

VII ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA II

CARLOS ANDRÉ BIRNFELD

EMERSON AFFONSO DA COSTA MOURA

MANOEL ILSON CORDEIRO ROCHA

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

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

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

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

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

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

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

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

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

Conselho Fiscal:

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

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

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

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

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

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

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

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

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

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

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

Relações Internacionais para o Continente Americano:

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

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

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

Relações Internacionais para os demais Continentes:

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

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

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

Eventos:

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

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

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

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

D597

Direito administrativo e gestão pública II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Carlos André Birnfeld; Emerson Affonso da Costa Moura; Manoel Ilson Cordeiro Rocha – Florianópolis: CONPEDI, 2024.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-934-6

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

Tema: A pesquisa jurídica na perspectiva da transdisciplinaridade

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito administrativo. 3. Gestão pública. VII Encontro Virtual do CONPEDI (1: 2024 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



VII ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA II

Apresentação

O Grupo de Trabalho 10 – Direito e Administração Pública II - teve seus trabalhos apresentados na tarde do dia 24 de junho de 2024, durante o VII Encontro Virtual do CONPEDI, realizado entre os dias 24 e 28 de junho de 2024, com o tema A PESQUISA JURÍDICA NA PERSPECTIVA DA TRANSDISCIPLINARIDADE.

As apresentações foram divididas em três blocos de exposições, sendo que, em cada um dos mesmos, houve, pelos autores presentes, a exposição dos respectivos artigos aprovados, em sequência, sendo, ao final de cada bloco, aberto espaço para o respectivo debate.

Segue abaixo a descrição dos artigos apresentados, ressaltando-se que não fazem parte dos Anais do evento aqueles artigos direcionados diretamente à revista Direito Administrativo e Gestão Pública, do CONPEDI, em função de sua seleção especial para publicação na mesma:

O artigo intitulado OS FUNDAMENTOS DE VALIDADE DOS ACORDOS SUBSTITUTIVOS DE SANÇÃO ADMINISTRATIVA NO BRASIL, de autoria de Raquel Mousinho de Moura Fé, tem por objetivo perscrutar quais são os fundamentos de validade dos acordos administrativos de sanção administrativa – ASSAs no Brasil. Utilizando-se da metodologia de pesquisa legislativa e bibliográfica, cuida de investigar, analisar a pertinência e sistematizar as normas constitucionais – normas-princípios principais (primazia do consenso, supremacia dos direitos fundamentais, maior vantajosidade para o interesse público, preservação da empresa e pessoalidade) e normas-princípios iniciais (democracia, participação popular, eficiência, proporcionalidade e razoabilidade) – e as normas, de status legal, do microsistema de direito administrativo consensual idôneas a validar a opção pela celebração de compromisso para a permuta de sanções administrativas do tipo geral (não disciplinar e nem contratual). Além disso, o permissivo genérico para celebração de acordos administrativos, inserto no caput do art. 26 da Lei de Introdução das Normas do Direito Brasileiro – LINDB pela Lei n. 13.655, de 2018, é objeto de estudo e três destaques: quanto à sua topografia; quanto aos possíveis objetos de pactuação via compromisso administrativo; e quanto ao novo dever-poder administrativo que instituiu.

O artigo intitulado EXISTE DESIGUALDADE DE GÊNERO NA OCUPAÇÃO DE CARGO DE AUDITOR TITULAR INTERNO NO PODER EXECUTIVO FEDERAL?, de autoria de Dalton Tria Cusciano, examina o fenômeno da desigualdade de gênero na

ocupação do cargo de Auditor Titular Interno no Poder Executivo Federal, analisando para tanto o número de mulheres que ocupavam tais cargos em abril de 2024, sob a ótica dos normativos vigentes tanto internacionais como os tratados de direitos humanos da Organização das Nações Unidas (ONU) e da Organização Internacional do Trabalho (OIT), especialmente as Convenções da OIT nº 100 e nº 111 e a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres, quanto nacionais. Nosso problema de pesquisa é: Existe Desigualdade de Gênero na ocupação dos cargos de auditor titular interno no Poder Executivo Federal? Nossa hipótese é que apesar dos avanços normativos do Brasil, permanece relevante a desigualdade de gênero na ocupação dos cargos de auditores titulares internos no Poder Executivo Federal. Nossa metodologia foi exploratória com análise qualitativa e quantitativa, baseada na extração de dados dos painéis estatísticos de pessoal do Poder Executivo Federal, com posterior recorte de todas as titularidades das auditorias internas do Poder Executivo Federal disponibilizadas no site da Controladoria Geral da União. A hipótese do artigo foi confirmada dado que apenas 33% das mulheres ocupavam a chefia da auditoria interna em abril de 2024, mesmo representando 44,8% do funcionalismo público federal. Ao final foram formuladas recomendações para melhorar a proteção contra a discriminação de modo a garantir a igualdade de acesso a ocupação dos cargos de auditores titulares internos.

O artigo intitulado HERMENÊUTICA JURÍDICA NO DIREITO ADMINISTRATIVO: ANÁLISE DA PRÁTICA DA FISHING EXPEDITION E SEU CONTROLE JUDICIAL, de autoria de André Felipe Santos de Souza , Bruno Santiago Silva Gouveia e Henrique Ribeiro Cardoso, tem por objetivo aprofundar a discussão sobre a hermenêutica no âmbito do Direito Administrativo, destacando sua importância na interpretação das normas que regem a atuação estatal dando um recorte especial à prática denominada fishing expedition. Destaca que a análise de precedentes e a identificação de padrões interpretativos são elementos fundamentais para a compreensão e aplicação das normas administrativas em casos concretos e constitui parte da metodologia utilizada, mediante o método hipotético- dedutivo, com finalidade de perscrutar a justificativa interpretativo-valorativa aplicável ao estudo sobre a fishing expedition. O trabalho busca materializar uma abordagem acadêmica e científica para explorar as interconexões entre a Hermenêutica Constitucional e o exercício do controle judicial sobre a Administração Pública. Para tanto, propõe uma análise aprofundada da pesca predatória por provas judiciais, destacando suas implicações, limitações e possíveis impactos no contexto normativo do Direito Administrativo. Por fim, visa realizar uma análise crítica dessa prática no âmbito jurídico-administrativo, considerando suas implicações, limites e desafios, bem como avaliando sua conformidade com os princípios constitucionais e legais que regem a atividade administrativa.

O artigo intitulado A INSERÇÃO DO USUÁRIO-CIDADÃO NO PROCESSO AVALIATIVO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS: ANÁLISE DE EFETIVIDADE DOS CONSELHOS DE USUÁRIOS DO GOVERNO FEDERAL, de autoria de Marcos Vinicius de Sousa Rocha Gomes, analisa a importância da participação cidadã na avaliação dos serviços públicos à luz da cidadania e da efetividade dos conselhos de usuários, considerando a regulamentação infraconstitucional do art. 37, §3º da Constituição Federal. Divide-se em três seções, apresentando um panorama histórico da cidadania e introduzindo a cidadania digital; oferece embasamento teórico sobre o controle social das políticas públicas e a participação da sociedade civil; e analisa a constitucionalização e normatização da participação do cidadão-cidadão nos serviços públicos, discutindo a efetividade e as limitações dos conselhos de usuários diante das desigualdades digitais e estruturais. Utiliza metodologia de estudo bibliográfico, buscando compreender aspectos fundamentais relacionados à cidadania digital, ao controle social das políticas públicas e à participação do usuário-cidadão nos serviços públicos. A abordagem qualitativa permite uma análise aprofundada e interpretativa dos dados, não apenas descrevendo as características investigadas, mas também identificando relações, padrões e lacunas na aplicação prática dos conselhos de usuários. Chega-se ao resultado da necessidade de reformulação da estratégia adotada pelo governo federal, considerando que o modelo adotado conta com baixa adesão da sociedade e dos órgãos, além de provocar a exclusão das pessoas que não possuem acesso à internet.

O artigo intitulado ENTRE A NORMA E A EXCEÇÃO: A (IN)APLICABILIDADE DA SÚMULA 611 DO STJ NOS PROCESSOS ADMINISTRATIVOS DISCIPLINARES SOB A ÓTICA DE GIORGIO AGAMBEN E CARLOS M. M. BARTOLOMÉ RUIZ, de autoria de Yuri Schneider, analisa a Súmula 611 do Superior Tribunal de Justiça, que trata da instauração de processo administrativo disciplinar (PAD) com base em denúncia anônima, à luz das reflexões de Giorgio Agamben e Castor Ruiz sobre estado de exceção e vida nua. Observa que, apesar da súmula estabelecer requisitos para a instauração de PAD a partir de denúncia anônima, como a existência de investigação prévia e devida motivação, muitos PADs continuam sendo instaurados sem a observância desses critérios. Destaca que essa situação evidencia a utilização do PAD como instrumento de "perseguição" e arbitrariedades, em desrespeito à lei, colocando o servidor público em uma condição de vulnerabilidade que remete ao conceito de homo sacer, desenvolvido por Agamben. A partir das contribuições teóricas de Agamben e Ruiz, o artigo busca problematizar a aplicação da Súmula 611 e seus reflexos na gestão pública, analisando como a excepcionalidade se torna regra no âmbito dos processos disciplinares. Através de uma pesquisa bibliográfica e jurisprudencial, o estudo visa contribuir para o aprimoramento dos mecanismos de controle da Administração Pública, de modo a garantir a moralidade administrativa e evitar a ocorrência de arbitrariedades. Ao

final, apresenta propostas para uma aplicação mais adequada da Súmula 611, em consonância com os princípios norteadores do Estado Democrático de Direito e com a preservação dos direitos fundamentais dos servidores públicos.

O artigo intitulado OS MEIOS ADEQUADOS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA SOB A ÓTICA DA NOVA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS, de autoria de Luciana Costa Estêvão, Daniel Secches Silva Leite e Stephane Kelly da Silva Lima, explora as modalidades dos métodos adequados de solução de conflitos mais condizentes com a seara pública, tendo como pano de fundo o princípio da eficiência administrativa; a definição de Administração Pública e as possibilidades de aplicação daqueles métodos nos contratos administrativos. Estuda a inovação trazida pela Lei nº 14.133/2021, denominada nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (LLCA), no âmbito do direito público – notadamente o rol de métodos resolutivos apresentado em seu artigo 151 -, a fim de se investigar os benefícios do manejo da conciliação, da mediação, do comitê de resolução de disputas e da arbitragem nas contratações públicas, além de alguns outros métodos inusuais. Pretende provocar uma reflexão sobre a cultura da solução adjudicada por sentença estatal que há tempos se perpetua no sistema jurídico brasileiro, em contraste com as premissas dos métodos adequados, objetivando-se soluções com maior eficiência, celeridade e autonomia no âmbito da Administração Pública. O método de pesquisa utilizado é jurídico-compreensivo, almejando-se interpretação sistemática de normas jurídicas e de doutrina, abrangendo direito constitucional, direito administrativo, direito processual civil e ADRs.

O artigo intitulado FLEXIBILIZAÇÃO E RISCOS NA NOVA LEI DE LICITAÇÕES: ANÁLISE DOS MODOS DE DIÁLOGO E A CAPTURA DOS AGENTES PÚBLICOS, de autoria de André Martins Pereira Neto e Maria Marconiete Fernandes Pereira, observa que a reforma trazida pela Lei 14.133/2021 no cenário das contratações públicas brasileiras destaca-se por sua abordagem inovadora e flexível, substituindo procedimentos formalísticos por práticas que incentivam a interação estratégica entre o setor público e o privado. Esta interação visa promover a eficiência, a eficácia, a inovação e a competitividade dentro das contratações públicas, aderindo aos princípios de eficiência e intenção de regular o mercado. O artigo ainda foca nos riscos associados a essa flexibilização, particularmente a possível captura de agentes públicos por interesses privados através dos novos modos de diálogo, como o diálogo competitivo e o Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI). Destaca que essas inovações, embora promissoras na teoria, exigem um monitoramento rigoroso e a implementação de medidas de salvaguarda para prevenir a corrupção e assegurar processos transparentes e justos. A lei propõe um avanço significativo ao permitir formas de comunicação que anteriormente eram restritas, possibilitando uma escolha mais informada e

eficiente nas contratações públicas. No entanto, a eficácia dessas modalidades depende de uma implementação cuidadosa, acompanhada de políticas claras e robustas de governança, formação continuada dos agentes públicos e um comprometimento com a integridade tanto do setor público quanto do privado. Assim, a Lei 14.133/2021 representa um passo importante na modernização das contratações públicas, mas seu sucesso dependerá da capacidade de navegar pelos desafios apresentados, especialmente no que tange à manutenção da integridade e transparência nos processos de contratação pública. A pesquisa utiliza uma abordagem dedutiva qualitativa, com base em pesquisa documental e bibliográfica para atingir seus objetivos.

O artigo intitulado LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E O TERMO DE AJUSTE DE CONDUCTA: REGRAS GERAIS, IMPLICAÇÕES E PERSPECTIVAS, de autoria de João Jose Baptista e Cleber Cosmo Batista, destaca que em estudos efetivados por diferentes áreas do conhecimento, a corrupção emerge como um mal a ser enfrentado e combatido, visto que causa deletério sobre a coisa pública. Ressalta que embora muitos brasileiros se equivoquem quanto à definição para corrupção, improbidade administrativa ou crimes contra a Administração Pública, cada termo possui caracterização distinta, sobretudo em face das normativas pátrias que versam sobre esta temática. Assim, o artigo apresenta como escopo a análise das Leis nº 8.429/1992, e, também a Lei nº 14.230/2021, dentre outras, com foco no cabimento do Termo de Ajuste de Conduta (TAC) enquanto instrumento de consensualidade para dirimir sobre conflitos relativos à improbidade administrativa. Apresenta como objetivo geral analisar mediante o pressuposto esculpido nas duas leis que dirimem sobre improbidade administrativa o cabimento do TAC e, como objetivos específicos: salientar a diferença dos conceitos de corrupção, improbidade administrativa e crimes contra a Administração Pública à luz da Carta Republicana/1988 e diplomas infralegais, detalhar o cabimento do documento de TAC segundo Código de Processo Civil, e, analisar a aplicabilidade deste instrumento mediante a Lei nº 14.230/2021 que alterou substancialmente o entendimento da responsabilidade por improbidade administrativa. Tratando-se de pesquisa exploratória, qualitativa, com procedimento dedutivo e documental, conclui que, existem, na seara jurídica republicana, normativas que disciplinam a questão de atos ímprobos que ferem a Administração Pública e, por conseguinte, o bem coletivo, cabendo a adoção de Termo de Ajuste de Conduta segundo deveres e obrigações previstos em lei, apontando para uma política de enfrentamento da corrupção, no Brasil.

O artigo intitulado POTENCIAL DA TECNOLOGIA BLOCKCHAIN NA EFICIÊNCIA DA ARRECADAÇÃO TRIBUTÁRIA: ANÁLISE DE ALGUNS CASOS E POSSÍVEIS APLICAÇÕES NA REALIDADE MUNICIPAL BRASILEIRA, de autoria de Edener Bertão Tolentino e José Alexandre Ricciardi Sbizera, destacando que se verifica uma grande

influência do desenvolvimento tecnológico em vários aspectos da vida contemporânea, analisa a viabilidade da utilização da tecnologia blockchain e dos smart contracts pela administração pública, a fim de melhorar a arrecadação tributária. Ressalta que essas novas tecnologias disruptivas, em que pese questões como exclusão digital e a proteção de dados pessoais, podem melhorar o acesso às informações entre os órgãos públicos e favorecer uma maior justiça tributária. O estudo encontra-se dividido em três capítulos. O primeiro aborda o atual estágio da sociedade, novas tecnologias disruptivas que surgiram e a situação do Poder Público ante a isso. No segundo capítulo, são apresentadas as características essenciais das tecnologias blockchain e dos contratos inteligentes. E, por fim, o terceiro capítulo aborda a conjectura da Administração Tributária Municipal, apresentando um panorama dos principais problemas que prejudicam uma efetiva arrecadação em prol de uma justiça tributária dos Municípios.

O artigo intitulado **O PRINCÍPIO REPUBLICANO E O REGIME JURÍDICO DA ADMINISTRAÇÃO: A CONEXÃO NECESSÁRIA**, de autoria de Manoel Ilson Cordeiro Rocha, Yuri Nathan da Costa Lannes e Frederico Thales de Araújo Martos, destaca que o regime jurídico administrativo brasileiro é resultante de uma conexão sistêmica entre os princípios constitucionais da Administração, mas que o modelo possui princípios explícitos e implícitos e também se conecta com os princípios gerais do Estado brasileiro, o que expõe uma complexidade. Entre estes princípios destaca o princípio republicano, como um princípio de Estado e que repercute amplamente sobre a Administração. Ressalta que ainda que não ocorra uma hierarquia entre princípios, o princípio republicano é politicamente mais relevante e que, por outro lado, alguns princípios da administração são mais próximos ao republicano, como o princípio da eficiência, o da primazia suprema do interesse público e o da publicidade, enredando os graus da teia. Assim, a pesquisa pretende identificar a teia mais ampla com vários outros em conexão sistêmica. Procura antes, como objetivo secundário, apontar a tênue diferença entre a República e o princípio republicano. Trata-se de uma análise bibliográfica da configuração ontológica dos princípios da administração pública, por meio do método dedutivo.

O artigo intitulado **O RECONHECIMENTO DO DIREITO FUNDAMENTAL À BOA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL**, de autoria de Maria Eduarda de Toledo Pennacchi Tibiriça Amaral, analisa o reconhecimento da boa administração pública como direito fundamental no Brasil. A estrutura do trabalho inicia com uma análise do surgimento do direito a boa administração pública e do seu contexto histórico, observando o seu desabrochar na Europa e posteriormente a sua vinda para o Brasil. O delineamento segue com um estudo da teoria do transplante jurídico, difundida por Alan Watson. Nesse ponto pondera se a eficiência do modelo e os benefícios da sua aplicação para o reconhecimento do

direito fundamental a boa administração pública, verificando-se a possibilidade de transplantá-lo da Carta de Nice para a Constituição brasileira. Por fim, examina o papel do Supremo Tribunal Federal no reconhecimento do direito, verificando o caminho percorrido até a emblemática decisão que reconheceu o direito fundamental à um governo honesto. O objetivo do ensaio é realizar uma análise crítica, baseando o estudo em um exame aprofundado do direito fundamental à boa administração pública com um pilar na experiência estrangeira.

O artigo intitulado A REFORMULAÇÃO DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E AS IMPLICAÇÕES DO DOLO ESPECÍFICO NO PODER SANCIONADOR: CONSIDERAÇÕES SOBRE CAPTURA E RETROCESSO NORMATIVO NA LEI Nº 14.230/2021, de autoria de Eder Marques De Azevedo e Henrique M. Alves Coelho, analisa os impactos jurídicos da reforma da Lei de Improbidade Administrativa, com foco na inserção do dolo específico introduzido como critério ao enquadramento da conduta ímproba, da qual é demandado o alcance do resultado ilícito previsto no tipo para efeito de eventual condenação. O estudo questiona se a Lei nº 14.230/2021 pode ser lida como pressuposição de retrocesso normativo à imputação de responsabilização dos agentes públicos pelo cometimento de atos de improbidade diante do ônus probatório doloso pautado em estrita tipicidade. Como hipótese, parte da premissa de que as mudanças inseridas na responsabilidade subjetiva para fins condenatórios dos atos de improbidade correspondem a forma de captura legislativa, gerando efeito flexibilizatório no poder sancionador. A metodologia empregada é baseada em estudos bibliográficos e interdisciplinares, com investigações de caráter jurídico-exploratório, somados à pesquisa de campo junto aos tribunais brasileiros, assumindo, ainda, como marco teórico, a teoria da captura defendida por David Moss e Daniel Carpenter. (2014).

O artigo intitulado A LEI DE SEGURANÇA HERMENÊUTICA E O NOVO PARADIGMA APLICADO AOS ÓRGÃOS DE CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, de autoria de Ronny Carvalho Da Silva, tem por objetivo analisar a Lei de Introdução às normas de Direito brasileiro após a introdução das alterações pela chamada Lei de Segurança Hermenêutica, a Lei nº 13.655/2018. Utiliza o método dedutivo e a pesquisa bibliográfica e documental. Destaca que a referida legislação surge no contexto ao enfrentamento do chamado "Direito Administrativo do Medo", caracterizado pela hesitação dos agentes públicos em tomar decisões devido ao receio de sanções. Ressalta que a Lei introduz mudanças significativas na interpretação das normas administrativas, realçando a importância de considerar os desafios reais enfrentados pelos gestores públicos e a necessidade de alinhar as decisões judiciais e de controle com a realidade prática da administração. Destaca que a legislação introduz princípios interpretativos inovadores,

relativizando a legalidade e enaltecendo a razoabilidade e a proporcionalidade nas ações dos agentes públicos. Observa que, em particular, o texto se concentra nos artigos 22 e 28 da LINDB, que orientam a necessidade de equilibrar a rigidez normativa com a complexidade da gestão pública, estabelecendo critérios para a responsabilização pessoal do agente público, limitando-a a situações de dolo ou erro grosseiro. Aponta preocupações com a aplicação prática da lei a partir da análise de algumas interpretações dadas pelo TCE-PR que, em algumas decisões, parece divergir do espírito da lei ao diferenciar os critérios de responsabilização com base no tipo de sanção. Em conclusão, destaca que a Lei de Segurança Hermenêutica é vista como um avanço significativo no Direito Administrativo, promovendo uma governança mais eficiente e justa, embora ainda haja desafios na sua aplicação e interpretação.

O artigo intitulado ASPECTOS DA DESCONSIDERAÇÃO DA PERSONALIDADE JURÍDICA ADMINISTRATIVA COM APLICABILIDADE DO PRINCÍPIO DA MORALIDADE E INDISPONIBILIDADE DO INTERESSE PÚBLICO, de autoria de Allan Thiago Barbosa Arakaki , Emerson Santiago Pereira e Marilda Tregues de Souza Sabbatine, aborda critérios e princípios norteadores da desconsideração da personalidade jurídica na esfera administrativa, através da aplicabilidade do princípio da moralidade e indisponibilidade do interesse público, com oposição ao contraditório e ampla defesa. Inicialmente conceitua a desconsideração da personalidade jurídica a fim de permear o conhecimento básico sobre o assunto. Em seguida, apresenta os conceitos e funcionalidades do princípio do contraditório e ampla defesa, previsto constitucionalmente, capaz de garantir a segurança jurídica necessária e identificação da importância dos princípios da moralidade e indisponibilidade do interesse público na administração pública. Por fim, analisa a desconsideração da personalidade jurídica na esfera administrativa, através de análise jurisprudencial e econômica do direito, na tentativa de favorecer um pensamento jurídico da teoria de Kaldor-Hicks frente as regras e efeitos. Nesse sentido, através do método dedutivo, pesquisas bibliográficas e jurisprudenciais que possuem o condão de subsidiar o presente estudo, demonstrou a consagração dos princípios dos direitos e compensação social, permitindo estabelecer considerações.

O artigo intitulado A PRESUNÇÃO DE VERACIDADE DOS ATOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E O ÔNUS PROBATÓRIO NO PROCESSO ADMINISTRATIVO AMBIENTAL, de autoria de Tania Coelho Borges Kowarick , Mateus Vinicius Kaiser e Clóvis Eduardo Malinverni da Silveira, tem como objetivo discutir o regime jurídico concernente ao processo administrativo sancionador, em matéria ambiental. Mais especificamente, o estudo investiga a presunção de veracidade dos atos administrativos na fase probatória e a consequência deste princípio em relação ao ônus probatório.

Questiona, portanto, a aparente colisão entre a presunção de veracidade dos atos da administração e a presunção de inocência do administrado. Adota-se o método dedutivo, com análise da legislação pertinente, revisão doutrinária e consulta à jurisprudência. Constata que a presunção de veracidade dos atos da administração, caso aplicada aos autos de infração, exerce um efeito que debilita a presunção de inocência do administrado. Constata-se, ainda, que a distribuição do ônus probatório da esfera civil não pode ser estendida à esfera administrativa. Conclui-se que o princípio da presunção de veracidade dos atos administrativos não deve interferir na distribuição do ônus probatório no processo administrativo sancionador, ônus este que recai sempre sobre a administração.

O artigo intitulado **A NECESSIDADE DO RECONHECIMENTO DA TRANSPARÊNCIA COMO PILAR FUNDAMENTAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA: UMA PROPOSIÇÃO A PARTIR DO PROJETO DE DIREITO ADMINISTRATIVO GLOBAL**, de autoria de Rebeca Araújo da Silva, tem como objetivo discutir a possibilidade de promoção da transparência como princípio fundamental da Administração Pública brasileira, com base nos pressupostos teóricos defendidos pelo Projeto de Direito Administrativo Global. Para alcançar esse objetivo, realiza uma análise crítica da literatura especializada, legislações e documentos oficiais, com foco na integração do DAG com o ordenamento jurídico brasileiro, visando identificar as potencialidades e os desafios dessa abordagem no contexto nacional. A metodologia utilizada foi a qualitativa, aplicada por meio de revisão de bibliografia e análise documental. A partir dos resultados da pesquisa, foi possível depreender que é vital adotar medidas concretas para fortalecer a transparência e a accountability na gestão pública brasileira, incluindo reformas legislativas e implementação efetiva de mecanismos de monitoramento. Conclui que a integração do princípio da transparência, conforme proposto pelo DAG, nas práticas administrativas centrais, pode ser primordial para se concretizar tais medidas.

O artigo intitulado **A EXIGÊNCIA DA CERTIDÃO DE USO E OCUPAÇÃO DO SOLO NO PROCESSO DE LICENCIAMENTO AMBIENTAL**, de autoria de Mateus Stallivieri da Costa, Luiza Guerra Araújo e Júlia Massadas, destaca inicialmente que a Lei Federal 13.874/2019, conhecida como Declaração de Direitos da Liberdade Econômica, determinou a impossibilidade de a Administração Pública exigir certidões não previstas em lei, incidindo tanto na esfera da União, como nos estados e municípios. O objetivo do artigo é investigar os impactos dessa nova previsão nos processos de licenciamento ambiental, em especial no tocante a obrigação de apresentar o documento intitulado Certidão de Uso e Ocupação do Solo. Busca compreender se a recepção dos entes federativos à alteração legislativa garantiu uma uniformização do entendimento, aplicando a disposição da Declaração de Direitos da Liberdade Econômica. O artigo utilizou para a investigação o método dedutivo, possuindo

natureza qualitativa e descritiva, sendo formulado com o uso da metodologia de revisão bibliográfica. Como conclusão, foram identificadas diferentes reações dos entes federativos à previsão da Lei Federal 13.874/2019, existindo exemplos em que foi mantida a exigência da Certidão de Uso e Ocupação do Solo e outros em que ela foi retirada, não existindo, por hora, uniformidade de entendimento.

Após mais de três horas de apresentações e debates profícuos, foram encerrados os trabalhos do grupo, com congratulações recíprocas.

Carlos André Birnfeld

Universidade Federal do Rio Grande - FURG

Emerson Affonso da Costa Moura

Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UFRJ)

e Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ)

Manoel Ison Cordeiro Rocha

Faculdade de Direito de Franca (FDF);

Universidade de Araraquara (UNIARA) e

Faculdade Dr. Francisco Maeda (FAFRAM)

A INSERÇÃO DO USUÁRIO-CIDADÃO NO PROCESSO AVALIATIVO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS: ANÁLISE DE EFETIVIDADE DOS CONSELHOS DE USUÁRIOS DO GOVERNO FEDERAL

THE INSERTION OF THE CITIZEN-USER IN THE EVALUATIVE PROCESS OF PUBLIC SERVICES: ANALYSIS OF THE EFFECTIVENESS OF FEDERAL GOVERNMENT USER COUNCILS

Marcos Vinicius de Sousa Rocha Gomes ¹

Resumo

Este estudo analisa a importância da participação cidadã na avaliação dos serviços públicos à luz da cidadania e da efetividade dos conselhos de usuários, considerando a regulamentação infraconstitucional do art. 37, §3º da Constituição Federal. Divide-se em três seções, apresentando um panorama histórico da cidadania e introduzindo a cidadania digital; oferece embasamento teórico sobre o controle social das políticas públicas e a participação da sociedade civil; e analisa a constitucionalização e normatização da participação do cidadão-cidadão nos serviços públicos, discutindo a efetividade e as limitações dos conselhos de usuários diante das desigualdades digitais e estruturais. Utiliza-se metodologia de estudo bibliográfico, buscando compreender aspectos fundamentais relacionados à cidadania digital, ao controle social das políticas públicas e à participação do usuário-cidadão nos serviços públicos. A abordagem qualitativa permite uma análise aprofundada e interpretativa dos dados, não apenas descrevendo as características investigadas, mas também identificando relações, padrões e lacunas na aplicação prática dos conselhos de usuários. Chega-se ao resultado da necessidade de reformulação da estratégia adotada pelo governo federal, considerando que o modelo adotado conta com baixa adesão da sociedade e dos órgãos, além de provocar a exclusão das pessoas que não possuem acesso à internet.

Palavras-chave: Participação social, Conselho de usuários, Avaliação de políticas públicas, Cidadania digital, Exclusão digital

Abstract/Resumen/Résumé

This study analyzes the importance of citizen participation in the evaluation of public services in the light of citizenship and the effectiveness of user councils, considering the infraconstitutional regulation of Article 37, §3 of the Federal Constitution. It is divided into three sections, presenting a historical overview of citizenship and introducing digital citizenship; it provides theoretical groundwork on social control of public policies and civil society participation; and it examines the constitutionalization and regulation of citizen participation in public services, discussing the effectiveness and limitations of user councils in the face of digital and structural inequalities. The methodology of bibliographic study is

¹ Mestrando em Direito Constitucional pela UFC. Especialista em Gestão e Direito Educacional pelo Instituto Souza. Bacharel em Direito pela UFC. Bacharel em Ciência Política pela UNINTER. Advogado.

used, seeking to understand fundamental aspects related to digital citizenship, social control of public policies, and citizen-user participation in public services. The qualitative approach allows for an in-depth and interpretative analysis of the data, not only describing the investigated characteristics, but also identifying relationships, patterns, and gaps in the practical application of user councils. The result highlights the need for reformulation of the strategy adopted by the federal government, considering that the current model has low adherence from society and agencies, besides causing the exclusion of people who do not have internet access.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Social participation, User councils, Public policy evaluation, Digital citizenship, Digital exclusion

1. INTRODUÇÃO:

A cidadania é um conceito fundamental para a compreensão da relação entre os cidadãos e o Estado, permeando questões de direitos, participação e responsabilidades na sociedade. Ao longo da história, a cidadania evoluiu e adquiriu diferentes dimensões, refletindo as transformações políticas, sociais e culturais de cada época (Marques Júnior, 2023). A participação social dos cidadãos nos processos avaliativos e decisórios dos serviços públicos torna-se essencial para a efetivação dos anseios sociais e para a promoção da eficiência administrativa (Queiroz, 2019).

O constituinte brasileiro previu, no art. 37, §3º, o direito de participação e informação do usuário dos serviços públicos, o legislador infraconstitucional editou a Lei de Proteção e Defesa do Usuário do Serviço Público (Lei 13.460/2017), que estabelece métodos de avaliação continuada, incluindo a satisfação do usuário, a qualidade do atendimento e o cumprimento de compromissos.

Um dos instrumentos criados foi o Conselho de Usuários, espaço virtual para avaliação por meio de enquetes e fóruns digitais. No governo federal, a referida estrutura foge do modelo tradicional de participação social e coloca em dúvida sua efetividade (Carvalho, 2024). Nesse sentido, torna-se imperativo analisar à luz da cidadania e das profundas disparidades que permeiam a sociedade brasileira, como a exclusão digital, a dificuldade de acesso à informação e a carência de políticas públicas que promovem a participação em larga escala. A análise do presente tema reveste-se de grande importância social para sugerir proposições e reflexões ao aprimoramento das ferramentas e instrumentos participativos existentes na gestão pública.

Neste contexto, este artigo busca analisar sobre a importância da participação cidadã na avaliação dos serviços públicos à luz da cidadania e da efetividade do instrumento criado, analisando a regulamentação infraconstitucional do art. 37, §3º da Constituição Federal, os desafios e oportunidades da inclusão da sociedade nesse processo e a necessidade de adotar abordagens que considerem tanto aspectos quantitativos quanto qualitativos para uma avaliação completa dos serviços prestados.

O estudo está estruturado em três divisões distintas, cada uma abordando aspectos essenciais para uma compreensão abrangente do tema em questão. Na primeira seção, apresenta-se o panorama histórico da cidadania, adotando uma visão ampla e contextualizada do conceito e introduzindo a cidadania digital; a segunda seção oferece um embasamento teórico para compreender a importância do controle social das políticas públicas e a participação da sociedade civil nos processos de avaliação; por fim, a terceira seção concentra-

se na análise da constitucionalização e normatização da participação do usuário-cidadão nos serviços públicos, discute-se também a efetividade e as limitações dos conselhos de usuários diante das desigualdades digitais e estruturais existentes na sociedade contemporânea.

Emprega-se metodologia de estudo bibliográfico, que se caracteriza pela análise de obras acadêmicas, artigos jurídicos e legislação pertinentes ao tema em questão. Essa abordagem se justifica pela necessidade de compreender e contextualizar os aspectos fundamentais relacionados à cidadania digital, ao controle social das políticas públicas e à participação do usuário-cidadão nos serviços públicos. Destaca-se que este estudo se enquadra em uma perspectiva qualitativa, voltada para a análise aprofundada e interpretativa dos dados coletados. No mais, os objetivos desta pesquisa são essencialmente descritivos e exploratórios, buscando não apenas descrever os característicos investigados, mas também identificar possíveis relações, padrões e lacunas na aplicação prática dos conselhos de usuários.

2. BREVE ESCÓLIO DA CIDADANIA: DIREITOS, INCLUSÃO E DESAFIOS NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA

A cidadania é um conceito complexo e multifacetado que evoluiu ao longo da história, moldado por diferentes contextos sociopolíticos. Nesta seção, faz-se um breve escólio sobre a cidadania, explorando suas diversas dimensões e suas interações com os direitos civis, políticos e sociais. A compreensão da cidadania é fundamental para analisar as dinâmicas de inclusão e exclusão na sociedade contemporânea, especialmente diante dos novos desafios apresentados pela era da informação e da digitalização.

2.1. O CONCEITO DE CIDADANIA

Na perspectiva bobiana, conceitua-se o cidadão como um indivíduo que pertence a uma determinada sociedade, possuindo um rol de direitos e obrigações. O conceito de cidadania foi variado a depender da época e do contexto sociopolítico, na antiguidade era o direito de participar ativamente das decisões da *polis*. Na Idade Moderna, o conceito revestiu-se de fundamentos filosóficos, sendo essencial para a formação do conceito de Estado-Nação (Costa; Ianni, 2018). As Costa e Ianni (2018, online) apontam que:

A cidadania moderna diz respeito ao direito da fruição do mundo privado, por meio da garantia da liberdade individual e da possibilidade de delegar sua participação na política a um terceiro, por meio de seu voto no pleito eleitoral.

Nesta concepção, vê-se uma centralização no indivíduo de forma a se vincular na corrente de cidadania liberal. O conceito de cidadania liberal está fundamentado na tradição do liberalismo político e enfatiza os direitos individuais e a liberdade do cidadão em relação ao

Estado. Nessa perspectiva, a cidadania é vista principalmente como um conjunto de direitos civis e políticos que garantem a liberdade individual, a propriedade privada, a igualdade perante a lei e a participação no processo político, como eleições e liberdade de expressão (Silva; Martins, 2017).

Os direitos civis referem-se à proteção da liberdade individual contra a interferência do Estado, como o direito à vida, à liberdade de expressão, à propriedade e à igualdade perante a lei. Já os direitos políticos incluem o direito de votar, ser votado e participar ativamente na vida política da sociedade. No contexto da cidadania liberal, a ênfase recai na autonomia do indivíduo, na limitação do poder estatal e na proteção dos direitos individuais. Essa abordagem da cidadania influenciou as democracias liberais e as concepções de Estado de Direito em muitos países (Silva; Martins, 2017).

É importante ressaltar que o conceito de cidadania liberal ao longo da história sofreu diversas críticas, especialmente por sua ênfase nos direitos individuais em detrimento dos direitos sociais e econômicos, levando a desigualdades e exclusões. Na mesma linha de Bobbio, este estudo adotará a concepção de cidadania como a capacidade concedida a um indivíduo para desfrutar de direitos políticos, sociais e civis dentro de um Estado-Nação, estabelecendo um vínculo jurídico com o Estado e assumindo tantos direitos quanto deveres estipulados por sua estrutura legal, como a constituição e leis, que definem a relação entre o cidadão e o Estado em um nível específico de igualdade (Costa; Ianni, 2018).

Os direitos sociais, como acesso à saúde e educação, contam com um alto teor prestacional, diferente dos direitos políticos e civis. Todavia, é mister asseverar que a expansão dos supramencionados direitos foram paulatinos a depender do grupo social, tendo critérios múltiplos ao longo da formação do Estado Brasileiro, variando em gênero, idade, raça e renda.

Logo, a noção de cidadania reveste-se de elevado grau de importância na dinâmica institucional, os Estados selecionam quem é integrado ou excluído. A cidadania estabelece uma conexão e um senso compartilhado de identidade com uma comunidade política; a sua ausência resulta em diversos desafios para aqueles que não são reconhecidos como cidadãos (Costa; Ianni, 2018). É relevante mencionar que a noção de cidadania contemporânea não está atrelada somente ao sentimento de pertencimento de estado-nação, mas atrai a dimensão de sujeito político na dinâmica estatal.

2.2. CIDADANIA E A NECESSIDADE DOS DIREITOS SOCIAIS

Na discussão acerca da cidadania, o conceito de subalterno é de suma importância, conforme discutido por Lima e Gussi, refere-se aos sujeitos marginalizados e excluídos

socialmente, que enfrentam diversas formas de discriminação e exclusão (Lima; Gussi, 2021). Esses grupos subalternos são frequentemente privados de acesso a recursos e oportunidades, incluindo os direitos mais básicos para sobrevivência. Os grupos vulneráveis, outro conceito relevante, são aqueles que enfrentam discriminação e intolerância por parte da sociedade, mesmo que não se enquadrem nos modelos étnicos, linguísticos ou religiosos tradicionalmente reconhecidos como minorias (Moreno, 2009). Esses grupos podem incluir pessoas com deficiência, idosos, população carcerária, pessoas em situação de rua, entre outros. Segundo Costa e Ianni (2018) os referidos grupos sociais são considerados cidadãos tutelados, definidos principalmente pelo seu sentido de pertencimento nacional, mas sendo incapazes de exercer plenamente seus direitos políticos.

Embora exista medidas para reduzir os índices de pobreza e extrema pobreza, é essencial destacar que ainda persistem desigualdades e considerável parcela da população permanece marginalizada e subalternizada. Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2022), o Brasil testemunhou uma redução de 10,2 milhões de pessoas na pobreza e 6,5 milhões na extrema pobreza em comparação com o ano anterior, indicando um avanço tangível na luta contra a miséria. No entanto, os números absolutos continuam alarmantes, com 67,8 milhões de pessoas vivendo na pobreza e 12,7 milhões na extrema pobreza (IBGE, 2022). Essas estatísticas refletem uma realidade de exclusão econômica e social que persiste em nossa sociedade. Além disso, ao analisar as disparidades por faixa etária e grupo racial, fica evidente que crianças, idosos e pessoas negras enfrentam desafios desproporcionais (IBGE, 2022), demonstrando a persistência de profundas desigualdades estruturais que impedem o exercício pleno da cidadania.

Repise-se que a noção de cidadania concede os direitos civis, políticos e sociais. É inteligível que os referidos direitos não estão isolados entre si, uma vez que no contexto contemporâneo, arraigado por desigualdades estruturais, faz-se necessário a intercambialidade entre os direitos. Leciona Bucci (2006, p. 4) que:

Como poderia, por exemplo, um analfabeto exercer plenamente o direito à livre manifestação do pensamento? Para que isso fosse possível é que se formulou e se positivou nos textos constitucionais e nas declarações internacionais o direito à educação. Na mesma linha, como pode um sem-teto exercer o direito à intimidade (art. 5º, X, da Constituição brasileira)? Isso será uma ficção enquanto não lhe for assegurado o direito à moradia, hoje constante do rol de direitos sociais do art. 6º da Constituição.

Os direitos sociais são normas que concretizam políticas públicas que garantem a dignidade da pessoa humana e confere o mínimo existencial para o conjunto da sociedade. Em tom analógico, Bobbio (2004) afirma que “sem direitos do homem reconhecidos e protegidos,

não há democracia; sem democracia, não existem as condições mínimas para a solução pacífica dos conflitos.”, no caso da cidadania pode-se afirmar que sem direitos sociais reconhecidos e protegidos, não há condições iguais para participação; sem igualdade, não há cidadania plena. No mesmo coro, Marque Júnior (2013) afirma que “sem Estado social não há democracia, sem democracia não há legitimidade”.

De acordo com Marques Júnior (2023), a promulgação da Constituição de 1988 trouxe o desafio de garantir os princípios do Estado Democrático de Direito, visando construir a cidadania e o constitucionalismo social. O autor ressalta a importância da inclusão das minorias na democracia participativa, em contraste com a perspectiva do liberalismo continental, que priorizava a unanimidade. No entanto, mesmo com essa perspectiva inclusiva, nem todas as minorias foram adequadamente representadas. Marques Júnior (2023, online) ensina sobre o constitucionalismo social e a relação com a cidadania e os direitos humanos:

O Estado Social faz surgir um modelo atuante e democrático, **promotor de igualdade material, na mitigação das problemáticas sociais e atento aos clamores das complexidades socioeconômicas emergentes**, reverberando na compleição de um constitucionalismo inclusivo e participativo. O constitucionalismo brasileiro mostra-se vanguardista ao concatenar as virtudes da democracia participativa com o **compromisso inarredável de proteção e garantia dos direitos fundamentais sociais, imbuído de pautas inquebrantáveis de reconciliação com a cidadania e os direitos humanos**, protegendo os mais diversos segmentos sociais com demarcação de rumos claros e compreensão dos desafios impostos. (grifo nosso)

Nessa linha de pensamento, o constituinte brasileiro designou a cidadania e a dignidade da pessoa humana como fundamentos da República, no mesmo passo que estabelece a imanência do poder popular e transforma em objetivo fundamental a erradicação da pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais. Nesse sentido, é inquestionável o dever fundamental da inclusão de todos os cidadãos no processo social e político no contexto brasileiro, este que não se limita ao sufrágio, mas a participação ativo na dinâmica política, além da fruição de todos os direitos sociais.

2.3. DA CIDADANIA NA SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO

Para além dos desafios mencionados na subseção antecedente, na contemporaneidade há novos desafios a serem discutidos e sugeridas novas soluções. A sociedade contemporânea está imersa em uma transformação profunda impulsionada pela proliferação das TICs, conforme discutido Gouveia e Gouveia (2003). Este fenômeno não se limita a uma simples moda ou alternativa de ação, mas representa uma mudança paradigmática nos hábitos e atitudes, cujo impacto ainda não é plenamente compreendido. A interseção entre a Sociedade de Informação e o processo de globalização amplifica esse impacto, diluindo fronteiras e

provocando alterações estruturais em níveis organizacionais, culturais e políticos. (Gouveia & Gouveia, 2003).

No contexto da sociedade da informação, o acesso às TICs torna-se essencial para o pleno exercício da cidadania, destacando-se a preocupação com a chamada "exclusão digital". Esta expressão reflete a disparidade de acesso às TICs entre indivíduos, grupos e nações, bem como os desafios específicos enfrentados por cidadãos com necessidades especiais. Estes últimos, englobando uma gama diversificada de limitações, desde físicas até cognitivas; ainda enfrentam obstáculos particulares para usufruir das vantagens das TICs, exigindo uma abordagem inclusiva e sensível às suas necessidades (Alves; Moreira, 2004).

Além disso, é necessário realçar a discussão acerca da relevância dos direitos sociais e do mínimo existencial, tendo em vista, a inviabilidade de discutir sobre inclusão digital quando um cidadão em situação de vulnerabilidade sequer tem garantidas as suas necessidades mais básicas, como alimentação, moradia e segurança.

Avançando na discussão, faz-se necessário compreender sobre a cidadania digital, esta que é o conjunto de direitos e deveres que indivíduo possui no ambiente virtual, inclusive em relação ao Estado. Ela envolve o uso consciente, responsável e seguro da tecnologia. Na presente pesquisa, adota-se um conceito amplo de cidadania digital, não restringindo somente a prestação de serviços públicos virtuais, mas como a inserção plena na dinâmica de ciberdemocracia, isto é, da possibilidade-viabilidade de participação nos instrumentos virtuais, como as enquetes, conferências virtuais e demais instrumentos que podem influir no processo decisório. Leciona Marques Júnior (2023), a necessidade de preservar os direitos humanos e os valores democráticos dos usuários, particularmente no contexto da participação cidadã no ambiente digital. Constituindo-se como uma nova fase da democracia, como apontado por Freire (2014, p.23):

[...] terceira fase da democracia, portanto, está em curso, a ciberdemocracia, motivada pelo uso das novas tecnologias que favorecem a liberação da palavra, a multiplicidade de vozes, atores e principalmente a articulação de uma inteligência coletiva facilitada e mediada pelo ciberespaço. Numa dimensão nunca vista, a democracia atual promove a articulação e transparência antes inimaginável, por contar com recursos das tecnologias que promovem a ubiquidade e imediaticidade, a rápida e contínua transferência de informações e a consolidação de um grande banco de dados de informações públicas. A releitura do espaço e a conexão estabelecida entre as informações e o espaço de vida cotidiana, entre as teorias e as práticas e estruturas necessárias ao bem viver se tornam mais do que nunca palpáveis e visuais com o uso das novas tecnologias e suas plataformas de conexão e colaboração.

Na esfera do governo eletrônico, as virtualizações podem aprimorar a democracia, mas sem o esforço coordenado de garantir a igualdade e a inclusão, têm o potencial de gerar exclusão se não forem consideradas as necessidades dos cidadãos com deficiências. Ressalta-se que os

dados do levantamento da TIC Domicílios de 2022 corroboram essa preocupação, indicando que um número significativo de 35 milhões de brasileiros ainda não tem acesso à internet (CETIC, 2023). É imperativo desenvolver soluções adaptadas que levem em conta as especificidades desses cidadãos, visando não apenas facilitar a interação com o Estado e a Administração Pública, mas também promover a participação política, sociabilidade, autonomia e independência, assim como o bem-estar e a satisfação pessoal desses indivíduos (Alves; Moreira, 2004).

3. A INSERÇÃO DA SOCIEDADE NO PROCESSO AVALIATIVO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O controle social e a participação popular são componentes essenciais na discussão em curso, tendo em vista que os cidadãos exerçam seu direito de fiscalizar e influenciar diretamente as decisões governamentais. A avaliação de políticas públicas evoluiu ao longo do tempo, incorporando abordagens mais inclusivas e participativas, como a avaliação orientada ao cliente e a avaliação de quarta geração. Torna-se fundamental explorar como a quarta geração de avaliação de políticas públicas inclui o usuário e como a sociedade civil pode desempenhar um papel nesse processo avaliativo.

3.1. CONTROLE SOCIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS E PARTICIPAÇÃO

O controle social é concebido como um direito inerente ao sujeito, seja este exercido individualmente ou de forma coletiva, visando submeter o poder político a um escrutínio. Por outro lado, a participação social assume uma natureza distinta, representando um meio de direcionar e influenciar a formulação de políticas públicas, incumbindo essa responsabilidade à sociedade civil (Coelho, 2020).

O Controle Social e a Avaliação das Políticas Públicas estão intimamente relacionadas e constituem-se como necessários no processo democrático de um país, como leciona Queiroz (2019, p. 105):

Para um controle social mais efetivo, além daquele que é exercido pelos órgãos constitucionais que têm essa atribuição, é fundamental que sejam incentivados os mecanismos que estimulem a participação da sociedade no processo de formação e de gestão das políticas públicas e, **particularmente, na avaliação dessas políticas, pois, nas democracias, é a efetiva cobrança da população aos governantes que leva ao aprimoramento da qualidade das políticas públicas executadas.** (grifo nosso)

Além da formulação, outra fase fundamental consiste no acompanhamento, que é um procedimento sistemático de supervisão da implementação de uma atividade, com o propósito de obter informações com vistas a possibilitar ajustes necessários para o alcance dos objetivos estabelecidos. O acompanhamento pode e deve incluir a sociedade civil, uma vez que nessa

etapa é possível identificar problemas na execução da política pública, bem como distorções ou inadequações na sua formulação, o que, se não for tratado, pode comprometer a eficácia da política adotada (Coelho, 2020). A participação popular no processo avaliativo constitui grande importância, não só na dinâmica administrativa, mas no teor político da política pública. Boselli (2013, p. 185) ensina que:

Ao dever de eficiência administrativa, hoje expresso no texto constitucional, corresponde à árdua tarefa de combater as deficiências do setor público e a tão arraigada burocracia, que não é apenas uma forma de organização prevalente no mundo contemporâneo, **mas também forma de dominação, uma organização que confere àqueles que a controlam uma imensa parcela de poder (grifo nosso).**

Através desses mecanismos participativos, os cidadãos têm a oportunidade de monitorar e influenciar diretamente os resultados e direcionamentos das políticas públicas. Destaca-se que o processo de avaliação pode ser influenciado por diversos fatores, incluindo o método, a abordagem e os instrumentos utilizados. Nesse sentido, é possível que os resultados da avaliação variem consideravelmente a depender da metodologia, o que pode ser utilizado como uma ferramenta política para apresentar determinados resultados, mesmo que estes não reflitam efetivamente a realidade social ou atendam aos interesses da comunidade. Em decorrência disso, a sociedade civil cumpre o papel de contribuir com a avaliação e fiscalizar o processo avaliativo.

Em adição, a inclusão da sociedade cumpre um papel importante ao frear uma avaliação e o manejo político puramente tecnocrático, Bonavides (1997, p. 444), alertava que:

O tecnocrata se identifica em seu comportamento por uma certa insensibilidade aos aspectos mais humanos da questão social. Fica-se com a impressão de que o seu raciocínio se encarcera em fórmulas matemáticas e o mundo que vive está morto para os seus cálculos. A economia pura e abstrata é o reino onde traça esquemas frios de planificação, que **não raro vão despedaçar-se ao encontro da realidade irônica onde as reações sociais não são tomadas na devida conta e em consequência acabam por oferecer um quadro de vingança espelhado em fracassos retumbantes.**

Infere-se que o aumento da participação social não apenas adiciona um elemento de democracia ao processo de formulação de políticas públicas, mas também o torna mais eficiente e eficaz, uma vez que os usuários poderão apontar constantemente pontos a melhorar e os pontos valorosos. Portanto, não se sugere a adoção de uma metodologia desprovida de critérios, parâmetros e diretrizes, mas sim a consideração efetiva das demandas dos usuários, adaptando-as aos recursos e possibilidades disponíveis, com o objetivo de encontrar um ponto de convergência entre o que é oferecido e o que é necessário.

3.2. METODOLOGIAS AVALIATIVAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS: A INCLUSÃO DO USUÁRIO

No *Campo das Públicas*¹, considera-se avaliação como “ação de testar, medir ou atribuir valor a alguma coisa; apreciar ou estimar o merecimento de; calcular, computar e conhecer a grandeza de; fazer uma apreciação.” (Cavalcanti, 2007). Na abordagem sistêmica, vê-se a necessidade de incluir a multiplicidade de fatores sistêmicos, tais como aspectos estruturais, a participação social e o arranjo operacional de determinada política pública (Januzzi, 2016). Ressalta-se a finalidade democratizante que a avaliação pode ter, conforme apontado por Brousselle e al (2011), a avaliação busca oferecer dados cientificamente válidos e culturalmente aceitáveis sobre uma intervenção específica, a depender da metodologia permite que os diversos participantes envolvidos formem opiniões informadas e colaborativas, com o propósito de orientar ações concretas.

Há uma multiplicidade de abordagens presentes no processo avaliativo de políticas públicas. Dentre elas, há a avaliação orientada ao "cliente", a qual se fundamenta nos objetivos, expectativas, preocupações e necessidades dos destinatários da política ou programa em questão (Vedung, 2009). Sob essa perspectiva, todos os aspectos da intervenção são examinados a partir da ótica dos clientes - os usuários-cidadãos das políticas públicas. Na avaliação orientada ao cliente, os destinatários da política têm o direito de expressar suas preferências, demandas, reclamações e desejos aos provedores da política, vê-se o usuário-cidadão como um consumidor – visão decorrente da ótica gerencialista da Administração Pública. Nesse contexto, os destinatários assumem uma responsabilidade sobre o conteúdo, forma, qualidade e quantidade da provisão de bens e serviços, na medida em que são capacitados a opinar e fazer escolhas sobre eles (Vedung, 2009). Essa abordagem reconhece a importância da participação dos cidadãos no processo decisório e na definição das políticas públicas, promovendo, assim, uma maior *accountability* e legitimidade do sistema político, apesar de ser criticada por não observar outras dimensões como os recursos financeiros finitos do Estado.

Ainda na discussão sobre as metodologias avaliativas, o *campo das públicas* enumerou dimensões, estas que valoram determinado aspecto. A avaliação de quarta geração é reconhecida como um modelo paradigmático, destacando-se por sua ruptura com a corrente positivista predominante até então. Em contrapartida aos princípios de objetividade, validade externa e generalização, esse modelo privilegia a dialética, o interpretativismo e o construtivismo (Guba; Lincoln, 2011). Embora seja elogiado por diversos autores devido à sua

¹ Terminologia acadêmica adotada para referir-se a área da Administração Pública, Gestão Pública, Políticas Públicas, Gestão de Políticas Públicas e Gestão Social. Busca-se o aperfeiçoamento da esfera pública, qualificação e melhoria da ação governamental e intensificação e ampliação das formas de participação democrática da sociedade civil na condução dos assuntos públicos.

suposta capacidade de promover a participação dos grupos de interesse, o empoderamento e a aprendizagem, também é alvo de críticas. Essas críticas apontam que o modelo pode ignorar os interesses individuais ou grupais subjacentes às declarações explicitadas no processo avaliativo e falhar em considerar a influência das relações de poder entre os grupos nos resultados da avaliação (Silva; Borges, 2019).

Silva e Borges (2019) destacam que a natureza participativa e inclusiva do modelo desloca o avaliador da posição de protagonismo, atribuindo-lhe o papel de intérprete e mediador das diferentes construções sociais da realidade apresentadas pelos grupos de interesse participantes no processo de avaliação. Grupos externos têm o potencial de contribuir para a avaliação de políticas visando ao seu aprimoramento, não se limitando apenas à crítica (Mario; Laisner; Granja, 2016). Mario, Laisner e Granja (2016) destacam que a avaliação não pode ser vista como um processo estritamente racional ou neutro; ao contrário, ela deve ser compreendida dentro de sua lógica e propósitos, reconhecendo suas limitações e sua natureza intrinsecamente política. Nesse desiderato, uma abordagem mais ampla da avaliação inclui não apenas a dimensão técnica, mas também uma análise crítica da política ou programa avaliado, considerando seus atores, interesses envolvidos e contexto histórico.

Mario, Laisner e Granja (2016), realçam, ainda, que a pesquisa avaliativa não se restringe a uma análise técnica, mas busca compreender as nuances da política e seus efeitos na realidade social, reconhecendo sua historicidade e complexidade. Isso implica em considerar não apenas os resultados tangíveis das políticas, mas também as percepções e expectativas dos cidadãos envolvidos, assim como suas interações com o processo político.

Nesse sentido, uma avaliação processual deve ir além da abordagem tecnicista, integrando uma análise substancial dos impactos das políticas sobre a vida das pessoas e suas percepções. Isso implica em adotar uma perspectiva mais política e participativa, que leve em consideração não apenas os resultados das políticas, mas também sua legitimidade e adequação às necessidades e expectativas dos cidadãos (Mario; Laisner; Granja; 2016). Essa abordagem mais holística da avaliação de políticas públicas enfatiza a importância de uma visão crítica e reflexiva, indo ao encontro de uma compreensão mais abrangente dos processos políticos e sociais.

A preocupação da inserção da sociedade e de uma cidadania inclusive foi objeto de interesse do campo jurídico. Segundo Avritzer (2012), a Assembleia Nacional Constituinte, que resultou na promulgação da Constituição da República de 1988, foi o primeiro momento na história constitucional brasileira que houve um aprofundamento democrático, inserindo a

participação popular em todas as faces do Estado. Infere-se que o arranjo sociojurídico brasileiro impede que haja um processo avaliativo sem a inclusão dos seus destinatários, não se trata mais de uma opção metodológica, mas cumprimento do ordenamento jurídico. Na seção subsequente, será abordado a constitucionalização da informação e participação, bem como a sua efetividade.

4. CONSELHOS DE USUÁRIOS: A (I)MATERIALIZAÇÃO DA PREVISÃO CONSTITUCIONAL E A SUA EFETIVIDADE

A noção de titularidade de direitos tem impacto nas relações interpessoais e institucionais (Rocha, 2023). O reconhecimento consciente da titularidade de direitos por parte de um indivíduo implica em uma mudança significativa na dinâmica social, especialmente no contexto da relação com o Estado e seus agentes. Essa ideia pode ser relacionada ao pensamento de Lenio Streck (2011) sobre o "constrangimento epistemológico", que destaca a importância crítica de questionar decisões que se revelam equivocadas. Sob essa ótica, em analogia, o reconhecimento da titularidade de direitos e o acesso à informação desempenham um papel fundamental na salvaguarda dos direitos do cidadão e na imposição de limites às ações do poder público.

Ao se conscientizar de seus direitos e adquirir acesso à informação pertinente, o cidadão se posiciona de forma mais assertiva diante das instituições estatais. Ele não apenas compreende melhor seus direitos, mas também reconhece as possibilidades e os recursos disponíveis para fazer valer tais direitos. Essa consciência cria um contexto no qual o cidadão torna-se capaz de responsabilizar as autoridades pelos seus atos e omissões. A informação não apenas capacita o cidadão, mas também coloca pressão sobre os agentes públicos para agirem em conformidade com o ordenamento jurídico. O conhecimento de que os cidadãos estão munidos de informações e podem recorrer aos órgãos de controle para remediar possíveis irregularidades e aplicar sanções, serve como um mecanismo de constrangimento que influencia o comportamento dos agentes estatais.

4.1. A PREVISÃO CONSTITUCIONAL DE ACESSO À INFORMAÇÃO E PARTICIPAÇÃO DO CIDADÃO NA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS

O parágrafo 3º do artigo 37 da Constituição da República estipulou que a lei deve regular as formas de participação dos usuários na administração pública, tanto direta quanto indireta, abordando especificamente os mecanismos para registro de reclamações sobre a prestação dos serviços públicos em geral, prevendo a existência de serviços de atendimento ao usuário e avaliações regulares da qualidade dos serviços, além do acesso dos usuários aos

registros administrativos e informações sobre atos governamentais, bem como disciplina as representações contra condutas negligentes ou abusivas no exercício de cargos, empregos ou funções na administração pública.

Segundo Ruaro e Curvelo (2018), a emenda constitucional 19 introduziu no plano constitucional novos princípios e regras na Administração pública, dentre eles, o princípio fundamental do controle social. Este surge como um reforço a imanência do poder popular estipulado no art. 1º, parágrafo único, da Constituição da República. A inserção dos usuários não cumpre, em tese, o papel meramente fiscalizatório, mas tem cunho decisório em algumas circunstâncias.

No campo jurídico, discutiu-se por um longo período a natureza do usuário-cidadão, a corrente privatista caracteriza-se por defender a prevalência da relação de consumidor, ao passo que a corrente publicista defende a prevalência das normas de direito público e administrativo. A terceira corrente - mista - reconhece a natureza *sui generis* das relações, revestindo-se do interesse público. (Ruaro; Curvelo, 2018). O consumidor está em uma relação de consumo, ao passo que os serviços públicos são a materialização das políticas públicas.

O dispositivo constitucional foi inserido para demonstrar a preocupação com a sociedade, com duplice sentido: a avaliação e garantia de seus direitos. Segundo Ruaro e Curvelo (2018), a CF/88 afasta definitivamente o cidadão como um sujeito passivo na relação com a Administração Pública. Logo, o cidadão tem direito a escolhas diretas, direitos expressos e mecanismos garantidores, ao menos no plano teórico e normativo.

Segundo Boselli (2013), a introdução do §3º, do art. 37, na Constituição da República de 1988, é um reforço a busca pela eficiência administrativa, prevendo a necessidade de atendimento aos usuários dos serviços públicos e estabelecendo a necessidade de avaliação periódica para alcançar o constante aperfeiçoamento. Na mesma linha de raciocínio, Moraes (2006) ensina que o cidadão poderá demandar o Estado a execução do serviço público da maneira mais eficiente que seja possível, dentro dos limites da ordem jurídica. Moraes (2016, p. 90-91) leciona que:

[...] princípio da eficiência é o que impõe à Administração Pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de **forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade**, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitar desperdícios e garantir uma maior rentabilidade social.

Repise-se que a participação do usuário de forma ativa no processo avaliativo e decisório do serviço público é primordial para a concretização dos anseios sociais e para a

cidadania plena. A eficiência administrativa perpassa pela efetividade de suas ações e a participação social (Albuquerque; Oliveira, 2023). Entretanto, é importante ressaltar que há diversos entraves para a inserção da sociedade nesse processo, entre eles: as ferramentas adotadas, a dificuldade de acesso à informação, a ausência de políticas públicas de participação em larga escala para o conjunto da sociedade e os resquícios do passado patrimonialista no interior de parte da Administração Pública Brasileira.

4.2. A REGULAMENTAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL DO ART. 37, §3º DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

O legislador infraconstitucional editou a Lei 13.460, de 26 de junho de 2017, a qual dispõe sobre a participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública, regulando o disposto na Constituição de 1988. O dispositivo normativo estabeleceu como métodos da avaliação continuada: a satisfação do usuário, a qualidade do atendimento, o cumprimento de compromissos e prazos, a quantidade de manifestações de usuários e as medidas adotadas pela administração pública para aprimorar o serviço (Campos, 2023).

Ao enfatizar a satisfação do usuário, a qualidade do atendimento e outros aspectos através de métricas numéricas, corre-se o risco de reduzir a complexidade das interações e das necessidades dos usuários a números frios e descontextualizados, como alertado por Bonavides (1998). Isso pode levar a uma simplificação excessiva da realidade, ignorando nuances importantes que só podem ser capturadas por métodos com profundidade (Cruz, 2019). Além disso, uma ênfase excessiva em medidas quantitativas pode incentivar uma mentalidade de "pontuação" em detrimento da compreensão profunda das questões subjacentes e das soluções necessárias para melhorar efetivamente os serviços públicos.

Ademais, o dispositivo normativo estabelece que a participação dos usuários na supervisão e avaliação dos serviços públicos deve ser facilitada por meio dos conselhos de usuários. Estes são definidos como órgãos consultivos e são atribuídas diversas responsabilidades (Schier; Bertotti, 2019). Essas atribuições incluem acompanhar a prestação dos serviços públicos, participar ativamente na avaliação e propor melhorias quando necessário. Além disso, os conselhos têm o papel de contribuir na formulação de diretrizes para garantir um atendimento adequado ao usuário, levando em conta suas necessidades e expectativas (Carvalho, 2024).

O Decreto nº 10.228, de 2020, que regulamentou o citado dispositivo legal, estabeleceu as seguintes competências: (i) acompanhar e participar da avaliação da qualidade e

da efetividade da prestação dos serviços públicos; (ii) - propor melhorias na prestação dos serviços públicos e contribuir para a definição de diretrizes para o adequado atendimento ao usuário; e (iii) - acompanhar e auxiliar na avaliação da atuação das ouvidorias do Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo federal. Estabeleceu, ainda, que os conselhos serão compostos por usuários selecionados dentre aqueles que se candidatarem mediante chamamento público (Brasil, 2020).

No primeiro olhar, os supramencionados conselhos de usuários poderiam ser considerados um vetor qualitativo e de contribuição para a quarta dimensão das políticas públicas. Entretanto, ao revés, o mesmo decreto estabelece que:

Art. 24-F. Os conselheiros farão avaliações individualizadas dos serviços, as quais serão consolidadas eletronicamente, a fim de subsidiar as ações das unidades do Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo federal.

[...]

Art. 24-G. O exercício das atribuições dos membros dos conselhos de usuários de serviços públicos ocorrerá por meio de sistema eletrônico específico integrado à Fala.BR, disponibilizado pela Controladoria-Geral da União.

O primeiro aspecto está relacionado à descaracterização do princípio colegiado de conselho. Idealmente, um conselho deve ser composto por representantes diversos, e suas decisões são tomadas em grupo, aproveitando-se as experiências variadas de seus membros, no colegiado há um conjunto de pessoas com autoridade igual, reunidas para deliberar conjuntamente (Adrião; Camargo, 2007). Ao individualizar o processo de avaliação, perde-se a oportunidade de construir de forma coletiva e cooperativa o processo avaliativo – a acaba por replicar uma metodologia quantitativa, a mentalidade de pontuação, sem levar em conta a experiência (Silva; Bernardes, 2014).

O segundo ponto diz respeito à utilização de uma única plataforma eletrônica², o que exclui as pessoas que não têm acesso à internet. Em essência, a regulamentação propõe uma plataforma virtual onde os usuários podem responder às pesquisas de avaliação dos serviços (Gama; Cruz, 2022). Conforme exposto pela CGU (2019): (i) não há um processo seletivo para os conselheiros, eles representam apenas a si mesmos durante a avaliação dos serviços, em vez de representar grupos e categorias de usuários; (ii) o número de conselheiros é ilimitado.

4.3. AVALIAÇÃO DOS CONSELHOS DE USUÁRIOS: EFETIVO OU INEFETIVO?

A avaliação dos Conselhos de Usuários dos Serviços Públicos quanto à sua efetividade revela uma série de desafios que impactam diretamente sua capacidade de promover uma

² Apesar do decreto estabelecer que “O disposto neste Decreto não exclui mecanismos acessórios que garantam o acesso ao processo de avaliação dos serviços públicos por grupos amostrais digitalmente não inseridos.”, não há regulamentação específica, nem grupos amostrais formados.

participação cidadã significativa e influenciar positivamente a qualidade dos serviços públicos. A estrutura baseada em enquetes e fóruns virtuais foge do modelo tradicional de composição dos conselhos públicos (Carvalho, 2024).

A baixa adesão dos órgãos governamentais na criação de enquetes e na interação com os usuários evidencia uma lacuna na efetiva colaboração entre os Conselhos e as instâncias públicas. Conforme observação na plataforma oficial, evidenciou-se uma baixa interação, diversos órgãos sequer criaram enquetes e fóruns. A falta de engajamento dos usuários-cidadãos na plataforma também aponta para a necessidade de incentivos e estratégias que estimulem uma participação mais ativa e diversificada, garantindo que as vozes da sociedade civil sejam ouvidas e consideradas na avaliação e melhoria dos serviços públicos (Carvalho, 2024).

Segundo dados coletados por Carvalho (2024), há apenas 7.400 voluntários cadastrados como conselheiros na Plataforma Virtual dos Conselhos de Usuários de Serviços e somente 37% dos órgãos federais realizaram a adesão a plataforma. E dos órgãos cadastrados, 77% fizeram somente até 10 enquetes. Os números confirmam que há uma baixa adesão da sociedade e dos órgãos públicos na forma como foi materializado. Repise-se que a exclusão digital é latente no contexto brasileiro, como mencionado na primeira seção, isso resulta na exclusão do processo avaliativo de grupos historicamente marginalizados e, possivelmente, parte do público mais interessado na melhoria das políticas públicas.

A legislação ao prever a criação desses conselhos, aponta para um modelo de interação mais amplo e diversificado, que permita uma representação efetiva dos interesses e necessidades dos usuários perante a administração pública, com membros escolhidos e com mandatos. A limitação a mecanismos de participação restritos, como enquetes online, pode desvirtuar a intenção original da legislação, que busca promover uma avaliação qualificada e abrangente dos serviços públicos. Sugere-se a necessidade de formatos de participação mais robustos e inclusivos, capazes de garantir uma representatividade genuína e uma atuação efetiva na defesa dos direitos e interesses dos usuários perante o Estado.

Nesse sentido, é fundamental repensar a atuação e a estrutura dos Conselhos de Usuários, buscando fortalecer sua capacidade de influenciar as políticas públicas, promover a transparência e a *accountability*, e garantir que os interesses e necessidades dos cidadãos sejam efetivamente atendidos pelo Estado. Propõe-se uma estrutura participativa na regulamentação da lei: (i) a participação direta dos usuários por meio de enquetes, fóruns, audiências públicas, pesquisa de satisfação, dentre outras formas; (ii) a participação dos conselhos de usuários, por meio da síntese, consolidação e aprofundamento das demandas apontadas pelos usuários, para

que assim aja o amadurecimento das interações dos usuários e (iii) encaminhar ao conselho gestor de políticas públicas, para que este consolide as demandas dos diferentes conselhos, buscando padrões e aprimorando as proposições para monitorar e solicitar providências a Administração Pública

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Demonstrou-se a importância da discussão acerca da cidadania, evidenciando as suas múltiplas dimensões, perpassando pelo gozo dos direitos civis, políticos e sociais. Essa tríade estabelecem uma relação recíproca entre si, sendo necessário a garantia do mínimo existencial para a participação política da sociedade.

Na sociedade da informação, a garantia dos direitos sociais torna-se igualmente importante para discutir-se sobre a cidadania digital, infere-se que enquanto a sociedade esteja preocupada em ter condições mínimas de sobrevivência, não poderá usufruir da efetiva participação social e da cidadania plena.

Realçou-se sobre a importância da inclusão da sociedade civil no processo de formulação, acompanhamento e avaliação de políticas públicas, tendo demonstrado o aparato teórico do campo das públicas que evidencia essa necessidade. Conclui-se, entretanto, que o arranjo jurídico e constitucional não permite que o usuário-cidadão seja excluído das etapas de políticas públicas. Logo, não é uma escolha metodológica, mas um dever constitucional e legal.

A regulamentação do §3º, do art. 37, da Constituição da República, por meio da Lei de Proteção e Defesa do Usuário do Serviço Público representa um avanço nesse sentido, estabelecendo métodos de avaliação e prescrevendo os direitos aos usuários. Apesar do simbolismo da previsão constitucional e da referida regulamentação, a efetividade dos instrumentos criados é essencial para a concretização dos anseios sociojurídicos.

O Conselho de Usuários é um instrumento previsto para facilitar esse engajamento, mas sua implementação está reduzida a um mero espaço de enquetes e discussões online, com baixa adesão dos órgãos e pouquíssimos conselheiros cadastrados na plataforma. O formato proposto exclui as pessoas que não possuem acesso à internet – a exclusão desse público tem o potencial negativo de segregar as pessoas que já foram historicamente subalternizados, minorizados e excluídos da dinâmica política brasileira. Desvirtua-se também princípios básicos da participação social, como a colegialidade. Da maneira posta, reduz-se a capacidade de filtrar, organizar, encaminhar, monitorar e cobrar as avaliações sociais promovidas pela sociedade civil. É necessário reformular a proposta para agregar os mais diversos segmentos sociais e incluir as pessoas excluídas do ambiente digital.

Para que a participação cidadã na avaliação dos serviços públicos seja efetiva, é fundamental superar esses entraves e adotar abordagens que considerem a complexidade das interações e das necessidades dos usuários, indo além de métricas numéricas e promovendo uma avaliação holística e reflexiva. A construção coletiva e cooperativa do processo avaliativo, a inclusão de representantes diversos nos conselhos de usuários e a garantia de acesso a todos os segmentos da sociedade são passos essenciais para fortalecer a cidadania e aprimorar a qualidade dos serviços públicos.

Assim, a promoção da cidadania ativa e a valorização da participação popular nos processos avaliativos dos serviços públicos são pilares fundamentais para a construção de uma sociedade mais justa, igualitária e democrática, onde os direitos dos cidadãos são respeitados e as políticas públicas atendem efetivamente às necessidades da população.

REFERÊNCIAS

ADRIÃO, Theresa; CAMARGO, Rubens Barbosa de. A gestão democrática na Constituição Federal de 1988. In: OLIVEIRA, R. e ADRIÃO, T. **Gestão, financiamento e Direito à Educação**, São Paulo: Xamã, 3ed. 2007.

ALBUQUERQUE, Felipe Braga; OLIVEIRA, Raoni Marque. A Participação Popular como Mecanismo de Implementação do Princípio da Eficiência: análise da Lei do Governo Digital. In: XXX Congresso do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito CONPEDI, 2023. **Anais Direito Administrativo e Gestão Pública II**. Fortaleza. Florianópolis: CONPEDI, 2023. p. 178-199.

ALVES, André Azevedo; MOREIRA, José Manuel. Cidadania Digital e Sociedade de Informação. In: ALVES, André Azevedo; MOREIRA, José Manuel. **Cidadania Digital e Democratização Electrónica**. Sociedade Portuguesa de Inovação. Porto: 2004.

AVRITZER, L. Um balanço da participação social no Brasil pós-constituição de 1988. In: AVRITZER, L. (org.) **Experiência democrática, sistema político e participação popular**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013.

BOSELLI, Luiz Henrique. O cidadão usuário e consumidor de serviços públicos. In: KIM, Richard Pae; MORAES, Alexandre de. **Cidadania: O Novo Conceito Jurídico e a sua Relação com os Direitos Fundamentais Individuais e Coletivos**. Atlas. 1ª ed. 2013.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Perguntas e respostas sobre Conselhos de Usuários de Serviços Públicos**. 2019. Disponível em <<https://www.gov.br/ouvidorias/pt-br/ouvidorias/conselhos-de-usuarios/perguntas-e-respostas-sobre-os-conselhos-de-usuarios-de-servicos-publicos/conselhos-usuarios>>. Acesso em: 19 abr. 2024.

BROUSSELLE, Astrid; CHAMPAGNE, François; CONTANDRIOPOULOS, André-Pierre; HARTZ, Zulmira. **Avaliação: conceitos e métodos**. 1ª edição. São Paulo: Fiocruz. 2011. 3ª reimpressão: 2021.

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006.

CAMPOS, Juliana Frazão. Implementação dos Conselhos de Usuários dos Serviços Públicos no Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR). **Cadernos Técnicos da CGU**, v. 5, 2023.

CARVALHO, Karla Bento de. **Governança de serviços na administração federal: a experiência dos conselhos de usuários de serviços públicos**. 2024.

CAVALCANTI, Paula Arcoverde. **Sistematizando e comparando os enfoques de avaliação e de análise de políticas públicas: uma contribuição para a área educacional**. Campinas: UNICAMP, 2007 (Tese de Doutorado em Educação) (Capítulo 2)

Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (CETIC). **Resumo Executivo Pesquisa TIC Domicílios 2022**. Brasília: Internet, 2023. Disponível em: https://cetic.br/media/docs/publicacoes/2/20230825143348/resumo_executivo_tic_domicilios_2022.pdf. Acesso em: 20 abril. 2024.

COELHO, Bernardo Leôncio Moura. A participação popular nas políticas públicas e o papel do Ministério Público. **Boletim Científico ESMPU**, Brasília, a. 19, n. 55, jan./dez. 2020.

COSTA SCHIER, A. R.; BERTOTTI, Bárbara Mendonça. Os direitos dos usuários de serviços públicos: uma análise da Lei nº 13.460/17 e de seus preceitos. **Revista do Direito**, v. 58, p. 113-130, 2019.

COSTA, Maria Izabel Sanches; IANNI, Aurea Maria Zollner. O conceito de cidadania. In: **Individualização, cidadania e inclusão na sociedade contemporânea: uma análise teórica** [online]. São Bernardo do Campo, SP: Editora UFABC, 2018, pp. 43-73. ISBN: 978-85-68576-95-3. <https://doi.org/10.7476/9788568576953.0003>.

CRUZ, Danielle Maia. Enfoques contra-hegemônicos e pesquisa qualitativa: desafios da avaliação em profundidade em políticas públicas. **Revista Aval**, Fortaleza, v. 1, n. 15, p. 160-173, jan./jun. 2019.

DOS SANTOS, Joel Carlos. Como os Conselhos de Usuários têm impactado na avaliação dos serviços públicos? Um estudo envolvendo Instituições Federais de Ensino Superior e órgãos de naturezas diversas. **Cadernos Técnicos da CGU**, v. 5, 2023.

FREIRE, Geovana Maria Cartaxo De Arruda. **Ciberdemocracia no Judiciário: Uso de Mapas como Política de Virtualização**. 53 fls. Tese (Doutorado). Universidade Federal de Santa Catarina Florianópolis, 2014.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Síntese de Indicadores Sociais**. Disponível em <<https://encurtador.com.br/bhmt3>>. Acesso em: 15 abr. 2024.

JANNUZZI, Paulo. Eficiência econômica, eficácia procedural ou efetividade social: três valores em disputa na Avaliação de Programas e Políticas Sociais. **Revista Desenvolvimento em Debate**, v. 4, n. 1, p. 117-142, 2016.

LIMA, Anderson Carvalho e GUSSI, Alcides Fernando. **Pode o subalterno avaliar?** Possibilidades de um giro contra-hegemônico como opção descolonial no campo da avaliação de políticas públicas. IV Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa no Campo de Públicas, setembro de 2021.

MARIO, Camila Gonçalves de; LAISNER, Regina Claudia; GRANJA, Regina Helena. Avaliação de Políticas Sociais e Participação Popular: uma abordagem política. **O Social em questão** – Ano XIX – n° XIX – n° 36. 2016.

MARQUES JÚNIOR, William Paiva. A Função Instrumental da Democracia Participativa como Garantia de Efetividade do Constitucionalismo Social. **Nomos: Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC**, v. 43, n. 1, p. 235–260, 30 set. 2023.

MARQUES JÚNIOR, William Paiva. A Tutela do Patrimônio Cultural como Bem Ambiental no Contexto dos Direitos Humanos na Sociedade de Informação. **Revista Direitos Culturais**, v. 18, n. 46, p. 97-114, 28 dez. 2023.

MORAES, Alexandre de. Princípio da Eficiência e Controle Jurisdicional dos Atos Administrativos Discricionários. **Revista de Direito Administrativo**. v. 243, p. 13–28, 2006. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/42538>. Acesso em: 15 abr. 2024.

MORENO, Jamile Coelho. Conceito de minorias e discriminação. **Revista USCS – Direito** – ano X – n. 17 – jul/dez. 2009.

QUEIROZ, Roosevelt Brasil. **Formação e gestão de políticas públicas**. Editora Intersaberes: Curitiba. 2019

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **O Direito e o país que queremos em 2023**. São Paulo: TV PUC. Recepção aos Novos Estudantes de 2023 da PUC-SP. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=o4g5wc6jAnM&t=2822s&ab_channel=TVPUC>. Acesso em: 15 abr. 2024.

RUARO, Regina Linden; CURVELO, Alexandre Schubert. Art. 37, § 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente. In: MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; CANOTILHO, José Joaquim Gomes; STRECK, Lenio Luiz. **Comentários à Constituição do Brasil**. Saraiva. 2ª Ed. 2018.

SILVA, Evandro Henrique Figueiredo Moura da; BERNARDES, Elaine Mendonça. Estrutura Lógica como metodologia para avaliação de políticas públicas: uma análise do Pronaf. **Revista de Administração Pública**, v. 48, p. 721-743, 2014.

SILVA, João Paulo Fiúza da; GUIMARÃES E BORGES, Renata Simões. Avaliação de quarta geração: uma análise das potencialidades e limitações baseada na experiência de avaliação do Programa Água para Todos. **RP3 - Revista de Pesquisa em Políticas Públicas**, [S. l.], n. 1, 2020. Disponível em: <https://periodicos.unb.br/index.php/rp3/article/view/28349>. Acesso em: 20 abr. 2024.

SILVA, Ricardo Pereira da; MARTINS, Marcos Francisco. Críticas ao Conceito Liberal de Cidadania e as Decorrências para a Educação. **Revista Cocar**, v. 10, n. 20, p. 131–157, 2017. Disponível em: <https://periodicos.uepa.br/index.php/cocar/article/view/969>. Acesso em: 16 abr. 2024.

VEDUNG, E. **Public policy and program evaluation.** New Brunswick: Transaction, 2009.