. 2025.

Figura 19 – Página de login e senha na plataforma “Consulta SUAS”



Fonte: Elaborada pela autora.

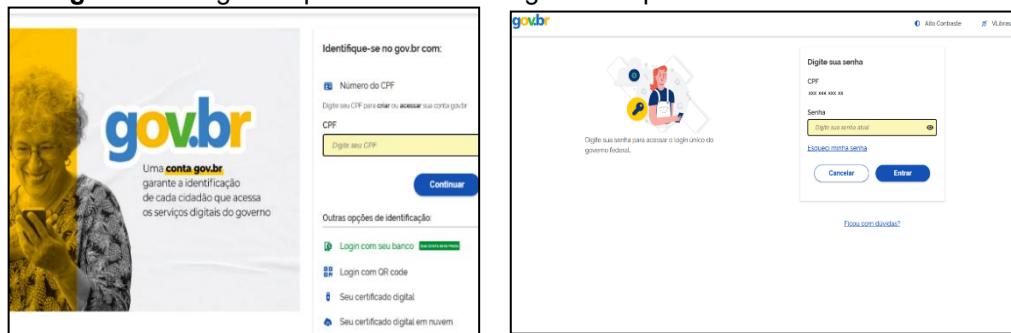
Essa opção de ingresso via gov.br,⁸⁷² além de proporcionar agilidade no processo de consulta pública eletrônica, também confere mais segurança, isso porque, o cidadão tende a confiar com mais facilidade em uma conta já validada pelo Governo Federal. Para além disso, essa alternativa facilita o acesso daqueles que não possuem ampla familiaridade com ferramentas digitais, ao eliminar etapas de cadastro e tornar a navegação mais simples e intuitiva, principal objetivo da plataforma “Consulta SUAS”. Portanto, a integração com uma plataforma tão conhecida e utilizada como a gov.br reforça a credibilidade dessa nova ferramenta, incentivando o engajamento e a participação popular.

Por ser a plataforma gov.br uma iniciativa do Governo Federal, focada em centralizar os serviços públicos em um só local, de modo que o cidadão consiga acessá-los de maneira eletrônica, seu sistema de identidade digital também permite a autenticação segura do usuário em diferentes âmbitos governamentais, por meio de uma só conta.⁸⁷³ Por esse motivo, a utilização de seu acesso para ingressar na plataforma “Consulta SUAS” (Figura 20) contribuirá com a ampliação da participação popular, aproximando a Administração Pública dos cidadãos, uma vez que estes já possuem familiaridade com o ingresso no gov.br.

⁸⁷² **Portal Gov.BR. Serviços e Informações do Brasil.** Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br>. Acesso em: 28 fev. 2025.

⁸⁷³ **Portal Gov.BR. Serviços e Informações do Brasil.** Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br>. Acesso em: 28 fev. 2025.

Figura 20 – Ingresso por meio da conta gov.br na plataforma “Consulta SUAS”



Fonte: Elaborada pela autora.

Isso se torna ainda mais rápido e prático quando acessado via aplicativo (Figura 21), pois, reproduzindo as mesmas etapas do site, possibilita que os cidadãos, por meio de seus aparelhos celulares, consigam, de qualquer lugar, participar do processo de consulta pública eletrônica da plataforma “Consulta SUAS”. Assim, do mesmo modo que, enquanto se está em uma fila de banco, aguardando algo, ou até mesmo em horários de descanso no trabalho, existe o acesso às redes sociais, esse mesmo tempo poderá ser utilizado também para acessar a plataforma “Consulta SUAS”, por meio, inclusive, da conta gov.br, para intervir no processo de edição dos atos normativos federais do SUAS. Ou seja, “[...] o fato do celular ter obtido tanto sucesso mostra de forma expressiva que a telecomunicação e o deslocamento físico estão unidos”.⁸⁷⁴

Figura 21 – Ingresso por meio da conta gov.br na plataforma “Consulta SUAS” em aplicativo de aparelho celular



Fonte: Elaborada pela autora.

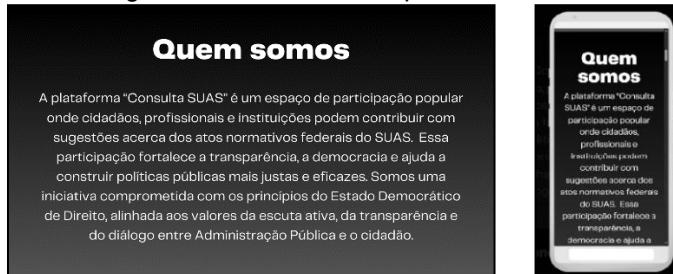
Nessa perspectiva, após o ingresso na plataforma “Consulta SUAS”, seja por meio do preenchimento de cadastro prévio, ou por meio da conta gov.br, utilizando o

⁸⁷⁴ Lévy, 2000, p. 219.

acesso via site ou aplicativo, o cidadão é redirecionado para a página inicial (Figura 19) novamente. A partir desse momento, ele poderá optar por já iniciar a navegação pelas consultas públicas disponíveis, ou, antes, compreender do que se trata tal plataforma, acessando “Quem somos” (Figura 22). Caso clique nessa última aba, será aberta uma nova página na qual se explica, de maneira breve, sobre a consulta pública de atos normativos do SUAS.

Recomenda-se que, caso seja o primeiro acesso do cidadão na plataforma “Consulta SUAS”, ele realize uma leitura introdutória sobre o funcionamento e os objetivos da ferramenta, uma vez que isso permitirá compreender a amplitude da participação, que envolve não apenas profissionais e instituições da assistência social, mas também qualquer cidadão interessado. Além disso, será possível perceber de que forma suas contribuições acerca dos atos normativos federais do SUAS poderão ser enviadas, reconhecendo a relevância do processo participativo, transparente e democrático da consulta pública eletrônica.

Figura 22 – Página “Quem somos” da plataforma “Consulta SUAS”

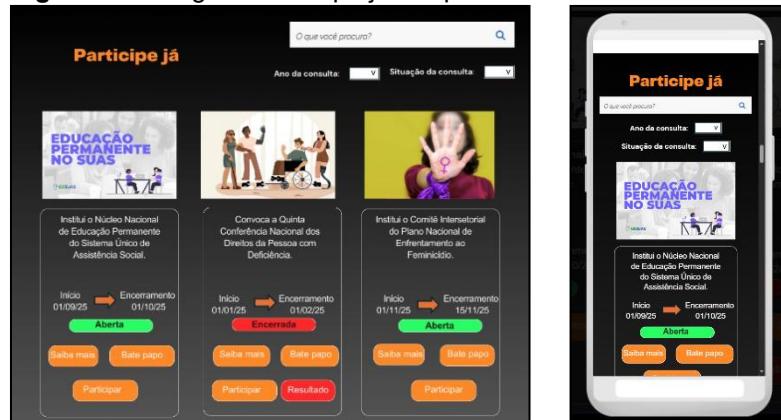


Fonte: Elaborada pela autora.

Após compreender do que se trata a plataforma “Consulta SUAS”, o cidadão estará pronto para iniciar sua participação, clicando em “Participe já”, ação que abrirá uma nova página com algumas ferramentas de acesso. Na parte superior direita o cidadão encontrará o campo “O que você procura?”, onde poderá pesquisar por tema, nome ou categoria de consulta pública de seu interesse. Um pouco mais abaixo, terá a possibilidade de filtrar por ano (a partir de 2025) e situação da consulta pública, ou seja, se ela ainda se encontra aberta, possibilitando sua participação, ou se já está na fase encerrada, em que terá acesso ao seu resultado. Nesse último caso, o cidadão poderá, inclusive, acessar o que foi incorporado ou não pela Administração Pública das sugestões enviadas.

De imediato, esses mecanismos de busca disponíveis na plataforma “Consulta SUAS”, ou seja, campo aberto para pesquisa e filtros relacionados ao ano/situação da consulta pública, facilitam, de maneira intuitiva, o acesso rápido do cidadão ao conteúdo desejado. Para além disso, apresenta-se, na sequência, as últimas edições dos atos normativos federais do SUAS, cujas informações se encontram padronizadas: nome do ato, data de início e encerramento da consulta pública, situação aberta ou encerrada – destacando este último indicativo em vermelho –, saiba mais, bate-papo e participar. Para as consultas públicas encerradas, a plataforma apresenta os resultados, ressaltando essas informações também em vermelho (Figura 23).

Figura 23 – Página “Participe já” da plataforma “Consulta SUAS”



Fonte: Elaborada pela autora.

Caso o cidadão tenha interesse em participar, por exemplo, do processo de consulta pública eletrônica da plataforma “Consulta SUAS”, referente à Educação Permanente do SUAS, ao clicar em saiba mais, será direcionado para uma nova página, que disponibilizará um vídeo explicativo, curto e didático elencando quais os principais pontos desse ato normativo. Ademais, enquanto o vídeo é reproduzido, o cidadão também poderá acompanhar a leitura de um texto complementar, exibido ao lado, que contextualiza de forma objetiva o tema abordado, facilitando a compreensão do conteúdo.

Assim, esses dois recursos informativos, em formato de vídeo e texto (Figura 24), destacam-se como um diferencial da plataforma “Consulta SUAS” em relação às demais plataformas existentes no Brasil voltadas à consulta pública de políticas públicas: a plataforma “Participa + Brasil” e a plataforma “Brasil participativo”. Ou seja, embora ambas tragam informações sobre os atos normativos, inexiste a apresentação

do conteúdo de maneira sintetizada, nem há reprodução de vídeos que facilitem a compreensão por parte do cidadão. Por essa razão, ao agir dessa forma, a plataforma “Consulta SUAS” demonstra um compromisso com a acessibilidade de informação e com o fortalecimento da participação popular.

Figura 24 – Página “saiba mais” do ato normativo federal referente à Educação Permanente no SUAS



Fonte: Elaborada pela autora.

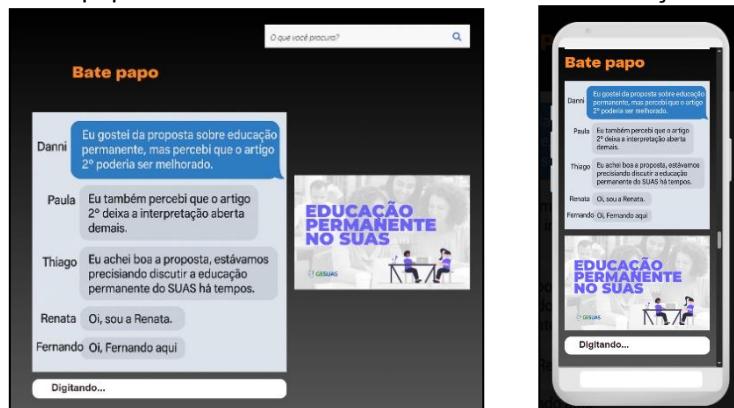
Com a assimilação do conteúdo relacionado ao ato normativo federal de seu interesse, neste caso sobre a Educação Permanente no SUAS, o cidadão poderá, ainda, optar por participar de uma sala de bate-papo (Figura 26). Nesse espaço, estarão reunidas outras pessoas que, assim como ele, desejam compartilhar ideias, conhecimentos, críticas ou sugestões. Entende-se, assim, que essa interação contribuirá para o amadurecimento da contribuição que o cidadão apresentará junto à Administração Pública.

Também não se descarta a possibilidade de inexistir pessoas na sala de bate-papo no momento que o cidadão entrar, assim como nela estarem presentes pessoas descomprometidas, disseminadoras de *fake news*, que nada contribuirão com a discussão em torno do ato normativo federal. No entanto, isso não invalida o potencial da ferramenta enquanto recurso facilitador da participação popular, justamente por ser um ambiente simples e intuitivo, que permite, inclusive, o envio de documentos complementares capazes de enriquecer o debate e fortalecer a proposta.

Essa estratégia, também ausente nas plataformas “Participa + Brasil” e “Brasil participativo”, procura, de alguma forma, se aproximar da dinâmica que ocorre com as conversas em grupos de WhatsApp, ainda que entre pessoas desconhecidas. O intuito é aproveitar a familiaridade que os cidadãos já possuem com esse tipo de

interação cotidiana, tornando o uso do bate-papo na plataforma “Consulta SUAS” mais acessível, sem causar qualquer tipo de estranhamento aos participantes (Figura 25).

Figura 25 – Sala de bate-papo do ato normativo federal referente à Educação Permanente no SUAS



Fonte: Elaborada pela autora.

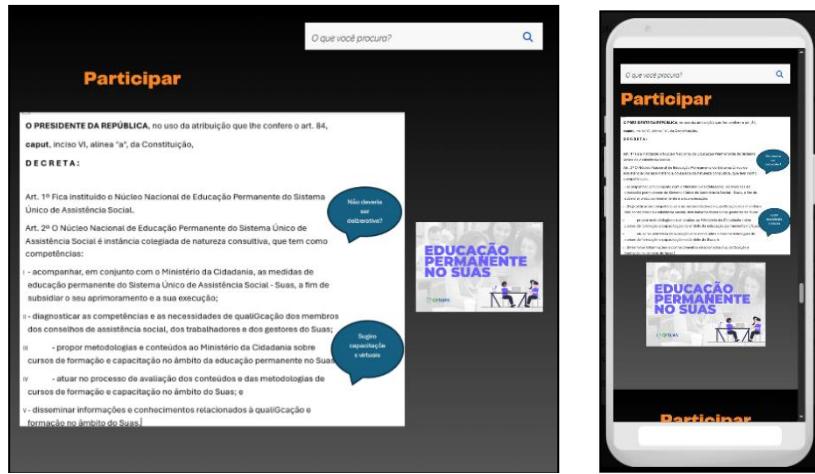
A partir dessa troca de conhecimento e considerando que o cidadão já estará preparado para iniciar sua participação na consulta pública eletrônica do ato normativo federal referente à Educação Permanente do SUAS, basta, portanto, que ele retorne à página “Participe já” (Figura 26) para registrar sua contribuição. Nesse momento, ele poderá redigir sua proposta com base nas informações assimiladas ao longo do processo.

Para garantir melhor organização do processo, ao clicar em “Participe já”, o cidadão será direcionado para uma página contendo a íntegra do ato normativo federal, neste caso do exemplo, relacionado à Educação Permanente no SUAS. Ao selecionar qualquer trecho do texto, uma caixa em formato de balão será exibida, permitindo que ele registre sua sugestão diretamente no ponto escolhido. Esse formato contribuirá, inclusive, para uma visão mais ampla e estruturada da participação, evitando que as contribuições sejam fragmentadas, já que, em muitos casos, uma poderá complementar a outra.

Nessa etapa, o cidadão poderá editar, excluir ou acrescentar contribuições a qualquer momento, desde que a consulta pública ainda esteja em aberto. Desse modo, é possível que, em um primeiro momento, determinada sugestão faça sentido, mas, posteriormente, até mesmo após alguns dias, o cidadão mude de opinião ou perceba a necessidade de complementar sua proposta, podendo assim o fazer. A

plataforma “Consulta SUAS”, conforme se observa, possibilita essa flexibilidade, pois entende que o conhecimento é construído com o tempo.⁸⁷⁵

Figura 26 – Página das contribuições do ato normativo federal referente à Educação Permanente no SUAS



Fonte: Elaborada pela autora.

Após o envio das contribuições, e considerando o cadastro prévio realizado, seja por meio do preenchimento do formulário ou por acesso à conta gov, a plataforma “Consulta SUAS” notificará o cidadão, confirmado o recebimento da proposta. Além disso, ele poderá acompanhar o andamento da sua sugestão, verificando se ela foi incorporada ou não pela Administração Pública, ou seja, sempre que tiver qualquer movimentação na consulta pública, o cidadão será notificado via e-mail. Assim, percebe-se que essa prática estimula a participação popular e respeita a transparência, alinhando-se aos fundamentos da CRFB/1988.

Encerrado o prazo para envio das contribuições, a Administração Pública tem o prazo de até 15 (quinze) dias para motivar sua decisão quanto à incorporação ou não das sugestões recebidas. Esse retorno pode ser feito de forma individualizada ou, quando houver propostas semelhantes, por meio de agrupamento em blocos, o que contribui para a celeridade do processo. Logo, ainda que algumas contribuições sejam consideradas totalmente inadequadas ou incompatíveis com o ordenamento jurídico brasileiro, todas devem receber um retorno da Administração Pública, em respeito ao caráter participativo que fundamenta a consulta pública eletrônica da LINDB.

⁸⁷⁵ Freire, 2019.

Além disso, Nemitz⁸⁷⁶ chama a atenção para o fato de que todo cidadão, em uma democracia, durante o debate público, deveria saber se do outro lado existe uma máquina ou um ser humano. Logo, a consulta pública eletrônica da LINDB, quanto aos atos normativos federais do SUAS, deve ser aberta, honesta e entre sujeitos reconhecíveis como legítimos participantes do processo democrático – ou seja, cidadãos e Administração Pública, por meio de seus agentes públicos, conscientes e responsáveis por suas ações. Quando máquinas interagem no discurso sem se identificarem como tais, e, pior ainda, quando se passam por pessoas reais, sem transparência, isso compromete a autenticidade, a confiança e a legitimidade do debate democrático. Por esse motivo, “[...] *in democratic discourse, it is important to know whether one's counterpart in discussion is a human or a machine. If machines could participate in the political discourse without being identified*”,⁸⁷⁷ isso representaria uma distorção da própria democracia. Ademais, “[...] *no law secures that we are made aware if machines enter into dialogue with us in the political context. [...] Is key to democracy, the principle of essentiality*”,⁸⁷⁸ que defende a transparência inclusive quanto a se é uma máquina ou um ser humano que se está posicionando.

Por essa razão, retomando a Figura 26, é possível perceber que, como a consulta pública referente ao ato normativo da Educação Permanente do SUAS ainda está em andamento no exemplo apresentado, o cidadão ainda não tem acesso ao resultado sobre a incorporação ou não das contribuições enviadas. Isso porque, o prazo de participação inicia-se no dia 1º de setembro de 2025 e finaliza em 1º de outubro de 2025, assim, enquanto vigente, a plataforma sinaliza em verde que a consulta está com a situação “aberta”.

A segunda consulta pública disponível na plataforma “Consulta SUAS” diz respeito, portanto, ao ato normativo envolvendo a Convocação da 5ª Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência,⁸⁷⁹ que, conforme Figura 26, já se encontra encerrada, tendo em vista que se iniciou no dia 1º de janeiro de 2025 e finalizou em 1º de fevereiro de 2025. Por isso, diferente da consulta pública sobre a Educação Permanente do SUAS (Figura 26), esta apresenta a indicação de “encerrada” destacada em vermelho, assim como o “resultado” da consulta, o que

⁸⁷⁶ Nemitz, 2018.

⁸⁷⁷ *Ibid.*, p. 11.

⁸⁷⁸ *Ibid.*, *loc. cit.*

⁸⁷⁹ 5ª Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência. Disponível em: <https://www.5cndpd.org/>. Acesso em: 14 jun. 2025.

facilita o acesso e a compreensão por parte do cidadão. Então, ao clicar em “resultado”, uma nova página será aberta, apresentando o retorno da Administração Pública em relação às contribuições recebidas durante a consulta (Figura 27).

Figura 27 – Resultado das contribuições enviadas referente ao ato normativo federal que convoca a 5^a Conferência Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência



Fonte: Elaborada pela autora.

Porém, cabe lembrar, ainda que cada consulta pública tenha suas particularidades, seja em relação ao conteúdo, ao prazo seja ao status (aberta ou encerrada), todas seguem o mesmo padrão de apresentação utilizado no exemplo da consulta sobre o ato normativo da Educação Permanente no SUAS. Considera-se importante manter essa padronização, para garantir que o cidadão consiga participar de forma intuitiva e acessível, independentemente do tema ou da fase em que a consulta pública se encontra.

Cabe lembrar, ainda, conforme Fagundes e Duarte,⁸⁸⁰ que algumas consultas públicas, devido ao grau de urgência, podem ser realizadas com prazo menor do que as demais, como é o caso da consulta pública disponível na plataforma “Consulta SUAS”, que institui o Comitê Intersetorial do Plano Nacional de Enfrentamento ao Feminicídio (Figura 26). Diferente das demais, que apresentam prazo de 30 (trinta) dias entre o início e o encerramento do envio das propostas, a consulta pública em caráter de urgência pode ter períodos mais curtos, a fim de viabilizar a conclusão do processo em tempo hábil diante da relevância e da urgência do tema.

Sendo assim, o prazo para envio das propostas na consulta pública com caráter de urgência será fixado pela Administração Pública, conforme a necessidade e a relevância do tema. Por isso, inexiste um prazo fixo e rígido, mas ele deve ser mais

⁸⁸⁰ Fagundes; Duarte, 2022.

curto do que os demais. No exemplo apresentado na Figura 26, o prazo para envio das contribuições quanto ao ato normativo que institui o Comitê Intersetorial do Plano Nacional de Enfrentamento ao Feminicídio terá início em 1º de novembro de 2025 e encerramento em 15 de novembro de 2025, ou seja, deverá se encerrar em 15 dias da abertura. Do mesmo modo, o prazo para que o cidadão seja notificado por e-mail quanto à resposta da Administração Pública acerca da incorporação ou não das sugestões enviadas, por meio de motivação, deverá ocorrer no período de até uma semana.

Como forma de avaliar se o site e o aplicativo “Consulta SUAS” estão efetivamente cumprindo os objetivos propostos pela consulta pública eletrônica da LINDB, foi disponibilizado um espaço para que o cidadão registre seu depoimento (Figura 28). Essa funcionalidade, além de incentivar a participação daqueles que acessam a plataforma pela primeira vez, também orienta a Administração Pública sobre o processo em si, possibilitando o aperfeiçoamento em prol da democracia.

Figura 28 – Depoimentos dos cidadãos acerca da plataforma “Consulta SUAS”



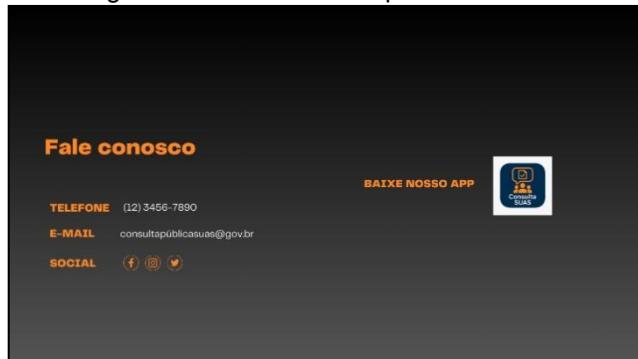
Fonte: Elaborada pela autora.

Do mesmo modo que as contribuições enviadas pelos cidadãos podem conter discurso de ódio, *fake news*, ou até desrespeito ao ordenamento jurídico brasileiro, especialmente aos preceitos constitucionais, os depoimentos registrados na plataforma “Consulta SUAS” também estão sujeitos à moderação. Sendo assim, a Administração Pública poderá deletá-los, encaminhando, para o e-mail do autor, uma justificativa com os motivos da remoção. Ademais, outros cidadãos logados na plataforma “Consulta SUAS” também poderão denunciar comentários como esses, sendo que, a partir de determinado número de denúncias (cinco, por exemplo) acerca do mesmo depoimento, ele também será bloqueado e o autor notificado por e-mail. Tal medida demonstra uma preocupação da Administração Pública em garantir que a

plataforma “Consulta SUAS” seja um espaço seguro e comprometido com os valores democráticos.

Além disso, na parte inferior do site “Consulta SUAS”, com a denominação de “Fale conosco” (Figura 29), são disponibilizados diversos canais de comunicação com o cidadão, como telefone, e-mail, redes sociais (Facebook, Instagram e Twitter), bem como o *link* para instalação do aplicativo no celular, que oferece as mesmas funcionalidades da versão *web*. Esses recursos contribuem para estreitar ainda mais a relação entre a Administração Pública e o cidadão, uma vez que há o fornecimento de informações de maneira clara, direta e acessível, sem criar obstáculos ao acesso e à participação popular.

Figura 29 – Página “Fale conosco” da plataforma “Consulta SUAS”



Fonte: Elaborada pela autora.

Nesse sentido, é importante destacar que a proposição de uma nova forma de gestão capaz de contribuir com a consolidação da cidadania participativa digital brasileira, tendo em vista a utilização da consulta pública eletrônica da LINDB na edição dos atos normativos federais do SUAS, exteriorizada por meio da plataforma “Consulta SUAS”, não tem como objetivo alcançar a perfeição, eliminar por completo a exclusão digital ou garantir a participação total dos cidadãos. Pelo contrário, a tese reconhece alguns obstáculos que estarão presentes na consulta pública eletrônica, os quais não justificam sua eliminação, e sugere formas de reduzir o impacto desses entraves no processo de participação popular.

Sendo assim, a criação da plataforma “Consulta SUAS” se justifica à medida que tanto o SUAS⁸⁸¹ quanto a PNAS⁸⁸² estabelecem, entre seus eixos norteadores, a

⁸⁸¹ **Gestão do SUAS.** Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/assistencia-social/gestao-do-suas>. Acesso em: 20 nov. 2023.

⁸⁸² Brasil, 2004.

participação popular como mecanismo de consolidação da política pública e efetivação dos programas e serviços no âmbito da assistência social. No entanto, embora o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome e a Secretaria Nacional de Assistência Social tenham centralizado a gestão dos atos normativos do SUAS em um único sistema, com a alegação de que estes estariam sujeitos à consulta pública, não se identificam, na prática, mecanismos efetivos que viabilizem a participação da população nesse processo. Diante disso, a plataforma “Consulta SUAS” emerge como uma iniciativa relevante e necessária, ao buscar preencher essa lacuna e promover o fortalecimento dos canais de escuta e deliberação coletiva na edição dos atos normativos federais do SUAS, cujos efeitos impactam diretamente sobre a vida dos cidadãos.

Desse modo, a plataforma “Consulta SUAS” apresenta determinadas semelhanças com as iniciativas já consolidadas nas plataformas “Participa + Brasil” e “Brasil Participativo”, reconhecendo-se os avanços e contribuições desses modelos previamente pensados, amadurecidos e testados por outros estudiosos e gestores públicos. Nesse sentido, não se pode desconsiderar que tais plataformas serviram como referência para o desenvolvimento e proposição da plataforma “Consulta SUAS”, seja por estarem estruturadas com base na consulta pública de atos normativos relacionados a políticas públicas de modo geral, seja por oferecerem algumas funcionalidades e diretrizes que contribuem para a ampliação da participação popular.

Por esse motivo, a forma de acesso à plataforma “Consulta SUAS”, seja por meio do preenchimento prévio de formulário, seja por meio da autenticação via conta gov.br, foi diretamente inspirada nas experiências das plataformas “Participa + Brasil” e “Brasil Participativo”, que já adotam esses mecanismos como forma de viabilizar a participação popular de maneira segura e organizada. Outra contribuição relevante extraída dessas plataformas refere-se à apresentação do que seja a consulta pública, incorporada na plataforma “Consulta SUAS” sob a denominação de “Quem somos”, com o objetivo de informar e orientar os cidadãos quanto ao propósito e ao funcionamento desse processo participativo. Além disso, ainda que com adaptações, foram considerados diversos elementos, como os filtros de busca, a estrutura visual da plataforma e o layout de exibição das consultas públicas, com destaque para o uso de imagens, identificação do nome do ato normativo, indicação das datas de início e

encerramento para envio das propostas, bem como a sinalização do status (aberto ou fechado) de cada consulta pública.

Nesse sentido, ao identificar as fragilidades presentes nas plataformas “Participa + Brasil” e “Brasil Participativo”, o desenvolvimento da plataforma “Consulta SUAS” buscou evitar a reprodução dessas limitações, optando por aperfeiçoar suas potencialidades, bem como sugerir inovações e, assim, ampliar as possibilidades de exercício efetivo da participação popular por meio da consulta pública eletrônica voltada aos atos normativos federais do SUAS. Dessa forma, alguns diferenciais importantes da plataforma “Consulta SUAS” podem ser destacados em relação às anteriores: a padronização na apresentação de todas as consultas públicas; a disponibilização de explicações complementares, tanto em forma de vídeo quanto de texto, acessíveis ao se clicar em “saiba mais”; a concentração exclusiva nos atos normativos federais da área da assistência social; a criação de uma sala de bate-papo como espaço de troca de saberes e experiências; o uso de caixas em formato de balões que favorecem uma participação mais intuitiva e a publicação dos resultados com justificativas claras e objetivas sobre as propostas acolhidas ou não pela Administração Pública. Outro elemento inovador é a possibilidade de realização de consultas públicas sumárias, pensadas para garantir agilidade sobre temáticas com caráter de urgência. Ademais, todo o site e o aplicativo foram concebidos com uma linguagem acessível e objetiva, priorizando informações diretas e a minimização de textos extensos, de modo a facilitar o manuseio e ampliar o alcance da plataforma entre diferentes perfis de cidadãos.

Por fim, ao questionar sob quais condições a utilização da consulta pública eletrônica da LINDB, na edição dos atos normativos federais do SUAS, constitui-se pressuposto para o fortalecimento da cidadania participativa digital na Administração Pública brasileira, a plataforma “Consulta SUAS” alinha-se diretamente à hipótese proposta. Isso porque, somente por meio de uma plataforma eletrônica intuitiva e acessível, que conte com um espaço aberto à participação popular, respeitando os parâmetros constitucionais do Estado Democrático de Direito, é que se conseguirá promover a transparência e o diálogo entre cidadão e Administração Pública. Portanto, entende-se que a plataforma “Consulta SUAS” contribuirá para a consolidação de uma gestão pública menos pautada em práticas patrimonialistas e mais orientada pelos princípios da sociedade em rede e da Administração Pública eletrônica. Consequentemente, espera-se que essa iniciativa fortaleça a cidadania participativa,

por meio da efetiva utilização da consulta pública eletrônica, prevista no artigo 29 da LINDB, como instrumento de democratização do processo referente aos atos normativos federais no âmbito do SUAS.

5 CONCLUSÃO

A Administração Pública brasileira passou por diversos modelos de gestão que, exceto o patrimonialismo – pautado na mistura entre os bens públicos e particulares, bem como na concentração das decisões nas mãos do Estado⁸⁸³ –, todos os demais buscavam de alguma forma aproximar Administração Pública e Sociedade.

Assim, a gestão burocrática se sustentou nos pilares da eficiência, obediência à lei e controle na atuação do Estado,⁸⁸⁴ mas, ao se colocar de maneira engessada, ao invés de estreitar a relação entre Administração Pública e sociedade, construiu um abismo entre elas. A gestão gerencial, pautada na eficiência, orientação de resultados, transparência e participação social, pouco alterou a realidade brasileira acerca da exclusão da população das decisões coletivas. Consolidada com uma nova abordagem da Administração Pública, a gestão pública social (societal) destacou a participação cidadã como fundamento para a construção de políticas públicas, incorporando princípios democráticos, inclusivos e emancipatórios presentes na CRFB/1988, mas ainda encontrou obstáculos quanto a sua efetivação. Nesse sentido, a pesquisa constatou que nenhum desses modelos de gestão foi capaz de romper com práticas baseadas em decisões hierárquicas, impostas unicamente pela Administração Pública, muitas vezes descolada da realidade da população, que, sem espaço para participação, ou por desconhecimento dos espaços existentes, se manteve apática diante das decisões afetas a sua realidade.

Desse modo, no Brasil, atualmente, assiste-se ao seguinte cenário: por um lado, constitucionalmente foram reconhecidas três formas da população participar (cidadania direta, semidireta e indireta), mas, na prática, poucos instrumentos são colocados à disposição, de modo que sua atuação interfira nas decisões da Administração Pública; por outro, a escolha de representantes não corresponde mais aos anseios sociais, uma vez que concentra as decisões novamente em um grupo de pessoas, que, eleitas democraticamente, acabam reproduzindo ações patrimonialistas.

No entanto, cabe enfatizar que não se desconsidera a importância da conquista do voto, mas acredita-se que a cidadania indireta precisa compartilhar espaço junto com a semidireta e direta. Por esse motivo, assiste-se à construção de uma

⁸⁸³ Faoro, 2001.

⁸⁸⁴ Weber; Barbosa, 1999.

Administração Pública Eletrônica, que defende, do mesmo modo que a gestão social (societal), a ampliação de espaços para participação popular, respeito à democracia, necessidade de interferência do povo nas decisões advindas da Administração Pública, sobretudo quando envolve políticas públicas, mas com um diferencial, que é a utilização de ferramentas digitais para esse exercício. Nesse contexto, conforme demonstrado nesta pesquisa, a Administração Pública Eletrônica, por meio da construção de uma sociedade em rede⁸⁸⁵, poderia constituir-se um meio capaz de romper com as práticas patrimonialistas, bem como de efetivar a cidadania participativa em diversas áreas, sobretudo no âmbito da assistência social.

Isso porque a CRFB/1988 institui a assistência social como um direito de todos, independentemente de contribuição prévia, rompendo, ao menos normativamente, com uma trajetória historicamente marcada por práticas caritativas, assistencialistas e filantrópicas. Nesse processo de ressignificação, o poder público, em articulação com a sociedade civil, elaborou e estruturou o SUAS, consolidando a PNAS em todo o território nacional. Reconheceu-se, assim, a cidadania participativa como instrumento fundamental de gestão dos serviços, programas e benefícios socioassistenciais, tendo em vista que tanto o SUAS quanto a PNAS encontram suas raízes na mobilização social expressa nas Conferências, nos movimentos organizados e nos processos de diálogo com o Estado. Por isso, não se pode tratar da assistência social sem vinculá-la diretamente à cidadania participativa.

Conforme observado na pesquisa, a CRFB/1988 e a Loas⁸⁸⁶ colocaram em foco a necessidade de rompimento de posturas caritativas em relação à assistência social, defendendo a importância de elaboração de uma política pública que organizasse os serviços e programas da área e colocasse as pessoas como sujeitos de direitos, resultando na construção do SUAS⁸⁸⁷ e da PNAS.⁸⁸⁸ Para além disso, ainda que todo esse conjunto tenha sido resultado de um processo participativo, encontrando-se, nos documentos oficiais, a menção da importância de o povo atuar nas decisões, sendo os Conselhos e as Conferências algumas das ferramentas disponíveis, a pesquisa constatou uma ausência quanto ao preenchimento desses espaços no que tange à edição dos seus atos normativos federais.

⁸⁸⁵ Castells, 2019.

⁸⁸⁶ Brasil, 1993.

⁸⁸⁷ **Gestão do SUAS.** Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/assistencia-social/gestao-do-suas>. Acesso em: 20 nov. 2023.

⁸⁸⁸ Brasil, 2004.

Desse modo, mais uma vez, tentando superar posturas patrimonialistas, de concentração de poder em um único lugar, ou seja, na Administração Pública, e consolidar uma Administração Pública Eletrônica, o MDS, por meio da SNAS, lançou o Sistema de Gestão de Atos Normativos,⁸⁸⁹ que concentrou todas as regulações do SUAS e da PNAS publicadas a partir de 2001 em uma plataforma para consulta pública.

Contudo, verificou-se, na pesquisa, que essa consulta pública está relacionada ao caráter consultivo, ou seja, a população pode consultar todos os atos normativos federais editados no âmbito da assistência social, mas sem espaço para opinar, interferir ou alterar qualquer questão com a qual se discorde. Nesse sentido, conclui-se que a construção do SUAS e da PNAS foi sustentada na cidadania participativa, assim como o direito à assistência social foi regulamentado pela CRFB/1988, de forma democrática, cidadã e protetora dos direitos fundamentais. Na prática, porém, o controle dos atos normativos federais relacionados ao SUAS e à PNAS não se mostrou aberto à participação popular, o que acabou por reforçar, mais uma vez, traços característicos da gestão patrimonialista.

Paralelo a isso, o Decreto-Lei nº 4.657/1942 – denominado Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – foi modificado pela Lei nº 13.655/2018⁸⁹⁰, introduzindo, dentre outras questões, o artigo 29, que incentivou a realização de consultas públicas em qualquer órgão ou Poder para a elaboração de atos administrativos normativos, podendo ser realizada preferencialmente de maneira eletrônica. Ocorre que essa consulta pública proposta pela LINDB é de caráter deliberativo, ou seja, caso a Administração Pública opte por realizá-la, torna-se necessário elaborar um espaço para que a população participe, utilizando-se das ferramentas digitais da sociedade em rede.

Essa consulta pública eletrônica da LINDB, no entanto, conforme evidenciado na pesquisa, apresenta quatro problemas estruturais quanto a seu texto. O primeiro deles diz respeito ao fato de a consulta pública ser tratada como uma faculdade da Administração e não como um dever. A redação do artigo utiliza o verbo “poderá”, o que implica discricionariedade do gestor público quanto à sua realização. Essa escolha legislativa fragiliza o caráter democrático do instituto, pois torna dependente

⁸⁸⁹ Gestão de Atos Normativos do SUAS. Brasília. Disponível em: https://aplicacoes.mds.gov.br/snas/regulacao/atos_normativos.php. Acesso em 17 mai. 2024.

⁸⁹⁰ Brasil, 2018d.

da vontade política de quem edita o ato normativo a abertura de um espaço de escuta e deliberação com a sociedade. Em um Estado Democrático de Direito que consagra a participação como um de seus fundamentos (art. 1º, II, da CRFB/1988) e orienta a Administração Pública pelos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (art. 37, *caput*), seria razoável esperar que, nos casos de repercussão coletiva, a consulta pública fosse tratada como obrigatória, não como uma possibilidade eventual.

Além disso, o dispositivo legal restringe sua aplicação aos atos normativos que não sejam de mera organização interna da Administração. Trata-se de uma limitação que, embora compreensível em certas situações, acaba abrindo margem para interpretações arbitrárias, uma vez que muitos atos internos impactam diretamente os usuários dos serviços públicos. Essa exclusão prévia e genérica enfraquece a possibilidade de fiscalização e influência cidadã sobre decisões administrativas que, embora formalmente internas, possuem claros efeitos externos — como é o caso de reorganizações institucionais que afetam o funcionamento de políticas públicas sensíveis, como a assistência social.

Outro ponto problemático está na menção aos “interessados”, sem definir com clareza esse conceito. A terminologia remete ao direito administrativo tradicional, sob o qual o “interessado” é aquele diretamente afetado por determinado ato, geralmente sob a ótica de um vínculo jurídico subjetivo. Contudo, o campo da participação social exige uma leitura mais ampla, que inclua não apenas os indivíduos diretamente atingidos por uma norma, mas também grupos sociais, organizações da sociedade civil, conselhos, fóruns e coletividades que integram o processo de controle e coprodução das políticas públicas. A ausência dessa distinção conceitual entre “interessado” e “participante” restringe o acesso à deliberação pública e reproduz uma lógica elitista e tecnocrática de produção normativa, distante dos ideais de inclusão e pluralismo político.

Por fim, o voto presidencial ao § 2º originalmente proposto ao art. 29 agrava essas limitações. O parágrafo vetado previa a obrigatoriedade de divulgação prévia de notas técnicas, estudos e dados que fundamentassem a proposta normativa em consulta, garantindo, às pessoas, o acesso à informação necessária para uma

participação qualificada.^{891,892} O veto, portanto, frustrou a transparência procedural, elemento essencial para que o processo de consulta pública se configure como um verdadeiro espaço de deliberação democrática, e não como um simples rito formal ou instrumento de legitimação posterior.

Logo, a pesquisa observou que, embora o artigo 29 da LINDB represente um avanço ao reconhecer o instituto da consulta pública no plano infraconstitucional, a forma como foi regulamentado, com caráter facultativo, escopo restritivo, conceito ambíguo de participante e ausência de garantias informacionais, compromete sua eficácia como mecanismo de promoção da cidadania participativa. Sua aplicação efetiva exige, portanto, uma interpretação ampliativa e conforme à CRFB/1988, capaz de superar essas lacunas e fortalecer a cidadania participativa digital na Administração Pública brasileira.

Entretanto, ainda que o artigo 29 da LINDB apresente essas limitações, a pesquisa analisou, dentre os quatorze municípios do Vale do Rio dos Sinos, a utilização ou não da consulta pública eletrônica da LINDB quanto à edição de seus atos normativo-administrativos no âmbito do SUAS. Na análise, identificou-se que Araricá, Nova Hartz, Iboti, Nova Santa Rita, Dois Irmãos, Portão, Estância Velha, Campo Bom, Sapiranga, Esteio, Sapucaia do Sul, São Leopoldo, Novo Hamburgo e Canoas⁸⁹³ não utilizaram a consulta pública da LINDB quanto à edição de seus atos normativo-administrativos. Isso indica que não foi utilizada a consulta pública eletrônica da LINDB na edição dos atos normativos do SUAS, nem na esfera federal, nem na regional (especificamente nos municípios do Vale do Rio dos Sinos).

É nesse cenário que se insere o problema desta pesquisa, cuja resposta encontrada corrobora a hipótese formulada de que, apesar de os obstáculos inerentes à utilização da Internet, destacando-se, dentre eles, a exclusão digital, é possível construir uma plataforma eletrônica intuitiva e acessível, que conte com um espaço aberto a participação popular e respeite os parâmetros constitucionais do Estado Democrático de Direito, utilizando-se das bases da consulta pública eletrônica da LINDB quanto aos atos normativos federais do SUAS.

⁸⁹¹ Marrara, 2021, p. 164.

⁸⁹² “Texto do § 2º vetado: publicação preferencialmente em meio eletrônico, das contribuições e de sua análise, juntamente com a do ato normativo”. Brasil, 2018d.

⁸⁹³ Rio Grande do Sul, 2015.

Esse contexto ficou comprovado tanto ao analisar o que o Brasil possui em termos de consulta pública no campo das políticas públicas, quanto na elaboração de uma nova plataforma capaz de promover a interação entre Estado e sociedade de forma mais horizontal, transparente e inclusiva. A partir do exame das experiências já existentes, especialmente no âmbito da assistência social e das instâncias do SUAS, foi possível identificar que a ausência de uma ferramenta tecnológica padronizada, intuitiva e orientada à cidadania limita a efetividade da consulta pública como instrumento de deliberação democrática.

A pesquisa também demonstrou que, embora o artigo 29 da LINDB apresente limitações, ele pode, e deve, ser reinterpretado à luz da CRFB/1988 e dos princípios da Administração Pública eletrônica.⁸⁹⁴ Nesse sentido, a construção de uma plataforma que viabilize consultas públicas no processo de elaboração de atos normativos federais do SUAS se mostra possível. Essa estratégia contribui para a consolidação de um modelo de gestão pública mais democrático, deliberativo e sensível às demandas sociais, rompendo com padrões tradicionais de verticalidade decisória da Administração Pública patrimonialista e promovendo a efetivação de direitos a partir do diálogo entre Estado e sociedade.

No que diz respeito a introdução das novas tecnologias na Administração Pública, se, por um lado, na década de 90, o “Governo Eletrônico”⁸⁹⁵ ganhou destaque, ao oferecer serviços a todos, sem que estes precisassem se deslocar de casa, por outro, a ausência de abertura para participação popular fez com que houvesse a introdução do denominado “Governo Digital”, tendo em vista a necessidade de uma gestão pública voltada para o exercício da cidadania participativa, com introdução de meios digitais.

Nesse sentido, a implantação do “Governo Digital”, a partir de 2015, teve como principal objetivo centralizar as decisões no cidadão, para torná-lo o eixo orientador de suas ações. Assim, mais do que digitalizar serviços, essa proposta visa promover uma Administração Pública responsável, transparente e orientada à experiência do usuário, reforçando a lógica da escuta ativa, da simplificação dos processos e da melhoria contínua na prestação dos serviços públicos. A partir dessa diretriz, diversas plataformas digitais foram desenvolvidas com o intuito de viabilizar a participação, destacando-se, para fins desta pesquisa, a plataforma “Participa + Brasil” e a “Brasil

⁸⁹⁴ Cristóvam; Saikali; Sousa, 2020.

⁸⁹⁵ Carvalho, 2020.

Participativo”, ambas concebidas para ampliar os canais de diálogo entre o Estado e a sociedade.

Ocorre que, embora ambas as plataformas se apresentem como ferramentas de consulta pública abertas à participação popular, a pesquisa constatou uma importante lacuna: nenhuma delas faz qualquer menção ao SUAS ou à PNAS. Essa ausência evidencia uma desconexão entre os instrumentos digitais de participação social e a assistência social, revelando que, apesar do avanço em direção a uma Administração Pública mais aberta, interativa e eletrônica, ainda persiste uma seletividade temática que compromete a efetividade da cidadania participativa digital. A exclusão da assistência social desses espaços reforça a urgência de se elaborar uma nova plataforma de consulta pública eletrônica para os atos normativos federais do SUAS. Tal iniciativa permitiria alinhar os instrumentos digitais de participação aos princípios constitucionais do Estado Democrático de Direito, promovendo transparência, controle social e deliberação qualificada no âmbito da assistência social.

Para além disso, a pesquisa identificou, de modo geral, obstáculos nas plataformas que podem limitar o acesso e a participação efetiva, entre os quais se destaca a ausência de padronização nas consultas públicas — fator que compromete a democratização do processo participativo e contraria a finalidade prevista no artigo 29 da LINDB. Assim, a inexistência de critérios uniformes quanto à forma de apresentação das propostas, à organização das contribuições recebidas, aos prazos para manifestação e à devolutiva aos participantes fragiliza a transparência e dificulta o controle social. Como consequência, as consultas tornam-se experiências isoladas, sem integração com o ciclo normativo nem com os princípios constitucionais que orientam a atuação da Administração Pública no Estado Democrático de Direito. Esse cenário evidencia a necessidade de reconfiguração institucional, com a criação de uma ferramenta digital que assegure procedimentos claros, acessíveis e democráticos, especialmente em áreas como a assistência social.

Por essa razão, embora não fosse objeto da pesquisa, observou-se que, entre os países da América Latina com contextos socioeconômicos semelhantes ao do Brasil – como Argentina, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, México, Panamá, Paraguai, Peru, República Dominicana e Uruguai⁸⁹⁶ –, a República Dominicana se

⁸⁹⁶ Fagundes; Duarte, 2022.

destaca por possuir o marco legal mais avançado no campo da consulta pública digital⁸⁹⁷. Isso a tornou uma das principais referências na construção das propostas apresentadas neste estudo. O objetivo dessa pesquisa para além do objeto central foi identificar elementos normativos e práticos capazes de subsidiar a formulação de diretrizes para a implementação da consulta pública eletrônica na elaboração dos atos normativos federais do SUAS no Brasil.

Sendo assim, embora a experiência da República Dominicana seja limitada no tocante à implementação tecnológica e ao fortalecimento institucional, sua tentativa de utilizar mecanismos de participação cidadã evidencia esforços no sentido de ampliar a democratização das decisões públicas, oferecendo aprendizados para o Brasil, tanto pelas estratégias normativas adotadas, quanto pelos obstáculos enfrentados em sua execução.

Nesse sentido, com base na hipótese desta tese, desenvolveu-se, por meio da plataforma Canva,⁸⁹⁸ uma proposta de site/aplicativo voltada à realização de consultas públicas eletrônicas quanto à edição dos atos normativos federais do SUAS. Considerando a realidade brasileira, especialmente o elevado índice de analfabetismo digital, tornou-se fundamental que essa ferramenta apresentasse uma interface simples e de fácil navegação, priorizando o incentivo à participação cidadã. O foco foi contribuir para o processo decisório, e não exigir um conhecimento técnico aprofundado sobre o tema em debate — ainda que seja importante assegurar uma compreensão básica por parte dos usuários antes do envio de suas contribuições. Essa abordagem visou garantir maior acessibilidade, inclusão e efetividade nos mecanismos de participação digital.

A sugestão consistiu em concentrar as principais informações sobre a consulta pública eletrônica prevista na LINDB, no contexto da elaboração dos atos normativos federais do SUAS na página inicial do site/aplicativo. Para isso, foi considerado fundamental que constassem, de forma objetiva, as referências ao Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome, bem como à Secretaria Nacional de Assistência Social, a fim de indicar a origem institucional da iniciativa e conferir maior legitimidade e credibilidade ao processo participativo. O

⁸⁹⁷ *Ibid.*

⁸⁹⁸ CANVA.

Disponível em:
https://www.canva.com/design/DAGjxoMxlOs/jk22VcMNRN6_r5nrTBAYBA/edit. Acesso em: 1 abr. 2025.

site/aplicativo foi nomeado “Consulta SUAS”, destacando-se por almejar a aproximação dos cidadãos com a Administração Pública, promovendo uma sensação de acolhida e de pertencimento àqueles que desejam participar.

Há que se considerar a semelhança entre a plataforma “Consulta SUAS” com a “Participa + Brasil” e o “Brasil Participativo”, uma vez que a pesquisa reconheceu os avanços e as contribuições desses modelos previamente concebidos, amadurecidos e testados. Nesse sentido, de um lado, não se pôde desconsiderar que tais plataformas serviram como referência para o desenvolvimento e a proposição da “Consulta SUAS”, seja por estarem estruturadas com base na consulta pública de atos normativos relacionados a políticas públicas, seja por oferecerem funcionalidades e diretrizes que contribuíram para a ampliação da participação popular.

Por outro lado, ao reconhecer as fragilidades presentes nas plataformas “Participa + Brasil” e “Brasil Participativo”, o desenvolvimento da “Consulta SUAS” procurou não apenas evitar a repetição dessas limitações, mas também potencializar os aspectos positivos já existentes e incorporar inovações capazes de fortalecer o exercício efetivo da participação popular, por meio da consulta pública eletrônica, especificamente voltada aos atos normativos federais do SUAS. Nesse processo, foram incorporados diversos diferenciais em relação às plataformas anteriores. Entre eles, destacam-se: a padronização na forma de apresentação de todas as consultas públicas; a inclusão de conteúdos explicativos, em vídeo e texto, acessíveis por meio da função “saiba mais”; o foco exclusivo na normatização federal da política de assistência social; a criação de um espaço interativo em formato de sala de bate-papo para promover a troca de saberes e experiências entre os participantes; a adoção de caixas em formato de balões, que tornam a participação mais intuitiva, e a divulgação dos resultados acompanhada de justificativas claras e objetivas sobre as sugestões aceitas ou rejeitadas pela Administração Pública. Um recurso adicional inovador foi a introdução das chamadas “consultas públicas sumárias”, destinadas a garantir respostas mais ágeis em situações de urgência. Todo o projeto, tanto do site quanto do aplicativo, foi concebido com base em uma linguagem simples e direta, evitando textos longos e priorizando a clareza, com o objetivo de facilitar o uso da plataforma e torná-la acessível a diferentes perfis de cidadãos.

Portanto, ao questionar sob quais condições a utilização da consulta pública eletrônica da LINDB, na edição dos atos normativos federais do SUAS, constitui-se pressuposto para o fortalecimento da cidadania participativa digital na Administração

Pública brasileira, a plataforma “Consulta SUAS” alinha-se diretamente à hipótese proposta. Ou seja, ela configura-se enquanto intuitiva e acessível e contempla um espaço aberto à participação popular, respeitando os parâmetros constitucionais do Estado Democrático de Direito.

Nesse contexto, acredita-se que a plataforma “Consulta SUAS” tem o potencial de contribuir significativamente para a construção de uma gestão pública menos marcada por práticas patrimonialistas e mais comprometida com os valores da sociedade em rede⁸⁹⁹ e com os fundamentos da Administração Pública eletrônica. Espera-se, assim, que esta iniciativa impulsione o fortalecimento da cidadania participativa, ao viabilizar, de forma concreta, a aplicação do artigo 29 da LINDB como instrumento democrático voltado à consulta pública eletrônica dos atos normativos federais no âmbito do SUAS.

Por fim, é essencial ressaltar que a proposta de uma nova abordagem de gestão, voltada à consolidação da cidadania participativa digital no Brasil — por meio da utilização da consulta pública eletrônica prevista na LINDB, aplicada à edição dos atos normativos federais do SUAS e concretizada na plataforma “Consulta SUAS” — pretende contribuir a respeito de tema tão complexo, sem a pretensão de encontrar solução. Ao contrário, esta pesquisa reconheceu os desafios e limitações inerentes ao processo participativo digital, compreendendo que tais dificuldades não devem servir de argumento para inviabilizar a consulta pública eletrônica. Em vez disso, buscou-se apresentar caminhos possíveis para mitigar esses obstáculos, promovendo um ambiente mais acessível e inclusivo à participação popular.

⁸⁹⁹ Castells, 2019.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA. Consulta Pública nº 1.307, de 24/01/2024 - Proposta alteração da monografia M47 - MALALEUCA ALTERNIFOLIA da Relação de Ingredientes Ativos de Agrotóxicos. **Participa + Brasil**, Brasília, 31 jan. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/participamaisbrasil/consulta-publica-n-1307-de-24-01-2024-proposta-alteracao-da-monografia-m47-malaleuca-alternifolia-da-relacao-de-ingredientes-ativos-de-agrotoxicos>. Acesso em: 30 mar. 2025.

AMVARS agora é Amvag, Associação dos Municípios do Vale Germânico. **Jornal Dois Irmãos**, [S. I.], 14 mar. 2023. Disponível em: <https://jornaldoisirmaos.com.br/noticia/14032023-amvars-agora-e-amvag-associacao-dos-municipios-do-vale-germanico>. Acesso em: 2 set. 2024.

ARISTÓTELES. **Política**. São Paulo: Martin Claret, 2007.

ASSEMBLEIA do Consinos define quantidade de projetos de consulta popular. **Universidade Feevale**, [S.I.], 2023. Disponível em: <https://www.feevale.br/acontece/noticias/assembleia-do-consinos-define-quantidade-de-projetos-da-consulta-popular>. Acesso em: 2 set. 2024.

BALBE, Ronald da Silva. Uso de tecnologias de informação e comunicação na gestão pública: exemplos no governo federal. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 61, n. 2, p. 189-209, abr./jun. 2010. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/45>. Acesso em: 30 mar. 2025.

BAPTISTA, Patrícia; ANTOUN, Leonardo. Governo Digital: política pública, normas e arranjos institucionais no regime federativo brasileiro: a edição da Lei Federal nº 14.129/2021 e o desenvolvimento da Política Nacional de Governo Digital. **Revista da Faculdade de Direito da UERJ**, Rio de Janeiro, n. 41, 2022, p. 2. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/rfduerj/article/view/70724>. Acesso em: 30 mar 2025.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social**: fundamentos e história. São Paulo: Cortez, 2011.

BITENCOURT, Caroline Müller; LEAL, Rogério Gesta. Participação democrática e a necessidade de consulta pública quando da elaboração legislativa para configuração das políticas públicas: um olhar sobre as vantagens da democracia deliberativa. In: MAFFINI, Rafael; RAMOS, Rafael. **Nova LINDB**: proteção da confiança, consensualidade, participação democrática e precedentes administrativos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021. p. 123-154.

BOBBIO, Norberto. **Estudos sobre Hegel direito, sociedade civil, Estado**. 2 ed. São Paulo: Unesp, 1991.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**. 7 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. 5.ed. Brasília: UNB, 2004.

BORGES, Ana Paula Dutra. Processo Administrativo e Participação Popular: consulta pública, audiência pública e conselhos de gestão de políticas públicas. **Revista Direito e realidade**, Campinas, v. 2, n. 1, 1-15, 2013, p. 10. Disponível em: <https://revistas.fucamp.edu.br/index.php/direito-realidade/article/view/362>. Acesso em: 30 mar. 2025.

BOSCHETTI, Ivanete. As Forças de Apoio e Oposição à Primeira Proposta de Regulamentação da Assistência Social no Brasil. In: UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA. **Cadernos do Universidade de Brasília** – UnB: CEAM, NEPPoS, Conflitos de Interesses e a Regulamentação da Política de Assistência Social. Brasília: UnB, 2002. p. 48-79.

BRASIL [Constituição (1824)]. Constituição Política do Império do Brazil de 1824. In: BRASIL. **Coleção Leis do Império**. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1886. v. 7, p. 1-116. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm. Acesso em: 21 ago. 2023.

BRASIL [Constituição (1891)]. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891. **Diário Oficial da União**: Rio de Janeiro, 24 fev. 1891. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm. Acesso em: 21 ago. 2023.

BRASIL [Constituição (1934)]. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1934. **Diário Oficial da União**: Rio de Janeiro, 16 abr. 1934. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 21 ago. 2023.

BRASIL. Lei nº 284, de 28 de outubro de 1936. Reajusta os quadros e os vencimentos do funcionalismo público civil da União e estabelece diversas providências. **Diário Oficial da União**: Rio de Janeiro, 30 out, 1936. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1930-1949/l284.htm. Acesso em: 21 ago. 2023.

BRASIL [Constituição (1937)]. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1937. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 10 nov. 1937. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 21 ago. 2023.

BRASIL. Decreto-lei nº 579, de 30 de julho de 1938. Organiza o Departamento Administrativo do Serviço Público, reorganiza as Comissões de Eficiência dos Ministérios e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Rio de Janeiro, 30 jul. 1938. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/del0579.htm#:~:text=DECRETO%2DLEI%20No%20579,30%20DE%20JULHO%20DE%201938.&text=Organiza%20o%20Departamento%20Administrativo%20do,Minist%C3%A9rios%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A1ncias. Acesso em: 21 ago. 2023.

BRASIL. Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942. Dispõe sobre a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Com redação dada pela Lei nº 12.376 de 30 de dezembro de 2010. **Diário Oficial da União**: Rio de Janeiro, Seção 1, p. 1, 9

set. 1942. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657.htm. Acesso em: 12 jan. 2023.

BRASIL [Constituição (1946)]. Constituição dos Estados Unidos do Brasil. **Diário Oficial da União**: Rio de Janeiro, 18 set. 1946. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constitucacao/constitucacao46.htm. Acesso em: 21 ago. 2023.

BRASIL (Constituição [1967]). Constituição da República Federativa do Brasil de 1967. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, Seção 1, p. 1, 24 jan. 1967a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constitucacao/constitucacao67.htm. Acesso em: 21 ago. 2023.

BRASIL. Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Brasília, Seção 1, 27 fev. 1967b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm. Acesso em: 21 ago. 2023.

BRASIL [Constituição (1967)]. Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro de 1969. Edita o novo texto da Constituição Federal de 24 de janeiro de 1967. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, Seção 1, p. 8865, 20 out. 1969. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constitucacao/Emendas/Emc_anterior1988/emc01-69.htm. Acesso em: 21 ago. 2023.

BRASIL [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, Seção 1, p. 1, 5 out. 1988a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constitucacao/constitucacao.htm. Acesso em: 18 jul. 2023.

BRASIL. Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Mare, 1995a.

BRASIL [Constituição (1988)]. Projeto de Emenda Constitucional n.173, de 23 de agosto de 1995. Modifica o capítulo da Administração Pública, acrescenta normas as Disposições Constitucionais Gerais e estabelece normas de transição. Autor Poder Executivo. Transformada na Emenda Constitucional 19/1998. **Câmara dos Deputados**, Brasília, 23 ago. 1995b. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=169506>. Acesso em: 5 set. 2023.

BRASIL. Resolução nº 204, de 4 de dezembro de 1997. Dispõe sobre a Norma Operacional Básica. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 8 dez. 1997. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/176bUBy-Z-jtz__sazOYTaFSd5bm6FK7B/view. Acesso em: 20 nov. 2023.

BRASIL [Constituição (1988)]. Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da**

União: Seção 1, p. 1, 5 jun. 1998a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm. Acesso em: 5 set. 2023.

BRASIL. Resolução nº 207, de 16 de dezembro de 1998. Dispõe sobre a Norma Operacional Básica. **Diário Oficial da União:** Brasília, DF, 18 dez. 1998b. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1y3wJCPrxkzftuGrdLRt4cNY2U5wPhxKH/view>. Acesso em: 20 nov. 2023.

BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. **Diário Oficial da União:** Brasília, DF, Seção 1, p. 1 fev. 1999. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm. Acesso em: 1 fev. 2023.

BRASIL. Decreto presidencial de 3 de abril de 2000. **Diário Oficial da União:** Brasília, DF, Seção 1, p. 4, 4 abr. 2000a. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret_sn/2000/decreto-49405-3-abril-2000-597306-norma-pe.html. Acesso em: 5 dez. 2024.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. **Diário Oficial da União:** Brasília, DF, p. 1, 5 maio 2000b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 5 dez. 2024.

BRASIL. Portaria da Casa Civil nº 23, de 12 de maio de 2000. **Diário Oficial da União:** Brasília, DF, 23 maio 2000c. Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/estrategia-de-governanca-digital/do-eletronico-ao-digital>. Acesso em: 28 fev. 2025.

BRASIL. Decreto 18 de outubro de 2000. **Diário Oficial da União:** Brasília, DF, p. 3, 19 out. 2000d. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/dnn/dnn9067.htm. Acesso em: 5 dez. 2024.

BRASIL. Ministério da Assistência Social. Conselho Nacional de Assistência Social. **Relatório da IV Conferência Nacional de Assistência Social.** Brasília: [s. n.], 2003. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/conferencias/Assistencia_social_IV/relatorio_regulamento_deliberacoes_4_conferencia_assistencia_social.pdf. Acesso em: 20 nov. 2023.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004. Dispõe sobre a Política Nacional de Assistência Social. **Diário Oficial da União:** Brasília, DF, Seção 1, 26 out. 2004. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/assistencia_social/resolucoes/2004/Resolucao%20CNAS%20no%20145-%20de%2015%20de%20outubro%20de%202004.pdf. Acesso em: 20 nov. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução nº 130, de 15 de julho de 2005. Dispõe sobre a Norma Operacional Básica. **Diário Oficial da União:** Brasília, DF, 25 jul. 2005. Disponível em: <https://www.mpac.mp.br/wp-content/uploads/Norma-Operacional-Basica-SUAS-1.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2023.

BRASIL. Resolução nº 269, de 13 de dezembro de 2006. Dispõe sobre a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 26 dez. 2006. Disponível em <https://www.social.go.gov.br/files/arquivos-migrados/54ea65997b6c44c14aa59c27bc4946a1.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Súmula vinculante nº 13, de 29 de agosto de 2008. A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal. **Diário Oficial da União**: Brasília, Seção 1, p. 1, 29 ago. 2008. Disponível em: http://www.recuroshumanos.sp.gov.br/sumula_13/sumula_13.pdf. Acesso em: 28 jul. 2023.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Orientações Técnicas**: Centro de Referência de Assistência Social- CRAS. Brasília, DF: MDS, 2009. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Cadernos/orientacoes_Cras.pdf. Acesso em: 1 fev. 2024.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Capacitação do SUAS**. Brasília, DF: MDS, 2011a.

BRASIL. Lei nº 12.394, de 4 de março de 2011. Confere ao município de São Leopoldo, no Estado do Rio Grande do Sul, o título de berço da colonização alemã no Brasil. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, Seção 1, p. 1, 4 mar. 2011b. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2011/lei-12394-4-marco-2011-610278-norma-pl.html>. Acesso em: 2 set. 2024.

BRASIL. Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, Seção 1, p. 7 jul. 2011c. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12435.htm. Acesso em: 20 nov. 2023.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução nº 17, de 20 de junho de 2011. Ratificar a equipe de referência definida pela Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social – NOB-RH/SUAS e Reconhecer as categorias profissionais de nível superior para atender as especificidades dos serviços socioassistenciais e das funções essenciais de gestão do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 21 jun. 2011d. Disponível em: <https://blog.mds.gov.br/redesuas/resolucao-no-17-de-20-de-junho-de-2011/>. Acesso em: 20 nov. 2023.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Dispõe sobre o acesso à informação. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, Seção 1, p. 18 nov. 2011e.

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 20 set. 2023.

BRASIL. Resolução nº 33, de 12 de dezembro de 2012. Dispõe sobre a Norma Operacional Básica. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, 3 jan. 2013. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/public/NOBSUAS_2012.pdf. Acesso em: 20 nov. 2023.

BRASIL. Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014. Dispõe sobre princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil. **Diário Oficial da União**: Brasília DF, Seção 1, p. 1, 24 abr. 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l12965.htm. Acesso em: 9 out. 2023.

BRASIL. Decreto nº 8.638, de 15 de janeiro de 2016. Revogado pelo decreto nº 10.332 de 28 de abril de 2020. **Diário Oficial da União**: Brasília DF, Seção 1, p. 1, 18 jan. 2016a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8638.htm. Acesso em: 9 out. 2023.

BRASIL. Decreto 8.777, de 11 de maio de 2016b. Institui a Política de Dados Abertos do Poder Executivo federal. **Diário Oficial da União**: Brasília DF, Seção 1, p. 21, 12 maio 2016b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8777.htm. Acesso em: 9 out. 2023.

BRASIL. Decreto 8.936, de 19 de dezembro de 2016. Institui a Plataforma de Cidadania Digital e dispõe sobre a oferta dos serviços públicos digitais, no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. **Diário Oficial da União**: Brasília DF, Seção 1, p. 7, 20 dez. 2016c. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8936.htm. Acesso em: 9 out. 2023.

BRASIL. Senado. Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania **Parecer nº, de 2016**. Da, em decisão terminativa, sobre o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 349, de 2015, do Senador Antonio Anastasia, que inclui, na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e aplicação do direito público. Relatora: Senadora Simone Tebet. Brasília: Senado, 2016d. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=4407681&disposition=inline> Acesso em: 1 abr. 2025.

BRASIL. Lei nº 13.444, de 11 de maio de 2017. Dispõe sobre a Identificação Civil Nacional (ICN). **Diário Oficial da União**: Brasília DF, Seção 1, p. 2, 12 maio 2017a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13444.htm. Acesso em: 18 out. 2023.

BRASIL. Decreto nº 9.191, de 1º de novembro de 2017. Estabelece as normas e as diretrizes para elaboração, redação, alteração, consolidação e encaminhamento de propostas de atos normativos ao Presidente da República pelos Ministros de Estado. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, Seção 1, p. 16, 3 nov. 2017b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9191.htm. Acesso em: 1º fev. 2023.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC).

Estratégia Brasileira de Transformação Digital: E-digital. Brasília: MCTIC, 2018a.

Disponível em: <https://www.gov.br/mcti/pt-br/centrais-de-conteudo/comunicados-mcti/estrategia-digital-brasileira/estrategiadigital.pdf>. Acesso em: 2 maio 2019.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP). **Transição de Governo 2018-2019:** Informações Estratégicas. Brasília: MP, 2018b. Disponível em: <https://informacoessmunicipais.com.br/wp-content/uploads/2022/07/5593D5F6-D7EA-A912-FB6A555527CC79CD02122018094701.pdf>. Acesso em: 27 maio 2019.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **ODS** – Metas Nacionais dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Brasília: Ipea, 2018c.

BRASIL. Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018. Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. **Diário Oficial da União:** Brasília, DF, Seção 1, p. 1, 26 abr. 2018d. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/lei/l13655.htm. Acesso em: 3 jan. 2023.

BRASIL. Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). **Diário Oficial da União:** Brasília DF, Seção 1, p. 59, 15 ago. 2018e. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/lei/l13709.htm. Acesso em: 9 out. 2023.

BRASIL. Lei nº 13.726, de 8 de outubro de 2018. Racionaliza atos e procedimentos administrativos dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e institui o “Selo de Desburocratização e Simplificação”. **Diário Oficial da União:** Brasília, DF, Seção 1, 9 out. 2018f. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13726.htm. Acesso em: 21 ago. 2023.

BRASIL. Lei nº 13.853, de 8 de julho de 2019. Altera a Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018, para dispor sobre a proteção de dados pessoais e para criar a Autoridade Nacional de Proteção de Dados; e dá outras providências **Diário Oficial da União:** Brasília DF, Seção 1, p. 1, 9 jul. 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13853.htm. Acesso em: 9 out. 2023.

BRASIL. Decreto nº 10.332, de 28 de abril de 2020. Dispõe sobre a Estratégia de Governo Digital para o período de 2020 a 2022, no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências. **Diário Oficial da União:** Brasília DF, Seção 1, p. 6, 29 abr. 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Decreto/D10332.htm#art14. Acesso em: 9 out. 2023.

BRASIL. Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021. Dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública e altera a Lei nº 7.116, de 29 de agosto de 1983, a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação), a Lei nº 12.682, de 9 de julho de 2012, e a Lei nº

13.460, de 26 de junho de 2017. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, Seção 1, p. 3, 30 mar. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14129.htm. Acesso em: 21 ago. 2023.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. Consulta Pública do Regimento Interno da 13ª Conferência Nacional de Assistência Social. **Participa + Brasil**, Brasília, 30 out. 2023a. Disponível em: <https://www.gov.br/participamaisbrasil/consulta-publica-do-regimento-interno-da-13-conferencia-nacional-de-assistencia-social>. Acesso em: 30 mar. 2025.

BRASIL. Ministério das Comunicações. Calendário de flexibilização e dispensa da obrigação de retransmitir A Voz do Brasil 2024. **Participa + Brasil**, Brasília, 27 dez. 2023b. Disponível em: <https://www.gov.br/participamaisbrasil/calendario-de-flexibilizacao-e-dispensa-da-obrigacao-de-retransmitir-quot;a-voz-do-brasil-quot;-20241>. Acesso em: 30 mar. 2025.

BRASIL. G20 Social Participativo. **Brasil Participativo**, Brasília, 1º ago. 2024a. Disponível em: <https://brasilparticipativo.presidencia.gov.br/processes/G20>. Acesso em: 30 mar. 2025.

BRASIL. Secretaria Nacional de Planejamento. Que Brasil queremos nos próximos 25 anos? **Brasil Participativo**, Brasília, 8 ago. 2024b. Disponível em: <https://brasilparticipativo.presidencia.gov.br/processes/participabrasil2050/f/609/>. Acesso em: 30 mar. 2025.

BRASIL. Ministério da Igualdade Racial Secretaria de Gestão do Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial. Programa Rotas Negras. **Brasil Participativo**, Brasília, 16 set. 2024c. Disponível em: <https://brasilparticipativo.presidencia.gov.br/processes/consultapublicarotasnegras>. Acesso em: 30 mar. 2025.

BRASIL Lei nº 14.914, de 3 de julho de 2024. Institui a Política Nacional de Assistência Estudantil (PNAES). **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, p. 5, 4 jul. 2024d. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2024/lei-14914-3-julho-2024-795887-norma-pl.html>. Acesso em: 30 mar. 2025.

BRASIL. Decreto nº 12.198, de 24 de setembro de 2024. **Diário Oficial da União**: Brasília, DF, p. 13, 25 set. 2024e. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2024/Decreto/D12198.htm#art9. Acesso em: 5 dez. 2024.

BRASIL. Secretaria Nacional de Planejamento. O que é a Estratégia Brasil 2050? **Brasil Participativo**, Brasília, 2025. Disponível em: <https://brasilparticipativo.presidencia.gov.br/processes/participabrasil2050/f/609/>. Acesso em: 30 mar. 2025.

BREGA, José Fernando Ferreira. **Governo Eletrônico e Direito Administrativo**. 2012. 336 f. Tese (Doutorado em Direito) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012, p. 50. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-06062013->

154559/publico/TESE_FINAL_Jose_Fernando_Ferreira_Brega.pdf. Acesso em: 30 mar. 2025.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

CALDEIRA, Jorge. **A nação mercantilista**. São Paulo: Ed. 34, 1999, p. 7.

CAMPO BOM. Lei nº 4.826, de 11 de setembro de 2018. **Leis Municipais**, [S. l.], 18 set. 2019. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/rs/c/campo-bom/lei-ordinaria/2018/483/4826/lei-ordinaria-n-4826-2018-dispoe-sobre-o-sistema-unico-de-assistencia-social-suas-do-municipio?q=%22Plano+Municipal+de+Assist%C3%A3ncia+Social%22>. Acesso em: 3 set. 2024.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. Coimbra: Almedina, 2003.

CARACTERIZAÇÃO da bacia hidrográfica do Rio dos Sinos. **Comitê Sinos**, São Leopoldo, [2000]. Disponível em: <https://www.comitesinos.com.br/caracterizacao>. Acesso em: 2 set. 2024.

CARDOSO, Fernando Henrique. Reforma do Estado. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter. **Reforma do Estado e Administração Pública gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006. p. 15-20.

CARVALHO, José Murilo de. **Os bestializados**: o Rio de Janeiro e a república que não foi. São Paulo: Companhia das Letras, 1987, p. 140.

CARVALHO, Lucas Borges de. Governo digital e direito administrativo: entre a burocracia, a confiança e a inovação. **Revista Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 279, n. 3, p. 115-148, set./dez. 2020. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/82959>. Acesso em: 20 mar. 2025.

CASTELLS, Manuel. **La era de la información**. El poder de la identidade. Madrid: Alianza Editorial, 2003. v. 2.

CASTELLS, Manuel. **Redes de indignação e esperança**: movimentos sociais na era da internet. 2. ed., rev. e atual. São Paulo: Zahar, 2017.

CASTELLS, Manuel. **Ruptura**: a crise da democracia liberal. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. 20. ed., rev. e atual. São Paulo: Paz e Terra, 2019.

CLÉVE, Clémerson Merlin. **Atividade legislativa do poder executivo**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

COMISSÕES Intergestores. **Gov.BR**., Brasília, [202-?]. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/assistencia-social/gestao-dos-suas/comissoes-intergestores-1>. Acesso em: 20 nov. 2023.

CONFERÊNCIAS de Assistência Social. **Gov.BR.**, Brasília, 5 dez. 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/suas/participacao-social/conferencias-de-assistencia-social>. Acesso em: 22 jan. 2024.

CORREIA, Maria Valéria Costa. Controle Social. In: PEREIRA, Isabel Brasil; LIMA, Júlio César França (org.). **Dicionário de Educação Profissional em Saúde**. 2.ed. rev. ampl. Rio de Janeiro: EPSJV, 2008. p. 63-72. Disponível em: https://www.epsjv.fiocruz.br/upload/d/Controle_Social_-_rec.pdf. Acesso em: 22 jan. 2024.

CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. O Estado Democrático de Direito como princípio constitucional estruturante do Direito Administrativo: uma análise a partir do paradigma emergente da Administração Pública Democrática. **Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública**, Curitiba, v. 2, n. 2, p. 145-167, jul./dez. 2016. Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/rdagp/article/view/1302>. Acesso em: 30 mar. 2025.

CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; SAIKALI, Lucas Bossoni; SOUSA, Thanderson Pereira de. Governo Digital na Implementação de Serviços Públicos para a Concretização de Direitos Sociais no Brasil. **Revista Seqüência**, Florianópolis, n. 84, p. 209-242, abr. 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/seq/a/f9mk84ktBCQJFzc87BnYgZv/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 20 mar. 2025.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: MATO, Daniel (coord.), **Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: Universidad Central de Venezuela, 2004. p. 95-110.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O que é participação política**. 8. ed. São Paulo: Abril, 1983.

DEMO, Pedro. **Participação é conquista**: noções de política social participativa. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

DI FELICE, Massimo. **La cittadinanza digitale**: la crise dell'idea occidentale di democrazia e la partecipazione nelle reti digitali. Milan: Meltemi, 2019.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Participação popular na Administração Pública. **Revista Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 191, p. 26-39, jan./mar. 1993. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/45639>. Acesso em: 30 mar. 2025.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Discricionariedade administrativa na constituição de 1988**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2012

DIMENSTEIN, Gilberto. **A república dos padrinhos**: chantagem e corrupção em Brasília. 6 ed. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1988.

DINIZ, Maria Helena. **Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro Interpretada**. 20. ed. São Paulo: SaraivaJur, 2024.

DJEFFAL, Christian. **AI, Democracy and the law.** In: SUDMANN, Andreas (org.). The democratization of artificial intelligence. Net politics in the era of learning algorithms. Bielefeld: transcript, 2019, p. 255-283. Disponível em: <https://www.degruyterbrill.com/document/doi/10.1515/9783839447192-016/html?srsltid=AfmBOopUOqMp32T4bVqjWfZvDWTQOKSzSxyRrM5VW9k5Mp1V2oxKQV2>. Acesso em: 14 jun. 2025.

DO ELETRÔNICO ao digital. **Gov. BR**, Brasília, 25 nov. 2019a. Disponível em: <https://www.Governodigital.gov.br/EGD/historico-1/historico>. Acesso em: 20 maio 2019.

DOIS IRMÃOS. **Plano Municipal de Assistência Social**. Gestão 2022-2025. Dois Irmãos: PMF, 2022. Disponível em: <https://doisirmaos.atende.net/cidadao/pagina/conselho-de-assistencia-social-cmas>. Acesso em: 3 set. 2024.

ESTEIO. Lei nº 8.207, de 27 de julho de 2022. Dispõe sobre o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no âmbito do município de Esteio. **Leis Municipais**, [S. I.], 1 ago. 2022. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/e/esteio/lei-ordinaria/2022/821/8207/lei-ordinaria-n-8207-2022-dispoe-sobre-o-sistema-unico-de-assistencia-social-suas-no-ambito-do-municipio-de-esteio-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 3 set. 2024.

ESTEVÃO, Ana Maria Ramos. **O que é serviço social**. 3. ed. São Paulo: Brasiliense, 1985.

FAGUNDES, Gabriel Lima Miranda Gonçalves; DUARTE, Luciana Gaspar Melquiades. As consultas públicas enquanto mecanismo de legitimação dos Atos Administrativos Normativos. **Revista Opinião Jurídica**, Fortaleza, ano 20, n. 34, 1-29, 2022. Disponível em: <https://periodicos.unicchristus.edu.br/opiniaojuridica/article/view/4021>. Acesso em: 30 mar. 2025.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. 3 ed. São Paulo: Globo, 2001.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. 13. ed. São Paulo: USP, 2008.

FERNANDES, Doris Rejane. **Vale do Sinos/RS**: projetos estatais e territorialidade. [S. I.: s. n.], [200-?]. Disponível em: <https://www2.faccat.br/portal/sites/default/files/VALE%20DO%20SINOS%20PROJETOS%20ESTATAIS%20E%20TERR.pdf>. Acesso em: 2 set. 2024.

FLORIDI, Luciano. **The onlife manifesto**: being Human in a Hyperconnected Era. [S. I.]: Springer, 2014.

FREIRE, Paulo. **Conscientização**: teoria e prática da libertação – uma introdução ao pensamento de Paulo Freire. 3. ed. São Paulo: Moraes, 1980.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia**: saberes necessários à prática educativa. 21. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia do oprimido**. 43. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

FREIRE, Paulo; HORTON, Myles. **O caminho se faz caminhando: conversas sobre educação e mudança social**. 2. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2003.

FREITAS, Juarez; TEIXEIRA, Anderson Vichinkeski. Democracia Digital e Avaliação Continuada de Políticas Públicas. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**. Belo Horizonte, n. 119, p. 227-252, jul./dez. 2019. Disponível em: <https://pos.direito.ufmg.br/rbep/index.php/rbep/article/view/715>. Acesso em: 30 mar. 2025.

FROSINI, Vittorio. **L'uomo artificiale**. Etica e diritto nell'era planetária. Milano: Spirali, 1986.

GARCÍA MACHO, Ricardo. El derecho a la información, la publicidad y transparencia en las relaciones entre la administración el ciudadano y el público. In: GARCÍA MACHO, Ricardo (ed.). **Derecho administrativo de la información y administración transparente**. Madrid: Marcial Pons, 2010. p. 503-505.

GESTÃO do SUAS. **Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome**, Brasília, [202-?]. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/assistencia-social/gestao-do-suas>. Acesso em: 20 nov. 2023.

GIANEZINI, Kelly; BARRETO, Letícia; VIEIRA, Reginaldo de Souza. Políticas públicas e seu processo de criação: apontamentos introdutórios. In: COSTA, Marli M. Moares da; RODRIGUES, Hugo Thamir (org.). **Direito & Políticas Públicas**. Curitiba: Multideia, 2015. p. 162-174.

GOHN, Maria da Glória Marcondes. **O protagonismo da sociedade civil: movimentos sociais, ONGs e redes solidárias**. São Paulo: Cortez, 2005.

GOMES, Maria Gabrielle Soares; BEZERRA, João Paulo Rodrigues Bezerra; MEDEIROS, Marcos Fernando Machado de; OLIVEIRA, Karoline de. Transformação digital, governo digital e governança digital aplicados no âmbito público- uma revisão sistemática. **Revista Inovação Tecnológica**, São Paulo, v. 12, n. 1, p. 17-34, jan./jun. 2022. Disponível em: <https://www.rit.openjournalsolutions.com.br/index.php/rit/article/view/64>. Acesso em: 20 mar. 2025.

GOMES, Wilson. **Democracia Digital: que democracia?** In: MIGUEL, Luís Felipe; BIROLI, Flávia (ed.). Mídia, representação e democracia. São Paulo: Hucitec: 2010. p. 241-259. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/253584902_DEMOCRACIA_DIGITAL_QU_E_DEMOCRACIA. Acesso em: 28 fev. 2025.

GOMES, Wilson. **A democracia no mundo digital**: histórias, problemas e temas. São Paulo: Sesc, 2018.

GRANJEIRO, J. Wilson; CASTRO, Róbison Gonçalves de. **Administração pública**. 4. ed. Brasília: Vest-Con Editora, 1998.

GUERRA, Júnia Fátima do Carmo; TEODÓSIO, Armindo dos Santos de Sousa. Gestão Pública Societal e Gestão Social: análise de aproximações e distanciamentos na práxis de uma Política Pública. **Revista Pensamento & Realidade**, São Paulo, Ano XV, v. 27, n. 2, p. 5-20, 2012. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/pensamentorealidade/article/view/12645/9209>. Acesso em: 20 mar. 2025

GUTIÉRREZ, Rubén Martínez. **Administración pública electrónica**. Pamplona: Thomson Reuters, 2009.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia: entre facticidade e validade**. Tradução Flávio Beno Siebeneicher. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. v. 1.

HABERMAS, Jürgen. **Teoria do agir comunicativo**: racionalidade da ação e racionalização social. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2021.

HEINEN, Juliano. A formação do consensus a partir das bases normativas do art. 29 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. In: MAFFINI, Rafael; RAMOS, Rafael. **Nova LINDB**: proteção da confiança, consensualidade, participação democrática e precedentes administrativos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021. p. 109-122.

HESSEL, Stéphane. **¡Indignaos!**: un alegato contra la indiferencia y a favor de la insurrección pacífica. Barcelona: Destino, 2011.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 27. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

IVOTI. Lei nº 1.576, de 27 de janeiro de 1999. Cria o Conselho Municipal de Assistência Social - Comas e o Fundo Municipal de Assistência Social - FMAS. **Prefeitura Municipal**, Ivoti, 2014. Disponível em: <https://ivoti.mentor.metaway.com.br/paginas/visualizar.html>. Acesso em: 30 mar. 2025.

JACOBI, Pedro. **Políticas sociais e ampliação da cidadania**. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2002.

JUSTEN FILHO, Marçal. Art. 20 da LIND- dever de transparência, concretude e proporcionalidade nas decisões públicas. **Revista De Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, p. 13-41, nov. 2018. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/77648/74311>. Acesso em: 20 mar. 2025.

KEINERT, Tania Margarete Mezzomo. **Administração pública no Brasil**: crises e mudanças de paradigmas. São Paulo: Annablume, 2000.

KETTL, Donald F. A revolução global: reforma da administração do setor público. In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter. **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. 2006. p. 75-122.

LEAL, Rogério Gesta. Administração pública e Constituição no Brasil: uma revisão necessária. **Revista da EMERJ**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 24, p. 329-348, 2003. Disponível em: https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista24/revista24_329.pdf. Acesso em: 30 mar 2025.

LEAL, Victor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**: o município e o regime representativo no Brasil. 7. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

LÉVY, Pierre. **Cibercultura**. 3. ed. São Paulo: Ed. 34, 2010.

LIMBERGER, Têmis. **Atos da administração lesivos ao patrimônio público**: os princípios constitucionais da legalidade e moralidade. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.

LIMBERGER, Têmis. El planteamiento de la ciberciudadanía en la doctrina de Pérez Luño y su desarrollo en la cibertransparencia. In: PÉREZ LUÑO, Antonio-Enrique; CARRERAS, Francesc de; LIMBERGER, Têmis; GONZÁLEZ-TABLAS SASTRE, Rafael. **Construcción Europea y Teledemocracia**. Madrid: Fundación Coloquio Jurídico Europeo, 2013. p. 243-279.

LIMBERGER, Têmis. **Cibertransparência informação pública em rede**: a virtualidade e suas repercussões na realidade. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2016.

LIMBERGER, Têmis; BUNCHAFT, Maria Eugenia. **Novas tecnologias, esfera pública e minorias vulneráveis**. Porto Alegre: Liv. do Advogado, 2016.

LOURENÇO, Nivaldo Vieira. **Administração pública**: modelos, conceitos, reformas e avanços para uma nova gestão. Curitiba: Intersaberes, 2016.

MAFFINI, Rafael; RAMOS, Rafael (org.). **Nova LINDB**: proteção da confiança, consensualidade, participação democrática e precedentes administrativos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021.

MARRARA, Thiago. Consultas Públcas: o que mudou com a LINDB? In: MAFFINI, Rafael; RAMOS, Rafael. **Nova LINDB**: proteção da confiança, consensualidade, participação democrática e precedentes administrativos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021. p. 153-172.

MARSHALL, Thomas Humphrey. **Cidadania, classe social e status**. Tradução de Meton Porto Gadelha. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MARTINEZ, Paulo. **Direitos de cidadania**: um lugar ao sol. São Paulo: Scipione, 1996.

MARTINS, Caio; AGUIAR, João Vítor. Governo digital no Brasil: o que é, histórico e evolução. **Sigalei**, [S. l.], 23 set. 2021. Disponível em: <https://www.sigalei.com.br/blog/governo-digital-no-brasil-o-que-e-historico-e-evolucao>. Acesso em: 9 out. 2023.

MASUDA, Yoneji. **La sociedad informatizada:** como sociedad post-industrial. Madrid: Fundesco, 1984.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO RIO GRANDE DO SUL. **Compreendendo o Sistema Único de Assistência Social-SUAS.** [S. I.]: MP/RS, [2022?]. Disponível em: https://www.mprs.mp.br/media/areas/dirhum/arquivos/2_cartilha_compreendendo_suas.pdf. Acesso em 19 jan. 2024.

MONTEIRO, Vera. Art. 29 da LINDB: regime jurídico da consulta pública. **Revista Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, Edição Especial, p. 225-242, nov. 2018. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/77656/74319>. Acesso em: 20 mar. 2025.

MONTESQUIEU. **Do espírito das leis**. 2. São Paulo: Grupo Almedina, 2017.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Apontamentos sobre a reforma administrativa:** emenda constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Quatro paradigmas do direito administrativo pós-moderno:** legitimidade, finalidade, eficiência e resultados. Belo Horizonte: Forum, 2008.

MORIN, Edgar. **Para onde vai o mundo?** 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2010.

MORIN, Edgar. **Rumo ao abismo?** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2011.

MOTA, Ana Elizabete; MARANHÃO, Cezar Henrique; SITCOVSKY, Marcelo. As tendências da política de assistência social, o SUAS e a formação profissional. In: MOTA, Ana Elizabete (org.). **O mito da assistência social:** ensaios sobre Estado, política e sociedade. São Paulo: Cortez, 2018. p. 213-226.

MOTTA, Fabrício; NICOLI, Camila Moraes Azevedo. Avanços na construção da boa governança pública no Brasil com o advento da Lei 13.655/2028- LINDB. In: MAFFINI, Rafael; RAMOS, Rafael. **Nova LINDB:** proteção da confiança, consensualidade, participação democrática e precedentes administrativos. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021. p. 01-24.

MOTTA, Fernando C. Prestes. **Burocracia e autogestão:** a proposta de Proudhon. São Paulo: Brasiliense, 1981.

MOTTA, Fernando C. Prestes. **O que é burocracia.** São Paulo: Brasiliense, 1985.

MOTTA, Fernando C. Prestes; PEREIRA, Luiz C. Bresser. **Introdução à organização burocrática.** 2. ed. rev. São Paulo: Thomson, 2004.

NAIME, Roberto. Breve histórico da bacia hidrográfica do Rio dos Sinos. **Eco Debate**, [S. I.], 26 abr. 2012. Disponível em: <https://www.ecodebate.com.br/2012/04/26/breve-historico-da-bacia-hidrografica-do-rio-dos-sinos-artigo-de-roberto-naime/>. Acesso em: 2 set. 2024.

NEMITZ, Paul. Constitutional democracy and technology in the age of artificial intelligence. **Phil. Trans. R. Soc.**, [S. I.], p. 1-14, 2018, p. 10. Disponível em: <https://royalsocietypublishing.org/doi/epdf/10.1098/rsta.2018.0089>. Acesso em: 30 mar. 2025.

NERY, Carmem. Internet foi acessada em 72,5 milhões de domicílios do país em 2023. **Agência de Notícias IBGE**, [S. I.], 18 ago. 2024. Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/41024-internet-foi-acessada-em-72-5-milhoes-de-domicilios-do-pais-em-2023>. Acesso em: 4 abr. 2025.

NEWMAN, Janet; CLARKE, John. Gerencialismo. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 37, n. 2, p. 353-381, maio/ago. 2012, p. 370. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/educacaoerealidade/article/view/29472>. Acesso em: 20 mar. 2025.

NOGUEIRA JÚNIOR, Dario Azevedo Nogueira; VALLE, Vivian Cristina Lima López; BENELLI, Ana Carolina. Direitos dos usuários de serviços públicos no ambiente do governo eletrônico e da administração pública digital. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 283, n. 1, p. 93-130, jan./abr. 2024, p. 95. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/90691> . Acesso em: 30 mar. 2025.

NOHARA, Irene Patrícia. Participação popular no processo administrativo: consulta, audiência pública e outros meios de interlocução comunitária na gestão democrática dos interesses públicos. In: NOHARA, Irene Patrícia; PRAXEDES, Marco. **Processo administrativo: temas polêmicos da Lei nº 9784/99**. São Paulo: Atlas, 2011, p. 82.

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

NOVA HARTZ. **Lei nº 420, de 1 de novembro de 1995**. Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal da Assistência Social do Fundo Municipal de Assistência Social. Câmara de Vereadores, Nova Hartz, 2015. Disponível em: <https://www.camaranovahartz.rs.gov.br/proposicoes/Lei-ordinaria/1995/1/0/1078>. Acesso em: 3 set. 2024.

NOVA SANTA RITA. Lei nº 1.695, de 24 de setembro de 2021. Dispõe sobre o Sistema Único de Assistência Social do município de Nova Santa Rita. **Leis Municipais**, [S. I.], 12 set. 2022. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a1/rs/n/nova-santa-rita/lei-ordinaria/2021/170/1695/lei-ordinaria-n-1695-2021-dispoe-sobre-o-sistema-unico-de-assistencia-social-do-municipio-de-nova-santa-rita-e-da-outras-providencias?r=c>. Acesso em: 3 set. 2024.

NOVO HAMBURGO. **Plano Municipal de Assistência Social de Novo Hamburgo. Gestão 2022-2025**. Hamburgo: PMNH, 2022. Disponível em: <https://www.novohamburgo.rs.gov.br/sds/plano-municipal-assistencia-social>. Acesso em: 3 set. 2024.

OLIVEIRA, Gustavo Justino. Comentários ao art. 29 da Lei Federal nº 13.655/2018. *In: RAMOS, Rafael. Comentários à nova LINDB: Lei nº 13.655/2018.* 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2025. p. 183-194.

OLIVEIRA, Vergílio Cézar da Silva e. Modelos de Administração Pública. *In: SANTOS, Gilmar José dos; DAVID, Marcus Vinicius. Administração pública contemporânea: política, democracia e gestão.* Juiz de Fora: UFJF, 2013. p. 22-38.

OPEN KNOWLEDGE BRASIL. **Índice de dados abertos para cidades 2023.** Rio de Janeiro: Open Knowledge Brasil, 2024.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **Revisão do Governo Digital no Brasil:** rumo à transformação digital do setor público, principais conclusões. [S. I.]: OCDE, [2020]. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3627/1/2b.%20Review%20OCDE%20Governo%20Digital%20%28Portugu%C3%AAs%29.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2025.

PAULA, Ana Paula Paes de. **Por uma nova gestão pública:** limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005a.

PAULA, Ana Paula Paes de. Administração Pública brasileira: entre o gerencialismo e a gestão social. **RAE**, v. 45, n. 1, jan./mar. 2005b, p. 40. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rae/a/HqKgvKNRKhMmCyxK7jbJz8g/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 30 mar. 2025.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Da Administração Pública burocrática à regencial. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 120, n. 1, p. 1-34, 1996. Disponível em: <https://www.bresserpereira.org.br/papers/1996/95.AdmPublicaBurocraticaAGerencial.pdf>. Acesso em: 30 mar 2025.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Da administração burocrática à gerencial. *In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter. Reforma do Estado e Administração Pública gerencial.* 7. Ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006a. p. 237-270.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. *In: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; SPINK, Peter. Reforma do Estado e Administração Pública gerencial.* 7. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006b. p. 21-38.

PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique. **¿Ciberciudadaní@ o ciudadaní@.com?**. Barcelona: Gedisa, 2004.

PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique. Valores Democraticos y redes sociales. *In: PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique; CARRERAS, Francesc de; LIMBERGER, Témis; GONZÁLEZ-TABLAS SASTRE, Rafael. Construcción Europea y Teledemocracia.* Madrid: Fundación Coloquio Jurídico Europeo, 2013. p. 117-225.

PERONI, Vera Maria Vidal. O Estado brasileiro e a Política educacional nos anos 90. *In: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM EDUCAÇÃO*, 23. 2000, Caxambu. **Anais** [...]. Rio de Janeiro: ANPEd, 2000. p. 1-17. Disponível em: <http://23reuniao.anped.org.br/textos/0508t.PDF>. Acesso em: 5 set. 2023.

PILATI, José Isaac. **Propriedade & função social na pós-modernidade**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2012.

PORTÃO. Lei nº 2.283, de 11 de julho de 2012. **Leis Municipais**, [S. l.], 22 jun. 2016. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/p/portao/lei-ordinaria/2012/229/2283/lei-ordinaria-n-2283-2012-dispoe-sobre-a-politica-de-assistencia-social-no-municipio-atualiza-o-conselho-municipal-de-assistencia-social-o-fundo-municipal-a-ele-vinculado-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 3 set. 2024.

PRADO JÚNIOR, Caio. **Formação do Brasil contemporâneo**: colônia. 1. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

RAICHELIS, Raquel. O trabalho e os trabalhadores do SUAS: o enfrentamento necessário na assistência social. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Gestão do trabalho no âmbito do SUAS**: uma contribuição necessária. Brasília, DF: MDS; Secretaria Nacional de Assistência Social. 2011. p. 39-64.

RAICHELIS, Raquel. **Esfera pública e Conselhos de assistência social**: caminhos da construção democrática. 7. ed. São Paulo, Cortez, 2015.

RAICHELIS, Raquel; SILVA, Maria Ozanira da Silva e; COUTO, Berenice Rojas; YAZBEK, Maria Carmelita. **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil**: disputas e resistências em movimento, São Paulo: Cortez, 2019.

RAMOS, André de Carvalho; GRAMSTRUP, Erik Frederico. **Comentários à Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro- LINDB**. 2. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

REPÚBLICA DOMINICANA. Ley 200-04. **Ley General de Libre Acceso a la Información Pública**. Santo Domingo: Departamento de Comunicación y el Programa de Transparencia de la Gestión Pública, 2004. Disponível em: https://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic3_repdom_ley200.pdf. acesso em: 30 mar. 2025.

REPÚBLICA DOMINICANA. **Decreto n. 130-05, que aprueba el Reglamento de la Ley General de Libre Acceso a la Informacion Publica**. Santo Domingo: Comision Nacional de Etica y Combate a la Corruption, 2005. Disponível em: <https://odac.gob.do/transparencia/index.php/marco-legal-de-transparencia/decretos?download=16:decreto-130-05>. Acesso em: 30 mar. 2025.

REPÚBLICA DOMINICANA [Constituição (2010)]. Constitución de La República Dominicana de 2010. **Gaceta Oficial**: Santo Domingo, n. 10561, 26 ene. 2010. Disponível em: https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/constitucion_de_la_republica_dominicana_version_2010.pdf. Acesso em: 20 mar. 2025.

REPÚBLICA DOMINICANA. Ley n. 247, de 9 de agosto de 2012. Ley Orgánica De La Administración Pública. **Gaceta Oficial**: Santo Domingo, n. 10691, 14 ago. 2012. Disponível em: <https://drlawyer.com/espanol/wp-content/uploads/2020/06/Ley247-12Org%C3%A1nicaAdministraci%C3%B3nP%C3%BAblica.pdf>. Acesso em: 30 mar. 2025.

REPÚBLICA DOMINICANA. Ley n. 107, del 8 de agosto de 2013. Sobre los Derechos de las Personas en sus Relaciones con la Administración y de Procedimiento Administrativo. **Gaceta Oficial**: Santo Domingo, n. 10722, 8 ago. 2013. Disponível em: <https://do.vlex.com/vid/ley-n-107-13-840943346>. Acesso em: 30 mar. 2025.

RIO GRANDE DO SUL. Lei nº 10.283, de 17 de outubro de 1994. Dispõe sobre a criação, estruturação e funcionamento dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento. **Leis Estaduais**, [S. I.], 14 jul. 2015. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/rs/lei-ordinaria-n-10283-1994-rio-grande-do-sul-regulamenta-a-lei-n-10283-de-17-de-outubro-de-1994-que-criou-os-conselhos-regionais-de-desenvolvimento-crds>. Acesso em: 2 set. 2024.

RIO GRANDE DO SUL. **Perfil socioeconômico COREDE**. Vale do Rio dos Sinos. Porto Alegre: [s. n.], 2015. Disponível em: <https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201812/04105221-perfis-regionais-2015-vale-do-rio-dos-sinos.pdf>. Acesso em: 2 set. 2024.

RIO GRANDE DO SUL. **Plano Estadual de Assistência Social- PEAS/RS**, 2024-2027. Porto Alegre: CEAS/RS, 2024. Disponível em: <https://social.rs.gov.br/upload/arquivos/202312/28163214-peas-2024-2027.pdf>. Acesso em: 3 set. 2024.

RODOTÀ, Stefano. **A vida na sociedade de vigilância**: a privacidade hoje. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

RODOTÀ, Stefano. **El derecho a tener derechos**. Madrid: Trotta, 2014.

ROHDE, Karol Elis Kellermann; MIGUEL, Mayumi Saraiva Tanikado. A Lei do Governo Digital e os laboratórios de inovação: uma análise das legislações e experiências que a antecederam. *In: SEMINÁRIO NACIONAL DEMANDAS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA*, 18; MOSTRA NACIONAL DE TRABALHOS CIENTÍFICOS, 7. 2022, São Paulo. **Anais** [...]. São Paulo: Dialética, 2022. p. 147-178. Disponível em: https://www.academia.edu/84349833/A_LEI_DO_GOVERNO_DIGITAL_E_OS_LABORAT%C3%93RIOS_DE_INOVA%C3%87%C3%83O_INTELIG%C3%8ANCIA_ARTIFICIAL_CI%C3%8ANCIA_DE_DADOS_E_BIG_OPEN_DATA_COMO_FERRAMENTAS_DE_APOIO_%C3%80_AUDITORIA_SOCIAL_E_CONTROLE_SOCIA. Acesso em: 30 mar. 2025.

ROVER, Aires José. A democracia digital possível. **Seqüência**: Estudos Jurídicos e Políticos, Florianópolis, v. 27, n. 52, p. 85-104, jul. 2006, p. 93. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/15202>. Acesso em: 28 fev. 2025.

ROVER, Aires José. Governo e democracia digitais: transição de um modelo hierárquico para um modelo emergente. *In: ENCONTRO PREPARATÓRIO PARA O CONGRESSO ANUAL DO CONPEDI*, 17. 2008, Salvador. **Anais** [...]. Salvador: Fundação Boiteux, 2008. p. 1.145-1.164. Disponível em: http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/salvador/aires_j_rover.pdf. Acesso em: 28 fev. 2025.

RUA, Maria das Graças. Análise de políticas públicas: conceitos básicos. *In: RUA, Maria das Graças; VALADAO, Maria Izabel. O estudo da política: temas selecionados.* Brasília: Paralelo 15, 1998. p. 01-32.

RUIZ, Isabela. **A construção jurídica do Sistema Único de Assistência Social.** Belo Horizonte: Fórum, 2023.

SANTANNA, Gustavo da Silva. **Administração pública eletrônica:** o caminho para a implantação de serviços públicos 4.0. Londrina, PR: Thoth, 2022.

SANTOS, Alvadir Correa dos. **Princípio da eficiência da administração pública.** São Paulo: LTr, 2003.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. *In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa.* Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 39-42.

SAPIRANGA. Lei nº 6.555, de 20 de maio de 2020. Dispõe sobre a Política Nacional de Assistência Social do município de Sapiranga. **Leis Municipais**, [S. I.], 5 jun. 2020. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/s/sapiranga/lei-ordinaria/2020/656/6555/lei-ordinaria-n-6555-2020-dispoe-sobre-a-politica-publica-de-assistencia-social-do-municipio-de-sapiranga-e-da-outras-providencias>. Acesso em: 3 set. 2024.

SAPUCAIA DO SUL. Lei nº 4.255, de 03 de novembro de 2022. **Leis Municipais**, [S. I.], 17 nov. 2023. Disponível em: <https://static.cmsapucaiaodosul.rs.gov.br/uploads/13090.pdf>. Acesso em: 3 set. 2024.

SILVA, Claudio Eduardo Regis de Figueiredo e. **Administração gerencial & a reforma administrativa no Brasil.** Curitiba: Juruá, 2002.

SILVA, Marcus Vinicius Gonçalves; PERON, Amanda Cristina Pasqualini; ZUBA, Marcio Eduardo; MEZA, Maria Lúcia Figueiredo Gomes de, NASCIMENTO, Décio Estevão do; SOUZA, Marília de. A administração pública societal: um instrumento de controle e participação social. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, p. 372-394, 2018, p. 381. Disponível em: <https://periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/9237/551>. Acesso em: 30 mar. 2025.

SILVEIRA, Jucimeri Isolda. Gestão do trabalho: concepção e significado para o SUAS. *In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Gestão do trabalho no âmbito do SUAS: uma contribuição necessária.* Brasília, DF: MDS, 2011. p. 09-38.

SOBRE. **Brasil Participativo**, Brasília, 2024. Disponível em: <https://brasilparticipativo.presidencia.gov.br/processes/brasilparticipativo/f/33/>. Acesso em: 28 fev. 2025

SOMMERMANN, Karl-Peter. La exigencia de una administración transparente en la perspectiva de los principios de democracia y del estado de derecho. *In: GARCÍA*

MACHO, Ricardo (ed.). **Derecho administrativo de la información y administración transparente**. Madrid: Marcial Pons, 2010. p. 73-85.

SOUZA, Celina. Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo (org.). **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007. p. 65-86.

SPOSATI, Aldaiza de Oliveira. **Carta tema**: assistência social no Brasil 1983-1990. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1995.

SPOSATI, Aldaiza de Oliveira. Modelo brasileiro de proteção não contributiva: concepções fundantes. In: BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília: Unesco, 2009. p. 13-56.

SPOSATI, Aldaiza de Oliveira. Sistema único: modo federativo ou subordinativo na gestão do SUAS. **Revista Katál.**, Florianópolis, v. 18, n. 1, p. 50-61, jan./jun. 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rk/a/zKZ4pxdXhdKhyJ4BMGnp8dH/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 20 mar. 2025.

SPOSATI, Aldaiza de Oliveira. **A menina LOAS**: um processo de construção da assistência social. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2018.

SPOSATI, Aldaiza de Oliveira. SUAS e trabalho profissional: frágeis gritos e muitos sussurros. **Revista textos e contextos**, Porto Alegre, v. 20, n. 1, p. 1-13, jan./dez. 2021. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/fass/article/view/39301>. Acesso em: 30 mar. 2025.

SPOSATI, Aldaiza de Oliveira; BONETTI, Dilsea Adeodata; YASBEK, Maria Carmelita; FALCÃO, Maria do Carmo B. Carvalho. **Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras**: uma questão em análise. 12. ed. São Paulo: Cortez, 2018.

SPOSATI, Aldaiza; FALCÃO, Maria do Carmo; FLEURY, Sônia Maria Teixeira. **Os direitos (dos desassistidos) sociais**. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2015.

STRECK, Lenio Luiz. **Jurisdição Constitucional e Hermenêutica**. 1. ed. Revista e ampliada. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

STRECK, Lenio Luiz. **Dicionário de hermenêutica**: quarenta temas fundamentais da teoria do direito à luz da crítica hermenêutica do direito. Belo Horizonte: Letramento, 2017.

STRECK, Lenio Luiz. O que é positivismo afinal? E qual positivismo? **Revista Novos Estudos Jurídicos**, v. 24, n. 3, p. 890-902, 2018. Disponível em: <https://vlex.com.br/vid/positivismo-afinal-qual-positivismo-757032801>. Acesso em: 20 mar. 2025.

STUCH, Carolina Gabas. O reconhecimento do direito à assistência social. In: OLIVINDO, Karoline Aires Ferreira; ALVES, Sandra Maria Campos;

ALBUQUERQUE, Simone Aparecida. **Olhares sobre o direito à assistência social**. Brasília, DF: Fiocruz, 2015. p. 107-124.

SUBIRATS, Joan; KNOEPFEL, Peter; LARRUE, Corinne; VARONNE, Frederic. **Análisis y gestión de políticas públicas**. Barcelona: Ariel, 2008.

SUNSTEIN, Cass R. Legal Interference with Private Preferences. **The University of Chicago Law Review**, Chicago, v. 53, n. 4, p. 1139-1174, fall 1986. Disponível em: https://chicagounbound.uchicago.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=12344&context=journal_articles. Acesso em: 30 mar. 2025.

TAVARES, André Afonso; BITENCOURT, Caroline Müller; CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. A Lei do Governo Digital no Brasil: análise das contribuições à transparência pública e à concretização do exercício do controle social. **Revista Novos Estudos Jurídicos**, v. 26, n. 3, p. 788-813, set./dez. 2021, p. 793. Disponível em: <https://periodicos.univali.br/index.php/nej/article/view/18326/10511>. Acesso em: 20 mar. 2025.

TENÓRIO, Fernando Guilherme. Gestão social: uma perspectiva conceitual. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 32, n. 5, p. 7-23, set./out. 1998. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/7754/6346>. Acesso em: 20 mar. 2025.

TRAMONTINI, Marcos Justo. **A escravidão na colônia alemã** (São Leopoldo – primeira metade do século XIX). [S. l.: s. n.], [200-?]. Disponível em: <http://cdn.fee.tche.br/jornadas/1/s5a3.pdf>. Acesso em: 3 set. 2024.

VEIGA, Aline; MERIGO, Janice. CRAS: espaço de atendimento das famílias em situação de vulnerabilidade social. In: MERIGO, Janice (org.). **O Sistema Único de Assistência Social em Santa Catarina: avanços e desafios a partir das experiências municipais**. Rio de Janeiro: Livre Expressão, 2013. p. 45-57.

VIEIRA, Liszt. **Os argonautas da cidadania**: a sociedade civil na globalização. Rio de Janeiro: Record, 2001.

VIEIRA, Reginaldo de Souza. **A cidadania na república participativa: pressupostos para a articulação de um novo paradigma jurídico e político para os Conselhos de Saúde**, 2013. 540 f. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2013.

VILLANUEVA, Luis F. Aguilar. **La implementación de las políticas**. Ciudad del México: Miguel Ángel Porrua Grupo, 1993.

WEBER, Max. Os fundamentos da organização burocrática: uma construção do tipo ideal. In: CAMPOS, Edmundo. **Sociologia da burocracia**. 4 ed. Rio de Janeiro: J. Zahar, 1978. p. 22-35.

WEBER, Max; BARBOSA, Regis. **Economia e sociedade**: fundamentos da sociologia compreensiva. Brasília: UNB, 1999. v. 1.

WOLKMER, Antonio Carlos. **Pluralismo jurídico**: fundamentos de uma nova cultura no direito. 3. ed. São Paulo: Alfa-Omega, 2001.