



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

Caio Monteiro Mota Lima

**O paradigma emergente do Governo Digital e seus impactos na formulação de políticas públicas:** uma análise a partir dos compromissos sociais da Constituição de 1988

Florianópolis/SC  
2024

Caio Monteiro Mota Lima

**O paradigma emergente do Governo Digital e seus impactos na formulação de políticas públicas: uma análise a partir dos compromissos sociais da Constituição de 1988**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Direito, Política e Sociedade.

Orientador: Prof. José Sérgio da Silva Cristóvam, Dr.

Florianópolis/SC

2024

Lima, Caio Monteiro Mota

O paradigma emergente do Governo Digital e seus impactos na formulação de políticas públicas: uma análise a partir dos compromissos sociais da Constituição de 1988. Caio Monteiro Mota Lima ; orientador, José Sérgio da Silva Cristóvam, 2024.

141 p.

Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-Graduação em Direito, Florianópolis, 2024.

Inclui referências.

1. Direito. 2. Direito Administrativo. 3. Governo Digital. 4. Políticas Públicas. 5. Novas Tecnologias da Informação e Comunicação. I. Cristóvam, José Sérgio da Silva. II. Universidade Federal de Santa Catarina. Programa de Pós-Graduação em Direito. III. Título.

Caio Monteiro Mota Lima

**O paradigma emergente do Governo Digital e seus impactos na formulação de políticas públicas: uma análise a partir dos compromissos sociais da Constituição de 1988**

O presente trabalho em nível de Mestrado foi avaliado e aprovado, em 23 de abril de 2024, pela banca examinadora composta pelos seguintes membros:

**Profa. Caroline Müller Bitencourt, Dra.**

Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC

**Prof. Janriê Rodrigues Reck, Dr.**

Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC

**Profa. Andréia Regis Vaz, Dra.**

Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI

Certificamos que esta é a versão original e final do trabalho de conclusão que foi julgado adequado para obtenção do título de Mestre em Direito.

---

**Profa. Dóris Ghilardi, Dra.**

Coordenação do Programa de Pós-Graduação

---

**Prof. José Sérgio da Silva Cristóvam, Dr.**

Orientador

Florianópolis/SC, 2024.

“Em que você gasta o tempo de sua vida?

A vida não é só trabalhar.

Há que se deixar um bom capítulo para as loucuras que cada um tem.

A vida é uma aventura.”

Pepe Mujica

## AGRADECIMENTOS

O Mestrado foi o período que mais cresci na vida pessoal e profissional. Viver a Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC, frequentar o Centro de Ciências Jurídicas - CCJ, assistir às aulas, apresentar os seminários, ler os textos, ir à nossa sala de estudos, fazer o estágio de docência e ter o primeiro contato com os alunos da graduação, os valorosos amigos que fiz no - e através do - Programa de Pós-Graduação em Direito... Vivi intensamente, publiquei artigos, fui a congressos, apresentei trabalhos, escrevi sobre o que gosto e - através e por tudo isso - comecei a trabalhar em gabinete (um sonho que se concretizou).

Não é fácil sair de casa e de perto dos seus para trilhar e construir um sonho, mas a vida requer da gente exatamente isso: coragem. Quando cheguei a Florianópolis não imaginava como a cidade e o estado me acolheriam tão bem, por meio da UFSC e do Prof. José Sérgio e do TJ-SC e da Dr<sup>a</sup> Andréia. Tudo foi se encaixando de maneira leve e por ser dessa maneira não há como duvidar da vontade de Deus em minha vida, ela definitivamente tomou forma e se concretizou, vivi e estou vivendo exatamente o que pedi a Deus em minhas orações, mas não basta a minha vontade é preciso que a Dele se encaixe com a minha, sempre!

E tudo isso não seria possível sem o apoio da minha família - meus Pais (Janus e Luzilândia) e minha irmã (Lorhana) - que não medem - e nunca mediram! - esforços para sonhar comigo, a vocês todo o meu amor, amo profundamente vocês. À Rayanne, minha namorada, obrigado pelo apoio, compreensão e por todo seu amor, você tem o coração mais lindo que conheço, amo você. Do mesmo modo, nada disso seria possível sem caminhar ao lado de valorosos amigos, dos momentos de descontração em meio a essa caminhada - por vezes tortuosa - que é a vida, ao Thanderson, Ariê, Fernanda, Johnnatan, Aline, Suelen e tantos outros, obrigado por tudo.

Nesse caminhar no PPGD, alguns professores e disciplinas marcam: à Área Econômica do Direito e ao Prof. Everton meu muito obrigado, através da AED pude ver horizontes que nunca imaginei; ao Prof. Quintanilha - a enciclopédia do PPGD - obrigado pelos ensinamentos; na disciplina de Pensamento Jurídico Contemporâneo tive contato com textos grandiosos e debates fervorosos. No PPGD da UFSC tive o privilégio de caminhar e aprender com gigantes! Agradeço, também, ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq pela bolsa de mestrado

e pelo investimento em ciência que proporcionou o desenvolvimento desta pesquisa. Viva a universidade pública, gratuita e universal!

Por derradeiro, ao meu orientador Prof. José Sérgio da Silva Cristóvam, obrigado por ser esse exemplo de cidadão, pelo acolhimento, pelas palavras de apoio e por toda a paciência. O senhor é o exemplo que sempre idealizei como Professor! Obrigado pelo seu amor à vida, sempre alto astral, disponível e com palavras que serviram de sustentáculo e acalento em toda minha pesquisa, é um imenso privilégio ter sido orientando de um Jurista/Pesquisador da sua envergadura, o senhor é gigante! Meu muito obrigado por me permitir pensar e escrever com o senhor.

## RESUMO

O objetivo desta dissertação é analisar os impactos que as Novas Tecnologias da Informação e Comunicação, em um modelo de Governo Digital, ocasionam na formulação de políticas públicas, de modo a refletir os preceitos sociais insculpidos na Constituição Federal de 1988. De modo a estruturar a pesquisa foi utilizado o método dedutivo, com as técnicas de pesquisa indireta, bibliográfica e documental. Assim, foram analisadas as potencialidades e obstáculos do Governo Digital para formulação de políticas públicas no âmbito do Direito Administrativo Contemporâneo, em conformidade com a Constituição de 1988. Para tanto, fez-se um levantamento e erigiu-se o estado da arte relativo as NTICs e ao ciclo das políticas públicas. As tecnologias remodelam a sociedade em ritmo frenético, à Administração Pública, portanto, cabe se reorganizar continuamente, de maneira a absorver as NTICs e manejá-las em conformidade com a Constituição de 1988 e o regime jurídico administrativo. É nesse contexto - de maior replicabilidade, gerenciamento de dados, fomento a inovação e interoperabilidade constantes - que está inserida a Administração Pública. Impõe-se, dessa maneira, a necessidade de se repensar a formulação de políticas públicas, de modo que a Administração Pública transforme sua forma de se relacionar com os(as) usuários(as) de serviços públicos. O soerguimento das NTICs aprofunda as relações sociais e destas com o Estado, a sociedade, assim, vai se tornando protagonista no debate, com um aumento de sua participação também na formulação das políticas públicas. Com efeito, a presente pesquisa demonstrou como os dados, a interoperabilidade e a inovação contribuem - no arquétipo de Governo Digital - para a formulação de políticas públicas, porquanto, propiciam, por meio do aparato tecnológico, o encurtamento da distância entre os formuladores da política pública e a sociedade, de tal forma que esta é inserida no debate do problema público por meio das audiências interativas, os *wikilegis* e a pauta participativa, permitindo a sociedade influenciar na tomada de decisão do gestor, colaborando com os primados da eficiência, transparência, eficácia e participação na formulação da política pública e auxiliando na materialização dos direitos fundamentais sociais da Constituição Federal de 1988.

**Palavras-chave:** Governo Digital; Novas Tecnologias da Informação e Comunicação; Formulação de Políticas Públicas; Constituição Federal de 1988.

## ABSTRACT

The objective of this dissertation is to analyze the impacts that New Information and Communication Technologies, in a Digital Government model, have on the formulation of public policies, in order to reflect the social precepts enshrined in the Federal Constitution of 1988. In order to structure the In the research, the deductive method was used, with indirect, bibliographic and documentary research techniques. Thus, the potentialities and obstacles of Digital Government were analyzed for the formulation of public policies within the scope of Contemporary Administrative Law, in accordance with the 1988 Constitution. To this end, a survey was carried out and the state of the art regarding NICTs was established. and the public policy cycle. Technologies reshape society at a frenetic pace, Public Administration, therefore, must continually reorganize itself, in order to absorb NICTs and manage them in accordance with the 1988 Constitution and the administrative legal regime. It is in this context - of greater replicability, data management, promotion of constant innovation and interoperability - that Public Administration is inserted. Therefore, there is a need to rethink the formulation of public policies, so that Public Administration transforms its way of relating to users of public services. The rise of NICTs deepens social relations and these with the State, society, thus, becomes a protagonist in the debate, with an increase in its participation also in the formulation of public policies. In effect, this research demonstrated how data, interoperability and innovation contribute - in the Digital Government archetype - to the formulation of public policies, as they enable, through the technological apparatus, the shortening of the distance between policy makers public and society, in such a way that it is inserted into the debate on the public problem through interactive audiences, wikilegis and the participatory agenda, allowing society to influence the manager's decision-making, collaborating with the primaries of efficiency, transparency, effectiveness and participation in the formulation of public policy and helping to materialize the fundamental social rights of the 1988 Federal Constitution.

**Keywords:** Digital Government; New Information and Communication Technologies; Formulation of Public Policies; Federal Constitution of 1988.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Estratégia Brasileira para Transformação Digital .....	32
Figura 2 – Ciclo das políticas públicas .....	53
Figura 3 – Etapas, atividades e atores das políticas públicas .....	64
Figura 4 – Missão, visão e valores do LABIN.....	92
Figura 5 – Dimensões da interoperabilidade.....	94
Figura 6 – E-PING Relacionamentos .....	95

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Do Eletrônico ao Digital – Linha do Tempo.....	29
Quadro 2 – Instrumentos para materializar as políticas públicas.....	67
Quadro 3 – Características dos Laboratórios de Inovação.....	91

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGEST	– Assessoria de Gestão Estratégica
BNDES	– Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CF/88	– Constituição Federal
EC	– Emenda Constitucional
EGD	– Estratégia de Governo Digital
EJA	– Educação para Jovens e Adultos
EPING	– Padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico
FUNDEB	– Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	– Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
IDEs	– Infraestruturas de Dados Espaciais
LABIN	– Laboratório de Inovação em Educação
LAI	– Lei de Acesso à Informação
LGD	– Lei do Governo Digital
LGPD	– Lei Geral de Proteção de Dados
MCTIC	– Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações
NTICs	– Novas Tecnologias da Informação e Comunicação
OPD	– Orçamento Participativo Digital
PPBEs	– Políticas Públicas Baseadas em Evidências
PRONATEC	– Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
PROUNI	– Programa Universidade Para Todos
SUS	– Sistema Único de Saúde

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	15
<b>2 GOVERNO DIGITAL COMO NOVO PARADIGMA</b> .....	22
2.1 A TRANSIÇÃO DO GOVERNO ELETRÔNICO PARA O GOVERNO DIGITAL: ASPECTOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA .....	24
2.2 INTEROPERABILIDADE E DADOS ABERTOS: AS REPERCUSSÕES DA REVOLUÇÃO TECNOLÓGICA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA ..	36
2.3 GOVERNO DIGITAL SOB A ÉGIDE DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E SUA LINGUAGEM SOCIALMENTE COMPROMISSADA: UMA ANÁLISE DOS VIESES DE INFLUÊNCIA .....	43
2.4 SÍNTESE CONCLUSIVA DO CAPÍTULO .....	50
<b>3 TEORIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA ESTRATÉGIA PARA CONCREÇÃO DO PROJETO CONSTITUCIONAL</b> .....	52
3.1 O CICLO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA REVISÃO NARRATIVA DE LITERATURA .....	54
3.2 FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: TEORIA, ELEMENTOS E ESTRUTURA .....	66
3.3 POLÍTICAS PÚBLICAS E REGIME JURÍDICO CONSTITUCIONAL .....	75
3.4 SÍNTESE CONCLUSIVA DO CAPÍTULO .....	81
<b>4 GOVERNO DIGITAL PARA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS</b> .....	83
4.1 O PROCESSO DECISÓRIO PARA A FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO CONTEXTO DIGITAL .....	85
4.2 LABORATÓRIOS DE INOVAÇÃO: A INTEROPERABILIDADE E O APOIO A POLÍTICAS PÚBLICAS ORIENTADAS POR DADOS .....	93
<b>4.2.1 Laboratórios de Inovação</b> .....	93
<b>4.2.2 Interoperabilidade e políticas públicas</b> .....	97
<b>4.2.3 Formulação de políticas públicas orientadas por dados</b> .....	100

4.3 UMA ANÁLISE DOS MECANISMOS DIGITAIS PARA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: CAMINHOS VIÁVEIS E ELEMENTOS DE INFLUÊNCIA .....	104
4.4 SÍNTESE CONCLUSIVA DO CAPÍTULO.....	117
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>119</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>125</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A dissertação de Mestrado em Direito que se apresenta encontra correlação com a Área de Concentração *Direito, política e sociedade*, e foi estritamente formulada em conformidade à Linha de Pesquisa *Constitucionalismo, democracia e organização do Estado* do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina - PPGD/UFSC, tendo por mote os impactos do Governo Digital na formulação de políticas públicas, em consonância com os ditames sociais da Constituição da República de 1988.

Para delimitação do tema, adotou-se como base a construção teórica sobre as Novas Tecnologias da Informação e Comunicação - NTICs, passando pela 4ª Revolução Industrial e de como a replicabilidade dos processos, a interoperabilidade dos sistemas e as redes impactam sobremaneira a Administração Pública, no contexto de uma sociedade cada vez mais conectada - e que emerge daí a formulação de políticas públicas no ambiente digital.

O presente estudo se justifica pela premente relevância que o paradigma do Governo Digital impõe à Administração Pública e sua organização e - de modo específico - sobre a formulação de políticas públicas. É certo que a evolução humana é marcada por processos e modificações profundas nas relações sociais. O século XX, por sua vez, caracteriza-se como uma nova era para a sociedade global, notadamente pelas inovações tecnológicas que - continuamente - reorganizam a cultura informacional com o afastamento do espectro corpóreo/material.

As NTICs alcançam espaços diversos no cotidiano, aí se inserindo a atividade administrativa. As NTICs se manifestam no setor público exigindo deste uma reorganização em consonância com a Constituição de 1988 e o regime jurídico administrativista. A princípio, as inovações tecnológicas foram executadas pela Administração Pública apenas de forma incremental. Elas acompanharam a reformulação de um modelo de gestão altamente burocrático, sendo utilizadas como ferramenta indispensável na atividade administrativa em prol do alcance de resultados eficientes para a gestão.

Essas novas tecnologias remodelaram e remodelam, em âmbito global, toda a sociedade. E, nesse contexto, também o setor público, que gradualmente vai integrando as NTICs em suas atividades, inicialmente apenas na rotina burocrática. Com a reforma administrativa ocorrida nos anos 1990, irrompe, concomitantemente,

uma preocupação com o investimento em NTICs no setor público brasileiro. E é a partir do final do século XX que começa a ocorrer de forma mais dinâmica a instituição das novas tecnologias, passando da cultura material para a informacional.

O surgimento das Novas Tecnologias da Informação e Comunicação desafia o setor público e exige uma reorganização para o seu manejo de acordo com a Constituição de 1988 e o regime jurídico administrativista. É a reestruturação com vista a desafios hodiernos que a revolução tecnológica impõe no cotidiano da gestão pública. E é perceptível que a utilização das NTICs pelos entes públicos se mostra uma via emergente.

Constata-se o surgimento de uma nova revolução tecnológica ocasionada por interações digitais constantes. São bilhões de pessoas que, com o advento da Quarta Revolução Industrial, estão cada vez mais conectadas por meio de aplicativos, o uso do 5G, a inteligência artificial, a nanotecnologia, a internet das coisas, entre inúmeras outras novidades tecnológicas.

É inconteste destacar que as NTICs modificaram e modificam os parâmetros das relações humanas, transformando as esferas sociais, econômicas e políticas. Ademais, o avanço tecnológico propiciou uma maior troca de informações e dados entre as pessoas e, conseqüentemente, entre o Estado e a sociedade. Premente ressaltar, ainda, que a tecnologia erigiu novos vínculos sociais, construindo uma verdadeira sociedade em rede. Assim, as tecnologias alcançam a seara administrativa, no contexto de uma Administração Pública cada vez mais digital e que tem por uma de suas finalidades o manejo de políticas públicas em consonância com a Constituição Federal de 1988 - a confluência do Direito com as políticas públicas e sua inserção na CF/88 é movimento significativo para concretização da ação administrativa.

A era digital transforma os padrões, as relações sociais e a cultura organizacional, impondo à Administração Pública uma reorganização de maneira que contemple uma nova forma de se relacionar com os(as) usuários(as) de serviços públicos em um arquétipo de Governo Digital. Impõe-se, portanto, um cenário de maior gerenciamento de dados e interação constantes com a sociedade e estímulo à inovação e à interoperabilidade.

A Administração Pública, paulatinamente, evoluiu de um Governo Eletrônico - com o uso das tecnologias eminentemente na rotina burocrática - para um modelo de Governo Digital que utiliza as NTICs para concretizar direitos fundamentais sociais,

consolidar e universalizar serviços e políticas públicas, de modo a fomentar a participação e o acesso a prestações públicas por meio da inovação, da interoperabilidade e do uso de dados. Nesse ínterim, à Administração Pública cabe superar esse caráter incremental das NTICs - o qual será abordado mais a frente no trabalho, com vistas a um modelo de Governo Digital que considere suas imensas potencialidades para a formulação de políticas públicas.

A ascensão das novas tecnologias projeta uma remodelação no vínculo Estado-sociedade. Há a superação de uma perspectiva em que havia a prevalência do governo em prol de um horizonte no qual a sociedade assume protagonismo e é aos poucos inserida no debate, com uma maior participação também na formulação de políticas públicas. Esse aprofundamento da relação Estado-sociedade, através da democracia digital, remodela constantemente a atividade administrativa.

A Constituição Federal de 1988 representa um ponto de virada para as políticas públicas, uma vez que concretiza um Estado de Bem-Estar Social e consolida progressos sociais. São indubitáveis os avanços proporcionados por meio das políticas públicas - a exemplo do Fome Zero e o Bolsa Família - e a melhoria verificada em serviços públicos por meio de um Governo Digital.

Nesse contexto, não se olvidam os vieses de influência que, por meio de instrumentos como a Emenda Constitucional nº 95/2016, estabelecem um “teto” para os gastos públicos, “congelando” investimentos estatais e prejudicam a consecução de políticas públicas. São os fatores reais de poder se apropriando do orçamento público, solapando direitos fundamentais sociais e impondo um regime de austeridade que vai de encontro aos ditames da CF/88. É um projeto classista que rechaça o investimento em políticas públicas, de modo a acentuar as profundas desigualdades existentes na sociedade.

A fase de formulação das políticas públicas, por contemplar também uma decisão política, é severamente atingida por um projeto neoliberal de Estado mínimo para os direitos fundamentais sociais e máximo para o rentismo. É o individualismo em detrimento do aspecto coletivo; é, também, uma medida de exceção - por ser sutil e quase imperceptível aos olhos da sociedade - que gera uma ordem constitucional distinta da preconizada pelo texto constitucional de 1988.

Alicerçado nessas suscintas ponderações sobre os aspectos desta Dissertação e da breve problematização, este estudo foi concebido a partir do seguinte problema de pesquisa: de que maneira a utilização das Novas Tecnologias

da Informação e Comunicação - NTICs no Governo Digital pode contribuir para a formulação de políticas públicas? Partindo do problema de pesquisa apresentado, foram formuladas três hipóteses:

1ª Hipótese: as Novas Tecnologias da Informação e Comunicação remodelaram e remodelam, em ritmo frenético, a sociedade e sua relação com o Estado. Nesse ambiente, é preciso repensar a formulação das políticas públicas inseridas em um arquétipo de Governo Digital e de que maneira a interoperabilidade e o uso de dados repercutem na Administração Pública federal e os desafios a serem enfrentados, sobretudo ao se questionar a lógica neoliberal e os fatores reais de poder que influenciam o papel do Estado na construção da política pública e nas enormes desigualdades que atingem a sociedade, mais precisamente o acesso à internet e a um conjunto básico de informações para manuseio das novas tecnologias. Assim, é necessário revisitar a formulação de políticas públicas em harmonia com os objetivos sociais, mormente com a Constituição Federal de 1988, de modo que atenda aos primados da transparência, eficácia, eficiência e participação.

2ª Hipótese: o Governo Digital - através da evolução tecnológica - tem o potencial de auxiliar positivamente a concretização de direitos sociais pelas políticas públicas, assegurando o preconizado na Constituição Federal de 1988. Entretanto, é necessária a atuação Estatal, de modo a investir na universalização do acesso à internet e nas políticas públicas. Assim, destaca-se como as políticas públicas são importantes para materialização do projeto constitucional de 1988, ao passo em que se detalha todo o ciclo das políticas públicas - da definição do problema até sua avaliação, destacando a fase de formulação, sua disposição, componentes e a teoria envolta.

3ª Hipótese: a utilização das Novas Tecnologias da Informação e Comunicação no âmbito do Governo Digital contribui sobremaneira para a formulação de políticas públicas e atende ao espírito constitucional e às normas infraconstitucionais relativas ao interesse público. Nesse contexto, destaca-se a atuação dos Laboratórios de Inovação em Governo e a formulação de políticas públicas orientadas por dados. Além disso, o Governo Digital, regido pela Lei n. 14.129/2021, caracteriza-se por ser um movimento voltado para a transformação digital da Administração Pública e um meio para o desenvolvimento social, uma vez que, partindo de um aparato tecnológico, reduz a distância entre os gestores e os(as) cidadãos(ãs) na fase de formulação das políticas públicas - aqui se destacam as

audiência interativas, os *wikilegis* e a pauta participativa, mecanismos utilizados pela Câmara dos Deputados e que aproximam a sociedade do debate sobre as alternativas ao problema público e aumentam a influência das pessoas sobre a decisão do gestor. É a sociedade, por meio do incentivo governamental, utilizando as Novas Tecnologias da Informação e Comunicação para colaborar na elaboração de soluções que elucidem os entraves para o efetivo desenvolvimento social.

Assim, o propósito da pesquisa e seu objetivo geral é investigar de que maneira o Governo Digital pode auxiliar na formulação de políticas públicas. Pretende-se, portanto, discutir as contribuições do Governo Digital para formulação de políticas públicas - de modo a delinear como o uso das NTICs pode impactar positivamente na criação de políticas públicas - e os desafios a serem enfrentados na implementação e estruturação destas em um modelo de Governo Digital e na transformação da Administração Pública, em conformidade com a Constituição Federal de 1988.

A delimitação do objetivo geral desta dissertação levou, como consequência, a pormenorização de três objetivos específicos e equivalentes, a seguir relacionados:

1º) Delinear como o uso das Novas Tecnologias da Informação e Comunicação, no Governo Digital, pode auxiliar na formulação de políticas públicas.

2º) Examinar o ciclo das políticas públicas e como a fase de formulação é impactada pelas ferramentas digitais, de modo a conciliar o seu manejo com a Constituição Federal de 1988.

3º) Traçar o ferramental digital utilizado pela Administração Pública federal e de que maneira ele impacta na formulação das políticas públicas.

Essa dissertação, portanto, tem como delimitação os impactos do Governo Digital na formulação de políticas públicas, em consonância com a agenda social insculpida na Constituição Federal de 1988. A presente pesquisa se concentrou em analisar as repercussões que as NTICs ocasionam na Administração Pública federal e de como o modelo de Governo Digital brasileiro pode auxiliar na formulação de políticas públicas, no contexto de uma atuação essencialmente democrática e comprometida com o projeto constitucional de 1988.

A fim de elucidar o problema elaborado, foi utilizado o método dedutivo, de maneira que as premissas levantadas possam sustentar a conclusão. Assim, foram analisadas as potencialidades e desafios do Governo Digital para formulação de políticas públicas no Direito Administrativo contemporâneo e em consonância com os ditames constitucionais de 1988. Para tanto, as técnicas de pesquisa usadas foram

as do tipo indireta - com o levantamento de dados de variadas fontes - especificamente as técnicas de pesquisa bibliográfica - erigindo o estado da arte sobre as TICs e o ciclo das políticas públicas - e a documental.

Portanto, parte-se do problema definido e das hipóteses elencadas, as quais foram testadas a partir de todo o material levantado bibliográfica e documental, respeitando a dedução e os limites das premissas estabelecidas. O objetivo a que se propõe a dissertação é propiciar um horizonte de debates qualificados no âmbito da formulação das políticas públicas e do Governo Digital, estabelecido a partir da revolução digital na Administração Pública federal e suas consequências na formulação das políticas públicas, de modo a fomentar as discussões sobre a temática de modo crítico e qualificado.

Para atingir os objetivos definidos, esta Dissertação foi estruturada em três capítulos. O primeiro aborda a transição do governo eletrônico - que utilizava/utiliza as NTICs em sua burocracia interna - para o digital - que absorve essas tecnologias para concretizar o projeto constitucional, através de serviços e políticas públicas. É nesse ambiente que a interoperabilidade e o uso dos dados repercute na Administração Pública, assim como os vieses de influência e o neoliberalismo impactam profundamente as políticas públicas. Portanto, cabe à Administração Pública reorganizar o seu agir, de maneira a concretizar os direitos fundamentais sociais.

O segundo capítulo versa sobre a teoria das políticas públicas e o regime constitucional, destacando todo o ciclo, mais precisamente a fase de formulação. Se evidencia como as políticas públicas são primordiais para materialização do colorido social da CF/88. Destaca-se a importância da constitucionalização das políticas públicas, uma vez que assim atribui-se a elas a força normativa necessária a sua concretização.

Por fim, o terceiro capítulo do trabalho se concentra em analisar o processo decisório para formulação das políticas públicas, destacando os Laboratórios de Inovação, a interoperabilidade e o uso de dados, e de como estes contribuem para a resolução da problemática pública. Evidencia-se os elementos de influência e os caminhos viáveis. Por fim, destaca-se os instrumentais digitais a disposição da Administração Pública federal e que, quando bem utilizados, reduzem o distanciamento entre os formuladores e os cidadãos/cidadãs, de maneira que estes possam exercer um grau de influência maior na tomada de decisão do gestor.

Por derradeiro, conclui-se que o Governo Digital, por meio do aparato tecnológico, encurta a distância entre a sociedade e os formuladores, de maneira que aquela é inserida no processo de formulação das políticas públicas - aqui se evidenciam as audiências interativas, os *wikilegis* e a pauta participativa - permitindo um grau maior de interação da população em relação à decisão do gestor e a possibilidade de debater sobre as alternativas ao problema público, de modo a contribuir com o aumento da transparência, eficiência, eficácia e participação dos interessados na formulação da política pública, primados essenciais e que contribuem para efetivação do colorido social da Constituição Federal de 1988.

## 2 GOVERNO DIGITAL COMO NOVO PARADIGMA

O final do século XX e começo do século XXI são marcados por profundas mudanças na sociedade que ocorreram, em particular, a partir da revolução tecnológica, com as Novas Tecnologias da Informação e Comunicação. As NTICs impelem ao Estado uma reorganização funcional, de modo que não somente a sua atividade burocrática seja alcançada, mas também os direitos sociais, constantes na Constituição Federal de 1988.

Uma das consequências da revolução tecnológica é, portanto, a ascensão de um modelo de Governo Digital, que pode fomentar a materialização dos direitos sociais. E sua efetivação deve observar o regime de direito público pela Administração. Assim, os serviços prestados através do modelo de Governo Digital devem respeito aos princípios constitucionais, de modo que sejam cumpridos com eficiência, celeridade e de maneira universal. Também, o Direito é avocado para refrear as NTICs, de modo que elas sejam úteis à sociedade e ao desenho das políticas públicas<sup>1</sup>.

Com relação à eficiência e aos serviços públicos, aquela “deve ter como norte a otimização das funções administrativas e a imposição do melhor atendimento possível à população”<sup>2</sup>. Já o serviço público universal deve ser prestado e ofertado a todos os usuários-cidadãos, seja por meio físico ou virtual, de modo célere, possibilitando o acesso de todos.

As tecnologias e a era digital modificam as relações humanas, organizacionais e, por consequência, a maneira como a Administração Pública se relaciona com os cidadãos e cidadãs. Além disso, referidas tecnologias remodelam o modo como os governos interagem com a sociedade, em um contexto de maior gerenciamento de dados, fomento a inovação e interoperabilidade constante.

O retorno do Estado para essas questões exige um agir conjunto e amplo, com o propósito de aperfeiçoar as atividades administrativas e os serviços à

---

<sup>1</sup> VALLE, Vanice. Políticas públicas e inteligência artificial: uma relação delicada. **Consultor Jurídico**, 22 fev. 2024. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-fev-22/politicas-publicas-e-inteligencia-artificial-uma-relacao-delicada/>. Acesso em: 04 mar. 2024.

<sup>2</sup> 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. **Seqüência** – Estudos Jurídicos e Políticos. Publicação do Programa de Pós-graduação em Direito da UFSC. Florianópolis, v. 41, n. 84, p. 209-242, 2020, p. 225. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/2177-7055.2020v43n84p209>. Acesso em: 18 jan. 2024.

disposição da sociedade. Para isso, é essencial “avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”<sup>3</sup>. Tendo isso em vista, as políticas públicas devem se voltar ao uso das Novas Tecnologias da Informação e Comunicação pela Administração Pública, em todos os seus níveis.

À Administração compete eleger preceitos e normas que conduzirão ao manuseio/atividade das NTICs por todas as esferas de governo, com o escopo de “aproveitar todo o potencial das tecnologias digitais para alcançar o aumento da produtividade, da competitividade e dos níveis de renda e emprego por todo o País, visando a construção de uma sociedade livre, justa e próspera para todos”<sup>4</sup>. É preciso, para isso, absorver a digitalização dos processos, valores e conhecimentos.

No entanto, em ambientes cada vez mais digitais, é preciso que os serviços alcancem todos os brasileiros, de modo que a economia do futuro, moderna e dinâmica, não exclua os vulnerabilizados e proporcione igualdade de oportunidade em todas as regiões do país.

Considerando essas questões, foi elaborada uma estratégia de longo prazo – a Estratégia Brasileira para a Transformação Digital – E-Digital<sup>5</sup>. É um grupo que envolve diversos setores do governo e da sociedade civil, para propor e planejar iniciativas estratégicas. Como eixo central dessas estratégias se destacam os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – ODS da Agenda<sup>6</sup> 2030 das Nações Unidas, em especial o ODS 9c, que tem por objetivo “aumentar significativamente o acesso às tecnologias de informação e comunicação e se empenhar para oferecer acesso universal e a preços acessíveis à internet nos países menos desenvolvidos”<sup>7</sup>.

---

<sup>3</sup> BRASIL. **Decreto n. 9.203, de 22 de novembro de 2017**. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2017/decreto-9203-22-novembro-2017-785782-publicacaooriginal-154277-pe.html>. Acesso em: 25 nov. 2023.

<sup>4</sup> BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações. **Estratégia Brasileira para a Transformação Digital**. E-Digital. Brasília, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/mcti/pt-br/centrais-de-conteudo/comunicados-mcti/estrategia-digital-brasileira/estrategiadigital.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2023.

<sup>5</sup> A Estratégia Brasileira para Transformação Digital (E-Digital) será abordada mais a frente na pesquisa. BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações. **Estratégia Brasileira para a Transformação Digital**. E-Digital. Brasília, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/mcti/pt-br/centrais-de-conteudo/comunicados-mcti/estrategia-digital-brasileira/estrategiadigital.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2023.

<sup>6</sup> Consultar: NAÇÕES UNIDAS DO BRASIL. Conheça os novos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU. **Nações Unidas do Brasil**, [s.d.]. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/70856-conheca-os-novos-17-objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel-da-onu>. Acesso em: 25 nov. 2023.

<sup>7</sup> Consultar: NAÇÕES UNIDAS DO BRASIL. Os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável no Brasil. **Objetivo 9**: Indústria, Inovação e Infraestrutura. Construir infraestruturas resilientes, promover a

É necessário ressaltar que o alcance do referido Objetivo implica, direta ou indiretamente, a (i) erradicação da pobreza - uma vez que o acesso à internet garantido às classes vulnerabilizadas é um passo para sua inclusão financeira; a (ii) fome zero – uma vez que a internet das coisas propicia o incremento da produtividade; a (iii) educação de qualidade - que pode ser potencializada pelo uso de computadores em sala de aula e a capacitação de professores; o (iv) combate às alterações climáticas – considerando que o ambiente digital propicia o agir rápido dos países e a prevenção aos desastres naturais com uma rede de sensores e satélites; entre outros exemplos<sup>8</sup>.

Indubitável que as novas tecnologias impactarão alguns grupos de maneira mais negativa que outros. Assim, o papel do Estado - em particular da Administração Pública - é manejar políticas públicas que permitam a apropriação das tecnologias digitais de maneira ampla, equânime e universal para todos, de maneira que não haja a marginalização dos - sempre alijados! - grupos vulnerabilizados, fazendo cumprir o art. 6º da Constituição Federal.

## 2.1 A TRANSIÇÃO DO GOVERNO ELETRÔNICO PARA O GOVERNO DIGITAL: ASPECTOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

Profundas mudanças na sociedade marcam o final do século XX, mormente o avanço tecnológico que, em que pese impactar sobremaneira as pessoas, relacionamentos e negócios, se difundiu de forma desigual por todo o mundo. É nesse contexto que as NTICs impelem à Administração Pública uma reorganização funcional, de modo a alcançar, de início, sua atividade burocrática.

A revolução tecnológica, através das Novas Tecnologias da Informação e Comunicação, faz aflorar um novo ambiente que é constatado pelo sociólogo

---

industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação. Nações Unidas do Brasil, [s.d.]. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/9>. Acesso em: 25 nov. 2023.

<sup>8</sup> “Os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e 169 metas que estamos anunciando hoje demonstram a escala e a ambição desta nova Agenda universal. Eles se constroem sobre o legado dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e concluirão o que estes não conseguiram alcançar. Eles buscam concretizar os direitos humanos de todos e alcançar a igualdade de gênero e o empoderamento das mulheres e meninas. Eles são integrados e indivisíveis, e equilibram as três dimensões do desenvolvimento sustentável: a econômica, a social e a ambiental”. Consultar: NAÇÕES UNIDAS DO BRASIL. Objetivos do Desenvolvimento Sustentável. Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. **Nações Unidas do Brasil**, [s.d.]. Disponível em: <https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-09/agenda2030-pt-br.pdf>. Acesso em: 26 nov. 2023.

espanhol Manuel Castells<sup>9</sup>, que verifica a evolução tecnológica e a intitula de economia da informação e do conhecimento. No entanto, cabe ressaltar que até meados do século XX a sociedade se desenvolvia de em um tempo diferente, de modo mais lento e gradual. Tal dinâmica é de desenvolvimento é alterada a partir da ascensão do Iluminismo e coma Revolução Industrial, tendo em vista o avanço científico e o desenvolvimento de novas tecnologias<sup>10</sup>. Assim, Castells, em sua obra<sup>11</sup>, discorre sobre as mudanças históricas ocasionadas pelas tecnologias<sup>12</sup> de telecomunicações que interligam e conectam a humanidade.

O sociólogo assevera que a revolução tecnológica tem sua confluência nas tecnologias da informação, as quais reorganizam a base social em um movimento frenético. Nesse ponto, “é inegável que o desenvolvimento científico tem contribuído para uma melhoria significativa das condições de vida da Humanidade”<sup>13</sup>. Análogo a essa conjuntura, Castells<sup>14</sup> atesta que a sociedade em rede vem permitindo uma maior integração, com mudanças geopolíticas e surgimento de novos centros tecnológicos e industriais, mas que esse de desenvolvimento ocorre de forma desproporcional, em virtude, principalmente, da facilidade ou dificuldade de acesso às redes.

A emergência tecnológica começou a tomar forma ao final dos anos 1960 e, segundo Castells, não influencia a sociedade, mas “a sociedade é que dá forma à tecnologia de acordo com as necessidades, valores e interesses das pessoas que utilizam as tecnologias”<sup>15</sup>. Todavia, destaca-se que o desenvolvimento dessas novas tecnologias traz uma série de riscos<sup>16</sup>. Certo é que para melhor explorar as potencialidades que esse novo modelo tecnológico proporciona “precisamos de conhecer a dinâmica, os constrangimentos e as possibilidades desta nova estrutura social que lhe está associada: a sociedade em rede”<sup>17</sup>.

---

<sup>9</sup> CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede: a era da informação – economia, sociedade e cultura**. 10. ed. Trad. Ronei de Venancio Majer. São Paulo: Paz e Terra, 2007.

<sup>10</sup> OLIVEIRA, Arlindo. **Ciência, tecnologia e sociedade**. 1. ed. Lisboa: Guerra e Paz, 2023.

<sup>11</sup> CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede: a era da informação – economia, sociedade e cultura**. 10. ed. Trad. Ronei de Venancio Majer. São Paulo: Paz e Terra, 2007.

<sup>12</sup> Castells entende como tecnologia a utilização de conhecimentos científicos para determinar a construção de coisas de modo reproduzível. Considera como tecnologia da informação o agrupamento harmonioso de tecnologias em microeletrônica, computação, telecomunicações, radiodifusão, optoeletrônica, engenharia genética e seus aplicativos derivados. Sobre o tema, ver: CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede: volume I**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

<sup>13</sup> OLIVEIRA, Arlindo. **Ciência, tecnologia e sociedade**. 1. ed. Lisboa: Guerra e Paz, 2023, p. 16.

<sup>14</sup> CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede: a era da informação – economia, sociedade e cultura**. 10. ed. Trad. Ronei de Venancio Majer. São Paulo: Paz e Terra, 2007, p. 39-40.

<sup>15</sup> CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. São Paulo: Paz e terra, 2005, p. 17.

<sup>16</sup> OLIVEIRA, Arlindo. **Ciência, tecnologia e sociedade**. 1. ed. Lisboa: Guerra e Paz, 2023.

<sup>17</sup> CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. São Paulo: Paz e terra, 2005, p. 19.

Castells conceitua o termo sociedade em rede como sendo “uma estrutura social baseada em redes operadas por tecnologias de comunicação e informação fundamentadas na microeletrônica e em redes digitais de computadores que geram, processam e distribuem informação” com base em conhecimento acumulado nos nós dessas redes<sup>18</sup>.

A presença na rede ou a ausência dela, bem como a dinâmica de cada rede em relação às outras são fontes cruciais de dominação e transformação da sociedade, a qual pode ser denominada de “sociedade em rede”, caracterizada pela primazia da morfologia social sobre a ação social<sup>19</sup>. Assim, nas décadas vindouras, será possível observar mudanças profundas ocasionadas “principalmente pelo desenvolvimento de três grandes áreas do conhecimento: tecnologias de informação e comunicação (bits); materiais e nanotecnologias (átomos); biologia, medicina e biotecnologia (genes)”<sup>20</sup>.

Nessa concepção, Castells<sup>21</sup> define que o surgimento da internet trouxe uma forma de ascensão de novos padrões sociais. Esse instrumento passa a ser o alicerce tecnológico de uma nova forma organizacional da era da informação. Ainda, Castells detecta as Novas Tecnologias da Informação e Comunicação emergindo no mundo moderno através da cibercultura, ao mencionar ser gradativo o crescimento de uma miríade de padrões sociais, o que caracterizaria uma evolução nas sociedades<sup>22</sup>.

Nesse contexto, com o progressivo aumento da digitalização da economia, faz-se necessária uma integração constante de modo a aumentar a competitividade da indústria, a eficiência da Administração Pública e o próprio fortalecimento dos Estados<sup>23</sup>. É importante destacar que essa era da informação é marcada pela considerável reprodução, de forma quantitativa, dos processos tecnológicos, nas searas cível e comercial, com vista a maximizar a qualidade e reduzir custos<sup>24</sup>. Esse desenvolvimento tecnológico marca o advento de condições revolucionárias para a Administração Pública, no contexto do Governo Digital, considerando a coleta de dados e procedimentos.

---

<sup>18</sup> CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. São Paulo: Paz e terra, 2005, p. 20.

<sup>19</sup> CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede: a era da informação – economia, sociedade e cultura**. 10. ed. Trad. Ronei de Venancio Majer. São Paulo: Paz e Terra, 2007, p. 567.

<sup>20</sup> OLIVEIRA, Arlindo. **Ciência, tecnologia e sociedade**. 1. ed. Lisboa: Guerra e Paz, 2023, p. 20.

<sup>21</sup> CASTELLS, Manuel. **A galáxia internet: reflexões sobre a internet, os negócios e a sociedade**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003, p. 98.

<sup>22</sup> CASTELLS, Manuel. **A galáxia internet: reflexões sobre a internet, os negócios e a sociedade**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003, p. 106.

<sup>23</sup> OLIVEIRA, Arlindo. **Ciência, tecnologia e sociedade**. 1. ed. Lisboa: Guerra e Paz, 2023.

<sup>24</sup> CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede: volume I**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

A implementação das NTICs no Brasil é resultado da crise fiscal dos anos 1980, e segue a tendência da reforma administrativa, com o atrofiamento do modelo burocrático de administração. Nesse cenário, o modelo de Administração gerencial, implantado sob a justificativa de melhorar os resultados da gestão e prestar serviços de qualidade para os cidadãos, “concebe o uso de tecnologias como ferramenta indispensável”<sup>25</sup>.

Entre as décadas de 1970 e 1990 há uma expansão das novas tecnologias, em virtude, principalmente, das mudanças ocasionadas pelos sistemas de eletrônica e informação, ocorrendo uma maior replicabilidade dos procedimentos em massa<sup>26</sup>. Nessa seara, é importante ressaltar que a percepção sobre as tecnologias sofre constantes modificações<sup>27</sup>.

O aumento de produtividade está associado a alguns processos, entre eles: (i) a criação e disseminação das tecnologias de comunicação e informação, que partem do investimento em ciência e inovação tecnológica; (ii) a modificação das relações de trabalho, que se qualificam e se tornam capazes de inovar, se adaptando as mudanças globais; e (iii) a propagação de uma hodierna forma de disposição em torno das redes. Essas são condições que - quando associadas - aumentam substancialmente a produtividade dos setores em que inseridas.

No entanto, Castells<sup>28</sup> afirma que a simples inserção das tecnologias não garante um aumento da produtividade, da inovação ou do desenvolvimento humano. É necessária uma associação de fatores, uma verdadeira sinergia entre os processos de reforma institucional, tecnologia, transformação organizacional, educação, cultura, entre outros. É a partir dessas ações que pode haver uma verdadeira mudança para a sociedade em rede.

---

<sup>25</sup> 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. **Seqüência** – Estudos Jurídicos e Políticos. Publicação do Programa de Pós-graduação em Direito da UFSC. Florianópolis, v. 41, n. 84, p. 209-242, 2020, p. 216. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/2177-7055.2020v43n84p209>. Acesso em: 18 jan. 2024.

<sup>26</sup> CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**: volume I. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

<sup>27</sup> 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. **Seqüência** – Estudos Jurídicos e Políticos. Publicação do Programa de Pós-graduação em Direito da UFSC. Florianópolis, v. 41, n. 84, p. 209-242, 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/2177-7055.2020v43n84p209>. Acesso em: 18 jan. 2024.

<sup>28</sup> CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. São Paulo: Paz e terra, 2005.

Castells, em sua obra<sup>29</sup>, traz elementos que considera condicionantes para a promoção da produtividade numa sociedade em rede. Um deles é o setor público como ator decisivo para desenvolver e modelar a sociedade em rede. Ele afirma que a moldagem e a condução dessa sociedade estão nas mãos desse setor, em que pese o discurso ideológico em sentido contrário. A reforma dessa esfera pública é que comandará todo o resto, incluindo o aumento da interação nas redes, em uma nova organização do setor público e, também:

a difusão da *e-governança* (um conceito mais vasto do que o governo eletrônico - porque inclui a participação dos cidadãos e a tomada de decisões políticas); *e-saúde*, *e-formação*, *e-segurança*, etc.; e um sistema de regulação dinâmica da indústria de comunicação, adaptando-se aos valores e necessidades da sociedade<sup>30</sup>.

Assim, à Administração Pública urge se adequar a essa era cada vez mais digital, emergindo uma preocupação maior com a eficiência, transparência, acesso a dados, serviços e políticas públicas, bem como a participação dos cidadãos. A sociedade cada vez mais cobra a Administração quanto “ao modo pelo qual se realizam as funções públicas”<sup>31</sup>. É nesse ambiente que o Estado deve se aproximar dos cidadãos, com uma atuação que foque na sociedade, de modo a buscar a melhor prestação dos serviços públicos.

Entre os recursos que propiciam essa maior aproximação se destacam a coleta de dados, abertura da Administração Pública, a participação social e a aproximação com os cidadãos, de modo a torná-lo um dos protagonistas na “formulação e na implementação das políticas públicas, valendo-se da intensidade da interação digital”<sup>32</sup>. O Estado, assim, vai promovendo uma “maior variedade de serviços públicos à disposição, em especial serviços públicos digitais”<sup>33</sup>.

---

<sup>29</sup> CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. São Paulo: Paz e terra, 2005.

<sup>30</sup> CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. São Paulo: Paz e terra, 2005, p. 27.

<sup>31</sup> CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro da. **Governança Pública**: um ensaio sobre pressupostos e instrumentos de uma ação estatal juridicamente eficiente. São Paulo: Quartier Latin, 2019, p. 27.

<sup>32</sup> 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: 20 nov. 2023.

<sup>33</sup> SCHIEFLER, Eduardo André Carvalho; CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; SOUSA, Thanderson Pereira de. Administração Pública Digital e a problemática da desigualdade no acesso à tecnologia. **International Journal of Digital Law**. Belo Horizonte, ano 1, n. 2, p. 97-116, maio/ago. 2020, p. 101. Disponível em: <https://journal.nuped.com.br/index.php/revista/article/view/schiefler2020/270>. Acesso em: 20 nov. 2023.

O incremento que as NTICs promovem na Administração Pública, com a modernização da gestão e dos processos internos, deixa de ter um caráter instrumental para, a partir desse novo paradigma emergente do Governo Digital<sup>34</sup>, se tornar um requisito da efetiva transformação da seara pública. Essa transformação, por sua vez, se vale da interoperabilidade, que tende a maximizar a eficiência, transparência, controle da gestão pública, prestação de contas e eficácia.

É nesse contexto que a Administração Pública se reorganiza, e desde a reforma administrativa da década de 1990 emprega as NTICs para consolidar o Governo eletrônico, partindo do cotidiano burocrático até a maior ampliação do acesso a serviços e políticas públicas no ambiente digital. Diante desse cenário, Castells<sup>35</sup> conceitua o termo revolução seguindo uma definição a partir da qual as redes geram uma determinação social em nível mais alto que os interesses sociais expressos por meio das redes.

De início, as NTICs são implementadas na esfera federal, onde se concentra a maioria dos serviços e demandas. Utilizadas, aos poucos, na rotina burocrática do Estado, a partir dos anos 2000, as NTICs promovem um remodelamento entre os cidadãos/cidadãs e a própria Administração Pública<sup>36</sup>. Partindo de uma perspectiva mais ampla, as NTICs são usadas, no âmbito do Governo eletrônico, para: 1) avançar sobre uma ampla gama de serviços; 2) transformar governos; 3) permitir que os governos entreguem aos cidadãos e cidadãs informações e a utilização de serviços; e 4) contribuir com o aumento da eficiência<sup>37</sup>.

---

<sup>34</sup> É imperioso tecer comentários acerca do alcance semântico que o termo “paradigma emergente” adquire nesta Dissertação. Ele é adotado nesta pesquisa com o sentido aproximado da teoria de Boaventura de Sousa Santos, que aborda a premente necessidade de uma nova construção paradigmática, com base no fazer científico (novo paradigma), mas também social e emancipatório. Portanto, não se tem a pretensão de construir uma lógica de ruptura, como algo consolidado, mas uma teoria cujo câmbio seja contínuo, constante. Para maior aprofundamento ver: SANTOS, Boaventura de Sousa. **A crítica da razão indolente**: contra o desperdício da experiência. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2000. No mesmo sentido: CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. **Administração Pública Democrática e Supremacia do Interesse Público**: novo regime jurídico-administrativo e seus princípios constitucionais estruturantes. Curitiba: Juruá Editora, 2015. 368 p.

<sup>35</sup> CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**: volume I. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

<sup>36</sup> 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. **Seqüência** – Estudos Jurídicos e Políticos. Publicação do Programa de Pós-graduação em Direito da UFSC. Florianópolis, v. 41, n. 84, p. 209-242, 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/2177-7055.2020v43n84p209>. Acesso em: 18 jan. 2024.

<sup>37</sup> BOUNABAT, Bouchaib. From e-government to digital Government: Stakes and Evolution Models. **Electronic Journal of Information Technology**. [S.l.], n. 10, 2017. Disponível em: [https://www.academia.edu/79065560/From\\_e\\_Government\\_to\\_digital\\_Government\\_Stakes\\_and\\_Evol](https://www.academia.edu/79065560/From_e_Government_to_digital_Government_Stakes_and_Evol)

A título de exemplo, foram criados/disponibilizados, na esfera federal da Administração Pública, os seguintes serviços, decretos e leis. Abaixo, foram destacados os mais importantes<sup>38</sup>:

Quadro 1 – Do Eletrônico ao Digital – Linha do Tempo.

Do Eletrônico ao Digital – Linha do Tempo	
Ano	Principais serviços, decretos e leis
2000	- Portal Governo Digital e a criação do Programa de Governo Eletrônico do Estado brasileiro.
2001	- Criação da ICP-Brasil – Infraestrutura de Chaves Públicas.
2002	- Implantação da Autoridade Certificadora do Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO).
2003	- Instituição dos Comitês Técnicos do CEGE e delegação das atribuições de Secretaria Executiva ao Ministério do Planejamento, por intermédio da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação.
2004	- Portal da Transparência.
2005	- Lançamento do Modelo de Acessibilidade de Governo Eletrônico (e-MAG).  - Publicação do Decreto nº 5.450 que regulou as compras governamentais, tornando obrigatório na Administração Pública federal o uso do pregão nas compras de bens e serviços comuns e determinando que a forma eletrônica deverá ser preferencialmente adotada.  - Institucionalização dos Padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico (e-PING).
2006	- Portal da Inclusão Digital.
2007	- Houve a disponibilização do Avaliador e Simulador para a Acessibilidade de Sítios (ASES) - software de código livre para avaliar, simular e corrigir a acessibilidade de páginas, sítios e portais.
2008	- Surgem os Padrões Brasil e-GOV, como recomendações de boas práticas agrupadas em formato de cartilhas, com o objetivo de aprimorar a comunicação e o fornecimento de informações e serviços prestados por meios eletrônicos pelos órgãos do Governo Federal.

ution\_Models\_Du\_e\_gouvernement\_au\_gouvernement\_digital\_enjeux\_et\_mod%C3%A8les\_d%C3%A9volution. Acesso em: 21 nov. 2023.

<sup>38</sup> “Desde o ano 2000, o governo brasileiro tem buscado evoluir seus processos e a prestação de serviços públicos com o auxílio das Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC). O Programa de Governo Eletrônico iniciou no Brasil uma série de adaptações, inovações e desafios para a realização da melhoria da qualidade do serviço público”. BRASIL. Estratégia de Governança Digital. **Linha do tempo**. Brasília, 25 nov. 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/estrategia-de-governanca-digital/do-eletronico-ao-digital>. Acesso em: 20 nov. 2023.

<b>2010</b>	<p>- Houve a disponibilização, pela Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento (SLTI/MP), do Portal Software Público Brasileiro, a e-Nota. Fruto de parceria entre o governo federal e a iniciativa privada, a emissão da Nota Fiscal Eletrônica (NF-e) proporciona mais agilidade para as pessoas físicas e jurídicas que prestam serviços a prefeituras ao firmarem contratos com o poder executivo municipal.</p> <p>- Com o fito de melhorar os serviços pelo e-Gov, o Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.br) e a Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento (SLTI/MP) divulgaram a primeira pesquisa feita no Brasil sobre o uso das tecnologias da informação em serviços de governo: Brasileiros estão satisfeitos com serviços de e-Gov?</p>
<b>2011</b>	<p>- O novo Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (Sicaf).</p> <p>- A Lei de Acesso à Informação (LAI).</p>
<b>2012</b>	<p>- A publicação de dados abertos é regulamentada pelo governo, em abril, por meio de instrução normativa. A Infraestrutura Nacional de Dados Abertos (INDA) é a metodologia a ser utilizada pelos órgãos públicos para divulgar os dados de maneira aberta no Portal Brasileiro de Dados Abertos.</p>
<b>2013</b>	<p>- O Sistema de Registros de Preços (SRP) foi atualizado por meio do Decreto nº 7.892.</p> <p>- O Governo Federal lançou a Identidade Digital de Governo (IDG).</p>
<b>2014</b>	<p>- O Marco Civil da Internet.</p>
<b>2015</b>	<p>- Houve a instituição do Processo Nacional Eletrônico, pelo Decreto nº 8.539.</p>
<b>2016</b>	<p>- Houve a criação da política de Governança Digital na Administração Federal, com o Decreto nº 8.638.</p>
<b>2017</b>	<p>- A Identificação Civil Nacional e a legislação para diminuir a burocracia e simplificação do atendimento prestado aos usuários dos serviços públicos. Entre as medidas publicadas, destacam-se o Decreto 9.094, de 17 de julho, e a instalação do Conselho Nacional para a Desburocratização – Brasil Eficiente, visando modernizar e dar mais eficiência aos serviços públicos.</p>
<b>2018</b>	<p>- A criação do Sistema Nacional para a Transformação Digital, pelo Decreto nº 9.319, de 21 de março, e a Lei Geral de Proteção de Dados, nº 13.709.</p>
<b>2019</b>	<p>- A inauguração do Portal Gov.br, pelo Decreto nº 9.756, de 11 de abril.</p>
<b>2020</b>	<p>- Houve o lançamento da assinatura digital, que passa a ser realizada no portal GOV.BR. Assim, a assinatura digital tem a mesma validade</p>

	de um documento com assinatura física e é regulamentado pelo Decreto nº 10.543, de 13 de novembro.
<b>2021</b>	<p>- A Lei nº 14.129, de 29 de março, que dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública.</p> <p>- A instituição do Programa de Segurança da Informação e Privacidade (PPSI).</p>
<b>2022</b>	<p>- O Decreto nº 10.977 cria a Carteira de Identidade Nacional (CIN), que permite a população ter acesso à Carteira de Identidade digital através do Gov.br.</p> <p>- Há a instituição do Mapa de Governo Digital, disponibilizada pela Secretaria de Governo Digital com a apresentação de indicadores sobre o uso da tecnologia de informação e comunicação (TIC) no setor público. O objetivo é prover dados, informações e estudos sobre a evolução da transformação digital nos municípios brasileiros, com atualização contínua.</p> <p>- Por fim, destaca-se a Estratégia Brasileira para a Transformação Digital 2022-2026.</p>

Fonte: o autor, 2024.

Não obstante os inúmeros avanços, o uso incremental das NTICs precisa ser superado<sup>39</sup>, de modo a - no contexto de um Governo Digital - concretizar os direitos sociais elencados na Constituição Federal, com o objetivo de garantir sua efetiva consolidação através de serviços e políticas públicas. Desse modo, convém ponderar “as tecnologias como instrumentos de implementação dos direitos sociais materializados na prestação de serviços públicos, fomentando o caráter social da Constituição, numa verdadeira disrupção com relação ao atual modelo de Governo eletrônico”<sup>40</sup>.

É nesse ambiente - de uma Administração Pública cada vez mais digital - que as NTICs devem ser usadas de modo a instigar o acesso, participação e controle dos

<sup>39</sup> Destaca-se que a utilização do termo “superar” para se referir ao uso incremental das TICs não é no sentido de abandonar, uma vez que seu uso é essencial na rotina burocrática da Administração Pública. Não obstante, ressalta-se que o uso incremental não é capaz de incorporar os avanços necessários, portanto urge a necessidade de proceder à uma modelagem que forneça soluções mais avançadas, daí inserindo-se o Governo Digital.

<sup>40</sup> 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. **Seqüência** – Estudos Jurídicos e Políticos. Publicação do Programa de Pós-graduação em Direito da UFSC. Florianópolis, v. 41, n. 84, p. 209-242, 2020, p. 217. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/2177-7055.2020v43n84p209>. Acesso em: 18 jan. 2024.

cidadãos em relação as “prestações públicas, inclusive para garantir a efetividade do colorido social da Constituição, o direito ao desenvolvimento e a obediência ao princípio da atualidade”<sup>41</sup>.

É nessa conjuntura que o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação instituiu a Estratégia Brasileira para a Transformação Digital 2022-2026 (E-Digital)<sup>42</sup>, em que elenca desafios e traz ações para o quadriênio. O Ministério apresenta - em áreas como Inteligência Artificial, Câmara das Cidades, Internet das Coisas, Segurança Cibernética, entre outras - objetivos a serem perseguidos em cada área, conforme figura abaixo<sup>43</sup>:

Figura 1 – Estratégia Brasileira para Transformação Digital.



<sup>41</sup> 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. **Seqüência** – Estudos Jurídicos e Políticos. Publicação do Programa de Pós-graduação em Direito da UFSC. Florianópolis, v. 41, n. 84, p. 209-242, 2020, p. 217. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/2177-7055.2020v43n84p209>. Acesso em: 18 jan. 2024.

<sup>42</sup> “A Transformação Digital pode ser definida como um processo de mudança estrutural que incorpora o uso da tecnologia digital na busca de melhor desempenho, otimização de resultados e mudanças procedimentais em diversas esferas de uma sociedade, tais como: economia, governo, ciência, educação, indústria, mercado de trabalho, saúde, cidades, comunicação global, turismo, agronegócio, entre outros. As tecnologias digitais proporcionam as ferramentas para uma profunda transformação na atuação do governo, na competitividade e produtividade das empresas, assim como na capacitação e inclusão na sociedade, para que todos possam se desenvolver e prosperar”. BRASIL. Ministério da Ciência Tecnologia e Inovação. **Estratégia Brasileira para a Transformação Digital (E-Digital)**. Brasília, [s.d.]. Disponível em: <https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/transformacaodigital>. Acesso em: 29 jan. 2024.

<sup>43</sup> BRASIL. Ministério da Ciência Tecnologia e Inovação. **Estratégia Brasileira para a Transformação Digital (E-Digital)**. Brasília, [s.d.]. Disponível em: <https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/transformacaodigital>. Acesso em: 29 jan. 2024.

Fonte: Estratégia Brasileira para a Transformação Digital (E-Digital).

Klaus Schwab<sup>44</sup>, por sua vez, verifica uma remodelagem na sociedade decorrente de uma nova revolução tecnológica, implicando em transformações para toda a humanidade. Essas mudanças se caracterizam pela introdução de inovações como 5G, a inteligência artificial, a robótica avançada, entre outros, na dinâmica social, que têm o potencial de remodelar o tecido social e possibilitar um número ilimitado de pessoas cada vez mais conectadas aos dispositivos móveis, ao conhecimento e ao mundo digital.

Frisa-se que a inovação decorrente da quarta revolução industrial possui um alcance mais amplo, não se limitando a máquinas em rede, sobretudo por essas transformações ocorrerem em domínios mais amplos do conhecimento, como a genética e a nanotecnologia. Atenta-se para o fato de que a quarta revolução industrial promove uma mescla entre as áreas digital, biológica e física<sup>45</sup>, em que há uma “fusão das novas tecnologias e interação entre os domínios físicos, digitais e biológicos, sendo esta marcada pela difusão muito mais rápida e ampla das tecnologias emergentes e inovações generalizadas”<sup>46</sup>.

O autor sustenta que para o sucesso do progresso humano a condicionante é a inovação tecnológica, de como ela é adotada pelo corpo social.<sup>47</sup> E é nesse quadro que as novas tecnologias surgem, aliadas a rapidez com que essas inovações são inseridas na sociedade. Os mais recentes agentes disruptores - *Uber*, *Ifood*, *iPhone*, *Netflix*, *Amazon*, *Spotify* - eram há pouco tempo desconhecidos. A velocidade e a escala com que essas aplicações dominaram o mercado e a sociedade são uma marca da quarta revolução industrial.

Para compreender o nível de escala que as tecnologias da quarta revolução industrial atingiram, destaca-se que no ano de 2023 duas das maiores empresas de tecnologia do Vale do Silício, Apple e Microsoft, possuíam mais de US\$ 5 trilhões em

---

<sup>44</sup> SCHWAB, Klaus. **A quarta revolução industrial**. Trad. Daniel Miranda. São Paulo: Edipro, 2016.

<sup>45</sup> SCHWAB, Klaus. **A quarta revolução industrial**. Trad. Daniel Miranda. São Paulo: Edipro, 2016, p. 20.

<sup>46</sup> PHILIPPI, Juliana Horn Machado. **Bockchain e atividades notariais e de registro**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022, p. 58.

<sup>47</sup> SCHWAB, Klaus. **A quarta revolução industrial**. Trad. Daniel Miranda. São Paulo: Edipro, 2016, p. 21.

valor de mercado<sup>48</sup>. Resta claro, portanto, que as inovações permitem o aumento da escala, a maximização dos lucros e a diminuição de mão de obra.

É no contexto em que as tecnologias ampliam a capacidade de replicabilidade dos procedimentos que está inserida a Administração Pública brasileira, no âmbito de uma sociedade cada vez mais conectada e em rede. Assim, quando bem operadas pelo Estado, essas tecnologias tendem a apoiar as tomadas de decisões dos gestores, qualificando suas tarefas.

São tecnologias como o *blockchain*<sup>49</sup>, a inteligência artificial<sup>50</sup>, a internet das coisas<sup>51</sup>, entre outras, que habilitam uma transformação do corpo digital, impondo à Administração Pública a necessidade de se adequar a esses novos tempos, buscando uma maior interação com a sociedade e sua participação, com vistas a aumentar a eficiência estatal e a mapear os obstáculos que porventura imponham uma atuação do Estado.

Esse movimento acentuado de incremento das novas tecnologias na máquina pública tem o condão de impulsionar uma Administração Pública 4.0<sup>52</sup>, que consiste em um modelo que reformula a gestão governamental, sobretudo a prestação de serviços na área da saúde, educação, cultura, segurança pública etc. Com isso, inúmeros campos de atuação governamental sofrem mudanças significativas, como o sistema de justiça e a segurança pública, por exemplo.

---

<sup>48</sup> ZANOBIA, Luana. Jogada inteligente: o que explica a vitória da Microsoft sobre a Apple. **Veja**. São Paulo, 19 jan. 2024. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/economia/jogada-inteligente-o-que-explica-a-vitoria-da-microsoft-sobre-a-apple/mobile>. Acesso em: 19 jan. 2024.

<sup>49</sup> Acerca do assunto, Blockchain, consultar: PHILIPPI, Juliana Horn Machado. **Blockchain e atividades notariais e de registro**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022.

<sup>50</sup> Sobre inteligência artificial e seus impactos no direito, ver: MAIA FILHO, Mamede Said; JUNQUILHO, Tainá Aguiar. Projeto Victor: perspectivas de aplicação da inteligência artificial ao direito. **Revista de Direitos e Garantias Fundamentais**, [S.L.], v. 19, n. 3, p. 218-237, 29 dez. 2018. Sociedade de Ensino Superior de Vitória. <http://dx.doi.org/10.18759/rdgf.v19i3.1587>. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8697581>. Acesso em: 18 jan. 2024.

<sup>51</sup> No que se refere a internet das coisas, para aprofundamento, ver: OLIVEIRA, Bruno Bastos de; PISSOLATO, Solange Teresinha Carvalho. Direito e Tecnologia no Ambiente de Hiperconectividade: Aspectos Jurídicos da Internet das Coisas e Seus Desafios. **Revista Relações Internacionais do Mundo Atual**, Curitiba, v. 1, n. 26, p. 1-18, 2020. Disponível em: <http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RIMA/article/view/4076>. Acesso em: 18 jan. 2024.

<sup>52</sup> 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. **Seqüência** – Estudos Jurídicos e Políticos. Publicação do Programa de Pós-graduação em Direito da UFSC. Florianópolis, v. 41, n. 84, p. 209-242, 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/2177-7055.2020v43n84p209>. Acesso em: 18 jan. 2024.

Ademais, ocorrem redimensionamentos em processos de desburocratização<sup>53</sup> em sentido amplo, que “tendem a cobrar ampliados padrões de eficiência e efetividade na gestão do gasto público e maior busca por produtividade e resultados nos mais variados seguimentos da atuação estatal”<sup>54</sup>. São processo que, quando bem planejados, têm potencialidade para auxiliar no diagnóstico, avaliação e formulação de políticas públicas e para a melhor prestação dos serviços públicos, com o intuito de maximizar o sentido social da Constituição de 1988.

## 2.2 INTEROPERABILIDADE E DADOS ABERTOS: AS REPERCUSSÕES DA REVOLUÇÃO TECNOLÓGICA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

A Estratégia de Governo Digital - EGD abrange o desenvolvimento de interoperabilidade e incorporação da base de dados entre os entes da Administração Pública, de modo que a transformação digital melhore a comunicação e gestão de serviços e políticas públicas.

Nesse sentido, o Governo Digital engloba a potencialidade das NTICs para modificação da Administração Pública, a prestação de seus serviços e o aumento do vínculo com os cidadãos/cidadãs. É um arquétipo que compreende maiores níveis de transparência e participação da sociedade. Relevante ressaltar que apenas o uso das NTICs não assegura a efetiva transformação digital, que deve compreender gestão, políticas públicas e tecnologia da informação<sup>55</sup>.

O papel das NTICs, para além de desburocratizar os serviços prestados pelo Estado, é de influir para aumentar a participação e a cooperação da sociedade na gestão pública. Para isso, há necessidade de se aumentar a segurança e qualidade

---

<sup>53</sup> Não se está, na presente pesquisa, a condenar/desaprovar a burocracia, mas mostra-se relevante que ela esteja em constante aperfeiçoamento, transformação, refino e racionalização, com o propósito de melhor auxiliar no desempenho das funções estatais. Ressalta-se da imprescindibilidade dos processos burocráticos nos estados constitucionais democráticos.

<sup>54</sup> 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. **Seqüência** – Estudos Jurídicos e Políticos. Publicação do Programa de Pós-graduação em Direito da UFSC. Florianópolis, v. 41, n. 84, p. 209-242, 2020, p. 223-224. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/2177-7055.2020v43n84p209>. Acesso em: 18 jan. 2024.

<sup>55</sup> SOUZA, Natércia Cristiane Mendes de; NUNES, André. A evolução da transformação digital no setor público no Brasil, no período de 2000 a 2020. **Universitas**. [S.l.], n. 29, 2021. Disponível em: <https://revistauniversitas.inf.br/index.php/UNIVERSITAS/article/view/478>. Acesso em: 14 fev. 2024.

dos serviços digitais, de maneira que as pessoas sejam capazes de manejar esses recursos de modo racional, prático e integrado.

Para o atingimento de um modelo de Governo Digital é necessário perpassar por algumas fases - em vistas à sua concretização: 1) a Administração deve se voltar para o usuário/usuária, com o objetivo de impulsionar a formulação de políticas e serviços públicos; 2) de forma proativa, projetar políticas de modo a antecipar obstáculos e entraves inerentes ao desenvolvimento; 3) impulsionada pelo amplo fluxo de dados, antecipar tendências, entendendo as necessidades da população; 4) com fito na eficiência<sup>56</sup>, gerenciar os dados repensando os fluxos internos da Administração Pública; 5) as tecnologias sendo usadas para permitir uma cooperação entre Estado e sociedade, para responder as adversidades que o Brasil encontra; e 6) ao tempo em que aumenta a segurança, permitir um maior e transparente acesso aos dados abertos<sup>57</sup>.

O governo federal, através do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações - MCTIC, desenvolveu uma iniciativa para a transformação digital brasileira que alcança dois pontos primordiais: a transformação digital propriamente dita e os habilitadores da transformação digital, que são meios para proporcionar a efetiva transformação digital - como a estrutura e o acesso as NTICs; a inovação e pesquisa; normativas para aumentar a confiança no meio digital, entre outras. A

---

<sup>56</sup> “Sob a perspectiva jurídica, o princípio da eficiência administrativa tem um significado próprio, relacionado com a observância por parte da administração, de determinadas formas de agir e das finalidades estabelecidas no sistema normativo. No entanto, o seu sentido para o direito desenvolve-se em diferentes dimensões que devem ser consideradas pelo intérprete. Em síntese, e numa arriscada tentativa de definição, é possível afirmar que o conteúdo jurídico do princípio da eficiência administrativa pode ser traduzido como o dever imposto pela Constituição à administração pública de: 1) exercer o poder administrativo que lhe é juridicamente conferido com a máxima celeridade, presteza, economicidade e produtividade; 2) agir de modo a concretizar fielmente a finalidade pública subjacente às normas jurídicas às quais está sujeita; 3) utilizar os meios mais adequados ao alcance óptimo dos objetivos estabelecidos pelo direito positivo (interesse público); 4) conferir a máxima eficácia aos comandos que lhe são dirigidos pelo ordenamento jurídico, e 5) sempre de acordo com os direitos fundamentais e com os outros princípios e regras que orientam a atividade administrativa. É necessário analisar cada um desses desdobramentos separadamente.” Para o aprofundamento sobre eficiência ver: HACHEM, Daniel Wunder; GABARDO, Emerson. El principio constitucional de eficiencia administrativa: contenido normativo y consecuencias jurídicas de su violación. **Cuestiones Constitucionales**. Revista Mexicana de Derecho Constitucional. Ciudad de México, v. 1, n. 39, p. 131-167, 2018. Disponível em: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/12652>. Acesso em: 17 dez. 2023.

<sup>57</sup> Para um maior entendimento, consultar: ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **A Caminho da Era Digital no Brasil**. [S.l.], 2020. Disponível em: <https://www.oecd.org/brazil/a-caminho-da-era-digital-no-brasil-45a84b29-pt.htm>. Acesso em: 17 dez. 2023.

confluência dessas características propicia a transformação digital do Estado - com o incremento da cidadania no ambiente digital e a eficiência na prestação dos serviços<sup>58</sup>.

Fato é que a transformação digital na Administração Pública tem o potencial de desenvolver e melhorar o serviço público. Assim, as tecnologias e os serviços digitais “podem servir como catalisadores para melhorar as vidas dos cidadãos, impulsionar a produtividade e a criação de emprego, emancipar minorias e reforçar a governança democrática e a transparência”<sup>59</sup>.

Nessa conjuntura, um entrave significativo está relacionado à interoperabilidade e à troca de informações entre os diferentes entes da Administração Pública federal, dadas as particularidades e a característica política. Nesse âmbito, “os desafios passam por mudanças na estrutura dos silos do governo, arranjos institucionais e cultura organizacional difundida, que juntos limitam os incentivos para colaboração e compartilhamento de informações”<sup>60</sup>.

Os Estados de modo geral, pela concentração de serviços, são os destinatários de uma imensa quantidade de dados, por isso, há necessidade de ampliar a interoperabilidade entre os entes governamentais. A quantidade de dados, pela evolução tecnológica, tem aumentado com o passar do tempo, desse modo, o obstáculo, para além da necessidade de interoperabilidade entre os órgãos estatais, está em estruturar e tratar esses dados de forma segura.

Os governos perceberam que o movimento global em relação à disseminação de ferramentas de tecnologia da informação - TICs e das ferramentas digitais de conservação e armazenamento de dados com capacidade cada vez maiores, “apresentou ao Estado uma nova perspectiva sobre o potencial gerencial, econômico e de direção das atividades públicas”<sup>61</sup>. A perspectiva da Administração Pública se

---

<sup>58</sup> Em vista a melhor compreensão, ver: ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **A Caminho da Era Digital no Brasil**. [S.l.], 2020. Disponível em: <https://www.oecd.org/brazil/a-caminho-da-era-digital-no-brasil-45a84b29-pt.htm>. Acesso em: 17 dez. 2023.

<sup>59</sup> ÁVILA, Thiago José Tavares; LANZA, Beatriz Barreto Brasileiro; VALOTTO, Daniel de Souza. Base Nacional de Serviços Públicos do Brasil: sistematização e interoperabilidade de informações para o governo digital. **Gestão.org**. Recife, v. 19, n. 2, p. 271-293, 2021. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/index.php/gestaoorg/article/view/252653/40153>. Acesso em: 17 dez. 2023.

<sup>60</sup> ÁVILA, Thiago José Tavares; LANZA, Beatriz Barreto Brasileiro; VALOTTO, Daniel de Souza. Base Nacional de Serviços Públicos do Brasil: sistematização e interoperabilidade de informações para o governo digital. **Gestão.org**. Recife, v. 19, n. 2, p. 271-293, 2021. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/index.php/gestaoorg/article/view/252653/40153>. Acesso em: 17 dez. 2023.

<sup>61</sup> CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; HANH, Tatiana. Administração Pública orientada por dados: governo aberto e infraestrutura nacional de dados abertos. **Revista de Direito Administrativo e**

modifica na medida em que se percebe o potencial desses dados, vistos não mais separados, mas com capacidade de gerar informações essenciais, mormente na seara das políticas públicas.

Essa nova compreensão da importância desses dados e informações revelou o quanto a Administração Pública “deveria adotar medidas de segurança e proteção dos cidadãos e dos seus próprios agentes, sob a ótica da responsabilidade no tratamento das informações tuteladas por lei”<sup>62</sup>. No entanto, é preciso se atentar aos riscos do uso indevido dos dados, estabelecendo uma regulamentação e um contrato social que permita sua coleta e uso, balanceando o valor econômico e social com a confiança no uso dos dados<sup>63</sup>. Assim, “a complexidade está em conhecer, classificar e aplicar o conjunto volumoso de informações geridas pelo Estado”<sup>64</sup>.

Nessa temática, três leis merecem especial destaque por sua importância: a Lei de Acesso à Informação - LAI - Lei n. 12.527/2011, a Lei Geral de Proteção de Dados - LGPD - Lei n. 13.709/2018 e a Lei do Governo Digital - LGD - Lei n. 14.129/2021. Essas normas formam um arcabouço que fornece conceitos e fundamentos para um Governo Digital de dados abertos, com interoperabilidade dos procedimentos e das informações coletadas entre os órgãos que compõe a estrutura governamental<sup>65</sup>.

As novas tecnologias transformaram a forma como a sociedade se relaciona, e cabe ao Estado reagir a essa mudança, ou seja, “gerir serviços e dados de modo a

---

**Gestão Pública.** Florianópolis, v. 6, n. 1, p. 1-24, jan./jun. 2020, p. 7. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/rdagp/article/view/6388/pdf>. Acesso em: 25 jan. 2024.

<sup>62</sup> CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; HANH, Tatiana. Administração Pública orientada por dados: governo aberto e infraestrutura nacional de dados abertos. **Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública.** Florianópolis, v. 6, n. 1, p. 1-24, jan./jun. 2020, p. 7. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/rdagp/article/view/6388/pdf>. Acesso em: 25 jan. 2024.

<sup>63</sup> MENDES, Cássia Isabel Costa; BERTIN, Patrícia Rocha Bello; COSTA, Maíra Murrieta. Programa de Governança em Privacidade e Proteção de Dados Pessoais na Administração Pública Federal. **Administração de Empresas em Revista.** Brasília, v. 2, n. 32, p. 506-543, abr./jun. 2023. Disponível em: <https://www.alice.cnptia.embrapa.br/alice/bitstream/doc/1154244/1/AP-Programa-lideranca-2023.pdf>. Acesso em: 29 jan. 2024.

<sup>64</sup> CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; HANH, Tatiana. Administração Pública orientada por dados: governo aberto e infraestrutura nacional de dados abertos. **Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública.** Florianópolis, v. 6, n. 1, p. 1-24, jan./jun. 2020, p. 7. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/rdagp/article/view/6388/pdf>. Acesso em: 25 jan. 2024.

<sup>65</sup> Importa evidenciar que as temáticas envolvendo o governo aberto, o acesso e abertura aos dados, bem como a transparência, precisam ser aperfeiçoados, uma vez que existem matérias sensíveis como soberania de Estado que necessitam ser repensadas em um universo de amplo e contínuo fluxo de dados. Ademais, a transparência é primordial no contexto democrático, no entanto, conforme a LAI, em relação a abertura de dados e o acesso à informação não são todos os dados que precisam e devem estar acessíveis, porquanto existirem conteúdos sensíveis e que carecem de maior proteção por parte do Estado.

resguardar os direitos mais sensíveis, ponto crucial na conquista da confiança do cidadão e no ordenamento jurídico internacional”<sup>66</sup>. Importante destacar que a LAI, em seu art. 3º, elenca procedimentos de acesso à informação<sup>67</sup> e já no art. 4º traz os conceitos de informação, documento, informação sigilosa, informação pessoal, entre outros<sup>68</sup>.

Ao tempo em que a LAI normatiza o acesso à informação, a LGPD traz diretrizes fundamentais para a proteção de dados pessoais, como o respeito à privacidade, inviolabilidade da intimidade, os direitos humanos, entre outros. Também, o advento da LGD promove uma “modificação digital e maior participação do cidadão com o desenho de uma concepção de Governo por plataforma”<sup>69</sup>.

---

<sup>66</sup> CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; HANH, Tatiana. Administração Pública orientada por dados: governo aberto e infraestrutura nacional de dados abertos. **Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública**. Florianópolis, v. 6, n. 1, p. 1-24, jan./jun. 2020, p. 8. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/rdagp/article/view/6388/pdf>. Acesso em: 25 jan. 2024.

<sup>67</sup> “Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes: I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção; II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações; III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação; IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública; V - desenvolvimento do controle social da administração pública.” BRASIL. **Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; 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. Brasília, 18 nov. 2011. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm). Acesso em: 30 dez. 2023.

<sup>68</sup> Art. 4º Para os efeitos desta Lei, considera-se: I - informação: dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato; II - documento: unidade de registro de informações, qualquer que seja o suporte ou formato; III - informação sigilosa: aquela submetida temporariamente à restrição de acesso público em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado; IV - informação pessoal: aquela relacionada à pessoa natural identificada ou identificável; V - tratamento da informação: conjunto de ações referentes à produção, recepção, classificação, utilização, acesso, reprodução, transporte, transmissão, distribuição, arquivamento, armazenamento, eliminação, avaliação, destinação ou controle da informação; VI - disponibilidade: qualidade da informação que pode ser conhecida e utilizada por indivíduos, equipamentos ou sistemas autorizados; VII - autenticidade: qualidade da informação que tenha sido produzida, expedida, recebida ou modificada por determinado indivíduo, equipamento ou sistema; VIII - integridade: qualidade da informação não modificada, inclusive quanto à origem, trânsito e destino; IX - primariedade: qualidade da informação coletada na fonte, com o máximo de detalhamento possível, sem modificações. BRASIL. **Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; 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. Brasília, 18 nov. 2011. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm). Acesso em: 30 dez. 2023.

<sup>69</sup> LIMA, Caio Monteiro Mota; SOUSA, Thanderson Pereira de; CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. Governo por plataforma e serviços públicos na Lei nº 14.129/2021: considerações para uma transformação digital adequada. **A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional**. Belo Horizonte, v. 23, n. 91, p. 157-174, jan./mar. 2023. Disponível em: <https://revistaaec.com/index.php/revistaaec/issue/view/101>. Acesso em: 25 jan. 2024.

A própria LGD trouxe a ideia da interoperabilidade de dados<sup>70</sup> entre os órgãos que compõe a Administração Pública federal de modo que, conforme estabelecido na LGPD, essas entidades possam focar primordialmente na interoperabilidade. Ainda, o art. 39 da LGD traz, entre outras hipóteses, a instituição de mecanismos de interoperabilidade para aprimorar a gestão de políticas públicas<sup>71</sup>.

Assim, o governo aberto deve promover - através de seus órgãos - transparência, gestões eficientes e compromissadas com os serviços prestados à população. E para atingir as finalidades propostas, é essencial o arranjo/combinção dos dados coletados, o que se materializa por meio da interoperabilidade. À vista disso, é imperativo que as Políticas Públicas Baseadas em Evidências (PPBEs)<sup>72</sup> utilizem a coleta de dados - quantitativos e empíricos - como instrumento para filtrar informações para um uso mais técnico, instrumental e impessoal dessas evidências, acarretando o emprego mais amplo desses instrumentos informativos. Portanto, deve imperar a racionalidade nessa coleta e utilização dos dados, para atender ao dinamismo das decisões políticas na formulação de políticas públicas<sup>73</sup>.

---

<sup>70</sup> No que diz respeito ao Governo digital e aberto como plataforma para o controle social, enfatiza-se os seguintes: a interoperabilidade de sistemas e a promoção de dados abertos (inciso XIV); a implantação do governo como plataforma e a promoção do uso de dados, preferencialmente anonimizados, por pessoas físicas e jurídicas de diferentes setores da sociedade, com vistas, especialmente, à formulação de políticas públicas, de pesquisas científicas, de geração de negócios e de controle social (inciso XXIII); e, por fim, a adoção preferencial, no uso da internet e de suas aplicações, de tecnologias, de padrões e de formatos abertos e livres (inciso XXVI). BRASIL. **Lei n. 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 n.º 7.116, de 29 de agosto de 1983, a Lei n.º 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação), a Lei n.º 12.682, de 9 de julho de 2012, e a Lei n.º 13.460, de 26 de junho de 2017. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.129-de-29-de-marco-de-2021-311282132>. Acesso em: 01 jan. 2024.

<sup>71</sup> Art. 39. Será instituído mecanismo de interoperabilidade com a finalidade de: I - aprimorar a gestão de políticas públicas; II - aumentar a confiabilidade dos cadastros de cidadãos existentes na administração pública, por meio de mecanismos de manutenção da integridade e da segurança da informação no tratamento das bases de dados, tornando-as devidamente qualificadas e consistentes; III - viabilizar a criação de meios unificados de identificação do cidadão para a prestação de serviços públicos; IV - facilitar a interoperabilidade de dados entre os órgãos de governo; V - realizar o tratamento de informações das bases de dados a partir do número de inscrição do cidadão no CPF, conforme previsto no art. 11 da Lei n. 13.444, de 11 de maio de 2017. Parágrafo único. Aplicam-se aos dados pessoais tratados por meio de mecanismos de interoperabilidade as disposições da Lei n. 13.709, de 14 de agosto de 2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais). BRASIL. **Lei n. 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 n.º 7.116, de 29 de agosto de 1983, a Lei n.º 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação), a Lei n.º 12.682, de 9 de julho de 2012, e a Lei n.º 13.460, de 26 de junho de 2017. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.129-de-29-de-marco-de-2021-311282132>. Acesso em: 01 jan. 2024.

<sup>72</sup> No derradeiro capítulo desta Dissertação se abordará os limites, desafios e possibilidades no uso dos dados.

<sup>73</sup> PINHEIRO, Maurício Mota Saboya. Políticas públicas baseadas em evidências: uma avaliação crítica. **Boletim de Análise Político-Institucional**. Rio de Janeiro, n. 24, p. 17-27, 2020. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10373/1/bapi\\_24\\_art1.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10373/1/bapi_24_art1.pdf). Acesso em: 04 jan. 2024.

A incorporação dos procedimentos, a partilha e a interoperabilidade das informações entre os mais variados entes da Administração Pública federal são acontecimentos intrinsecamente ligados e de certa forma complexos. Assim, quanto maior o grau de integração e interoperação melhor a “orientação para o serviço e a flexibilidade no governo. Todavia, a maioria dos esforços de integração e interoperação são desafios e limitações para a efetividade do e-governo”<sup>74</sup>.

A resposta para os obstáculos acerca da interoperabilidade dialoga com a instituição de padrões para os meios e mensagens partilhadas pelos sistemas dos diferentes órgãos do governo. Essa padronização e interoperação requer um alto grau de compartilhamento de dados de forma segura e articulada, com tecnologias da informação e comunicação adequadas. Nesse sentido, as Infraestruturas de Dados (IDs) se apresentam como “soluções para a integração, interoperabilidade e organização de grandes bases de dados de interesse comum”<sup>75</sup>.

As Infraestruturas de Dados Espaciais - IDEs são primordiais para promover uma interoperabilidade entres os órgãos que compõe a Administração Pública federal. Uma vez que “são o conjunto de tecnologias, políticas públicas e arranjos institucionais para facilitar a disponibilização e o acesso a dados espaciais, com a finalidade de harmonizar e distribuir informações de maneira interoperável”<sup>76</sup>.

Dentro dessa gestão interoperável, as Plataformas de Governo Digital<sup>77</sup> ganham especial relevo por se constituírem em instrumentos para oferta e prestação digital de serviços e políticas públicas. As plataformas operam como “infraestruturas digitais que permitem que parceiros interajam, produzindo efeitos de rede, ou seja,

---

<sup>74</sup> ÁVILA, Thiago José Tavares; LANZA, Beatriz Barreto Brasileiro; VALOTTO, Daniel de Souza. Base Nacional de Serviços Públicos do Brasil: sistematização e interoperabilidade de informações para o governo digital. **Gestão.org**. Recife, v. 19, n. 2, p. 271-293, 2021. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/index.php/gestaoorg/article/view/252653/40153>. Acesso em: 17 dez. 2023.

<sup>75</sup> ÁVILA, Thiago José Tavares; LANZA, Beatriz Barreto Brasileiro; VALOTTO, Daniel de Souza. Base Nacional de Serviços Públicos do Brasil: sistematização e interoperabilidade de informações para o governo digital. **Gestão.org**. Recife, v. 19, n. 2, p. 271-293, 2021. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/index.php/gestaoorg/article/view/252653/40153>. Acesso em: 17 dez. 2023.

<sup>76</sup> ÁVILA, Thiago José Tavares; LANZA, Beatriz Barreto Brasileiro; VALOTTO, Daniel de Souza. Base Nacional de Serviços Públicos do Brasil: sistematização e interoperabilidade de informações para o governo digital. **Gestão.org**. Recife, v. 19, n. 2, p. 271-293, 2021. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/index.php/gestaoorg/article/view/252653/40153>. Acesso em: 17 dez. 2023.

<sup>77</sup> Para melhor compreensão da temática, ver: LIMA, Caio Monteiro Mota; SOUSA, Thanderson Pereira de; CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. Governo por plataforma e serviços públicos na Lei nº 14.129/2021: considerações para uma transformação digital adequada. **A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional**. Belo Horizonte, v. 23, n. 91, p. 157-174, jan./mar. 2023. Disponível em: <https://revistaaec.com/index.php/revistaaec/issue/view/101>. Acesso em: 25 jan. 2024.

quanto mais usuários, mais valiosa ela se torna para todos os que fazem parte da rede”<sup>78</sup>. Assim, o governo por plataforma pode ser sinônimo de integração entre as políticas públicas e os serviços, de modo que possam dialogar, correspondendo a um ganho de eficiência para o Estado.

### 2.3 GOVERNO DIGITAL SOB A ÉGIDE DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E SUA LINGUAGEM SOCIALMENTE COMPROMISSADA: UMA ANÁLISE DOS VIESES DE INFLUÊNCIA

As Novas Tecnologias da Informação e Comunicação alteram profundamente as relações na sociedade e, por conseguinte, os vínculos entre esta e o próprio Estado. É nessa vertente que a pesquisa busca discutir a forma como o Governo Digital repercute na Administração Pública federal, mais especificamente para a formulação de políticas públicas, de maneira que haja sempre o compromisso com o caráter social da Constituição Federal de 1988 e o Estado Democrático de Direito.

O Governo Digital requer a participação ativa do Estado, seja na implementação de serviços ou na formulação de políticas públicas, por exemplo. Dentro desse contexto, importa ressaltar os fatores reais de poder - que serão abordados mais a frente - e o neoliberalismo como agentes que obstam a efetiva ação do Estado como desenvolvedor e protagonista de políticas públicas no cerne de uma Administração Pública digital.

A logicidade neoliberal influencia sobremaneira o papel do Estado numa conjuntura de serviços e políticas públicas no meio digital. Destaca-se a avaliação de Christian Lynch<sup>79</sup> de que o neoliberalismo representa uma mescla entre conservadorismo e liberalismo, ou seja, apresenta peculiaridades “liberais, a exemplo do individualismo, e, no entanto, colocar o mercado como condutor mor da vida social, o intocável, a entidade que dita os ritmos da sociedade capitalista”<sup>80</sup>.

---

<sup>78</sup> ÁVILA, Thiago José Tavares; LANZA, Beatriz Barreto Brasileiro; VALOTTO, Daniel de Souza. Base Nacional de Serviços Públicos do Brasil: sistematização e interoperabilidade de informações para o governo digital. **Gestão.org**. Recife, v. 19, n. 2, p. 271-293, 2021. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/index.php/gestaoorg/article/view/252653/40153>. Acesso em: 17 dez. 2023.

<sup>79</sup> LYNCH, Christian. “Nada de novo sob o sol”: teoria e prática do neoliberalismo brasileiro. **Insight Inteligência**. Rio de Janeiro, n. 91, p. 19, out./dez. 2020. Disponível em: <https://inteligencia.insightnet.com.br/pdfs/91.pdf>. Acesso em: 14 fev. 2024.

<sup>80</sup> CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; LIMA, Caio Monteiro Mota; SOUSA, Thanderson Pereira de. Neoliberalismo contra as políticas sociais: entre mercado, exceção e a lógica do interesse comum

A “liberdade”, para o neoliberalismo, é um prolongamento do privado sobre o público<sup>81</sup>, alimentando, assim, uma rejeição à política e ao social, de maneira a normalizar as desigualdades<sup>82</sup>, ao passo que conspira a democracia. É dizer que ao Estado não mais cabe o papel de fomentador de políticas e serviços públicos, mas ao interesse privado, que deve reger toda - ou quase toda - a vida em sociedade.

A título de exemplo, o Censo, que não era realizado há 13 anos<sup>83</sup> - sob pretexto da “austeridade” pregada pelo mercado - representa uma ferramenta essencial para a formulação de políticas públicas. E é essa “liberdade” que é usada como meio de ataque aos direitos civis, as minorias raciais, sexuais, as mulheres, aos imigrantes, a tolerância e a inclusão. É diminuindo o alcance da Administração Pública, mitigando políticas públicas e substituindo o interesse comum pelo interesse individual que tentam transformar a Constituição Federal de 1988 em mera “folha de papel”<sup>84</sup>.

Isto é, “o pensamento neoliberal, sutilmente [ou não], substitui o modelo de sociedade fundada num contrato social por uma sociedade e um Estado organizados sob a lógica do mercado, unicamente atendendo aos interesses desse”<sup>85</sup>. É dizer que

---

individual. **Revista Jurídica Diké**. Ilhéus, v. 22, n. 22, p. 244-259, 2023. Disponível em: <https://periodicos.uesc.br/index.php/dike/article/view/3701>. Acesso em: 14 fev. 2024.

<sup>81</sup> CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; LIMA, Caio Monteiro Mota; SOUSA, Thanderson Pereira de. Neoliberalismo contra as políticas sociais: entre mercado, exceção e a lógica do interesse comum individual. **Revista Jurídica Diké**. Ilhéus, v. 22, n. 22, p. 244-259, 2023. Disponível em: <https://periodicos.uesc.br/index.php/dike/article/view/3701>. Acesso em: 14 fev. 2024.

<sup>82</sup> BROWN, Wendy. O Frankenstein do neoliberalismo: liberdade autoritária nas “democracias” do século XXI. In: ALBINO, Chiara; OLIVEIRA, Jainara; MELO, Mariana (Orgs.). **Neoliberalismo, neoconservadorismo e crise em tempos sombrios**. Recife: Seriguela, 2021. Disponível em: [https://www.academia.edu/50872511/BROWN\\_Wendy\\_O\\_Frankenstein\\_do\\_neoliberalismo\\_liberdade\\_autoritaria\\_nas\\_democracias\\_do\\_sculo\\_XXI](https://www.academia.edu/50872511/BROWN_Wendy_O_Frankenstein_do_neoliberalismo_liberdade_autoritaria_nas_democracias_do_sculo_XXI). Acesso em: 03 jan. 2024.

<sup>83</sup> BRASIL, Cristina Índio do. Censo permitirá planejar políticas públicas mais eficientes, diz Tebet: resultado preliminar da pesquisa é um raio X do Brasil presente. **Agência Brasil**. Rio de Janeiro, 28 jun. 2023. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2023-06/censo-permitira-planejar-politicas-publicas-mais-eficientes-diz-tebet>. Acesso em: 03 jan. 2024.

<sup>84</sup> “É que a Constituição de um país expressa as relações de poder nele dominantes: o poder militar, representado pelas Forças Armadas, o poder social, representado pelos latifundiários, o poder econômico, representado pela grande indústria e pelo grande capital, e, finalmente, ainda que não se equipare ao significado dos demais, o poder intelectual, representado pela consciência e pela cultura gerais. As relações fáticas resultantes da conjugação desses fatores constituem a força ativa determinante das leis e das instituições da sociedade, fazendo com que estas expressem, tão somente, a correlação de forças que resulta dos fatores reais de poder. Esses fatores reais do poder formam a Constituição *real* do país. Esse documento chamado Constituição - a Constituição *jurídica*. - não passa, nas palavras de Lassalle, de um pedaço de papel (ein Stück Papier). Sua capacidade de regular e de motivar está limitada à sua compatibilidade com a Constituição real. Do contrário, toma-se inevitável o conflito, cujo desfecho há de se verificar contra a Constituição escrita, esse pedaço de papel que terá de sucumbir diante dos fatores reais de poder dominantes no país.” HESSE, Konrad. **A Força Normativa da Constituição**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991.

<sup>85</sup> CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; LIMA, Caio Monteiro Mota; SOUSA, Thanderson Pereira de. Neoliberalismo contra as políticas sociais: entre mercado, exceção e a lógica do interesse comum

a “liberdade” fica subordinada ao mercado, não mais encontrando correspondência com a sociedade e, assim, se afastando da democracia e da política. Em suma, é privatizar a coisa pública<sup>86</sup>. Essa privatização da economia pelo neoliberalismo subverte a democracia, acentuando as desigualdades e a exclusão.

Deve-se pensar, ainda, sobre o orçamento e os limites do Estado para as políticas públicas, que devem ser inseridas no direito do Estado de planejar suas contas e o próprio desenvolvimento nacional, visando a efetivação dos direitos sociais. A materialização dessas políticas necessita de uma ação governamental sobre a forma como a política é implementada. As políticas públicas necessitam da coordenação e da organização do poder estatal para serem instituídas da melhor forma possível. De outra maneira, seria improvável a concretização dos direitos sociais<sup>87</sup>. Assim, a leitura da Constituição Federal de 1988 permite observar que “as políticas públicas podem ser concebidas como uma ação precisamente estatal, destinada a alterar condições primárias e avançar em termos civilizatórios - garantia e tutela de direitos constitucionalmente definidos”<sup>88</sup>.

A “retirada do Estado da economia”, segundo António Manuel Hespanha, “projetada sobre a relação entre Estado e sociedade, exigirá também uma redução ao mínimo das funções sociais do Estado... reduzidas à manutenção da ordem externa e interna, mesmo estas suscetíveis de ser confiadas à iniciativa privada”<sup>89</sup>. É o Estado mínimo que abdica de desenvolver atividades típicas da Administração Pública para transferi-las à iniciativa privada, solapando políticas públicas.

Consoante a distinção de António Manuel Hespanha:

Para além de outros argumentos técnico-jurídicos, tem-se invocado que a falta de meios financeiros (atual ou previsível) exoneraria o Estado da

---

individual. **Revista Jurídica Diké**. Ilhéus, v. 22, n. 22, p. 244-259, 2023. Disponível em: <https://periodicos.uesc.br/index.php/dike/article/view/3701>. Acesso em: 14 fev. 2024.

<sup>86</sup> CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; LIMA, Caio Monteiro Mota; SOUSA, Thanderson Pereira de. Neoliberalismo contra as políticas sociais: entre mercado, exceção e a lógica do interesse comum individual. **Revista Jurídica Diké**. Ilhéus, v. 22, n. 22, p. 244-259, 2023. Disponível em: <https://periodicos.uesc.br/index.php/dike/article/view/3701>. Acesso em: 14 fev. 2024.

<sup>87</sup> FONTES, Mariana Levy Piza. Direito e implementação de políticas públicas: caminhos para uma agenda de pesquisa. **Revista Direito GV**. São Paulo, v. 19, p. 2-25, 2023. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/revdireitogv/article/view/89240>. Acesso em: 20 fev. 2024.

<sup>88</sup> CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; SOUSA, Thanderson Pereira de. Políticas Públicas e Responsividade: um caminho civilizatório em âtomos de crise. *In*: ZOCKUN, Maurício; GABARDO, Emerson. **O Direito Administrativo do Pós-Crise**. Curitiba: Íthala, 2021. p. 307-319.

<sup>89</sup> HESPANHA, António Manuel. A revolução neoliberal e a subversão do “modelo jurídico”: crise, direito e argumentação jurídica. **Revista dos Tribunais**. São Paulo, v. 102, n. 929, p. 213-280, mar. 2013. Disponível em: [https://dspace.almg.gov.br/retrieve/107144/RTDoc%20%2016-9-12%202\\_4%20%28PM%29.pdf](https://dspace.almg.gov.br/retrieve/107144/RTDoc%20%2016-9-12%202_4%20%28PM%29.pdf). Acesso em: 25 jan. 2024.

obrigação de satisfazer as prestações sociais estabelecidas, mesmo que estas configurassem direitos adquiridos. A falácia da argumentação é supor que a falta de meios é absoluta (“Não há dinheiro!”), quando ela é apenas o resultado de opções políticas quanto à hierarquia das despesas do Estado.<sup>90</sup>

Os defensores do Estado mínimo atribuem o discurso de austeridade ao Estado social, sustentando ser caro, burocrático, moroso, e afirmam que somente a austeridade fiscal levaria o país de volta ao crescimento. Assim, optam por privilegiar o privado em detrimento da prestação de serviços públicos, até mesmo para os serviços essenciais do Estado, como a ideia de enfraquecer o Sistema Único de Saúde - SUS e a educação pública, bem como “distribuir” *vouchers* para as pessoas frequentarem hospitais particulares e escolas privadas. É a própria representação do Estado mínimo e privado, “Estado subsidiário”<sup>91</sup>.

A Constituição Federal de 1988 “é um divisor de águas para as políticas públicas no Brasil”<sup>92</sup>, tendo em vista materializar o Estado social e, com isso, alcançar grandes avanços humanistas para a sociedade brasileira do século XXI. É inconteste o avanço social representado por políticas públicas de redução da pobreza - como o Fome Zero e o Bolsa Família - e a disponibilidade de serviços públicos - inclusive no ambiente digital (como o portal Gov.br). Assim, os ataques ao Estado social visam repelir políticas públicas, mormente de redução das desigualdades, e privilegiar um projeto de poder elitista.

Em sentido oposto e inserida no contexto de austeridade e Estado mínimo está a Emenda Constitucional - EC n. 95/2016, que é uma medida de ajuste fiscal que atende à lógica imposta pelo consenso neoliberal para as “nações subdesenvolvidas ou em desenvolvimento, que pode ser sintetizada no tripé ‘superávit primário, meta inflacionária e câmbio flutuante’”<sup>93</sup>. A EC 95/2016, como resultante da lógica neoliberal e influência dos fatores reais de poder, congela os gastos públicos por 20 anos,

---

<sup>90</sup> HESPANHA, António Manuel. A revolução neoliberal e a subversão do “modelo jurídico”: crise, direito e argumentação jurídica. **Revista dos Tribunais**. São Paulo, v. 102, n. 929, p. 213-280, mar. 2013. Disponível em: [https://dspace.almg.gov.br/retrieve/107144/RTDoc%20%2016-9-12%202\\_4%20%28PM%29.pdf](https://dspace.almg.gov.br/retrieve/107144/RTDoc%20%2016-9-12%202_4%20%28PM%29.pdf). Acesso em: 25 jan. 2024.

<sup>91</sup> BITENCOURT, Caroline Müller; RECK, Janriê. **O Brasil em crise e a resposta das políticas públicas**: diagnósticos, diretrizes e propostas. Curitiba: Íthala, 2021.

<sup>92</sup> BITENCOURT, Caroline Müller; RECK, Janriê. **O Brasil em crise e a resposta das políticas públicas**: diagnósticos, diretrizes e propostas. Curitiba: Íthala, 2021, p. 138.

<sup>93</sup> Para aprofundamento no tema, ver: MARIANO, Cynara Monteiro. Emenda constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos: brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre. **Revista de Investigações Constitucionais**. Curitiba, v. 4, n. 1, p. 259-281, 2017. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rinc/article/view/50289/31682>. Acesso em: 20 fev. 2024.

valendo até 2036. O desfecho é conhecido: as desigualdades sociais se acentuam e há uma maior concentração de riqueza nas mãos dos já - bem! - abastados.

Salienta-se que “a formulação de políticas públicas é, precisamente, uma decisão política”<sup>94</sup> e como tal sofre a influência dos fatores reais de poder - estes entendidos como agentes que exercem influência em determinada sociedade. Importa destacar que o termo “política” é aqui entendido no sentido amplo, diverso da política partidária. Portanto, é indubitável que a forma de ver o mundo dos agentes que compõe o Legislativo revela sua posição no ambiente político e social, influenciando na construção das políticas públicas.

Fundamental entender as políticas públicas umbilicalmente ligadas aos objetivos do Estado e da sociedade. Aquelas como “resultado da própria política, do exercício do dever estatal, e somente podem ser compreendidas à luz das instituições e dos processos políticos que estão diretamente ligados com os interesses sociais”<sup>95</sup>. O regime jurídico-administrativo é mais propenso às predileções do Poder Legislativo, uma vez que nem sempre os representantes mais capacitados chegam ao parlamento. O referido Poder, no cenário brasileiro, ainda está suscetível aos mandos das oligarquias locais, o que, em certa medida, influencia sobremaneira nas políticas públicas<sup>96</sup>.

O parlamento brasileiro se veicula, em certa medida, à característica da constituição dirigente, de José Joaquim Gomes Canotilho<sup>97</sup>, uma vez que essa ideia de Constituição tem de ser atualizada pelo legislador, o qual deve cooperar para a conformação material daquela, com foco na formulação de políticas públicas. Tal esforço, entretanto, esbarra na influência dos fatores reais de poder, cuja ideia de Estado nem sempre está em conformidade com a Constituição Federal de 1988.

---

<sup>94</sup> RECK, Janriê Rodrigues. **O direito das políticas públicas**: regime jurídico, agendamento, formulação, implementação, avaliação, judicialização e critérios de justiça. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

<sup>95</sup> RECK, Janriê Rodrigues; BITENCOURT, Caroline Müller. Categorias de análise de políticas públicas e gestão complexa e sistêmica de políticas públicas. **A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional**. Belo Horizonte, v. 16, n. 66, p. 131-151, out./dez. 2017, p. 135. Disponível em: <https://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/364>. Acesso em: 04 jan. 2024.

<sup>96</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva: 2002, p. 244.

<sup>97</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Constituição dirigente e vinculação do legislador**. Coimbra: Coimbra Editora, 2001, p. 402-403.

É nesse cenário de “inevitabilidade das políticas”<sup>98</sup> que o estado de exceção<sup>99</sup> é operado como instrumento dos mercados, suplantando a soberania popular. A exceção, ao pôr em xeque o direito como produto de escolha comunitária, cria uma “nova ordem constitucional”, ao corroer as instituições, esvaziando o sentido das normas e a democracia. Nesse sentido, Rafael Valim<sup>100</sup> assevera que a exceção ataca a própria soberania popular, maculando a democracia. Giorgio Agambem, indo além, afirma que a “a exceção é o absolutismo da contemporaneidade”<sup>101</sup>.

Merece considerável relevo o fato da exceção abalar e desestruturar os alicerces do Estado Democrático de Direito e da soberania popular<sup>102</sup> e o faz, contemporaneamente, através do modelo econômico, que ao diminuir o alcance do Estado e das políticas públicas - sob o argumento da austeridade fiscal - subverte a relação sociedade/Estado. É o “governo privado e econômico da política” em detrimento do governo “público e político da economia”.

Esse modelo de exceção, ao reconfigurar o Estado, desnatura as políticas públicas - que exigem uma Administração Pública forte e atuante, transferindo ao setor privado compromissos constitucionais. Isso porque o estado de exceção é uma exigência do atual modelo de dominação liberal. Trata-se do “meio pelo qual se neutraliza a prática democrática e se reconfiguram, de modo silencioso, os regimes políticos em escala universal”<sup>103</sup>.

O neoliberalismo, baseado no arquétipo do mercado, influencia a política. Nessa conjuntura, as políticas públicas são vistas, sob a ótica do mercado, como secundárias, devendo ser restringidas. Subverte-se o interesse social - as políticas e serviços públicos - limitando-os a lógica econômica e ajustando o Estado e suas instituições às práticas neoliberais. O Estado, assim, deixa de ser um pacto social para

---

<sup>98</sup> HESPANHA, António Manuel. A revolução neoliberal e a subversão do “modelo jurídico”: crise, direito e argumentação jurídica. **Revista dos Tribunais**. São Paulo, v. 102, n. 929, p. 213-280, mar. 2013. Disponível em: [https://dspace.almg.gov.br/retrieve/107144/RTDoc%20%2016-9-12%202\\_4%20%28PM%29.pdf](https://dspace.almg.gov.br/retrieve/107144/RTDoc%20%2016-9-12%202_4%20%28PM%29.pdf). Acesso em: 25 jan. 2024.

<sup>99</sup> Para melhor compreensão da temática, ver: VALIM, Rafael. **Estado de exceção**: a forma jurídica do neoliberalismo. São Paulo: Contracorrente, 2017.

<sup>100</sup> VALIM, Rafael. **Estado de exceção**: a forma jurídica do neoliberalismo. São Paulo: Contracorrente, 2017.

<sup>101</sup> AGAMBEN, Giorgio. **Estado de exceção**. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2004.

<sup>102</sup> “exceção abala, indubitavelmente, um dos pilares do Estado Democrático de Direito, qual seja, a soberania popular.” VALIM, Rafael. **Estado de exceção**: a forma jurídica do neoliberalismo. São Paulo: Contracorrente, 2017, p. 26.

<sup>103</sup> VALIM, Rafael. **Estado de exceção**: a forma jurídica do neoliberalismo. São Paulo: Contracorrente, 2017, p. 34.

ser reduzido a escolha eleitoral de gestores por um modelo econômico que sempre - ou quase sempre! - privilegia as classes mais abastadas.

Nesse cenário, os indivíduos deixam de ser cidadãos/cidadãs, não mais sendo vistos como figuras centrais das políticas públicas, mas meros consumidores, contribuintes e uma reserva de mercado. Ao Estado não mais caberia promover justiça social, a qual seria desencadeada pelas leis do mercado - resguardando os princípios máximos da propriedade particular e da livre iniciativa.

Em uma Administração Pública cada vez mais digital, o Estado deve estimular a inovação tecnológica, abrangendo, assim, um aspecto de respeito à democracia e à cidadania<sup>104</sup>. É nesse contexto que as NTICs assumem relevo crucial para ampliar e fortalecer políticas públicas e a interoperabilidade entre os diferentes entes que compõe a Administração Pública federal, contribuindo para a troca de informações e dados. Desse modo, a facilidade de gestão provida pelas TICs contribui para o “gerenciamento das atividades de programas sociais, viabilizando a melhor organização de políticas públicas... inclusive com vistas a auxiliar o desenvolvimento de mecanismos de avaliação, participação e monitoramento pelos cidadãos”<sup>105</sup>.

Para melhor entendimento e a fim de especificar o fenômeno, tem-se que o Governo Digital é composto pela prestação de serviços e pela consecução de políticas públicas por meio de canais digitais, com o uso e democratização da internet, dos aparelhos telefônicos, da televisão, entre outras ferramentas tecnológicas.

O ambiente digital permite um diálogo entre os órgãos da Administração Pública federal e a sociedade, amparando as políticas públicas, ante a análise e armazenamento dos dados e a troca de informações. Nesse quadro, as NTICs, como ferramentas estratégicas, são indispensáveis para eficiência do Estado, permitindo o cumprimento dos ditames sociais insculpidos na Constituição de 1988.

---

<sup>104</sup> 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. **Seqüência** – Estudos Jurídicos e Políticos. Publicação do Programa de Pós-graduação em Direito da UFSC. Florianópolis, v. 41, n. 84, p. 209-242, 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/2177-7055.2020v43n84p209>. Acesso em: 18 jan. 2024.

<sup>105</sup> 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. **Seqüência** – Estudos Jurídicos e Políticos. Publicação do Programa de Pós-graduação em Direito da UFSC. Florianópolis, v. 41, n. 84, p. 209-242, 2020. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/2177-7055.2020v43n84p209>. Acesso em: 18 jan. 2024.

Para isso, é impreterível que haja o resgate da importância das políticas públicas como mecanismos de “resolução coletiva da conflitividade social”<sup>106</sup>, protegidas das investidas neoliberais, de forma a salvaguardar o interesse coletivo em desfavor do individual, prevalecendo, portanto, a solidariedade. A sociedade passa a ser, então, servida pela economia. Somente superando esses empecilhos haverá o “enfrentamento da criminosa desigualdade social que, em rigor, inviabiliza qualquer projeto de sociedade democrática”<sup>107</sup>.

Essa lógica neoliberal deve ser superada para que, em uma sociedade cada vez mais digital/conectada, o Estado possa, livre de “intoxicações ideológicas”, investir em NTICs, priorizando serviços e políticas públicas calcadas em um modelo de Governo Digital, sem se furtar a pautas essenciais à Administração Pública, como a transparência nos gastos públicos, eficiência, eficácia, bem como a imprescindibilidade da prestação de contas. Além disso, com as NTICs, busca-se o cumprimento do artigo 6º da Constituição de 1988, com o auxílio de políticas públicas e serviços que lhe propiciem efetivação. À vista disso, razoável ponderar o Governo Digital como mecanismo de implementação e concretização de direitos sociais, “fomentando o caráter social da Constituição”<sup>108</sup>.

## 2.4 SÍNTESE CONCLUSIVA DO CAPÍTULO

Este capítulo foi dedicado ao estudo da evolução das NTICs, partindo-se do Governo Eletrônico - que utilizava tais tecnologias eminentemente na rotina burocrática - para o advento do Governo Digital que as incorpora para efetivação de serviços e políticas públicas em um ambiente em rede, com interação constante. A fim de elucidar a hipótese deste capítulo, foi elaborado um quadro evolutivo para o leitor visualizar a transformação do Governo Eletrônico para o Governo Digital, que culminou na Administração Pública 4.0.

---

<sup>106</sup> VALIM, Rafael. **Estado de exceção**: a forma jurídica do neoliberalismo. São Paulo: Contracorrente, 2017, p. 54.

<sup>107</sup> VALIM, Rafael. **Estado de exceção**: a forma jurídica do neoliberalismo. São Paulo: Contracorrente, 2017, p. 55.

<sup>108</sup> 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. **Seqüência** – Estudos Jurídicos e Políticos. Publicação do Programa de Pós-graduação em Direito da UFSC. Florianópolis, v. 41, n. 84, p. 209-242, 2020, p. 217. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/2177-7055.2020v43n84p209>. Acesso em: 18 jan. 2024.

Torna-se premente observar como a Administração Pública foi, paulatinamente, incorporando as NTICs a fim de dar efetividade a serviços e políticas públicas no ambiente digital. No entanto, em um contexto extremamente desigual, ao Estado brasileiro compete superar as assimetrias sociais de maneira a universalizar o acesso à internet e a um conjunto de informações básicas para que a sociedade possa ser capaz de - em uma Administração Pública 4.0 - manusear essas tecnologias para utilizar serviços e construir políticas públicas em rede.

Nota-se que a quarta revolução industrial aumenta a replicabilidade dos processos, ao passo que amplia a interação por meio do 5G, da robótica, da inteligência artificial, entre outros. Essas ferramentas, por sua vez, podem ser potencialmente usadas pela Administração Pública para desenvolver políticas públicas inseridas no meio digital.

É imprescindível - também - o debate sobre os vieses a influenciar a construção das políticas públicas. O ambiente e a logicidade neoliberal enfraquecem o modelo de Estado social, subvertendo a democracia e as políticas públicas. Urge a necessidade de cada vez mais fortalecer o Estado, de maneira a dar concretude aos compromissos sociais da CF/88.

Chega-se à conclusão de que a interoperabilidade e o uso de dados são primordiais para a Administração formular políticas públicas, posto que conferem rapidez e celeridade na análise dos problemas formulados. São esses elementos que compelem à Administração Pública repensar seus procedimentos e podem contribuir na etapa de formulação das políticas públicas. É a sociedade em rede e conectada que - com a evolução tecnológica - força a Administração Pública a reorganizar suas atividades com o objetivo de atender aos primados constitucionais de 1988.

### 3 TEORIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA ESTRATÉGIA PARA CONCREÇÃO DO PROJETO CONSTITUCIONAL

Como programas da dinâmica estatal, as políticas públicas coordenam instrumentos à disposição da Administração Pública para concretizar objetivos sociais e politicamente constitucionais<sup>109</sup>, de modo a colocar a coletividade em detrimento do individualismo que persiste em imperar na sociedade.

No constitucionalismo contemporâneo os direitos sociais deixam de ter um caráter retórico e passam a ser previstos nas constituições, o que provoca, no contexto das políticas públicas, uma maior confluência entre o jurídico e o político. Isto é, Estado e Administração Pública precisam reconhecer os processos de comunicação nessa rotina burocrática - política e social. Isso ocorre ao se atribuir ao direito critérios de qualificação jurídica das decisões políticas, bem como ao se adotar no direito uma “postura crescentemente substantiva e, portanto, mais informada por elementos da política”<sup>110</sup>.

Como definidoras da ação estatal, há uma seleção de prioridades e interesses para a formulação das políticas públicas<sup>111</sup>. Elas “devem ser vistas também como processo ou conjunto de processos que culmina na escolha racional e coletiva de prioridades, para a definição dos interesses públicos reconhecidos pelo direito”<sup>112</sup>. Logo, as políticas públicas constituem um recurso para materialização do interesse público, correlacionadas, assim, com a discricionariedade do gestor, uma vez que há variados interesses em conflito.

As políticas públicas, ao estabelecerem as prioridades e o interesse público, definem o objetivo da atividade administrativa. Elas constituem os pressupostos nos quais atuará a discricionariedade do administrador, o lugar em que a ação administrativa se materializará. Portanto, as políticas públicas - em sua formulação - são estabelecidas por meio desse processo, em que há a conformação da

---

<sup>109</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva: 2002.

<sup>110</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva: 2002, p. 242.

<sup>111</sup> Para uma melhor noção de interesse público, ver: CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. O interesse público no divã da psicanálise: para um conceito bidimensional de interesse público. **Revista Jurídica – UNICURITIBA**. Curitiba, v. 4, n. 53, p. 275-299, 2018. Disponível em: <http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/3059/371371593>. Acesso em: 10 jan. 2024.

<sup>112</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva: 2002, p. 264.

racionalidade e da escolha do gestor. Infere-se, dessa maneira, que a junção entre o Direito Administrativo e as políticas públicas se dá a partir da escolha das diretrizes da política, sendo que “os objetivos de determinado programa não são simples princípios de ação, mas são os vetores para a implementação concreta de certas formas de agir do Poder Público, que levarão a resultados desejados”<sup>113</sup>.

No entanto, é necessário salientar que uma política pública depende da confluência de agentes e fatores - como a disponibilidade de orçamento, legislação aplicável, recursos humanos, bem como da própria política (aqui entendida em sentido *lato*). Desse modo, existe um grupo de elementos que influenciarão o impulsionamento da política pública.

A Constituição Federal de 1988 delinea um arquétipo de Estado que se caracteriza pela intensa atuação do poder público frente as profundas desigualdades que assolam a sociedade brasileira, com a finalidade de promover a distribuição de renda e a ascensão social das camadas menos favorecidas, representando uma constitucionalidade programática através das políticas públicas<sup>114</sup>.

A Constituição de 1988, de característica dirigente, tem como condão conceber, no plano jurídico e político, condições para - ao prever direitos fundamentais e sociais - a materialização e promoção de justiça social por meio da formulação de políticas públicas, a fim de erradicar a pobreza extrema e reduzir as desigualdades. Nessa perspectiva, “a organização, consertada, articulada, orquestrada, das atividades do poder público, mormente na forma das políticas públicas, é o elemento instrumental de efetividade por excelência, estrutural, da Constituição”<sup>115</sup>.

Isso posto, o termo “política pública” designa o objeto e os agentes. Assim, a política pública engloba os interesses públicos, o corpo social - “não como fórmula justificadora do cuidado diferenciado com interesses particulares ou do descuido

---

<sup>113</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva: 2002, p. 267.

<sup>114</sup> CARVALHO, Osvaldo Ferreira de; COELHO, Saulo de Oliveira Pinto. A confluência do Direito com as políticas públicas no constitucionalismo contemporâneo: aportes para o mapeamento crítico do estado da arte. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**. Belo Horizonte, n. 124, p. 365-434, jan./jun. 2022. Disponível em: <https://pos.direito.ufmg.br/rbep/index.php/rbep/article/view/834>. Acesso em: 11 jan. 2024.

<sup>115</sup> CARVALHO, Osvaldo Ferreira de; COELHO, Saulo de Oliveira Pinto. A confluência do Direito com as políticas públicas no constitucionalismo contemporâneo: aportes para o mapeamento crítico do estado da arte. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**. Belo Horizonte, n. 124, p. 365-434, jan./jun. 2022. Disponível em: <https://pos.direito.ufmg.br/rbep/index.php/rbep/article/view/834>. Acesso em: 11 jan. 2024.

indiferenciado de interesses que merecem proteção”<sup>116</sup>. São, portanto, “expressão de um processo público”<sup>117</sup> de interesse comum.

### 3.1 O CICLO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA REVISÃO NARRATIVA DE LITERATURA

Em que pese as várias definições, adota-se o conceito de política pública trazido por Maria Paula Dallari Bucci<sup>118</sup>, de que elas correspondem à um plano de ação do Estado - que é resultado de um procedimento ou um complexo de procedimentos regulados (orçamento, processo administrativo, legislativo, judicial, entre outros) - o qual coordena recursos a sua disposição e da iniciativa privada para o atingimento dos preceitos sociais da Constituição.

Dessa forma, entende-se que a compreensão do significado de política pública não pode ser tomada de modo desassociado das finalidades estatais e dos objetivos da sociedade, uma vez que é a partir daí que elas ganham robustez, como decorrência da política em si, da atuação estatal, sendo indissociáveis dos órgãos que compõem o aparelho do Estado e do sistema político, intrinsecamente ligados aos interesses da sociedade<sup>119</sup>.

As políticas públicas, de forma estrutural, têm o Direito como arrimo; no âmbito material é a política ou as finalidades e propósitos políticos - muitos positivados na Constituição - que compõem seu sustentáculo. Por conseguinte, há de se conceber as políticas públicas umbilicalmente ligadas aos direitos fundamentais sociais, vinculando, assim, a atuação dos poderes públicos<sup>120</sup>.

O ciclo das políticas públicas é constituído por fases e procedimentos dinâmicos. É um desenrolar de estágios em que se desenvolve o exercício público do

---

<sup>116</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva: 2002, p. 269.

<sup>117</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva: 2002, p. 269.

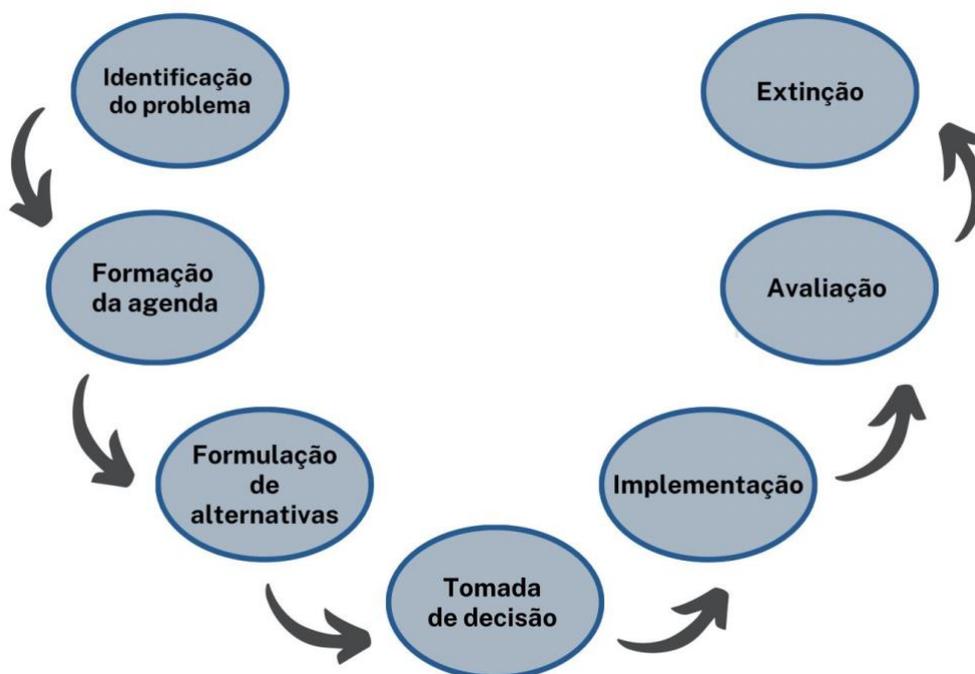
<sup>118</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari Bucci (org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 1-49.

<sup>119</sup> RECK, Janriê Rodrigues; BITENCOURT, Caroline Müller. Categorias de análise de políticas públicas e gestão complexa e sistêmica de políticas públicas. **A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional**. Belo Horizonte, v. 16, n. 66, p. 131-151, out./dez. 2017. Disponível em: <https://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/364>. Acesso em: 04 jan. 2024.

<sup>120</sup> RECK, Janriê Rodrigues; BITENCOURT, Caroline Müller. Categorias de análise de políticas públicas e gestão complexa e sistêmica de políticas públicas. **A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional**. Belo Horizonte, v. 16, n. 66, p. 131-151, out./dez. 2017. Disponível em: <https://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/364>. Acesso em: 04 jan. 2024.

Estado, “desde a identificação do problema político que se pretende resolver e das propostas de encaminhamento de ações para o seu tratamento (avaliação *ex-ante*) até a avaliação da política pública criada (avaliação *ex-post*)”<sup>121</sup>. Assim, o referido ciclo é composto pelas seguintes etapas: agendamento, formulação, implementação e avaliação<sup>122</sup>, representados na imagem abaixo:

Figura 2 – Ciclo das políticas públicas.



Fonte: Adaptado de Secchi (2013)

Fonte: adaptado de Secchi.<sup>123</sup>

Não obstante, as fases que compõe o ciclo não são rígidas - no sentido de que só podem se desenvolver de uma maneira cronológica - mas representam um

<sup>121</sup> BITENCOURT, Caroline Muller; LOLLI, Eduardo Henrique; COELHO, Saulo de Oliveira Pinto. Políticas públicas e constitucionalismo contemporâneo crítico: sistematizações para subsidiar análises em direito e políticas públicas. **Seqüência** – Estudos Jurídicos e Políticos. Publicação do Programa de Pós-graduação em Direito da UFSC. Florianópolis, v. 43, n. 90, p. 1-54, 2022. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/86761/51210>. Acesso em: 17 jan. 2024.

<sup>122</sup> RECK, Janriê Rodrigues. **O direito das políticas públicas**: regime jurídico, agendamento, formulação, implementação, avaliação, judicialização e critérios de justiça. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

<sup>123</sup> SOUZA, Yalle Hugo de; SECCHI, Leonardo. Extinção de políticas públicas. Síntese teórica sobre a fase esquecida do *policy cycle*. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**. São Paulo, v. 20, n. 66, 2015. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/cgpc/article/view/39619>. Acesso em: 11 jan. 2024.

procedimento complexo que pode se desenrolar de maneira alternada ou misturada<sup>124</sup>. As etapas dentro do ciclo de políticas públicas<sup>125</sup> - agendamento, formulação, implementação e avaliação - estão interligadas, de modo que as normas jurídicas sistematizam as decisões. É dizer que essa coordenação de ações é possibilitada pelo Direito<sup>126</sup>.

A fase de agendamento das políticas públicas se relaciona com a identificação do problema que influencia sobremaneira a formação da agenda governamental<sup>127</sup>. Aqui importa destacar o art. 193, parágrafo único, da Constituição de 1988 que, de certa forma, descreve o ciclo das políticas públicas<sup>128</sup>. A formação da agenda<sup>129</sup> é uma das mais relevantes etapas, uma vez que compreende as questões tidas como essenciais para os formuladores das políticas públicas.

A política, através de seus atores visíveis (Legislativo e Executivo) e invisíveis (sociedade, sistema financeiro, mídia, industriais etc.), estabelece a agenda a ser perseguida, o problema a ser resolvido<sup>130</sup>. Ademais, a política direciona os recursos

<sup>124</sup> RAEDER, Savio Túlio Oseleri. Ciclo de políticas: uma abordagem integradora dos modelos para análise de políticas públicas. **Revista Perspectivas em Políticas Públicas**. Belo Horizonte, v. 7, n. 13, p. 121-146, jan./ jun. 2014, p. 127. Disponível em: <https://revista.uemg.br/index.php/revistappp/article/view/856>. Acesso em: 15 jan. 2024.

<sup>125</sup> “Esta tipologia vê a política pública como um ciclo deliberativo, formado por vários estágios e constituindo um processo dinâmico e de aprendizado. O ciclo da política pública é constituído dos seguintes estágios: definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação”. SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**. Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/soc/a/6YsWYBWZSdFgfSqDVQhc4jm/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 12 jan. 2024.

<sup>126</sup> RECK, Janriê Rodrigues. **O direito das políticas públicas**: regime jurídico, agendamento, formulação, implementação, avaliação, judicialização e critérios de justiça. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

<sup>127</sup> IASULAITIS, Sylvia; NEBOT, Carmen Pineda; SILVA, Elielson Carneiro da; SAMPAIO, Rafael Cardoso. Interatividade e ciclo de políticas públicas no Orçamento Participativo Digital: uma análise internacional. **Revista de Administração Pública**. São Paulo, v. 53, n. 6, p. 1091-1115, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/d7dMfw6HkYPQTcDNDbGDLxz/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 06 fev. 2024.

<sup>128</sup> Art. 193. A ordem social tem como base o primado do trabalho, e como objetivo o bem-estar e a justiça sociais. Parágrafo único. O Estado exercerá a função de planejamento das políticas sociais, assegurada, na forma da lei, a participação da sociedade nos processos de formulação, de monitoramento, de controle e de avaliação dessas políticas. BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Disponível em: <https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:constituicao:1988-10-05;1988>. Acesso em: 29 jan. 2024.

<sup>129</sup> “A agenda é um conjunto de problemas ou temas entendidos como relevantes. Ela pode tomar forma de um programa de governo, um planejamento orçamentário, um estatuto partidário ou, ainda, de uma simples lista de assuntos que o comitê editorial de um jornal entende como importantes.” SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013, p. 46.

<sup>130</sup> RIANI, Frederico Augusto D’Avila. Constituições Programáticas, Funções Estatais, Políticas Públicas e a (In)competência do Judiciário. **Seqüência** – Estudos Jurídicos e Políticos. Publicação do Programa de Pós-graduação em Direito da UFSC. Florianópolis, v. 34, n. 66, p. 137-160, 22 jul. 2013, p. 149.

públicos para a resolução do problema, ou seja, o orçamento público é destinado para atender às necessidades públicas. Isto é, “a implementação de políticas públicas, em especial as sociais, fica na dependência das relações políticas que definem as prioridades orçamentárias”<sup>131</sup>.

A agenda converte os problemas sociais em prioridades do Estado - seja na economia, na saúde ou na educação. Nesse ponto é relevante destacar, ante as inúmeras questões que assolam a sociedade, que umas ganham - no debate político - mais destaque e importância que outras, uma vez que é na formação da agenda que ocorrem acentuadas discussões envolvendo os mais variados espectros políticos<sup>132</sup> - evidenciando os fatores reais de poder. A formação da agenda está diretamente relacionada com a política, em relação a como os governos enfrentam determinado problema social - aqui as ideologias influem sobre o modo como a problemática que atinge a população será solucionada.

No mesmo sentido, Roger Cobb e Charles Elder conceituaram agenda como “um conjunto de controvérsias políticas que serão percebidas, em um dado momento, como preocupações que legitimamente merecem a atenção do aparato governamental”<sup>133</sup> (tradução livre). Os autores identificaram, nesse cenário, uma distinção de “agendas”: a agenda pública, também chamada de sistêmica, como sendo aquela em que são debatidos assuntos essenciais para a sociedade; a agenda

---

Disponível em: <https://www.scielo.br/j/seq/a/n4dbNjDMxjHGRp5T7crd3Fh/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 28 jan. 2024.

<sup>131</sup> RIANI, Frederico Augusto D'Avila. Constituições Programáticas, Funções Estatais, Políticas Públicas e a (In)competência do Judiciário. **Seqüência** – Estudos Jurídicos e Políticos. Publicação do Programa de Pós-graduação em Direito da UFSC. Florianópolis, v. 34, n. 66, p. 137-160, 22 jul. 2013, p. 149. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/seq/a/n4dbNjDMxjHGRp5T7crd3Fh/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 28 jan. 2024.

<sup>132</sup> “Considerando que a atenção é um recurso escasso e que indivíduos e organizações estabelecem prioridades de ação, a formação da agenda é um processo que envolve intensa competição, em que problemas e alternativas ganham ou perdem a atenção do governo e da sociedade a todo momento. Destaca-se a relevância dos estudos sobre a agenda, listando cinco razões para essas pesquisas: a) elas nos ajudam a entender os valores sociais em um dado momento histórico; b) nos permitem observar possíveis lacunas e distanciamentos entre as prioridades do governo e da sociedade; c) estudar a agenda torna visíveis vencedores e perdedores no jogo político, revelando as prioridades de diferentes grupos sociais; d) amplia nossa compreensão das opções, decisões e escolhas de políticas; e, finalmente, e) essas pesquisas nos permitem identificar um amplo conjunto de atores e instituições, às vezes muito além daqueles definidos formalmente.” CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. Estudos sobre formação da agenda de políticas públicas: um panorama das pesquisas no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 54, n. 6, p. 1498-1512, 2020. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/82398>. Acesso em: 12 jan. 2024.

<sup>133</sup> COBB, Roger W.; ELDER, Charles D. **Participation in American politics**: the dynamics of agenda-building. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1975, p. 14.

da mídia, em que se evidenciam temáticas sensíveis ao aparato midiático; e a agenda institucional ou formal, que seria a agenda do governo.

Forçoso ressaltar que um problema estará na agenda se for passível de ser resolvido via políticas públicas. O agendamento seria uma união de componentes: “emergência de um problema como público, o estabelecimento desse problema como relevante e passível de resolução via políticas públicas e a delimitação das linhas gerais da política pública”<sup>134</sup>. Logo, não é suficiente que um problema seja expressivo para determinada comunidade, mas que também seja relevante em vista dos objetivos propostos.

Para que um problema seja alçado à categoria de política pública é vital a compreensão de que ele possar estar na agenda. É nesse cenário que os agentes políticos irão debater se o problema que prejudica determinada comunidade é significativo para a coletividade.

Dado que há uma conformidade entre as políticas públicas e os direitos fundamentais - políticas públicas para materializar o direito à saúde e à educação, por exemplo - o agendamento se realiza já com o andamento da política pública. Portanto, caso ocorra a formação da agenda, a política pública será incrementada, daí porque o seu ciclo não se caracteriza como de criação, “mas sim um ciclo de incremento da política pública”<sup>135</sup>.

O direito exerce certa influência na fase de agendamento da política pública, seja na obrigatoriedade, por mandamento constitucional - como políticas públicas de moradia, transporte, lazer; na proteção pelos direitos fundamentais e sociais - liberdade de reunião e expressão; vedação - dada a limitação dos direitos fundamentais de determinados temas; bem como nos processos de instituição do agendamento - processo administrativo e legislativo.

Assim, o agendamento encontra barreiras, restrições e alternativas no próprio direito. Existem limites para as políticas públicas, isto é, há situações que não são passíveis de serem objetos das políticas públicas, como é o caso dos sentimentos, por exemplo. Partindo de outro prisma, há restrições como as sanções que o direito

---

<sup>134</sup> RECK, Janriê Rodrigues. **O direito das políticas públicas**: regime jurídico, agendamento, formulação, implementação, avaliação, judicialização e critérios de justiça. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

<sup>135</sup> RECK, Janriê Rodrigues. **O direito das políticas públicas**: regime jurídico, agendamento, formulação, implementação, avaliação, judicialização e critérios de justiça. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

impõe e, também, limites diante dos instrumentos tecnológicos à disposição da Administração Pública Digital<sup>136</sup>.

Após a definição da agenda, há a fase de formulação<sup>137</sup> da política pública, que se traduz nas discussões sobre a forma, entre as alternativas viáveis, através da qual o problema público será elucidado e solucionado. Ocorrem, nesse estágio, conversações e negociações envolvendo atores políticos, autoridades do governo e, porventura, entidades privadas. Nessa etapa do ciclo das políticas públicas assumem especial relevo o Legislativo e o Executivo, ante a elaboração de leis, decretos, metas e diretrizes<sup>138</sup>. Tem-se, como exemplo, a Lei n. 6.938/1981 - Política Nacional do Meio Ambiente<sup>139</sup>, a Lei n. 12.305 - Política Nacional de Resíduos Sólidos<sup>140</sup>, entre outras.

Nota-se que formular uma política pública é, necessariamente, tomar uma decisão e tal ação consiste em descrever essa decisão, a qual se caracteriza por ser política e técnica/jurídica. Ela irá sujeitar todo um conjunto de pessoas que serão atingidas pela política pública. Desse modo, a fase de elaboração e formulação da política pública consiste na preparação da “decisão política, quando se examina o problema que foi apresentado para ser inserido na agenda e levantam-se as possíveis alternativas para sua solução”<sup>141</sup>. À vista disso são debatidos os gastos e as

---

<sup>136</sup> “Pode-se conceber a Administração Pública digital enquanto nova organização da gestão, baseada na manipulação de processos tecnológicos e prestação de serviços públicos cada vez mais digitais, pois, com foco na digitalização de atividades intrínsecas e extrínsecas – marcando o abandono da atuação analógica”. SOUSA, Thanderson Pereira de; CRISTÓVAM, José Sérgio; MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. Constitucionalismo e Administração Pública digitais: inovação tecnológica e políticas públicas para o desenvolvimento no Brasil. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**. Brasília, v. 12, n. 2, 2022, p. 185. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/7830>. Acesso em: 15 jan. 2024.

<sup>137</sup> “Para fins de simplificação, a palavra ‘formulador’ se refere ao conjunto de organizações que estão envolvidas com a formulação de políticas públicas” RECK, Janriê Rodrigues. **O direito das políticas públicas**: regime jurídico, agendamento, formulação, implementação, avaliação, judicialização e critérios de justiça. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

<sup>138</sup> “Esses documentos não são a política pública em si: são o instrumento que torna visível e transparente aos cidadãos a estratégia governamental de enfrentar um problema público”. 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, 2018. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/12688>. Acesso em: 19 jan. 2024.

<sup>139</sup> BRASIL. **Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6938.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm). Acesso em: 16 jan. 2024.

<sup>140</sup> BRASIL. **Lei n. 12.305, de 2 de agosto de 2010**. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm). Acesso em: 16 jan. 2024.

<sup>141</sup> IASULAITIS, Sylvia; NEBOT, Carmen Pineda; SILVA, Elielson Carneiro da; SAMPAIO, Rafael Cardoso. Interatividade e ciclo de políticas públicas no Orçamento Participativo Digital: uma análise internacional. **Revista de Administração Pública**. São Paulo, v. 53, n. 6, p. 1091-1115, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/d7dMfw6HkYPQTcDNDbGDLxz/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 06 fev. 2024.

possibilidades viáveis, bem como as prioridades para se encontrar a solução. A ocasião em que ocorre a tomada de decisão propriamente dita é o instante em que se realiza a “seleção” da política, quando se analisam e se escolhem a/as alternativa/as ao problema - que foi inserido na agenda.

Assim, formular uma política pública é estruturar ações, que são coordenadas por normas jurídicas. Estas podem vincular as possibilidades para resolução do problema de forma mais genérica ou reduzida. É dizer, por exemplo, que quando se proíbe a construção em determinadas áreas - por serem de proteção ambiental - tal decisão se aplica em toda a comunidade que reside nas proximidades. Desse modo, essas normas geram ações que vincularão, no presente e no futuro, as pessoas e os gestores públicos.

As ações ou planos de ação ligam o agente/gestor à norma, de forma que ele passa a ser coordenado por ela. Igualmente, “o formulador é alguém que imagina planos de ação para o futuro com base em objetivos que ele mesmo propõe, já que faz parte da formulação o estabelecimento dos objetivos”<sup>142</sup>.

Formular uma política pública é, como já explanado, uma decisão, a qual oferece fundamentos para apoiar o agir dos gestores. Analisa-se, também, as consequências da decisão, mas sempre a vinculando aos objetivos constitucionais. É primordial frisar, ainda, que a política pública é um direito fundamental e como tal possui objetivos específicos<sup>143</sup> - como a proteção do meio ambiente, a garantia do direito à moradia, a erradicação da pobreza, a distribuição de renda etc.

As políticas públicas já estão, em certa medida, formuladas na própria Constituição Federal. Esta, como norma programática, impõe compromissos constitucionalmente delineados. Assim, aquele que formulará a política pública deverá, dentre os objetivos gerais - que são direitos fundamentais - escolher aquele

---

<sup>142</sup> RECK, Janriê Rodrigues. **O direito das políticas públicas**: regime jurídico, agendamento, formulação, implementação, avaliação, judicialização e critérios de justiça. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

<sup>143</sup> “Tais objetivos são juridicamente vinculantes para todos os órgãos do Estado e também para todos os detentores de poder econômico ou social, fora do Estado. A juridicidade das normas que simplesmente declaram tais fins, ou que impõem a realização de determinado programa de atividades – as normas propriamente programáticas -, já não pode ser posta em dúvida, nesta altura da evolução jurídica”. COMPARATO, Fábio Konder. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, v. 35, n. 138. p. 39-48, abr./jun. 1998, p. 45. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/364>. Acesso em: 20 jan. 2024.

que melhor se vincule à decisão. A título de exemplo, os artigos 208<sup>144</sup> e 215<sup>145</sup> da Constituição, que trata sobre o dever do Estado com a educação, e sobre direitos culturais, respectivamente, são exemplos de políticas públicas normatizadas e que trazem em seu bojo objetivos específicos.

Por fim, há de se ressaltar que a formulação de políticas públicas está ligada ao pacto federativo, na medida em que cada federação poderá formular suas próprias políticas públicas. Isso significa dizer que cada ente federativo formulará os seus próprios modelos e “suas políticas públicas, o que não exclui a noção de cooperação entre unidades federativas para a realização de objetivos de políticas públicas”<sup>146</sup>.

Inserida na terceira etapa do ciclo de políticas públicas, a implementação consiste na etapa em que os planos de ação se materializarão e serão executados. De maneira exemplificativa, em matéria de saúde, a política pública é implementada quando um paciente é atendido por um médico que diagnostica eventual enfermidade, receita o remédio e este de fato é entregue.

Percebe-se, nesse sentido, que a implementação da política pública ocorre em etapas correlacionadas, isto é, trata-se de um modelo de decisão e como tal não se encontra isolado. De modo a exemplificar, tem-se as políticas públicas de habitação, que dependem de recursos orçamentários, da realização de procedimentos licitatórios, entre outros, até sua efetiva materialização. Observa-se que há um encadeamento, uma sequência de decisões até a implantação efetiva da política pública.

---

<sup>144</sup> Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: I – educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezessete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria; II – progressiva universalização do ensino médio gratuito; III – atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino; IV – educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade; V – acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um; VI – oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando; VII – atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde. BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Disponível em: <https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:constituicao:1988-10-05;1988>. Acesso em: 29 jan. 2024.

<sup>145</sup> Art. 215. O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais. BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Disponível em: <https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:constituicao:1988-10-05;1988>. Acesso em: 29 jan. 2024.

<sup>146</sup> RECK, Janriê Rodrigues. **O direito das políticas públicas**: regime jurídico, agendamento, formulação, implementação, avaliação, judicialização e critérios de justiça. Belo Horizonte: Fórum, 2023, p. 106.

Assim, acrescentando ao conceito inicial, pode-se dizer que a implementação de uma política pública consiste no encadeamento contínuo e regular de decisões com base nos modelos de organização e decisão a partir de organizações e “voltado às prestações da política pública - sendo possível dizer que esse encadeamento só é possível por conta dos meios do Direito, do poder e do dinheiro”<sup>147</sup>.

Para exemplificar o alegado, cita-se o caso do “Programa Mais Médicos”, instituído por meio da medida provisória n. 621, de 8 de julho de 2013, posteriormente transformada na Lei n. 12.871, de 22 de outubro de 2013<sup>148</sup>. Partindo desse caso é possível identificar o governo federal como principal ator da formulação dessa política - essencial no fluxo de demanda por melhorias na área da saúde pública - bem como vital responsável por sua implementação. Identifica-se também o encadeamento de decisões e os modelos de organização que formam essa política pública tão importante: a identificação do problema, os debates, a inserção na agenda governamental, a normatização, a implementação e posterior avaliação.

Ademais, é imperativo discorrer sobre os problemas que envolvem a implementação de políticas públicas. Por vezes, fala-se que o êxito de determinada política pública está atrelado à forma como foi projetada, ao seu desenho, modelo organizacional, todavia, seu insucesso estaria ligado à maneira como foi efetivada, executada.

---

<sup>147</sup> RECK, Janriê Rodrigues. **O direito das políticas públicas**: regime jurídico, agendamento, formulação, implementação, avaliação, judicialização e critérios de justiça. Belo Horizonte: Fórum, 2023, p. 166.

<sup>148</sup> Art. 1º É instituído o Programa Mais Médicos, com a finalidade de formar recursos humanos na área médica para o Sistema Único de Saúde (SUS) e com os seguintes objetivos: I - diminuir a carência de médicos nas regiões prioritárias para o SUS, a fim de reduzir as desigualdades regionais na área da saúde; II - fortalecer a prestação de serviços na atenção primária à saúde no País, de modo a promover o acesso de primeiro contato, a integralidade, a continuidade e a coordenação do cuidado, e qualificar a abordagem familiar e comunitária capaz de reconhecer as características culturais e tradicionais de cada território atendido e com elas interagir; III - aprimorar a formação médica no País e proporcionar maior experiência no campo de prática médica durante o processo de formação; IV - ampliar a inserção do médico em formação nas unidades de atendimento do SUS, desenvolvendo seu conhecimento sobre a realidade da saúde da população brasileira; V - fortalecer a política de educação permanente com a integração ensino-serviço, por meio da atuação das instituições de educação superior na supervisão acadêmica das atividades desempenhadas pelos médicos; VI - promover a troca de conhecimentos e experiências entre profissionais da saúde brasileiros e médicos formados em instituições estrangeiras; VII - aperfeiçoar médicos para atuação nas políticas públicas de saúde do País e na organização e no funcionamento do SUS; VIII - estimular a realização de pesquisas aplicadas ao SUS; IX - garantir a integralidade com transversalidade do cuidado no âmbito dos ciclos de vida, por meio da integração entre educação e saúde, com vistas a qualificar a assistência especializada em todos os níveis de atenção do SUS; e X - ampliar a oferta de especialização profissional nas áreas estratégicas para o SUS. BRASIL. **Lei n. 12.871, de 22 de outubro de 2013**. Institui o Programa Mais Médicos, altera as Leis nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993, e nº 6.932, de 7 de julho de 1981, e dá outras providências. Disponível em: 19 nov. 2023.

É certo que se pode apresentar duas noções para os problemas de implementação das políticas públicas<sup>149</sup>. A primeira determina que a ambientação da problemática é de origem administrativo-organizacional, atrelando sua solução à autoridade exercida sobre os contratados e à identificação de objetivos específicos. A segunda noção envolve o atingimento de cooperação entre os participantes. É dizer que “a solução para os problemas da implementação, portanto, é construir instituições ou mecanismos que criem um contexto de cooperação para os participantes”<sup>150</sup>.

Por derradeiro, tem-se - inserida como última etapa no ciclo das políticas públicas<sup>151</sup> - a avaliação, que consiste, em síntese, na análise das finalidades propostas - e envolve a produção de dados e informações que servirão de embasamento para as políticas públicas. A etapa das avaliações “encerra o ciclo da política pública, fornecendo subsídios para o início de um novo ciclo, voltado para a resolução do problema não equacionado ou indicando a resolução completa das questões que a política objetivava resolver”<sup>152</sup>.

A avaliação de políticas públicas torna “possível o melhoramento das políticas públicas, seja por meio de novos agendamentos e conseqüente remodelação, seja a partir da correção de erros técnicos que não implicam grandes remodelagens”<sup>153</sup>. Merece considerável relevo o fato de que a avaliação de políticas públicas “não se trata de uma mera constatação quanto a se os objetivos da política pública foram ou

---

<sup>149</sup> CLINE, Kurt. D. Defining the Implementation Problem: Organizational management versus cooperation. **Journal of Public Administration Research and Theory**. Oxford, v. 10, n. 3, p. 551-571, 2000. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/270798527\\_Defining\\_the\\_Implementation\\_Problem\\_Organizational\\_Management\\_Versus\\_Cooperation](https://www.researchgate.net/publication/270798527_Defining_the_Implementation_Problem_Organizational_Management_Versus_Cooperation). Acesso em: 19 jan. 2024.

<sup>150</sup> LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. Estrutura normativa e implementação de políticas públicas. In: MADEIRA, Lígia Mori (org.). **Avaliação de políticas públicas**. Porto Alegre: UFRGS, 2014. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/108186/000948569.pdf?sequence>. Acesso em: 15 jan. 2024.

<sup>151</sup> “O encerramento do ciclo referido é algo no plano da organização teórica da política pública, porquanto, no plano concreto, o ciclo se retroalimenta continuamente e a avaliação precisa ser compreendida junto com o monitoramento, enquanto uma tarefa contínua e de múltiplas funções no aprimoramento da atividade estatal”. BITENCOURT, Caroline Muller; LOLLI, Eduardo Henrique; COELHO, Saulo de Oliveira Pinto. Políticas públicas e constitucionalismo contemporâneo crítico: sistematizações para subsidiar análises em direito e políticas públicas. **Seqüência** – Estudos Jurídicos e Políticos. Publicação do Programa de Pós-graduação em Direito da UFSC. Florianópolis, v. 43, n. 90, p. 1-54, 2022, p. 18. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/86761/51210>. Acesso em: 17 jan. 2024.

<sup>152</sup> RAEDER, Savio Túlio Oselieri. Ciclo de políticas: uma abordagem integradora dos modelos para análise de políticas públicas. **Revista Perspectivas em Políticas Públicas**. Belo Horizonte, v. 7, n. 13, p. 121-146, jan./ jun. 2014, p. 135. Disponível em: <https://revista.uemg.br/index.php/revistapppp/article/view/856>. Acesso em: 15 jan. 2024.

<sup>153</sup> RECK, Janriê Rodrigues. **O direito das políticas públicas**: regime jurídico, agendamento, formulação, implementação, avaliação, judicialização e critérios de justiça. Belo Horizonte: Fórum, 2023, p. 177.

não atingidos, mas também a avaliação deve ser observada dentro de um quadro do processo decisório”<sup>154</sup>. Esta etapa consiste em uma pesquisa social, devendo aferir critérios quantitativos e qualitativos, mas sempre vinculada aos objetivos constitucionais.

Avaliar uma política pública também “consiste no escrutínio dos êxitos e das falhas do processo de sua implementação. Ela proporciona retroalimentação (*feedback*) e pode determinar a continuidade, a mudança ou a cessação da política”<sup>155</sup>. A avaliação compreende uma miríade de agentes e procedimentos: a estrutura do Estado (controladorias, tribunais de contas); órgãos autônomos de avaliação (institutos, universidades); bem como a população e os partidos políticos<sup>156</sup>.

Com esse fito, a avaliação de uma política pública deve coletar dados e informações, comparando-os às metas estabelecidas; quanto à finalidade, deve buscar elucidar a eficácia da política, detectando potenciais falhas ou a importância da política pública, oportunizando sua correção ou validando sua direção<sup>157</sup>.

Por sua vez, necessário destacar que a última década, no âmbito federal, foi marcada por uma maior regulamentação no campo da avaliação das políticas públicas - destacando sua importância. O Senado Federal editou a Resolução n. 44/2013 determinando que as comissões selecionem políticas públicas, até o último dia de março de cada ano, desenvolvidas no âmbito do Poder Executivo para serem avaliadas<sup>158</sup>. Também o Decreto n. 9.834, de 12 de junho de 2019, criou o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas, estabelecendo a seleção de

---

<sup>154</sup> BITENCOURT, Caroline Muller; LOLLI, Eduardo Henrique; COELHO, Saulo de Oliveira Pinto. Políticas públicas e constitucionalismo contemporâneo crítico: sistematizações para subsidiar análises em direito e políticas públicas. **Seqüência** – Estudos Jurídicos e Políticos. Publicação do Programa de Pós-graduação em Direito da UFSC. Florianópolis, v. 43, n. 90, p. 1-54, 2022, p. 17. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/86761/51210>. Acesso em: 17 jan. 2024.

<sup>155</sup> 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, 2018, p. 137. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/12688>. Acesso em: 19 jan. 2024.

<sup>156</sup> BITENCOURT, Caroline Muller; LOLLI, Eduardo Henrique; COELHO, Saulo de Oliveira Pinto. Políticas públicas e constitucionalismo contemporâneo crítico: sistematizações para subsidiar análises em direito e políticas públicas. **Seqüência** – Estudos Jurídicos e Políticos. Publicação do Programa de Pós-graduação em Direito da UFSC. Florianópolis, v. 43, n. 90, p. 1-54, 2022. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/86761/51210>. Acesso em: 17 jan. 2024.

<sup>157</sup> FARIA, Regina M. Avaliação de Programas sociais: evoluções e tendências. In: RICO, Elizabeth Melo (org.). **Avaliação de Políticas Sociais: uma questão em debate**. 6. ed., São Paulo: Cortez, Instituto de Estudos Especiais, 2009.

<sup>158</sup> BRASIL. Senado Federal. **Resolução n. 44, de 17 de setembro de 2013**. Altera o Regimento Interno do Senado Federal para estabelecer procedimento de avaliação de políticas públicas no âmbito do Senado Federal. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/582663/publicacao/15611898>. Acesso em: 18 jan. 2024.

políticas públicas, cujo financiamento ou subsídio veio diretamente da União para serem avaliadas<sup>159</sup>.

Ainda na esfera federal, a Emenda Constitucional n. 109/2021 promoveu modificações no texto permanente da Constituição e no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias ao instituir, entre as mudanças, a inserção no art. 37 da CF, do §16, determinando que os órgãos da Administração Pública devem realizar a avaliação de políticas públicas<sup>160</sup>. Ademais, introduziu no art. 165 da CF, o §16, definindo que as leis do ciclo orçamentário deverão observar os resultados da avaliação das políticas públicas<sup>161</sup>.

Esse cenário - de alterações no texto constitucional - demonstra a preocupação do legislador de que a avaliação de políticas públicas é indispensável para a materialização dos direitos fundamentais, na medida em que - no Estado de Bem-Estar Social - as políticas públicas são concebidas para garantir a efetividade do colorido social insculpido na CF/88, relativo à melhoria de vida da população, à promoção de justiça social, à erradicação da pobreza e à redução das desigualdades.

Portanto, inexistindo a etapa de avaliação das políticas públicas, resta prejudicada a prestação de contas da atuação governamental. É por meio da avaliação que se pode verificar se uma política pública está cumprindo os primados da efetividade, eficiência e eficácia<sup>162</sup>. Diante disso, a ausência de avaliação gera deturpações no rumo da política pública, inviabilizando o atingimento das

---

<sup>159</sup> BRASIL. **Decreto n. 9.834, de 12 de junho de 2019**. Institui o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/d9834.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9834.htm). Acesso em: 18 jan. 2024.

<sup>160</sup> 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, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: § 16. Os órgãos e entidades da administração pública, individual ou conjuntamente, devem realizar avaliação das políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados, na forma da lei.

<sup>161</sup> Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: § 16. As leis de que trata este artigo devem observar, no que couber, os resultados do monitoramento e da avaliação das políticas públicas previstos no § 16 do art. 37 desta Constituição.

<sup>162</sup> “É importante destacar que eficiência e eficácia são comumente designadas como sinônimos, para tanto valorizando o aspecto teleológico (em nível dos fins) dos termos – ou seja, ser eficiente implicaria obter o resultado almejado com perfeição (sem relevar os meios). Em sentido diverso, eficácia administrativa também pode representar a concreção dos fins preestabelecidos em lei, ou seja, a situação atual de disponibilidade para a produção dos efeitos típicos esperados do ato; enquanto eficiência administrativa exigiria que o cumprimento da lei seja realizado da melhor forma possível em atendimento ao interesse público subjacente”. Para aprofundamento na temática ver: GABARDO, Emerson. Princípio da eficiência. Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. **Enciclopédia jurídica da PUC-SP**. 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/82/edicao-1/principio-da-eficiencia>. Acesso em: 17 jan. 2024.

necessidades da população e impossibilitando o alcance e materialização dos direitos fundamentais.

Em conclusão, no ciclo de políticas públicas é possível identificar etapas, atividades e atores, descritos na figura abaixo:

Figura 3 – Etapas, atividades e atores das políticas públicas.

Etapas	Formulação			Implementação	Avaliação
	Identificação e institucionalização do problema	Formulação de soluções e ações	Tomada de decisão		
Atividades	Valores; acontecimentos; interesses; demandas e agenda públicas.	Elaboração e avaliação de respostas. Seleção de critérios.	Encontrar uma coalizão majoritária, legitimação.	Execução, gestão, efeitos concretos.	Reações, julgamento sobre os efeitos, medição, avaliação, propostas de reajuste.
Atores	Partidos, movimentos sociais, associações, mídia, administração pública, ONGs, etc.	Parlamentos, associações, administração pública, organizações políticas e sociais, ONGs, etc.	Parlamento, presidente, ministros, governadores, prefeitos, etc.	Administração pública, ONGs, empresas privadas.	Mídia, especialistas, administração pública, responsáveis políticos, organizações políticas e sociais, associações, destinatários, ONGs.

Fonte: Macedo; Alcântara; Andrade; Ferreira.<sup>163</sup>

Apresentado o ciclo da política pública - seus atores, características e etapas - e o caminho desenvolvido até sua efetivação, constata-se sua importância para a Administração Pública e o projeto constitucional de 1988, de modo a garantir a efetividade dos direitos fundamentais sociais.

### 3.2 FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: TEORIA, ELEMENTOS E ESTRUTURA

O processo de formulação de uma política pública abrange a definição das opções para resolução do problema. É a ocasião em que são analisados caminhos, proposições e sugestões, para que seja estabelecida a melhor maneira de lidar com o problema<sup>164</sup>. A formulação é, por consequência, uma etapa em que há a construção

<sup>163</sup> MACEDO, Alex dos Santos; ALCÂNTARA, Valderí de Castro; ANDRADE, Luís Fernando Silva; FERREIRA, Patrícia Aparecida. O papel dos atores na formulação e implementação de políticas públicas: dinâmicas, conflitos e interesses no programa mais médicos. **Cadernos Ebape.Br**. Rio de Janeiro, v. 14, Edição Especial, p. 593-618, 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cebape/a/CpskZt34XqzMFxsLyxKPTw/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 19 jan. 2024.

<sup>164</sup> CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **Formulação de Políticas Públicas**. Brasília: Enap, 2018. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3332>. Acesso em: 27 jan. 2024.

de políticas na qual uma diversidade de opções é explorada e os atores envolvidos buscarão - dentre as alternativas - a que melhor se aplica à política pública<sup>165</sup>.

Na formulação, assim como nas outras etapas do ciclo das políticas públicas, há um agrupamento de decisões - cujos atores são os mais variados: a sociedade, o Legislativo, o setor privado, entre outros. Portanto, formular uma política pública perpassa pela política, na medida em que envolve agentes com ideologias distintas, precedida por debates - aqui envolvendo mais o agendamento, formação da agenda e formulação.

Assim, no processo de formulação das políticas públicas, a identificação do problema não induz, necessariamente, a definição de uma solução. O problema é uma construção e representação na medida em que problemas e instrumentos “não aparecem simplesmente no sistema político já conceituados e definidos; o processo político é em parte o locus de conflitos sobre a definição mais apropriada de problemas, geralmente no momento da formação da agenda”<sup>166</sup>.

Nesse âmbito, a busca da solução para o problema é uma construção social, porque, a título de exemplo, “para alguns analistas uma despesa fiscal pode ser uma forma para que alguns evitem pagar sua parte adequada dos impostos, enquanto para outros é simplesmente um meio eficiente e autoadministrado para alcançar os objetivos políticos”<sup>167</sup>. Logo, a definição da solução está sujeita à prioridade da resposta governamental sobre qual solução seria mais eficaz para a resolução do problema público.

É necessário evidenciar que a identificação da solução se distingue da definição do problema em quatro situações. Definir um problema, em primeiro lugar, é associá-lo a um fato; já definir uma solução é associá-la ao resultado que se pretende almejar com a política pública. Em segundo lugar, a definição da solução envolve instrumentalizar o processo por meio de normas, de definição orçamentária,

---

<sup>165</sup> Tradução livre: HOWLETT, Michael; MUKHERJEE, Ishani. Policy formulation: where knowledge meets power in the policy process. *In*: HOWLETT, Michael; MUKHERJEE, Ishani (eds.). **Handbook of Policy Formulation**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2017.

<sup>166</sup> Tradução livre: PETERS, Guy B. The politics of tools choice. *In*: SALAMON, Lester M. **The Tools of Government: a guide to the New Governance**. Oxford: Oxford University Press, 2002, p. 553.

<sup>167</sup> Tradução livre: PETERS, Guy B. The politics of tools choice. *In*: SALAMON, Lester M. **The Tools of Government: a guide to the New Governance**. Oxford: Oxford University Press, 2002, p. 553.

entre outros. Em terceiro lugar, estabelecer uma solução é correlacioná-la a um problema<sup>168</sup>. E, em quarto lugar, indicar uma solução expressa a ação estatal<sup>169</sup>.

A fase de formulação de uma política pública precede a tomada de decisão, ao momento da implementação. Logo, definir as opções para a resolução do problema gera repercussões no delineamento da própria política pública e em suas consequências. Isso porque a fase de implementação abrange a “transformação” das normas gerais em processos administrativos. É nessa etapa que as alternativas levantadas no momento de formulação da política pública são constantemente modificadas.

Formular uma política pública significar eleger - dentre as alternativas possíveis - aquela que melhor se adequa à resolução do problema. No entanto, esse debate envolve agentes do governo e atores externos ao aparato estatal. São discussões que envolvem os instrumentos ou ferramentas<sup>170</sup> à disposição do Estado para solucionar o problema. Portanto, no processo de formulação das políticas públicas, a forma como elas são delineadas através desses instrumentos<sup>171</sup> revela os propósitos dos formuladores.

Os instrumentos políticos são, assim, “ferramentas destinadas à produção de mudança social, afetando diretamente atividades e comportamentos de indivíduos e grupos sociais na produção, distribuição e consumo de bens públicos”<sup>172</sup>. Essas ferramentas políticas também possuem uma característica de procedimento, no âmbito interno do governo, influenciando a Administração Pública e a política<sup>173</sup>.

---

<sup>168</sup> Tradução livre: “Para se tornar uma solução, e não simplesmente uma medida, uma solução precisa de um problema significativo”. Bounded rationality and garbage can models of policy-making. ZAHARIADIS, Nikolaos. Bounded rationality and garbage can models of policy-making. *In*: PETERS, Guy; ZITTOUN, Philippe (org.). **Contemporary Approaches to Public Policy**: theories, controversies and perspectives. International Series on Public Policy (ISPP). London: Palgrave Macmillan, 2016. p. 155-174. p. 264.

<sup>169</sup> CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **Formulação de Políticas Públicas**. Brasília: Enap, 2018. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3332>. Acesso em: 27 jan. 2024.

<sup>170</sup> As expressões “instrumentos políticos” e “ferramentas políticas” serão utilizadas no presente trabalho como sinônimas.

<sup>171</sup> Instrumentos de políticas públicas são “um conjunto de técnicas pelas quais as autoridades governamentais exercem o seu poder na tentativa de garantir apoio e resultado em mudanças sociais”. Tradução livre: HOWLETT, Michael; MUKHERJEE, Ishani. Policy formulation: where knowledge meets power in the policy process. *In*: HOWLETT, Michael; MUKHERJEE, Ishani (eds.). **Handbook of Policy Formulation**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2017, p. 8.

<sup>172</sup> CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **Formulação de Políticas Públicas**. Brasília: Enap, 2018. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3332>. Acesso em: 27 jan. 2024.

<sup>173</sup> Os instrumentos políticos podem também ser conceituados como: “elementos no desenho de uma política pública que fazem com que agentes públicos ou o público-alvo façam algo que não fariam de outra forma, com a intenção de modificar comportamento para resolver problemas públicos ou alcançar

Os governos dispõem de uma pluralidade de instrumentos para materializar as políticas públicas. São recursos à disposição do aparelho estatal que permitem o alcance dos fins políticos. Nesse sentido, destacam-se quatro instrumentos principais<sup>174</sup>:

Quadro 2 – Instrumentos para materializar as políticas públicas.

Instrumentos de política	Características	Exemplos
Nodalidade	Agrupamento de elementos que permite ao Estado alcançar informações para resolução dos problemas públicos.	Disponibilização de informações sobre saúde, educação, habitação, trânsito etc.
Organização	Compreende a distribuição dos órgãos governamentais.	Ministérios, instituições etc.
Autoridade	É o poder derivado do próprio Estado.	Competência do Estado para regular etc.
Tesouro	É o capital a disposição do Estado para materializar a política.	Recursos financeiros, subsídios, incentivos fiscais etc.

Fonte: o autor, 2024.

Como primeiro instrumento se destaca a nodalidade, que é o conjunto de informações privilegiadas de que dispõe o Estado, possibilitando o acesso aos meios para a resolução do problema político - a título de exemplo, citam-se as campanhas do governo para esclarecer a população sobre os malefícios do consumo de álcool, segurança no trânsito, vacinação de crianças e adolescentes, entre outros. É um

---

objetivos de políticas.” Tradução livre: SCHNEIDER, Anne Larason; INGRAM, Helen. **Policy Design for Democracy**. Lawrence, Kansas: University of Kansas, 1997, p. 93.

<sup>174</sup> HOOD, Christopher C. **The Tools of Government**. Chatham: Chatham House Publishers, 1986.

instrumento que permite aos governos uma atuação prévia, promovendo transparência na prestação de contas, de modo a desenvolver canais de diálogo com a população e democratizar o acesso à informação. É um meio que não requer do Estado grandes recursos financeiros. Todavia, problemas complexos, a exemplo do tráfico de entorpecentes, exigem uma atuação em consonância com outros instrumentos da política. Outra característica da nodalidade diz respeito ao uso dos dados, das informações<sup>175</sup> e sua interoperabilidade, de modo que o Estado possa compilá-los e transformá-los para auxiliar na tomada de decisão.

A organização, como segundo instrumento, relaciona-se com a estrutura/arranjo dos órgãos governamentais. É a burocracia estatal direcionada para a resolução dos problemas políticos e para a consecução das políticas públicas em áreas como habitação, previdência social, saúde, educação, entre outras. Essa estrutura demanda um intenso domínio, fiscalização e controle por parte do Estado. A própria organização do governo é utilizada para melhorar a performance do Estado, uma vez que reúne funções e competências burocráticas aptas para tanto. No entanto, é necessário salientar que a rigidez, própria da burocracia estatal, pode ser um empecilho para as políticas públicas. Isso porque, se por um lado a burocracia garante princípios indispensáveis à Administração Pública, por outro pode demandar uma duração maior nos procedimentos administrativos.

Ademais, as empresas públicas - como agentes da organização governamental - devem ser utilizadas como ferramentas para políticas públicas. Os governos devem utilizá-las para promover serviços essenciais e para fomentar a atividade econômica. Como exemplo, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES será utilizado para financiar o setor da construção naval<sup>176</sup> e para promoção de uma nova política industrial<sup>177</sup>; além disso, a Caixa

---

<sup>175</sup> No que se refere a diferença entre dados e informações, ver a Lei n. 13.709/2018, Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), em seu art. 5º. BRASIL. **Lei n. 13.709, de 14 de agosto de 2018.** Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm). Acesso em: 25 jan. 2024.

<sup>176</sup> VIECELLI, Leonardo. Brasil precisa voltar a fazer navios, diz Mercadante. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, 24 jan. 2024. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2024/01/brasil-precisa-voltar-a-fazer-navios-diz-mercadante.shtml>. Acesso em: 26 jan. 2024.

<sup>177</sup> BRASIL. Secretaria de Comunicação Social. **Plano Mais Produção tem R\$ 250 bilhões do BNDES até 2026 para nova política industrial.** Brasília, 25 jan. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/secom/pt-br/assuntos/noticias/2024/01/plano-mais-producao-tem-r-250-bilhoes-do-bndes-ate-2026-para-nova-politica-industrial#:~:text=Com%20um%20conjunto%20de%20solu%C3%A7%C3%B5es,projetos%20de%20n%20eindustrializa%C3%A7%C3%A3o%20at%C3%A9%202026>. Acesso em: 26 jan. 2024.

Econômica Federal é o agente operador de uma das mais importantes políticas públicas de transferência de renda do mundo: o Programa Bolsa Família<sup>178</sup>. Há também a possibilidade de as empresas públicas reverterem o lucro para o Estado e, conseqüentemente, outras políticas públicas - como a Petrobrás e os recursos oriundos do Pré-Sal. Todavia, há alguns aspectos negativos, como a ingerência da política nas empresas públicas (tem-se, como exemplo, os desvios de finalidade por parte dos gestores) e a ineficiência<sup>179</sup>.

A autoridade é o terceiro instrumento da política e consiste na regulação derivada do próprio poder estatal. Trata-se da competência que os governos detêm para prescrever, ou seja, “para recomendar em caráter oficial uma ação que deve ser executada pelos alvos pretendidos, cabendo punições em caso de descumprimento”<sup>180</sup>. Essa regulação pode ser exercida pela coercibilidade da própria norma, do arcabouço normativo, ou pela atuação administrativa, por meio de normas complementares. Outro atributo da regulação é a previsibilidade, posto que aperfeiçoa a supervisão e a organização estatais quando permite a antecipação de cenários futuros.

Também oriunda da autoridade está a regulação delegada, que consiste na possibilidade de agentes não estatais se “autorregularem”. A título de exemplo, cita-se a regulação pelas entidades de classe/profissionais - que tem como característica ser exercida de forma direta e explícita. O benefício reside no fato de o Estado não arcar com os custos para manter ou conceber essas entidades. Não obstante, a “terceirização” da atividade regulatória pode levar à ineficácia ou ineficiência dos procedimentos.

Outra característica proveniente da autoridade são os comitês consultivos, que são agentes extrínsecos ao aparato governamental conduzidos para o núcleo de

---

<sup>178</sup> CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Bolsa Família**: o programa busca garantir as famílias o direito à alimentação e o acesso à educação e à saúde. [S.l.]: [s.d.]. Disponível em: <https://www.caixa.gov.br/programas-sociais/bolsa-familia/Paginas/default.aspx>. Acesso em: 26 jan. 2024.

<sup>179</sup> A formação de mercados é outra característica dessa ferramenta de organização dos governos, que podem “influenciar mercados por meio de instrumentos baseados na autoridade ou tesouro. Adicionalmente, podem criar mercados por meio do estabelecimento de direitos de propriedade baseados, por exemplo, em mecanismos de licenciamento, como é frequente nos casos das concessões de serviços de rádio e TV, telefonia, entre outros”. CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **Formulação de Políticas Públicas**. Brasília: Enap, 2018, p. 83. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3332>. Acesso em: 27 jan. 2024.

<sup>180</sup> CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **Formulação de Políticas Públicas**. Brasília: Enap, 2018, p. 78. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3332>. Acesso em: 27 jan. 2024.

construção das políticas públicas, para que - na formulação destas - sejam ouvidos e possam influenciar a tomada de decisão. Os Conselhos de Políticas Públicas são um exemplo, uma vez que propiciam a participação dos indivíduos com o Estado, de modo a aproximá-los da decisão política e permitir um domínio social sobre a gestão pública. Portanto, é imperioso o reconhecimento de elementos políticos sobre a Administração Pública. Assim, o processo de formulação de políticas públicas diz respeito ao modo de “identificar as pretensões em questão, para se chegar à definição do interesse público (ou dos interesses públicos, no plural), a ser efetivado sob a coordenação da Administração Pública, e não sob a sua imposição”<sup>181</sup>.

Como quarto instrumento de política está o tesouro, que é o recurso à disposição do Estado para materializar as políticas públicas. O financiamento de moradias populares - a fim de solucionar a problemática do déficit habitacional - é uma dessas ferramentas de que dispõe o Estado para promover políticas públicas. De modo semelhante, mas de maneira indireta, os subsídios fiscais são empregados para promover o desenvolvimento econômico de regiões específicas<sup>182</sup>.

Os instrumentos oriundos do tesouro também podem ser utilizados para desestimular práticas nocivas à saúde da população - como um mecanismo indireto para promoção de política pública. Como exemplo, têm-se os tributos que incidem sobre as bebidas alcoólicas e cigarros, que são instrumentos usuais e flexíveis à disposição do Estado. No entanto, há de se ressaltar que existem parâmetros que devem ser seguidos para a instituição desses tributos, porquanto os custos de administração da ferramenta podem ser elevados se as alíquotas não forem definidas de forma adequada. Isto é, “trata-se de um instrumento que não proporciona resposta rápida, o que dificulta sua avaliação em períodos curtos de tempo”<sup>183</sup>.

---

<sup>181</sup> BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. SENASP. **Sobre Conselhos**. Brasília, 05 mar. 2014. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-seguranca/seguranca-publica/Senasp-1/conselho-nacional/sobre-conselhos>. Acesso em: 26 jan. 2024.

<sup>182</sup> “Em primeiro lugar, quando há coincidência entre os interesses do governo e dos destinatários dos subsídios, o instrumento tende a funcionar bem. Além disso, é um instrumento de fácil administração, pois permite flexibilidade na gestão e consideração de peculiaridades locais e setoriais, sendo também uma ferramenta de baixo custo de administração e controle. Por fim, trata-se de um instrumento que envolve reduzido custo político, uma vez que os custos são compartilhados por toda a sociedade e os benefícios bastante focalizados... Os subsídios também são difíceis de serem descontinuados, em grande parte devido à característica de focalização e consequente defesa que os beneficiários tendem a fazer em torno da manutenção dessa ferramenta”. CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **Formulação de Políticas Públicas**. Brasília: Enap, 2018, p. 80-81. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3332>. Acesso em: 27 jan. 2024.

<sup>183</sup> CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **Formulação de Políticas Públicas**. Brasília: Enap, 2018, p. 81. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3332>. Acesso em: 27 jan. 2024.

A formulação abrange um aspecto jurídico, uma vez que a normatização envolverá a edição de leis, decretos, medidas provisórias etc. Dessa forma, formular uma política pública é “estabelecer objetivos específicos de políticas assim como os modelos de organização e de decisão que irão precisamente realizar aqueles objetivos específicos, de forma racional e planejada e com os meios do Direito”<sup>184</sup>. Em vista disso, as leis funcionam como o principal dispositivo para formulação de políticas públicas, posto que: 1) autarquias, empresas públicas etc. (entidades encarregadas pela formulação de políticas públicas) são concebidas por meio de leis; 2) é por meio das leis que são fixadas as competências dos atores e entidades envolvidas na formulação; 3) os objetivos específicos e as diretrizes são estabelecidos por meio de leis, ante a atribuição do Poder Legislativo; 4) a lei cria os contornos para fixação de parcerias; 5) como ferramenta das políticas públicas, o poder de polícia depende da edição de leis; e 6) a destinação orçamentária é regida por lei<sup>185</sup>.

A dimensão política - compreendida aqui como as ideias, interesses, instituições e indivíduos - também exerce influência na formulação de políticas públicas<sup>186</sup>, assim como ideias, valores e ideologias. Ideias, portanto, são “essenciais para explicar a escolha dos instrumentos, principalmente os entendimentos sobre os problemas, seus mecanismos causais e soluções percebidas como mais ajustadas”<sup>187</sup>.

Os interesses econômicos e sociais inegavelmente exercem influência na escolha dos instrumentos para formulação de uma política pública. Seus atores podem influenciar para obter um maior benefício em detrimento de outros grupos sociais. Neste ponto, há de se destacar a influência dos interesses do próprio corpo político na escolha dos instrumentos.

A classe política no cenário econômico, de modo geral, tende a definir os instrumentos de modo menos perceptível possível, quando considera negativa a ingerência do Estado em determinada área, seja social ou econômica. Isso configura

---

<sup>184</sup> RECK, Janriê Rodrigues. **O direito das políticas públicas**: regime jurídico, agendamento, formulação, implementação, avaliação, judicialização e critérios de justiça. Belo Horizonte: Fórum, 2023, p. 100.

<sup>185</sup> RECK, Janriê Rodrigues. **O direito das políticas públicas**: regime jurídico, agendamento, formulação, implementação, avaliação, judicialização e critérios de justiça. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

<sup>186</sup> PETERS, Guy B. The politics of tools choice. *In*: SALAMON, Lester M. **The Tools of Government**: a guide to the New Governance. Oxford: Oxford University Press, 2002.

<sup>187</sup> CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **Formulação de Políticas Públicas**. Brasília: Enap, 2018, p. 91. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3332>. Acesso em: 27 jan. 2024.

um verdadeiro contrassenso para a gestão pública, posto que instrumentos mais trabalhosos de executar em razão da complexidade de “gestão, coordenação e execução (instrumentos indiretos) são exatamente os preferidos dos atores políticos, pois desarmam possíveis oposições políticas ao governo”<sup>188</sup>. Desse modo, percebe-se o domínio e a captura da política pública por grupos de interesses específicos, muitas vezes desvirtuando o caráter social da Constituição e dos princípios da Administração Pública, como a eficiência.

As instituições representam um dos elementos a influenciar a escolha dos instrumentos para formulação de políticas públicas. Elas possuem predileções para certas ferramentas em que possam exercer maior controle, que já estejam inseridas na burocracia interna do órgão ou cujas soluções sejam mais fáceis. Por derradeiro, os indivíduos exercem influência na seleção dos instrumentos<sup>189</sup>. Aqui os agentes e suas concepções podem impactar na escolha de certas ferramentas em detrimento de outras.

Assim, o procedimento para formulação de uma política pública lida com as inúmeras possibilidades para resolução do problema. Elas são analisadas e são traçados caminhos para resposta do Estado à problemática. Portanto, formular uma política pública é o momento em que se analisa as várias alternativas, interligando os objetivos específicos com os instrumentos selecionados.

Ademais, formular uma política pública é debater, no âmbito do Legislativo e do Executivo, as alternativas ao problema. A formulação de políticas públicas, portanto, tem como características: a) ser uma decisão política; b) manifestar-se através de normas; c) estabelecer modelos - com objetivos gerais e específicos a serem seguidos pela coletividade; e d) a replicabilidade dos modelos, ou seja, “a partir de um mesmo modelo, conseguir coordenar contínuas ações padronizadas ao longo do tempo, cujo resultado pode ser previsto e planejado”<sup>190</sup>.

O processo de formulação de políticas públicas tem relação com os instrumentos utilizados pelos governos para resolução do problema. No entanto, a

---

<sup>188</sup> CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **Formulação de Políticas Públicas**. Brasília: Enap, 2018, p. 92. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3332>. Acesso em: 27 jan. 2024.

<sup>189</sup> “Indivíduos desempenham um papel pressionando ou resistindo a formas específicas de intervenção em políticas”. Tradução livre: PETERS, Guy B. The politics of tools choice. *In*: SALAMON, Lester M. **The Tools of Government: a guide to the New Governance**. Oxford: Oxford University Press, 2002, p. 557.

<sup>190</sup> RECK, Janriê Rodrigues. **O direito das políticas públicas: regime jurídico, agendamento, formulação, implementação, avaliação, judicialização e critérios de justiça**. Belo Horizonte: Fórum, 2023, p. 100

escolha dos instrumentos não provém apenas de decisões técnicas, ante a ingerência da política e seus atores. É certo que os fatores reais de poder - o capital financeiro, os oligopólios, a mídia etc. - exercem influência sobre as políticas públicas, de modo que o papel do Estado pode ser preponderante para a resolução ou o agravamento do problema - o Estado como principal vetor e fomentador das políticas públicas ou exercendo um papel sob a interferência da lógica neoliberal e de privatização dos serviços públicos<sup>191</sup>.

### 3.3 POLÍTICAS PÚBLICAS E REGIME JURÍDICO CONSTITUCIONAL

É a partir do Estado liberal que as constituições, como documentos jurídicos, passaram a guiar a atuação estatal. Carl Schmitt<sup>192</sup> afirma ser a partir da constituição absoluta - aqui entendida como a política em si - que surge a constituição em sua forma jurídica: isso porque o fundamento de validade de uma constituição não é qualquer norma que a precede, “mas um fundamento material existente nas efetivas relações de poder de uma comunidade, as quais preexistem à Constituição Jurídica”<sup>193</sup>.

As constituições são, portanto, “um documento jurídico conformador das relações de poder”<sup>194</sup>. Está-se a dizer que os fatores reais de poder<sup>195</sup> que regem determinada sociedade influem na elaboração da constituição jurídica. É a atuação e

---

<sup>191</sup> “Para se chegar a uma compreensão do que sejam as políticas públicas, é preciso ressaltar que elas são públicas e não privadas porque pretendem solucionar problemas da coletividade, e não problemas individuais/particulares. Esses problemas coletivos podem ser da mais diversa ordem, como estruturais, econômicos e ambientais. Mas, tradicionalmente (ou, pelo menos, no senso comum), as políticas públicas se referem a políticas sociais, como saúde e educação.” RIANI, Frederico Augusto D'Avila. *Constituições Programáticas, Funções Estatais, Políticas Públicas e a (In)competência do Judiciário. Seqüência – Estudos Jurídicos e Políticos*. Publicação do Programa de Pós-graduação em Direito da UFSC. Florianópolis, v. 34, n. 66, p. 137-160, 22 jul. 2013, p. 148. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/seq/a/n4dbNjDMxjHGRp5T7crd3Fh/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 28 jan. 2024.

<sup>192</sup> SCHMITT, Carl. *Teoría de la Constitución*. Versão espanhola de Francisco Ayala. Madrid: Alianza Editorial, 1992.

<sup>193</sup> RIANI, Frederico Augusto D'Avila. *Constituições Programáticas, Funções Estatais, Políticas Públicas e a (In)competência do Judiciário. Seqüência – Estudos Jurídicos e Políticos*. Publicação do Programa de Pós-graduação em Direito da UFSC. Florianópolis, v. 34, n. 66, p. 137-160, 22 jul. 2013, p. 138. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/seq/a/n4dbNjDMxjHGRp5T7crd3Fh/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 28 jan. 2024.

<sup>194</sup> RIANI, Frederico Augusto D'Avila. *Constituições Programáticas, Funções Estatais, Políticas Públicas e a (In)competência do Judiciário. Seqüência – Estudos Jurídicos e Políticos*. Publicação do Programa de Pós-graduação em Direito da UFSC. Florianópolis, v. 34, n. 66, p. 137-160, 22 jul. 2013, p. 138. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/seq/a/n4dbNjDMxjHGRp5T7crd3Fh/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 28 jan. 2024.

<sup>195</sup> LASSALLE, Ferdinand. *A essência da Constituição*. 3. ed. Rio de Janeiro: Liber Juris, 1995.

a “vontade” dos agentes políticos - fatores reais de poder - que legitima e fornece o fundamento de validade da Constituição Jurídica, que a confere força normativa<sup>196</sup>.

A força normativa e a legitimidade das constituições se sujeitam à conformidade de sua essência com os princípios e perspectivas dos fatores reais de poder: “daí as transformações históricas dos conteúdos constitucionais, de constituições liberais a constituições programáticas, passando pelas constituições sociais”<sup>197</sup>. Não se está a dizer que as constituições só possuem força normativa quando conformadas às “vontades” desses agentes políticos e sociais. Deve-se compreendê-las, em verdade, como ferramentas para transformação da sociedade através da materialização de direitos sociais<sup>198</sup>.

Konrad Hesse<sup>199</sup> afirma ser a pluralidade político-social que obsta a utilização das constituições como meros instrumentos para a manutenção do *status quo*. À vista disso, é necessário que as constituições possuam um viés programático, organizadas para o amanhã e voltadas para a transformação social. E é inserida nesse contexto que se destaca a relevância da Constituição Federal de 1988 ao tratar em seu art. 3º sobre os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil<sup>200</sup> e de suas normas programáticas<sup>201</sup>. É nesse enquadramento que as políticas públicas ganham

---

<sup>196</sup> HESSE, Konrad. **A Força Normativa da Constituição**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991.

<sup>197</sup> RIANI, Frederico Augusto D'Avila. Constituições Programáticas, Funções Estatais, Políticas Públicas e a (In)competência do Judiciário. **Seqüência** – Estudos Jurídicos e Políticos. Publicação do Programa de Pós-graduação em Direito da UFSC. Florianópolis, v. 34, n. 66, p. 137-160, 22 jul. 2013, p. 139. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/seq/a/n4dbNjDMxjHGRp5T7crd3Fh/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 28 jan. 2024.

<sup>198</sup> “a relação entre o nascimento e crescimento dos direitos sociais, por um lado, e a transformação da sociedade, por outro, é inteiramente evidente. Prova disso é que as exigências de direitos sociais tornaram-se tanto mais numerosos quanto mais rápida e profunda foi a transformação da sociedade [...] as exigências que se concretizam na demanda de uma intervenção pública e de uma prestação de serviços sociais por parte do Estado só podem ser satisfeitas num determinado nível de desenvolvimento econômico e tecnológico [...] Isso nos traz uma ulterior confirmação da socialidade, ou da não-naturalidade, desses direitos.” BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, p. 90-91.

<sup>199</sup> HESSE, Konrad. **A Força Normativa da Constituição**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991.

<sup>200</sup> Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Disponível em: <https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:constituicao:1988-10-05;1988>. Acesso em: 29 jan. 2024.

<sup>201</sup> RIANI, Frederico Augusto D'Avila. Constituições Programáticas, Funções Estatais, Políticas Públicas e a (In)competência do Judiciário. **Seqüência** – Estudos Jurídicos e Políticos. Publicação do Programa de Pós-graduação em Direito da UFSC. Florianópolis, v. 34, n. 66, p. 137-160, 22 jul. 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/seq/a/n4dbNjDMxjHGRp5T7crd3Fh/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 28 jan. 2024.

relevância como fomentadoras do conteúdo social da Constituição de 1988, concretizando os direitos fundamentais sociais e servindo de norte à atuação estatal.

Alguns motes são essenciais para se entender o regime jurídico constitucional das políticas públicas<sup>202</sup>: 1º) Ele somente pode ser compreendido através dos direitos fundamentais sociais, na medida em que é um concretizador; 2º) Os agentes políticos estão ligados com o regime jurídico das políticas públicas e com o regime jurídico administrativo; 3º) o Direito das políticas públicas é semelhante ao Direito dos serviços públicos; 4º) a atuação/participação social está no cerne das políticas públicas; 5º) a relação dos atores políticos com os cidadãos/cidadãs faz parte do regime jurídico das políticas públicas, tendo a Constituição de 1988 como diretriz; 6º) o processo decisório dos agentes políticos está delineado na Constituição e nas leis<sup>203</sup>, bem como a definição das competências; 7º) a decisão dar-se-á através de um ato legislativo ou administrativo.

Entender as políticas públicas inseridas no regime jurídico constitucional também é compreender o eterno embate de ideologias e a influência dos fatores reais de poder, que sob o pretexto da austeridade fiscal podem comprometer sobremaneira políticas públicas essenciais para concretização de direitos fundamentais sociais. Assim, a formulação de políticas públicas pode ser abrangida ou restringida pela atuação estatal, influenciada pelo jogo político<sup>204</sup>.

A Constituição Federal, em seu art. 6º, elenca a educação como um direito social e o Capítulo III, da Seção I, no art. 205, o estabelece como um direito de todos e dever do Estado<sup>205</sup>. Constitucionalizar o direito à educação impõe ao Estado a obrigação de provê-lo e garanti-lo. Veja-se o exemplo do programa Educação para

---

<sup>202</sup> BITENCOURT, Caroline Müller; RECK, Janriê. **O Brasil em crise e a resposta das políticas públicas**: diagnósticos, diretrizes e propostas. Curitiba: Íthala, 2021.

<sup>203</sup> A presente pesquisa se restringirá ao regime jurídico das políticas públicas inserido na Constituição, de modo que uma abordagem com relação às leis e demais normas não representa o escopo do trabalho.

<sup>204</sup> “O fato é que, de uma forma ou de outra, as constituições contemporâneas incidem cada vez mais sobre as ações dos governos, frequentemente demandando ou restringindo a formulação de políticas públicas, influenciando diretamente os produtos do jogo político.” COUTO, Cláudio Gonçalves; LIMA, Giovanna de Moura Rocha. Continuidade de Políticas Públicas: a constitucionalização importa? **Dados**. Rio de Janeiro, v. 59, n. 4, p. 1055-1089, out./dez. 2016. Disponível em: <https://dados.iesp.uerj.br/artigos/?id=1061>. Acesso em: 29 jan. 2024.

<sup>205</sup> Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Disponível em: <https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:constituicao:1988-10-05;1988>. Acesso em: 29 jan. 2024.

Jovens e Adultos (EJA) - inserido no projeto Brasil Alfabetizado<sup>206</sup>: uma política pública para a população fora da idade escolar que busca materializar as diretrizes do art. 214 da CF/88 ao assegurar o desenvolvimento do ensino em todos os níveis, etapas e modalidades, com o propósito de erradicar o analfabetismo<sup>207</sup>.

É imperioso compreender a constitucionalização de políticas públicas como um mecanismo de proteção diante da imissão e forte influência de atores políticos e sociais na materialização de direitos fundamentais sociais. O Estado brasileiro, através da Emenda Constitucional n. 95/2016 impôs ao país um ajuste fiscal que atende aos interesses de uma minoria demasiadamente privilegiada, em detrimento dos - sempre! - aliados socialmente.

Percebe-se a importância da constitucionalização das políticas públicas ao se analisar o art. 214, VI, da CF/88, que - por meio da Emenda Constitucional n. 59/2009 - inseriu no texto constitucional a determinação de aplicação de recursos públicos na educação atrelados, proporcionalmente, ao produto interno bruto. É uma disposição que não deixa ao alvedrio dos governantes os investimentos massivos na educação pública, atrelando-os constitucionalmente.

Outros exemplos são o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego - Pronatec, cujo objetivo é a inclusão de jovens estudantes do ensino médio em cursos profissionalizantes e o Programa Universidade Para Todos - Prouni, que tem por finalidade a concessão de bolsas de estudo em instituições de ensino particulares a estudantes egressos de escolas públicas.

Assim, “para tornar mais eficazes esses direitos, em especial os direitos sociais, a Constituição de 1988 dispõe em seu interior de diversos dispositivos que

---

<sup>206</sup> Desde 2003, o programa Brasil Alfabetizado é a mais importante entre as políticas públicas para a educação básica, cujo objetivo é reduzir os índices de analfabetismo entre as pessoas com mais de 15 anos de idade. De abrangência nacional, o projeto dá prioridade aos municípios com as taxas de analfabetismo mais altas do país, sendo que 90% deles se concentram na região Nordeste. FIA BUSINESS SCHOOL. **Políticas públicas na educação**: quais são, importância e como são aplicadas. **Fia Business School**, 13 mar. 2023. Disponível em: <https://fia.com.br/blog/politicas-publicas-na-educacao/>. Acesso em: 29 jan. 2023.

<sup>207</sup> Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a: I - erradicação do analfabetismo; II - universalização do atendimento escolar; III - melhoria da qualidade do ensino; IV - formação para o trabalho; V - promoção humanística, científica e tecnológica do País. VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto. BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Disponível em: <https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:constituicao:1988-10-05;1988>. Acesso em: 29 jan. 2024.

versam sobre políticas públicas”<sup>208</sup>. O Capítulo III, da Seção I, da Constituição Federal, do art. 205 ao 214, delinea - de maneira geral - essas políticas públicas, o que permite uma maior segurança para sua construção e concretização, através de legislação específica<sup>209</sup>.

Outra política pública com arrimo constitucional é o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - FUNDEF<sup>210</sup>, que também se valeu da vinculação de receitas na diretriz do art. 212 da CF/88. É um programa que “consiste na mudança da estrutura de financiamento do Ensino Fundamental (1ª a 8ª séries do antigo 1º grau)”<sup>211</sup>, cujo objetivo é alcançar a educação básica e, posteriormente, o ensino médio.

A Constituição Federal, no Capítulo II, da Seção II, em seu art. 196 estabelece a saúde como direito de todos e dever do Estado<sup>212</sup>. A previsão constitucional estabelece normativas gerais básicas para que o Estado viabilize o arquétipo de saúde disposto no texto constitucional, o que pode ser promovido através de políticas públicas<sup>213</sup>.

---

<sup>208</sup> ANDRADE, Marcella Coelho. Políticas Públicas na Constituição Federal de 1988: desafios e avanços. **Csonline** – Revista Eletrônica de Ciências Sociais. Juiz de Fora, n. 29, p. 302-319, jun. 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufjf.br/index.php/csonline/article/view/17574>. Acesso em: 29 jan. 2024.

<sup>209</sup> O Prouni e Pronatec foram instituídos por meio das Leis nº 11.096/2005 e 12.513/2011, respectivamente. Assim, estar-se a dizer que a Constituição Federal, nos artigos 205 a 214, define os contornos gerais para a construção de políticas públicas voltadas para universalização do acesso à educação e erradicação do analfabetismo, objetivos específicos dos dois programas.

<sup>210</sup> O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF) foi instituído pela Emenda Constitucional nº 14, de setembro de 1996, e sua regulamentação está na Lei 9.424, de 24 de dezembro do mesmo ano, e no Decreto nº 2.264, de junho de 1997. O FUNDEF foi implantado, nacionalmente, em 1º de janeiro de 1998, quando, a nova sistemática de redistribuição dos recursos destinados ao Ensino Fundamental passou a vigorar. BRASIL. Ministério da Educação. **Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério**. Manual de orientação. Brasília, [s.d.]. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/mo.pdf>. Acesso em: 29 jan. 2024.

<sup>211</sup> BRASIL. Ministério da Educação. **Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério**. Manual de orientação. Brasília, [s.d.]. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/mo.pdf>. Acesso em: 29 jan. 2024.

<sup>212</sup> Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação. BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Disponível em: <https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:constituicao:1988-10-05;1988>. Acesso em: 29 jan. 2024.

<sup>213</sup> “Para que a ação Estatal no tocante à efetivação do direito à saúde venha a ser qualificada como uma política pública, é imperioso que essa se enquadre em uma série de elementos já discorridos neste texto no tópico que definiu o conceito de política pública, que dizer, não é porque houve uma ação voltada à realização da saúde que se está diante de uma política pública. No entanto, estando-se diante de uma política pública, obrigatoriamente o dispositivo constitucional pertinente à matéria deverá ser devidamente observado”. BITENCOURT, Caroline Müller; RECK, Janriê. **O Brasil em crise e a resposta das políticas públicas**: diagnósticos, diretrizes e propostas. Curitiba: Íthala, 2021, p. 91.

Vinculada ao SUS está a Política Nacional de Medicamentos, fração indispensável da Política Nacional de Saúde<sup>214</sup>, que visa a redução do preço dos medicamentos e racionaliza o uso e consumo. É uma diretiva constitucional, na medida em que traz objetivos específicos frente aos contornos gerais estabelecidos nos art. 196 a 200 da CF/88.

O Programa Bolsa Família tem o propósito de integrar políticas públicas e busca conferir materialidade ao parágrafo único do art. 6º da CF/88, o qual dispõe que todo brasileiro em situação de vulnerabilidade social terá direito a uma renda básica familiar - uma garantia do poder público e um programa de transferência de renda permanente<sup>215</sup>. O programa integra políticas públicas na medida em que fortalece e atrela o recebimento do benefício ao acompanhamento básico da saúde, da educação e de assistência social. Em que pese seja disciplinado por lei específica<sup>216</sup> - que dispõe sobre os objetivos dessa importante política pública - é a Constituição Federal que o assegura no capítulo relacionado aos direitos sociais e que designa os contornos gerais.

Tem-se, portanto, que as políticas públicas são mecanismos para materialização dos direitos fundamentais sociais dispostos ao Executivo, à Administração Pública, ao Legislativo e à sociedade, com a finalidade de perseguir objetivos, metas e diretrizes constitucionais. Assim, é imprescindível que a CF/88 delinear contornos e objetivos gerais para implantação de políticas públicas. Desse

---

<sup>214</sup> A Lei nº 8.080/90, em seu artigo 6º, VI, estabelece como campo de atuação do Sistema Único de Saúde (SUS) a “formulação da política de medicamentos (...) de interesse para a saúde (...)”. BRASIL. **Lei n. 8.080, de 19 de setembro de 1990**. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Brasília, 19 set. 1990. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8080.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm). Acesso em: 29 jan. 2024.

<sup>215</sup> O Bolsa Família é o maior programa de transferência de renda do Brasil, reconhecido internacionalmente por já ter tirado milhões de famílias da fome. Além de garantir renda básica para as famílias em situação de pobreza, o Programa Bolsa Família busca integrar políticas públicas, fortalecendo o acesso das famílias a direitos básicos como saúde, educação e assistência social. BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social Família e Combate à Fome. **Programa Bolsa Família**. Brasília, [s.d.]. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/bolsa-familia>. Acesso em: 29 jan. 2024.

<sup>216</sup> O Programa Bolsa Família constitui etapa do processo gradual e progressivo de implementação da universalização da renda básica de cidadania, na forma estabelecida no parágrafo único do art. 6º da Constituição Federal e no caput e no § 1º do art. 1º da Lei nº 10.835, de 8 de janeiro de 2004. BRASIL. **Lei n. 14.601, de 19 de junho de 2023**. Institui o Programa Bolsa Família; altera a Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993 (Lei Orgânica da Assistência Social), a Lei n. 10.820, de 17 de dezembro de 2003, que dispõe sobre a autorização para desconto em folha de pagamento, e a Lei n. 10.779, de 25 de novembro de 2003; e revoga dispositivos das Leis n. 14.284, de 29 de dezembro de 2021, e 14.342, de 18 de maio de 2022, e a Medida Provisória n. 1.155, de 1º de janeiro de 2023. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2023-2026/2023/Lei/L14601.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Lei/L14601.htm). Acesso em: 29 jan. 2024.

modo, também as leis infraconstitucionais dão suporte para as políticas públicas, na medida em que estabelecem os objetivos específicos com vistas ao atingimento da diretiva constitucional<sup>217</sup>.

A fim de conferir eficácia aos direitos fundamentais sociais é que a Constituição Federal de 1988 traz dispositivos que versam sobre políticas públicas, abrangendo as mais diversas áreas como a saúde, a educação, a previdência social, o meio ambiente, as políticas econômicas e urbanas, entre outras<sup>218</sup>. Entretanto, é necessário compreender a CF/88 inserida em um sistema, dado que o processo político está “vinculado ao quadro do que lhe é constitucionalmente exigido e do que lhe é proibido... porque não pode apesar da margem de escolha da política pública ela ser contrária a preceitos constitucionais”<sup>219</sup>.

A Constituição brasileira estabeleceu determinações para que as políticas públicas sejam realizadas, o que, no quadro político/social do Brasil, é primordial para dar-lhes efetividade e força normativa e para que não haja o enfraquecimento da própria democracia e do Estado de Direito. Assim, as políticas públicas são, em suma, programas estatais a serem cumpridos<sup>220</sup> e a Constituição Federal sempre é o “principal norte para implementação, formulação, execução e controle de uma política pública, esteja ela expressa no texto constitucional ou não, mas quando expressa, a vinculação é maior, portanto, maior margem de controle”<sup>221</sup>.

### 3.4 SÍNTESE CONCLUSIVA DO CAPÍTULO

Nesse segundo capítulo se evidencia como as políticas públicas são essenciais para concretização do projeto constitucional de 1988. É por meio delas que

---

<sup>217</sup> BITENCOURT, Caroline Müller; RECK, Janriê. **O Brasil em crise e a resposta das políticas públicas**: diagnósticos, diretrizes e propostas. Curitiba: Íthala, 2021.

<sup>218</sup> ANDRADE, Marcella Coelho. Políticas Públicas na Constituição Federal de 1988: desafios e avanços. **Csonline** – Revista Eletrônica de Ciências Sociais. Juiz de Fora, n. 29, p. 302-319, jun. 2019, p. 313. Disponível em: <https://periodicos.ufjf.br/index.php/csonline/article/view/17574>. Acesso em: 29 jan. 2024.

<sup>219</sup> BITENCOURT, Caroline Müller; RECK, Janriê. **O Brasil em crise e a resposta das políticas públicas**: diagnósticos, diretrizes e propostas. Curitiba: Íthala, 2021, p. 94.

<sup>220</sup> RIANI, Frederico Augusto D'Avila. Constituições Programáticas, Funções Estatais, Políticas Públicas e a (In)competência do Judiciário. **Seqüência** – Estudos Jurídicos e Políticos. Publicação do Programa de Pós-graduação em Direito da UFSC. Florianópolis, v. 34, n. 66, p. 137-160, 22 jul. 2013, p. 149. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/seq/a/n4dbNjDMxjHGRp5T7crd3Fh/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 28 jan. 2024.

<sup>221</sup> BITENCOURT, Caroline Müller; RECK, Janriê. **O Brasil em crise e a resposta das políticas públicas**: diagnósticos, diretrizes e propostas. Curitiba: Íthala, 2021, p. 94

o Estado identifica/elege o problema público, forma a agenda, formula a política, implementando-a e, por derradeiro, avaliando-a.

Além disso, há a influência que elementos como a política em si exercem na construção da política pública, porquanto atuam para mitigá-la ou ampliar sua abrangência. Mecanismos como a Emenda Constitucional - EC n. 95/2016 que são utilizados pelo atores políticos para solapar políticas públicas essenciais para redução das desigualdades sociais.

Ademais, detalhou-se pormenorizadamente o ciclo das políticas públicas e seu arcabouço teórico, mais precisamente a etapa de formulação. Discorreu-se sobre as políticas públicas desenhadas na Constituição, destacando e concluindo que a constitucionalização das políticas públicas é passo essencial para sua concretização, posto que confere força normativa para sua efetiva materialização.

O arcabouço normativo desenhado na Constituição Federal de 1988 é essencial - em um contexto de influência neoliberal - para conferir concretude e maior segurança à construção das políticas públicas, uma vez que sua efetivação não fica ao arbítrio de governos de ocasião.

Portanto, conclui-se que as políticas públicas são indispensáveis para efetivação dos direitos fundamentais sociais, dado que - em uma sociedade extremamente desigual - são políticas constitucionais como o FUNDEF, o SUS, o Programa Bolsa Família, entre outras, que aplacam as profundas desigualdades e conferem concretude à Constituição de 1988.

#### 4 GOVERNO DIGITAL PARA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A evolução tecnológica e o advento do Governo Digital, para além das transformações na sociedade, possibilitaram mudanças nos processos governamentais e na própria democracia. A utilização das Tecnologias da Informação e Comunicação - ultrapassando o uso incremental - na gestão governamental é um marco dessa era digital, em que a Administração Pública é impelida a promover o acesso a serviços públicos por meio das redes.

Para os cidadãos/cidadãs, as NTICs têm o condão de promover sua participação de maneira dinâmica no processo político<sup>222</sup>. No entanto, cabe ao Estado e à Administração Pública prover essa transformação e impulsionar o comportamento dos cidadãos/cidadãs, de maneira que possam exercer sua cidadania de modo mais atuante.

Nesse sentido, José Carlos Vaz<sup>223</sup> afirma que existem três fatores principais referentes as Novas Tecnologias da Informação e Comunicação que podem potencializar a participação da sociedade: 1) a disseminação da tecnologia da informação; 2) o aumento da conectividade; e 3) a convergência de várias tecnologias<sup>224</sup>. Esses fatores estimulam a eficiência na gestão das políticas públicas e incluem o cidadão/cidadã como produtor do conhecimento coletivo.

É certo que a Estratégia de Governo Digital - EGD<sup>225</sup> esbarra nas profundas desigualdades do Brasil, mormente o acesso à internet. A priori, é necessário superar

---

<sup>222</sup> HUANG, Wayne; SIAU, Keng; WEI, Kwok Kee. **Electronic government strategies and implementation**. Hershey: Idea Group Publishing, 2005.

<sup>223</sup> VAZ, José Carlos. Administração Pública e Governança Eletrônica: possibilidades e desafios para a Tecnologia da Informação. In: HOFMEISTER, Wilhelm (ed.). **Governo eletrônico: os desafios da participação cidadã**. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, Série Debates, n. 24, dez. 2002. Disponível em: [https://www.kas.de/c/document\\_library/get\\_file?uuid=9748cf63-14c1-0ac2-7a8e-afd474f2b77f&groupId=252038](https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=9748cf63-14c1-0ac2-7a8e-afd474f2b77f&groupId=252038). Acesso em: 26 jan. 2024.

<sup>224</sup> “Diante de tantas possibilidades abertas pelas novas tecnologias, difundiu-se uma contínua sensação de que tudo pode (e deve) ser resolvido de imediato. Por isso, se uma demanda social não é logo atendida, surge um estranhamento, uma percepção de que há algo de errado, proporcionada pelo descompasso entre a realidade concreta e a expectativa social de celeridade e urgência. Nesse sentido, a vida se torna instantânea e a velocidade se converte em uma necessidade social, uma espécie de vantagem competitiva, cujo acesso é distribuído, de forma desigual, entre os variados estratos sociais.” CARVALHO, Lucas Borges de. Governo digital e direito administrativo: entre a burocracia, a confiança e a inovação. **Revista de 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 jan. 2024.

<sup>225</sup> A Estratégia de Governo Digital – EGD tem o escopo de “orientar e integrar as iniciativas de transformação digital dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, por meio da expansão do acesso às informações governamentais, da melhoria dos serviços públicos e da ampliação da participação social.” A EGD foi revisada em 2018, tomando por base a Estratégia Brasileira para a

a exclusão digital, que se traduz, inclusive, na ausência de acesso à internet por boa parte dos brasileiros. Segundo a pesquisa TIC Domicílios de 2023, 29,4 milhões de pessoas não possuem acesso à internet no Brasil<sup>226</sup>. No entanto, a solução não apenas passa por disponibilizar o acesso a essas tecnologias, mas também as expandir de forma que as pessoas se beneficiem coletivamente dos recursos disponibilizados.

É necessário, portanto, não apenas garantir o acesso do cidadão/cidadã a esses recursos, mas, também, a um conjunto mínimo de conhecimento indispensável ao seu manejo - educação/inclusão digital. Todavia, a resistência cultural às novas tecnologias é um desafio/barreira que precisa ser superada, uma vez que está entrelaçada com a exclusão social, educacional, econômica, e a fatores físicos e cognitivos.

Em uma sociedade cada vez mais conectada, é essencial que o Governo Digital busque aumentar a participação dos cidadãos/cidadãs no processo de criação de políticas públicas<sup>227</sup>. Dessa forma, a interoperabilidade, gestão e proteção dos dados por parte da Administração Pública federal é primordial para esse objetivo<sup>228</sup>. Para tanto, é necessário avançar em um arquétipo de Administração Pública que propicie a formulação de políticas públicas pelo meio digital, através das NTICs e suas potencialidades, explorando a participação cidadã.

Como programas da ação governamental, a formulação de políticas públicas abrange os interesses da sociedade. E é também um procedimento público que deve incorporar a participação dos interessados, de maneira que suas predileções possam

---

Transformação Digital (E-Digital), documento mais amplo, que apresenta diversas ações voltadas para a transformação digital do governo e do setor produtivo no país. BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Estratégia de Governança Digital**: transformação digital – cidadania e governo. 216-2018. Versão revisada. Brasília: MP, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/estrategia-de-governanca-digital/revisaodaestrategiadegovernancadigital20162019.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2024.

<sup>226</sup> CETIC.BR. **TIC Domicílios 2023**: coletiva de imprensa. São Paulo: cetic.br, nic.br, cgi.br, 2023. Disponível em: [https://cetic.br/media/analises/tic\\_domicilios\\_2023\\_coletiva\\_imprensa.pdf](https://cetic.br/media/analises/tic_domicilios_2023_coletiva_imprensa.pdf). Acesso em: 02 fev. 2024.

<sup>227</sup> “Processo” aqui entendido como todo o ciclo das políticas públicas.

<sup>228</sup> Logo, as novas tecnologias podem ser usadas para “fomentar e simplificar as iniciativas de dados abertos e de transparência ativa, por meio da qual é efetuada a ‘divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações’, conforme previsto no art. 3º, II, da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.” CARVALHO, Lucas Borges de. Governo digital e direito administrativo: entre a burocracia, a confiança e a inovação. **Revista de 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 jan. 2024.

ser incorporadas pelo sistema<sup>229</sup>. Ou seja, formular uma política pública é um processo político que alberga decisões, e a participação cidadã - potencializada pelas NTICs e pelo Governo Digital - tem a capacidade de aprimorar a atuação democrática dos cidadãos/cidadãs<sup>230</sup>.

#### 4.1 O PROCESSO DECISÓRIO PARA A FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO CONTEXTO DIGITAL

A formulação das políticas públicas é um procedimento que traduz a visão política e técnica sobre determinado problema<sup>231</sup>. Assim, faz-se necessário tornar mais criativo e flexível o processo de formulação, focando em procedimentos cada vez mais digitais e levando em conta que: 1) a humanidade está cada vez mais conectada, interdependente e complexa, de modo que os formuladores precisam se adaptar a essa nova realidade; 2) a sociedade, cada vez mais em rede, busca serviços ofertados por meio das redes e; 3) a Administração Pública federal precisa responder a essas mudanças e se adaptar a esse novo cenário.

Nesse contexto, o Governo Digital pode auxiliar sobremaneira a formulação de políticas públicas, e um dos aspectos mais importantes a se destacar é que as NTICs têm o potencial de ampliar o controle sobre as ações governamentais, aumentando a transparência e contribuindo para a celeridade de procedimentos lentos e ineficazes. Assim, “na medida em que a transparência das decisões e dos atos dos

---

<sup>229</sup> “Uma política pública deve indicar tanto seus autores quanto seus destinatários; contempla os interesses da coletividade e também é expressão de um processo público, no sentido de participação de todos os interessados, diretos e indiretos, para a manifestação clara e transparente das posições em jogo.” ALONSO, Luiza Beth Nunes; FERNEDA, Edilson; BRAGA, Lamartine Vieira. Governo eletrônico e políticas públicas: análise sobre o uso da certificação digital no Brasil. **Informação & Sociedade**. João Pessoa, v. 21, n. 2, p. 13-24, maio 2011. Disponível em: [https://wiki.thema.inf.br/wiki/upload/2011/10/Certificado\\_Digital-03084917.pdf](https://wiki.thema.inf.br/wiki/upload/2011/10/Certificado_Digital-03084917.pdf). Acesso em: 04 fev. 2024.

<sup>230</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva: 2002.

<sup>231</sup> “O ciclo de políticas públicas se inicia com a identificação dos problemas... ou seja, o conjunto de assuntos sobre os quais o governo e os atores ligados a ele concentram sua atenção em determinado momento.” IASULAITIS, Sylvia; NEBOT, Carmen Pineda; SILVA, Elielson Carneiro da; SAMPAIO, Rafael Cardoso. Interatividade e ciclo de políticas públicas no Orçamento Participativo Digital: uma análise internacional. **Revista de Administração Pública**. São Paulo, v. 53, n. 6, p. 1091-1115, 2019, p. 1097. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/d7dMfw6HkYPQTcDNDbGDLxz/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 06 fev. 2024.

gestores públicos alcançarem o nível que as modernas NTICs lhe possibilitam, o processo político poderá tornar-se mais interativo com a sociedade”<sup>232</sup>.

O modelo de Governo Digital é ordenado em torno de três alicerces, sendo estes os princípios da inovação, da confiança e da transparência<sup>233</sup>. Eles condensam as principais finalidades desse modelo, “conferindo uma orientação para a formulação e a avaliação de políticas públicas, bem como para a análise jurídica das ações implementadas”<sup>234</sup>. Portanto, o acesso à informação (através da transparência), a melhoria das políticas (por meio da inovação) e a participação social (pela confiança), constituem eixos centrais no arquétipo do Governo Digital para formulação de políticas públicas.

Para o atingimento dessas finalidades, é preciso superar a burocracia com a adoção da interatividade e comunicação que as novas tecnologias proporcionam, para que se evite o “descompasso existente entre as expectativas digitais dos cidadãos - acostumados a utilizar essas mesmas tecnologias em seu cotidiano - e serviços públicos analógicos, ineficientes e pouco responsivos às demandas sociais”<sup>235</sup>.

A Administração Pública federal precisa focar na formulação de políticas públicas inseridas em um ambiente digital, priorizando o cidadão/cidadã e suas demandas sociais. Desse modo, o Governo Digital potencializa a formulação de políticas públicas, posto que aperfeiçoa e confere rapidez à disseminação de informações para a tomada de decisão; confere transparência para a prestação de contas à sociedade; e integra os entes da Administração Pública federal - promovendo

---

<sup>232</sup> ZUGMAN, Fábio. **Governo eletrônico**: saiba tudo sobre essa revolução. São Paulo: Livro Pronto, 2006.

<sup>233</sup> “O *princípio da transparência* demanda a utilização das novas tecnologias com o intuito de ampliar o acesso às informações públicas e simplificar os mecanismos de prestação de contas e de interação entre a administração pública e a sociedade. O *princípio da inovação* exige o permanente questionamento das práticas em vigor e a abertura para a experimentação no âmbito da administração pública. Finalmente, o governo digital permite a utilização das novas tecnologias com a finalidade de instituir *novos modos de produção da confiança*, baseados na arquitetura disponibilizada por essas mesmas tecnologias.” CARVALHO, Lucas Borges de. Governo digital e direito administrativo: entre a burocracia, a confiança e a inovação. **Revista de 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 jan. 2024.

<sup>234</sup> CARVALHO, Lucas Borges de. Governo digital e direito administrativo: entre a burocracia, a confiança e a inovação. **Revista de Direito Administrativo**. Rio de Janeiro, v. 279, n. 3, p. 115-148, set./dez. 2020, p. 126. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rda/article/view/82959>. Acesso em: 20 jan. 2024.

<sup>235</sup> CARVALHO, Lucas Borges de. Governo digital e direito administrativo: entre a burocracia, a confiança e a inovação. **Revista de 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 jan. 2024.

maior celeridade na troca de informações. Aprimora-se, dessa forma, a Administração Pública e o processo de construção da política pública.

O modelo governamental brasileiro incorporou as potencialidades oferecidas pelas NTICs, incrementando a participação popular, de modo a ampliar e modernizar os canais participativos para a construção das políticas públicas<sup>236</sup>. Nesse âmbito, o Governo Federal instituiu - através do portal Gov.br - por meio da plataforma “Comunicações e Transparência Pública” - o programa “Participa Mais Brasil” que permite a participação social na formulação de políticas públicas<sup>237</sup>.

Nesse sentido, outro exemplo concreto é o Orçamento Participativo Digital - OPD, que prevê para o ano de 2025 a Lei Orçamentária Anual criada com a participação social - presencial e digital. É um movimento voltado para o processo de formulação de políticas públicas, envolvendo os movimentos sociais e a sociedade civil<sup>238</sup>. A composição institucional do Orçamento Participativo Digital inclui como escopo: 1) inserir segmentos pouco participativos; 2) diminuir os custos da participação política e; 3) aumentar o acesso da sociedade a informações e a tomada de decisão<sup>239</sup>.

---

<sup>236</sup> “Contemporaneamente, tem-se verificado a apropriação de tecnologias de informação e comunicação (TIC) por iniciativas que têm como meta a participação cidadã, promovendo a diversificação e a modernização dos canais participativos.” IASULAITIS, Sylvia; NEBOT, Carmen Pineda; SILVA, Elielson Carneiro da; SAMPAIO, Rafael Cardoso. Interatividade e ciclo de políticas públicas no Orçamento Participativo Digital: uma análise internacional. **Revista de Administração Pública**. São Paulo, v. 53, n. 6, p. 1091-1115, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/d7dMfw6HkYPQTcDNDbGDLxz/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 06 fev. 2024.

<sup>237</sup> O programa Participa Mais Brasil “disponibiliza uma plataforma de participação social para o cidadão consultar os documentos que estão disponíveis e colaborar registrando a sua opinião. Todos os órgãos e entidades federais podem disponibilizar documentos na plataforma e submetê-los à consulta pública. A plataforma permite o levantamento estatístico do perfil das pessoas que contribuíram com a consulta.” BRASIL. Serviços e Informações do Brasil. **Participa Mais Brasil**. Brasília, [s.d.]. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/servicos/participar-na-formulacao-implementacao-monitoramento-e-avaliacao-das-politicas-publicas>. Acesso em: 06 fev. 2024.

<sup>238</sup> O governo federal está construindo um modelo de orçamento participativo que adotará em 2024 para elaborar o orçamento de 2025 e tem por objetivo colocar o pobre no orçamento, considerando a centralidade da redução da pobreza. Ou seja, o processo de formulação de políticas públicas abrangendo toda a sociedade que poderá influenciar também a tomada de decisão. BRASIL. Secretaria Geral da Presidência da República. **Experiências municipais, estaduais e internacionais colaboram para modelo de orçamento participativo do Brasil**. Secretaria Nacional de Participação Social promove seminários para troca de experiências. Brasília, 31 out. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/noticias/2023/outubro/experiencias-municipais-estaduais-e-internacionais-colaboram-para-modelo-de-orcamento-participativo-do-brasil>. Acesso em: 06 fev. 2024.

<sup>239</sup> COLEMAN, Stephen; Sampaio, Rafael Cardoso. Sustaining a democratic innovation: a study of three e-participatory budgets in Belo Horizonte. **Information, Communication & Society**. [S.l.], v. 20, n. 5, p. 754-769, 2016. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/304812179\\_Sustaining\\_a\\_democratic\\_innovation\\_a\\_study\\_of\\_three\\_e-participatory\\_budgets\\_in\\_Belo\\_Horizonte](https://www.researchgate.net/publication/304812179_Sustaining_a_democratic_innovation_a_study_of_three_e-participatory_budgets_in_Belo_Horizonte). Acesso em: 18 dez. 2023.

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb<sup>240</sup>, aprovado em 2006 (inserido no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias) e regulamentado de forma permanente em 2020 (introduzido na Constituição Federal), é um exemplo de como a sociedade pode influenciar a tomada de decisão dos gestores através da formulação de políticas públicas. Com uma mobilização social que ocorreu em todo o país, foram criados comitês regionais de campanha que se articularam junto aos sindicatos, entidades da sociedade civil, movimentos sociais, comunidades escolares e universidades para influir os formuladores e gestores.

Essa ação foi chamada de Campanha Nacional pelo Direito à Educação e se constituiu como um agente coletivo, formando uma rede aberta e diversificada por todo o país. A Campanha logrou êxito pela capilaridade através das redes, permitindo a participação efetiva dos atores interessados na temática, para que influenciassem na formulação da política pública educacional e no processo decisório, superando as assimetrias existentes e “equalizando” a pressão dos grupos hegemônicos, antagônicos ao investimento massivo do Governo Federal na educação pública<sup>241</sup>.

Aqui é necessário pontuar como as tecnologias, no ambiente do Governo Digital, auxiliaram nesse procedimento, permitindo uma interatividade entre todos os atores do processo de formulação dessa política pública tão importante. A sociedade civil organizada atuou ativamente em rede para negociar e alcançar posições consensuais com os parlamentares, bem como para influenciar a tomada de decisão, de forma articulada. Para isso, mediou diálogos com governadores, prefeitos e outros atores envolvidos no processo<sup>242</sup>.

---

<sup>240</sup> O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) foi regulamentado através da Lei nº 14.113, de 25 de dezembro de 2020, e é o principal instrumento de financiamento da educação básica pública no país, responsável por, aproximadamente, 60% das receitas vinculadas à educação no âmbito dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. BRASIL. Ministério da Educação. Serviços e Informações do Brasil. **Sancionada a regulamentação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica**. Brasília, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/educacao-e-pesquisa/2020/12/sancionada-a-regulamentacao-do-fundo-de-manutencao-e-desenvolvimento-da-educacao-basica>. Acesso em: 07 fev. 2024.

<sup>241</sup> GUERRA, Luiz Antonio. Participação popular na formulação de políticas educacionais: a campanha e o novo FUNDEB. **Educação & Sociedade**. Campinas, v. 44, p. 1-15, 2023. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/6YG5ykxVFPjWfLRgQBvKLND/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 07 fev. 2024.

<sup>242</sup> “A título de exemplo da incidência e da colaboração da Campanha nos trabalhos legislativos, podemos citar a nota técnica ‘Novo Fundeb: em nome de um consenso que promova o direito à educação’, produzida pela Campanha e divulgada à sociedade e parlamentares em junho de 2019.” GUERRA, Luiz Antonio. Participação popular na formulação de políticas educacionais: a campanha e o novo FUNDEB. **Educação & Sociedade**. Campinas, v. 44, p. 1-15, 2023. Disponível em:

Como se percebe, a formulação de políticas públicas no ambiente digital pode assegurar a participação de todos aqueles que desejem se envolver no debate em torno das proposições, mobilizando a sociedade e permitindo que possam votar e influir na tomada de decisão através das plataformas digitais, presencialmente ou mesmo por *WhatsApp*. Assim, o ambiente digital reduz as despesas; a sociedade participa de acordo com seu interesse; os resultados - através da interoperabilidade e interatividade<sup>243</sup> - são usados pelos gestores; e a exibição dos dados se dá de forma transparente e acessível<sup>244</sup>.

É preciso pontuar que a interatividade na formulação de políticas públicas constitui elemento essencial, em razão de marcar o diálogo e a comunicação, de modo a permitir que a sociedade possa influenciar o processo de tomada de decisão<sup>245</sup> na propositura da solução para o problema político. A interatividade é um recurso primordial para construção de políticas públicas em plataformas participativas digitais, uma vez que potencializa a atuação democrática, corroborando, assim, para materialização dos ditames sociais insculpidos na Constituição Federal de 1988.

O auxílio das redes e a interatividade são essenciais nesse processo de formulação de políticas públicas no âmbito do Governo Digital, uma vez que as audiências públicas e conselhos realizados de modo presencial tendem a se distanciar do processo de tomada de decisão por não permitirem uma interação tão constante e forte como a que ocorre por meio das redes, que permitem aos interessados – de

---

<https://www.scielo.br/j/es/a/6YG5ykvVFpJWfLRgQBvKLND/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 07 fev. 2024.

<sup>243</sup> “A internet, tal como a conhecemos atualmente, possui recursos técnicos que potencialmente possibilitam a ampliação dos canais de participação e a modificação estrutural das formas de interação social. A interatividade é a característica mais enfatizada da Web 2.0, também denominada Web Social.” IASULAITIS, Sylvia; NEBOT, Carmen Pineda; SILVA, Elielson Carneiro da; SAMPAIO, Rafael Cardoso. Interatividade e ciclo de políticas públicas no Orçamento Participativo Digital: uma análise internacional. **Revista de Administração Pública**. São Paulo, v. 53, n. 6, p. 1091-1115, 2019, p. 1093. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/d7dMfw6HkYPQTcDNDbGDLxz/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 06 fev. 2024.

<sup>244</sup> LUEHRS, Rolf; HEAVEN, John. The future of participatory budgeting: political participation and practicable policy. *In*: DELWICHE, Aaron; HENDERSON, Jennifer Jacobs. **The participatory cultures handbook**. London, England: Routledge, 2013. p. 153-162.

<sup>245</sup> Na formulação de políticas públicas, o processo decisório é a oportunidade em que os cidadãos/cidadãs podem se tornar “atores aptos a influenciar as decisões sobre as alternativas para a formulação das políticas, participando ativamente do processo de confluência entre os fluxos de questões e problemas, de políticas e de soluções.” IASULAITIS, Sylvia; NEBOT, Carmen Pineda; SILVA, Elielson Carneiro da; SAMPAIO, Rafael Cardoso. Interatividade e ciclo de políticas públicas no Orçamento Participativo Digital: uma análise internacional. **Revista de Administração Pública**. São Paulo, v. 53, n. 6, p. 1091-1115, 2019, p. 1097. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/d7dMfw6HkYPQTcDNDbGDLxz/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 06 fev. 2024.

qualquer lugar do país com acesso à internet - participar e influenciar na tomada de decisão; assim, as deliberações muito dificilmente se veem cumpridas. As redes, por outro lado, transformam esse panorama, conferindo celeridade, maior capacidade de influenciar no processo decisório, além de promover maior protagonismo a sociedade. Ou seja, a política pública formulada de maneira mais participativa também agrega maior quantidade e qualidade de informações disponíveis para a tomada de decisões adequada, de modo que a “participação também traz a possibilidade de consolidação do senso de pertencimento e responsabilidade coletiva”<sup>246</sup>.

A formulação de políticas públicas, no âmbito do Governo Digital, abrange a possibilidade de os cidadãos/cidadãs apontarem soluções para o problema posto - votando e debatendo as proposições por meio de plataformas digitais. A sociedade, ao participar do processo de formulação das políticas públicas de maneira ativa e dinâmica com o uso das redes - o portal Gov.br, as redes sociais e outros aplicativos, por exemplo, - inserem-se como atores no debate político, sendo protagonistas ativos da cidadania.

Não se está a dizer que o Governo Digital condicione amplas transformações na maneira de formular uma política pública, uma vez que questões de ordem prática influem no processo - a desigualdade no acesso à internet, o conjunto de conhecimentos para manuseio das tecnologias, entre outros - de maneira que o uso das NTICs não é determinável. A tecnologia é a matriz que potencializa a mudança<sup>247</sup>, e se insere em contextos sociais - mormente ao se considerar a enorme desigualdade que assola o Brasil e o acesso desigual à internet. Assim, “os recursos tecnológicos, por si, não podem frustrar nem realizar promessas de efeitos políticos, visto que são instrumentos à disposição de agentes sociais”<sup>248</sup>.

---

<sup>246</sup> SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013, p. 142-143

<sup>247</sup> “A internet, seus aparatos, sistemas e agentes tanto podem servir à democracia quanto ao seu contrário; ao mesmo tempo que seu uso pode potencializar a liberdade e a participação cidadã, ‘pode servir para reforçar o Leviatã’.” VERA, Fernando Harto de. Tipologías y modelos de democracia electrónica. **IDP**. Revista de Internet, Derecho y Política. Catalunya, n. 2, 2006. Disponível em: <https://produccioncientifica.ucm.es/documentos/5d3999d62999520684455a04>. Acesso em: 25 jan. 2024.

<sup>248</sup> IASULAITIS, Sylvia; NEBOT, Carmen Pineda; SILVA, Elielson Carneiro da; SAMPAIO, Rafael Cardoso. Interatividade e ciclo de políticas públicas no Orçamento Participativo Digital: uma análise internacional. **Revista de Administração Pública**. São Paulo, v. 53, n. 6, p. 1091-1115, 2019, p. 1092. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/d7dMfw6HkYPQTcDNDbGDLxz/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 06 fev. 2024.

O ambiente digital - as redes sociais e a internet - deu voz e posição a uma sociedade que antes detinha reduzida possibilidade de participar tão ativamente do processo em torno das políticas públicas. A função ativa das pessoas nas redes sociais estimula uma transformação por parte do governo brasileiro: não lhe cabe mais somente o papel de definir previamente a solução para a problemática envolvendo a política pública, mas de envolver a sociedade, permitindo que ela seja ouvida e levando em conta as suas ponderações.

No entanto, é preciso pontuar sobre os riscos, ameaças e perigos<sup>249</sup> da utilização desses ferramentas digitais - *Facebook, WhatsApp, X (Twitter), Instagram, TikTok, Telegram (as Big Techs)* - hoje a disposição da sociedade, como meios adequados para consecução e debate de políticas públicas. Elementos como o efeito manada, o discurso de ódio, as informações falsas, o extremismo, precisam ser sopesados quando do uso das tecnologias pelo Estado. A este cabe - nesse ambiente em rede - conceber um conjunto normativo a fim de conter os extremos e propiciar um ecossistema respeitável de debates.

Não se pode olvidar - também - que a internet e seus recursos tecnológicos permitiram que uma gama maior de pessoas pudessem ser ouvidas, não obstante propiciou que parcela da sociedade se sentisse confortável a ultrapassar limites de sociabilidade e respeitabilidade. Nesse contexto é imperativo ao Estado construir meios para contenção de eventuais ilegalidades.

Ademais, ao se falar em políticas públicas e no debate no meio digital é imperioso destacar que as próprias redes sociais tem interesses e predileções e podem - porventura - ampliar ou diminuir o alcance de temas debatidos por meio delas através dos algoritmos. Portanto é ao Estado - como regulador mor e pacificador da vida social - que cabe estabelecer os limites (por meio da normatização) e através da educação proporcionar a população meios críticos para que esta possa se proteger.

É a influência do aparato tecnológico que provoca os governos a uma nova organização, transformando o procedimento de formulação das políticas públicas e permitindo a construção de uma sociedade mais participativa, democrática e comprometida com as causas sociais. São maneiras novas de exercer a política e “pessoas de segmentos sociais que nunca tiveram voz, agora têm a possibilidade de

---

<sup>249</sup> Não é o cerne desta Dissertação o debate acerca dos riscos da não regulação das redes. Portanto, pontua-se - de maneira breve - no corpo do texto alguns apontamentos/saídas para essa problemática.

também produzir conteúdos políticos, ao invés de apenas recebê-los de cima para baixo (*top-down*)<sup>250</sup>.

É preciso superar a dicotomia Estado-sociedade e, através das redes e do auxílio do Governo Digital, reduzir a distância entre os interesses da população e dos atores governamentais na formulação de políticas públicas. A sociedade não deve ser mais vista como sujeito passivo do jogo político, mas efetivamente como “jogadora”, capaz de influenciar as alternativas e o processo decisório<sup>251</sup>.

Formular uma política pública é se preparar para a decisão política: é a fase em que se analisa o problema e se debatem as alternativas viáveis para sua solução; além disso, é a ocasião em que se analisam os custos e os efeitos que decorrerão de cada alternativa, para, então, fixar as prioridades. Formular uma política, portanto, envolve não somente fatores técnicos, mas, sobretudo, o aspecto político, as convicções e ideologias dos atores políticos - o que evidencia uma sociedade plural, resultado da confluência de uma multiplicidade de interesses em jogo, mas que tem por resultado uma enorme assimetria.

Ao Estado brasileiro é fundamental estimular e promover a democratização do acesso à internet, aos aparatos tecnológicos e ao conjunto de conhecimentos para sua utilização, com o fito de aumentar a influência da sociedade na formulação de políticas públicas, no debate em torno das alternativas ao problema, para que possa influir na tomada de decisão do gestor<sup>252</sup>. Portanto, “é ao constitucionalismo que se deve recorrer, para a reforma das tarefas do Estado, mas também para a realização destas por outras entidades que lhe sendo externas, tenham a sua representação”<sup>253</sup>.

A democracia deve ir além do mero sistema representativo, a fim de efetivar e expandir os direitos sociais, para que “avancemos no caráter substancial da

---

<sup>250</sup> IASULAITIS, Sylvia; NEBOT, Carmen Pineda; SILVA, Elielson Carneiro da; SAMPAIO, Rafael Cardoso. Interatividade e ciclo de políticas públicas no Orçamento Participativo Digital: uma análise internacional. **Revista de Administração Pública**. São Paulo, v. 53, n. 6, p. 1091-1115, 2019, p. 1093. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/d7dMfw6HkYPQTcDNDbGDLxz/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 06 fev. 2024.

<sup>251</sup> GUERRA, Luiz Antonio. Participação popular na formulação de políticas educacionais: a campanha e o novo FUNDEB. **Educação & Sociedade**. Campinas, v. 44, p. 1-15, 2023. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/6YG5ykxVFPjWfLRgQBvKLND/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 07 fev. 2024.

<sup>252</sup> “... a globalização do acesso à informação, emissão de opinião e participação na esfera pública que, como defendemos é agora digital, acrescenta problemas ao já confuso processo de globalização, demonstrando que a tarefa do Estado, deixou de ser necessária para aquela que por este seja realizável”. SOUSA, Simão Mendes de. **Constitucionalismo Digital**: uma introdução. Coimbra: Almedina, 2022, p. 100.

<sup>253</sup> SOUSA, Simão Mendes de. **Constitucionalismo Digital**: uma introdução. Coimbra: Almedina, 2022, p. 100.

democracia brasileira, aproximando da arena decisória aqueles segmentos da população que serão mais afetados pelas políticas sociais em discussão”<sup>254</sup>. A política não pode “arrefecer” a participação da sociedade no debate em torno da formulação, mas instigá-la, de modo a dar legitimidade democrática a esse processo<sup>255</sup>.

## 4.2 LABORATÓRIOS DE INOVAÇÃO: A INTEROPERABILIDADE E O APOIO A POLÍTICAS PÚBLICAS ORIENTADAS POR DADOS

### 4.2.1 Laboratórios de Inovação

Os Laboratórios de Inovação<sup>256</sup> - regulamentados através da Lei n. 14.129/2021, são estruturas que visam fomentar métodos e soluções inovadoras e modernas para a gestão pública e podem ser usados como instrumentos para conferir agilidade à formulação de políticas públicas e ao agir interoperável do Estado<sup>257</sup>.

No quadro abaixo foram destacados os Laboratórios de Inovação no setor público, seus instrumentos, características, atribuições e atores<sup>258</sup>:

<sup>254</sup> GUERRA, Luiz Antonio. Participação popular na formulação de políticas educacionais: a campanha e o novo FUNDEB. **Educação & Sociedade**. Campinas, v. 44, p. 1-15, 2023, p. 13. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/6YG5ykxVFpJWfLRgQBvKLND/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 07 fev. 2024.

<sup>255</sup> Coleman, S. (2017). *Can the internet strengthen democracy?* Cambridge, England: Polity Press.

<sup>256</sup> “Os times de inovação - geralmente chamados de laboratórios, fundos ou unidades de inovação - são variados em tamanhos, utilizam uma variedade de técnicas, são equipados com recursos diferentes e tentam enfrentar questões e desafios diferentes. O que une equipes e laboratórios de inovação - e diferencia de outras organizações ou equipes bem administradas - é que todos estão adotando métodos experimentais para lidar com questões sociais e públicas.” (tradução livre). Puttick, R. *Innovation teams and labs: a practice guide*. London: **National Endowment for Science, Technology and the Arts-Nesta**, 2014. p. 6.

<sup>257</sup> Art. 44. Os entes públicos poderão instituir laboratórios de inovação, abertos à participação e à colaboração da sociedade para o desenvolvimento e a experimentação de conceitos, de ferramentas e de métodos inovadores para a gestão pública, a prestação de serviços públicos, o tratamento de dados produzidos pelo poder público e a participação do cidadão no controle da administração pública. Art. 45. Os laboratórios de inovação terão como diretrizes: III - uso de práticas de desenvolvimento e prototipação de softwares e de métodos ágeis para formulação e implementação de políticas públicas. BRASIL. **Lei n. 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. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.129-de-29-de-marco-de-2021-311282132>. Acesso em: 01 jan. 2024.

<sup>258</sup> Quadro retirado de: EMMENDOERFER, Magnus Luiz; OLAVO, Antônio Vagner Almeida; SILVA JUNIOR, Alessandro Carlos da; CARVALHO JUNIOR, José Roberto Abreu de; SANO, Hironobu. Laboratórios de Inovação: discussões sobre a sua institucionalização em organizações públicas no Brasil. In: ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 7., 2020, Brasília. **Anais [...]**. Brasília: Sociedade Brasileira de Administração Pública, 2020. p. 1-15. Disponível em: <https://ebap.online/ebap/index.php/VII/viiepap/paper/viewFile/1084/371>. Acesso em: 19 jan. 2024.

Quadro 3 – Características dos Laboratórios de Inovação.

	Laboratórios de inovação governamental (LIG)	Laboratórios de inovação do setor público (LISP)	Laboratórios de inovação pública e social (Psilabs)	Laboratórios de inovação social (SI-Labs)
Instrumentos de autorização	Atos, resoluções, portarias e atas de reunião		Convênios ou contratos públicos Parcerias Público-Privadas (PPPs)	
Origem do financiamento	Público		Público e/ou Privado	
Foco de atuação	Inovação Organizacional		Inovação Social	
Atribuições	Planejamento, execução e avaliação	Planejamento e execução	Planejamento, teste e execução	
Produtos	Pesquisa; Formação de Rede; Assessoria; Capacitação; Designs; Avaliação de projetos e programas	Treinamento e desenvolvimento para disseminar a cultura empreendedora; Melhorias no processo de atendimento ao cidadão	P&D para os problemas públicos e sociais; Design para políticas; Experimento de técnicas de inovações	Elaboração de projetos para demandas da sociedade (educação, saúde, cultura, mobilidade urbana, emprego e renda)
Composição de participantes	Membros predominantemente da organização onde o <i>i-Lab</i> foi introduzido	Pode contemplar membros de outras organizações públicas	Presença de membros das organizações públicas e privadas	Membros predominantemente da comunidade e de organizações privadas parceiras

Fonte: o autor, 2024.

Os Laboratórios de Inovação, mormente os LIG, *Psilabs* e *SI-Labs* são locais onde o governo e instituições parceiras experenciam alternativas para resolução de problemas públicos, passando pela elaboração e pela proposição de sugestões de políticas públicas para problemas sociais. Para isso, utilizam espaços híbridos, com foco na formação em rede e troca de dados<sup>259</sup>.

<sup>259</sup> EMMENDOERFER, Magnus Luiz; OLAVO, Antônio Vagner Almeida; SILVA JUNIOR, Alessandro Carlos da; CARVALHO JUNIOR, José Roberto Abreu de; SANO, Hironobu. Laboratórios de Inovação: discussões sobre a sua institucionalização em organizações públicas no Brasil. In: ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 7., 2020, Brasília. **Anais** [...]. Brasília: Sociedade

Inseridos no ambiente público, os Laboratórios de Inovação adotam procedimentos experimentais para enfrentarem questões sociais e problemas públicos, eles surgem - também - com o fito de potencializar a capacidade inovativa do Estado. Esse é, portanto, o diferencial dos Laboratórios de Inovação: a capacidade de experimentação com a união e o debate de atores diversos em vistas a superação da problemática pública.

A importância dos Laboratórios de Inovação também reside no fato deles - por meio da experimentação, gestão, utilização de dados e cocriação - serem capazes de potencializar a modernização e inovação da Administração Pública, mormente por se caracterizarem como sítios dinâmicos que estimulam a criatividade e o projeto de políticas públicas<sup>260</sup>.

É preciso ressaltar que a inovação protagonizada pelo Estado<sup>261</sup> necessita avocar responsabilidades que não são suportadas pelo setor privado, questões cruciais e sensíveis como o terrorismo, segurança nacional, investimento em ciência e tecnologia, entre outros, demandam riscos que apenas o Estado é capaz de suportar<sup>262</sup>.

Para tanto, destaca-se que ao Estado cabe arcar com os riscos - uma vez que estes não podem ser inteiramente anulados. É necessário, portanto, haver uma coordenação de riscos entre os entes que compõe a Administração Pública, bem como níveis de transparência, gestão e proteção dos dados, prestação de contas, auditorias, entre outros, para que não haja o perigo da tomada de decisão engessada, mas que ocorra a experimentação - objetivo principal dos Laboratórios de Inovação - seja exitosa ou não.

Os Laboratórios de Inovação na seara pública estão correlacionados às iniciativas e agendas de governo aberto para promoção da transparência e prestação

---

Brasileira de Administração Pública, 2020. p. 1-15. Disponível em: <https://ebap.online/ebap/index.php/VII/viiebap/paper/viewFile/1084/371>. Acesso em: 19 jan. 2024.

<sup>260</sup> DE OLIVEIRA, Leilane Daisy Almeida; SOUSA, Jonilto Costa. Características dos laboratórios de inovação no setor público a nível nacional: uma revisão da literatura. **Revista do Serviço Público**, v. 73, n. 2, p. 339-358, 2022. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/5113/4484>. Acesso em: 19 jan. 2024.

<sup>261</sup> Sobre o tema, ver: CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva y SOUSA, Thanderson Pereira de. Direito Administrativo da inovação e experimentalismo: o agir ousado entre riscos, controles e colaboratividade. **Seqüência** – Estudos Jurídicos e Políticos, Florianópolis, v. 43, n. 91, p. 1-50, 2022. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/86609/51937>. Acesso em: 18 jan. 2024.

<sup>262</sup> O alcance semântico de “suportar” vai além do poder de investimento, alcançando a capacidade do Estado ser o principal responsável pelo pacto social.

de contas através das novas tecnologias e compartilhamento de dados<sup>263</sup>. Outro fator preponderante para difusão dos Laboratórios de Inovação no setor público diz respeito a experiência do usuário e o crescimento e uso das NTICs. Os Laboratórios de Inovação, portanto, como instrumentos para experimentação são essenciais para o delineamento e entrega das políticas públicas.

Um exemplo prático no âmbito federal é o Laboratório de Inovação em Educação - LABIN, instituído por meio da Portaria n. 619/2018, vinculado à Assessoria de Gestão Estratégica - AGEST. Atualmente, o Laboratório está regulamentado por meio da Portaria n. 299/2020. Seu principal objetivo é fomentar a inovação para proporcionar um ambiente de novas empreitadas para a gestão pública, aumento da eficiência e legitimidade de processos e políticas públicas. Seu objetivo, princípios e visão estão expressos na imagem abaixo<sup>264</sup>:

Figura 4 – Missão, visão e valores do LABIN.



Fonte: Laboratório de Inovação em Educação.

Portanto, é atribuição do Estado, assumindo o seu lugar de protagonista no processo de formulação, “trabalhar com vários atores com intuito de produzir resultados com alto valor público, para além do papel precípua de exercer o poder e a autoridade legítima em benefício da coletividade”<sup>265</sup>. Os Laboratórios de Inovação,

<sup>263</sup> DE OLIVEIRA, Leilane Daisy Almeida; SOUSA, Jonilto Costa. Características dos laboratórios de inovação no setor público a nível nacional: uma revisão da literatura. **Revista do Serviço Público**, v. 73, n. 2, p. 339-358, 2022. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/5113/4484>. Acesso em: 19 jan. 2024.

<sup>264</sup> BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Laboratório de Inovação**. Brasília, 21 jun. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/estrategia-governanca/gestao-da-inovacao/arquivos-laboratorio-de-inovacao>. Acesso em: 11 fev. 2024.

<sup>265</sup> FERRAREZI, Elisabete; OLIVEIRA, Clarice Gomes de. Reflexões sobre a emergência da participação social na agenda das políticas públicas: Desafios à forma de organização burocrática do Estado. *In*: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 5., 2012, Brasília. **Anais [...]**. Brasília: CONSAD, 2012. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/737>. Acesso em: 11 fev. 2024.

nesse sentido, são instrumentos essenciais nesse processo, na medida em que são locais que experimentam alternativas para o problema público por meio de sugestões de diversos atores - membros de organizações públicas e privadas. É o Estado reduzindo a distância, por meio da inovação e das redes, entre a sociedade e o formulador da política pública, de modo a permitir uma maior influência daquela no processo decisório.

#### 4.2.2 Interoperabilidade e políticas públicas

A interoperabilidade é parte de um mecanismo que visa dar mais dinamicidade à Administração Pública e está associada, também, a outros aspectos, tais como a “abertura, transparência, participação e controle, para que se produza uma administração pública mais democrática e voltada ao atendimento dos objetivos constitucionais”<sup>266</sup>. É nesse contexto que orientar a construção de políticas públicas a partir de dados é essencial para conferir segurança, rapidez, celeridade, precisão, além de otimizar o agir administrativo.

A interoperabilidade pode ser entendida como a capacidade de interoperação entre duas ou mais entidades, sendo que estas entidades são definidas como “componentes de comunicação entre as partes e podem ser representadas por módulos de software, processos, sistemas, unidades de negócio e outros”<sup>267</sup>. A interoperabilidade é um modelo de utilização obrigatória para o Governo Federal e é importante na medida em que evita a duplicidade de informações e perda da integridade de serviços digitais<sup>268</sup>.

Aqui se evidenciam três dimensões da interoperabilidade: 1) a organizacional, que se refere à cooperação entre órgãos para troca de informações; 2) a semântica,

---

<sup>266</sup> TAVARES, André Afonso; BITENCOURT, Caroline Müller. Avaliação de políticas públicas e interoperabilidade na perspectiva da governança pública digital. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**. Curitiba, v. 13, n. 3, p. 687-723, set./dez. 2022. Disponível em: <https://periodicos.pucpr.br/direitoeconomico/article/view/30240>. Acesso em: 10 fev. 2024.

<sup>267</sup> Vernadat, citado por OLIVEIRA, Alberto Dumont Alves. **Um método para aplicação de diretrizes de interoperabilidade do padrão e-PING em portais governamentais de organizações públicas brasileiras**. 2017. Dissertação (Mestrado). Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2017. Disponível em: <https://repositorio.usp.br/item/002856199>. Acesso em: 14 fev. 2024.

<sup>268</sup> TAVARES, André Afonso; BITENCOURT, Caroline Müller. Avaliação de políticas públicas e interoperabilidade na perspectiva da governança pública digital. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**. Curitiba, v. 13, n. 3, p. 687-723, set./dez. 2022. Disponível em: <https://periodicos.pucpr.br/direitoeconomico/article/view/30240>. Acesso em: 10 fev. 2024.

que tem relação com a aptidão que dois ou mais sistemas tem de trabalhar em conjunto; e 3) a técnica, que versa sobre a utilização de padrões para, entre outros, troca e transporte de dados. Essas dimensões da interoperabilidade foram esquematizadas da seguinte forma<sup>269</sup>:

Figura 5 – Dimensões da interoperabilidade.



Fonte: Padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico.

A interoperabilidade permite uma maior troca de dados para formulação das políticas públicas, e o Governo Federal - como maior gestor de dados - pode prevenir se informando melhor e de forma mais rigorosa sobre as alternativas ao problema público. Isso porque a ciência que permite a análise dos dados modifica o paradigma de organização dos serviços administrativos e os fundamentos da decisão política, “informando-a mais rigorosamente sobre o passado e o futuro, permitindo prevenir doenças e minorar problemas como o desenvolvimento de longa duração”<sup>270</sup>.

Nesse sentido, o Governo Federal, através da Portaria n. 92/2014, atualizada pela Portaria n. 41/2019, instituiu a arquitetura de Padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico - ePING, a qual define um bloco básico de premissas, políticas e critérios técnicos que regulamentam a utilização das NTICs no Poder Executivo Federal, estabelecendo as condições de interação com os demais poderes e esferas

<sup>269</sup> BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico**. Guia de Interoperabilidade. Manual do Gestor. Brasília, 2012. [https://www.gov.br/governodigital/pt-br/governanca-de-dados/Guia\\_de\\_Interoperabilidade\\_Manual\\_do\\_Gestor\\_2012.pdf](https://www.gov.br/governodigital/pt-br/governanca-de-dados/Guia_de_Interoperabilidade_Manual_do_Gestor_2012.pdf). Acesso em: 25 nov. 2023.

<sup>270</sup> OLIVEIRA, Fernanda Paula; CAMPOS, Diogo Duarte de; MACHADO, Carla. **Uma Administração Pública Moderna e Mais Próxima do Cidadão**. Coimbra: Almedina, 2018.

de governo e com a sociedade em geral<sup>271</sup>, conforme exemplificado na figura abaixo<sup>272</sup>:

Figura 6 – E-PING Relacionamentos.



Fonte: Dias, 2008.

A Lei do Governo Digital, em seu art. 3º, define a interoperabilidade de sistemas como um princípio e diretriz a ser adotado em um modelo de Governo Digital e como primado para eficiência pública<sup>273</sup>. Em seu art. 39 institui o mecanismo de

<sup>271</sup> BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. Governança e Gestão de Dados. **Padrões de Interoperabilidade**. Interoperabilidade, Padrões de Interoperabilidade (ePING), integração. Brasília, 05 jul. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/governanca-de-dados/padroes-de-interoperabilidade#:~:text=A%20arquitetura%20de%20Padrões%20de,esferas%20de%20governo%20e%20com>. Acesso em: 10 fev. 2024.

<sup>272</sup> DIAS, Elliando. **e-Ping – Padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico**: Realizações e Futuro. [S.l.], 06 dez. 2008. Disponível em: <https://pt.slideshare.net/adorepump/eping-padres-de-interoperabilidade-de-governo-eletrnico-realizaes-e-futuro-presentation>. Acesso em: 20 jan. 2024.

<sup>273</sup> Art. 3º São princípios e diretrizes do Governo Digital e da eficiência pública: XIV - a interoperabilidade de sistemas e a promoção de dados abertos; XXIII - a implantação do governo como plataforma e a promoção do uso de dados, preferencialmente anonimizados, por pessoas físicas e jurídicas de diferentes setores da sociedade, resguardado o disposto nos arts. 7º e 11 da Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais), com vistas, especialmente, à formulação

interoperabilidade para aprimorar a gestão de políticas públicas, o que é essencial em todas as fases do ciclo, uma vez que permite aos órgãos e entidades que compõem o Governo Federal compartilhar dados e informações “em cada uma de suas esferas e setores de atuação e assim contribuir desde o planejamento até a avaliação da atividade governamental”<sup>274</sup>. A interoperabilidade na gestão de políticas públicas evita que a coleta de dados se repita, produzindo melhores trocas e conferindo rapidez e celeridade ao processo.

Nesse contexto é necessário destacar a Interface de Programa de Aplicativos, que é um instrumento que permite aos diferentes sistemas dos órgãos que compõem o Governo Federal o compartilhamento de informações e interação, o que no âmbito da formulação de políticas públicas é fundamental. A formulação é uma etapa do ciclo em que são debatidas as alternativas viáveis ao problema público, e a interação constante em plataformas digitais com trocas de dados é primordial para o alcance dos objetivos e influência da sociedade na tomada de decisão do gestor<sup>275</sup>.

#### 4.2.3 Formulação de políticas públicas orientadas por dados

Os dados auxiliam na definição do problema, na identificação da demanda pública de maneira célere e contínua, e as políticas públicas produzidas se ordenam mais acertadamente às necessidades sociais. Nesse contexto, as políticas públicas se mostram primordiais, de modo a auxiliar a atuação eficiente do Estado, e as NTICs ofertam “não só mecanismos facilitadores do acesso ao Estado, mas também dados

---

de políticas públicas, de pesquisas científicas, de geração de negócios e de controle social. BRASIL. **Lei n. 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. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.129-de-29-de-marco-de-2021-311282132>. Acesso em: 01 jan. 2024.

<sup>274</sup> TAVARES, André Afonso; BITENCOURT, Caroline Müller. Avaliação de políticas públicas e interoperabilidade na perspectiva da governança pública digital. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**. Curitiba, v. 13, n. 3, p. 687-723, set./dez. 2022. Disponível em: <https://periodicos.pucpr.br/direitoeconomico/article/view/30240>. Acesso em: 10 fev. 2024.

<sup>275</sup> “Por exemplo, em se tratando de acesso à informação pública, o uso de API permite que usuários obtenham dados provenientes de um determinado Ente Público sem precisar acessar diretamente um tradicional Portal de Transparência, exigido pela Lei de Acesso à Informação, mas podem utilizar programas que se conectam diretamente às máquinas desse Portal de Transparência e selecionar os dados desejados, a fim de realizar visualizações, análises ou compartilhamentos específicos.” TAVARES, André Afonso; BITENCOURT, Caroline Müller. Avaliação de políticas públicas e interoperabilidade na perspectiva da governança pública digital. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**. Curitiba, v. 13, n. 3, p. 687-723, set./dez. 2022. Disponível em: <https://periodicos.pucpr.br/direitoeconomico/article/view/30240>. Acesso em: 10 fev. 2024.

que contribuam à otimização das estratégias de enfrentamento de problemas públicos, mitigando o bloqueio onipresente da escassez de recursos”<sup>276</sup>. Os dados contribuem para ampliar a competência do Estado em identificar demandas sociais, de levantamento de hipóteses e microssimulações para “construir possíveis cenários e de estudos prévios de impactos possíveis. E isso resulta também na formação de governos que, ao fim, são mais democráticos”<sup>277</sup>.

Além disso, o amplo fluxo de dados tem o potencial de contribuir para incorporação da sociedade no processo de formulação da política pública, para influir na tomada de decisão do gestor, tornando mais robusta a participação e inclusão social no debate político - definição da agenda e das alternativas ao problema. Um exemplo prático - no âmbito municipal, mas que convém destacar para replicabilidade na esfera federal, são os dados do *Waze*<sup>278</sup> - enviados pelos usuários do aplicativo - que são usados pela Companhia de Engenharia de Tráfego - CET para aprimorar o fluxo de trânsito na cidade de São Paulo em tempo real<sup>279</sup>. São os dados dos usuários utilizados para estimular a participação social e colaborar na tomada de decisão no desenho da política pública.

Outro aspecto relevante é que os dados contribuem para conferir transparência, eficiência e avaliação no efeito gerado pelas políticas públicas, gerando

---

<sup>276</sup> VALLE, Vanice. Políticas públicas e inteligência artificial: uma relação delicada. **Consultor Jurídico**, 22 fev. 2024. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-fev-22/politicas-publicas-e-inteligencia-artificial-uma-relacao-delicada/>. Acesso em: 04 mar. 2024.

<sup>277</sup> CERDEIRA, Pablo; MENDONÇA, Marcus Mentzingen de; LAGOWSKA, Urszula Gabriela. **Políticas Públicas Orientadas por Dados**: os caminhos possíveis para governos locais. Banco Interamericano de Desenvolvimento. Setor de Mudança Climática e Desenvolvimento Sustentável. Divisão de Habitação e Desenvolvimento Urbano. Documento de Discussão n. IDB-DP-00704. [S.l.]: BID, out. 2020. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/c5394f43-e59b-40ac-a430-0026ba865ae8/content>. Acesso em: 18 fev. 2024.

<sup>278</sup> “Criado em 2008, o Waze atualmente tem mais de 65 milhões de usuários que se conectam à plataforma mensalmente. De início, a ideia era criar uma ferramenta que rodasse no celular e trouxesse informações sobre rotas para dizer quais caminhos são os mais eficientes. Dez anos depois, é possível dizer que o programa para smartphones mudou profundamente a maneira como nós encaramos o transporte individual. Os israelenses responsáveis pelo app foram espertos ao perceberem, antes de todo mundo, que estava em curso uma importante transformação no ambiente digital: saía de cena o computador, enquanto o celular ganhava protagonismo mundial. Alguns motivos influenciaram o casamento perfeito entre o Waze e o smartphone: o dispositivo tem conexão constante com a internet e conta com um GPS que detecta a localização em tempo real.” AGÊNCIA CNT TRANSPORTE ATUAL. **Como funciona o Waze, principal app de navegação por GPS**. Confederação Nacional do Transporte, 2018. Disponível em: <https://www.cnt.org.br/agencia-cnt/como-funciona-waze-principal-app-navegacao-gps>. Acesso em: 11 fev. 2024.

<sup>279</sup> CERDEIRA, Pablo; MENDONÇA, Marcus Mentzingen de; LAGOWSKA, Urszula Gabriela. **Políticas Públicas Orientadas por Dados**: os caminhos possíveis para governos locais. Banco Interamericano de Desenvolvimento. Setor de Mudança Climática e Desenvolvimento Sustentável. Divisão de Habitação e Desenvolvimento Urbano. Documento de Discussão n. IDB-DP-00704. [S.l.]: BID, out. 2020. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/c5394f43-e59b-40ac-a430-0026ba865ae8/content>. Acesso em: 18 fev. 2024.

como vantagem a predição no ajuste da política. Os dados têm o potencial de beneficiar a abertura e o controle social na construção da política. No entanto, o uso intenso de dados pelo Governo Federal deve ser orientado pela intimidade, segurança e autorização para utilização, sem que gere perdas para a sociedade.

Um dos grandes obstáculos à Administração Pública brasileira refere-se aos primados da transparência e eficiência, urge a necessidade de construção dos limites quanto a confidencialidade de informações sensíveis que estão na imensa base de dados a disposição do Estado, os perigos de vazamentos impõem um dever de cuidado maior por parte da Administração Pública<sup>280</sup>.

Quando se fala na base de dados do Estado tem-se um embate entre o direito a privacidade e o direito a intimidade: “de um lado, o direito constitucional à privacidade, que abrange a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem; de outro, o direito fundamental de acesso à informação”<sup>281</sup>, ordenado pela transparência da Administração Pública.

É inquestionável a globalização no uso dos dados, eles se tornaram - ante as NTICs - um instrumento valioso e uma nova forma de capital. A proporção e a velocidade com que são compartilhados também é uma característica da sociedade da informação e do conhecimento<sup>282</sup>. Os dados possuem alto valor agregado, uma vez que “no ciberespaço as relações de poder (colonialismo de dados) têm como produto principal os algoritmos gerados pelos rastros (dados) que os usuários deixam ao utilizar contas nas grandes empresas de tecnologia”<sup>283</sup>, e representam “blocos de

---

<sup>280</sup> GONÇALVES, Tânia Carolina Nunes Machado; VARELLA, Marcelo D. Os desafios da Administração Pública na disponibilização de dados sensíveis. **Revista Direito Gv**, [S.L.], v. 14, n. 2, p. 513-536, ago. 2018. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/2317-6172201821>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdgv/a/GCMwrvnHzP4mJD3xZKNsnTq/>. Acesso em: 10 fev. 2024.

<sup>281</sup> GONÇALVES, Tânia Carolina Nunes Machado; VARELLA, Marcelo D. Os desafios da Administração Pública na disponibilização de dados sensíveis. **Revista Direito Gv**, [S.L.], v. 14, n. 2, p. 513-536, ago. 2018. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/2317-6172201821>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdgv/a/GCMwrvnHzP4mJD3xZKNsnTq/>. Acesso em: 10 fev. 2024.

<sup>282</sup> MENDES, Cássia Isabel Costa; BERTIN, Patrícia Rocha Bello; COSTA, Maíra Murrieta. Programa de Governança em Privacidade e Proteção de Dados Pessoais na Administração Pública Federal. **Administração de Empresas em Revista**, Curitiba, v. 2, n. 32, p. 506-543, jun. 2023. Disponível em: <https://portaldeperiodicos.animaeducacao.com.br/index.php/admrevista/article/view/21963/15247>. Acesso em: 10 fev. 2024.

<sup>283</sup> DAMASCENO, Gabriel Pedro Moreira; RODRIGUES, Thalissa Guedes; RABELO, Gustavo de Azevedo. Uso de dados pessoais pelo Twitter. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Uberlândia**, [S.L.], v. 50, n. 1, p. 297-317, 12 dez. 2022. EDUFU - Editora da Universidade Federal de Uberlândia. <http://dx.doi.org/10.14393/ufadir-50.1.2022.67572.297-317>.

construção das comunicações, dos governos, mídias sociais, as nuvens e tecnologias como *blockchain*, internet das coisas e criptomoedas<sup>284</sup> (tradução livre).

No ano de 2022 foi lançado o *ChatGPT (Large Generative Artificial Intelligence Model)*, uma ferramenta/tecnologia que concebe textos acessando bancos de dados disponíveis na internet. Essa tecnologia mapeia os vastos bancos de dados da rede de computadores e utiliza-os auferindo lucro<sup>285</sup> - o colonialismo de dados<sup>286</sup>. Assim, é necessário ressaltar que “quem detém os dados, detém o poder”, portanto, impor limites é uma das alternativas e a regulamentação/normatização é o caminho.

É certo que os dados podem ser aplicados para o atendimento de anseios da população, no entanto, existem perigos - como o vazamento - que precisam ser mitigados pelo Estado. Um dos meios é o aumento da proteção, a regulamentação e uma normatização que propiciem um novo pacto social (contrato social), a fim de que possa haver um meio-termo, equacionando primados como a segurança e confiabilidade no uso dos dados, com o capital e seu valor agregado.

Assim, as tecnologias impõem ao Governo Federal uma ressignificação de modo que gestores, servidores públicos e a sociedade estejam envolvidas no processo de construção da política<sup>287</sup>. Desse modo, na medida em que as tecnologias são inseridas no processo de formulação, elas permitem que a sociedade, por meio das redes que encurtam a distância entre os formuladores e a população, influencie a própria construção da política pública<sup>288</sup>.

---

<sup>284</sup> MACFEELY, Steve; ME, Angela; FU, Haishan; VEERAPPAN, Malarvizhi; HERWARD, Mark; PASSARELLI, David; SCHÜÜR, Friederike. Towards an international data governance framework. **Statistical Journal Of The laos**, [S.L.], v. 38, n. 3, p. 703-710, 13 set. 2022. IOS Press. <http://dx.doi.org/10.3233/sji-220038>.

<sup>285</sup> “Nós somos as fontes do superávit crucial do capitalismo de vigilância: os objetos de uma operação de extração de matéria-prima tecnologicamente avançada e da qual é cada vez mais impossível escapar. Os verdadeiros clientes do capitalismo de vigilância são as empresas que negociam nos mercados de comportamento futuro”. ZUBOFF, Shoshana. **A Era do Capitalismo de Vigilância**. Tradução: George Schlesinger. INTRÍNSECA. 2021. E-book.

<sup>286</sup> “(...) colonialismo de dados é uma lógica que opera técnica, política e economicamente para a dominação por meio do uso de tecnologias que tornam nossas vivências extraíveis e exploráveis ao convertê-las em dados digitais qualificados, a fim de gerar lucros para companhias transnacionais”. FERREIRA, Sérgio Rodrigo da Silva. O que é (ou o que estamos chamando de) ‘Colonialismo de Dados’? **Paulus: Revista de Comunicação da FAPCOM**, [S.L.], v. 5, n. 10, p. 49-61, 23 dez. 2021. Pia Sociedade de Sao Paulo FAPCOM. <http://dx.doi.org/10.31657/rcp.v5i10.458>. Disponível em: <https://revista.fapcom.edu.br/index.php/revista-paulus/article/view/458/442>. Acesso em: 10 fev. 2024.

<sup>287</sup> “A efetivação de um programa político que busca ampliar a participação de atores sociais na definição da agenda política, criando ferramentas para exercer maior controle social sobre as ações estatais e desmonopolizando a definição e implementação das ações públicas.” PAULA, Ana Paula Paes de. **Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea**. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

<sup>288</sup> VELASCO, Simone Maria Vieira de; MOTTA, Rachel Oliveira Corrêa da; COSTA, Gleison Gomes da. Políticas públicas e laboratórios de inovação no setor público: contribuição para a administração

Essa multiplicidade de agentes na fase de formulação das políticas públicas possibilita o debate através de diversas perspectivas ideológicas e amplia as informações sobre as alternativas para resolução do problema público<sup>289</sup>. É nesse âmbito que a interoperabilidade e a interação - apoiadas em dados - auxiliam a participação da sociedade como protagonista na definição da agenda e no debate em torno das alternativas, retirando o “monopólio” do Estado e de atores políticos<sup>290</sup>, de modo a conferir um caráter participativo e democrático ao processo.

#### 4.3 UMA ANÁLISE DOS MECANISMOS DIGITAIS PARA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: CAMINHOS VIÁVEIS E ELEMENTOS DE INFLUÊNCIA

É certo que a revolução tecnológica altera profundamente as relações humanas, aí se inserindo o vínculo Estado-sociedade. Manuel Castells atesta essas mudanças e afirma que são fruto de “um conjunto de macroinvenções que preparou o terreno para o surgimento de microinvenções nos campos da agropecuária, indústria e tecnologia”<sup>291</sup>. Segundo Castells<sup>292</sup>, surge uma nova era para a humanidade, que tem origem nas transformações tecnológicas. É a partir dessas transformações geradas pelas NTICs que o Estado precisa se reorganizar continuamente, de modo a absorver em seus processos internos essas transformações.

É nesse sentido que se destaca a EGD, que busca nortear as ações dos órgãos do Governo Federal, visando a transformação do Estado para o digital. A EGD compreende seis eixos de atuação<sup>293</sup> e, para o presente trabalho, evidenciam-se dois: o Governo Integrado e Colaborativo e o Governo Transparente, Aberto e Participativo.

---

pública societal, o caso do GNOVA. *In*: ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 9., 2022, São Paulo. **Anais** [...]. São Paulo: Sociedade Brasileira de Administração Pública, 2022. p. 1-16. Disponível em: <https://sbap.org.br/ebap-2022/745.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2024.

<sup>289</sup> PIRES, Roberto Rocha Coelho; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba, v. 24, n. 58, p. 121-143, jun. 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/L3fXLK7DBfmxRf9jB6dmrSc/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 15 jan. 2024.

<sup>290</sup> “Atores políticos” aqui entendidos como os fatores reais de poder - a grande mídia, o capital financeiro, os industriais etc., definidos por Konrad Hesse.

<sup>291</sup> CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede: a era da informação: economia, sociedade e cultura**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

<sup>292</sup> CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede: volume I**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

<sup>293</sup> *O primeiro eixo é um governo eficiente e sustentável* que utiliza plataformas tecnológicas e serviços compartilhados nas atividades de governo. Busca otimizar processos, infraestrutura e as contratações de tecnologia, buscando a redução do custo e ampliação da oferta de serviços, de forma a proporcionar a construção, evolução, disponibilização e suporte a uma infraestrutura moderna, segura, escalável e robusta para a implantação e evolução de soluções de governo digital. *O segundo eixo é um governo*

O Governo Integrado e Colaborativo busca, em essência, associar dados, plataformas e serviços de todos os entes governamentais para atuar de forma sistematizada e sinérgica, com vistas a maior eficiência e economicidade. Já o Governo Transparente, Aberto e Participativo se caracteriza pelo comprometimento em garantir uma maior participação da sociedade em todo o ciclo das políticas públicas, através de sistemas e plataformas abertos e transparentes.

Um exemplo prático, em âmbito municipal, ocorreu na cidade do Rio de Janeiro, no projeto de combate à dengue com a utilização de dados e que alcançou uma diminuição de 98% dos casos. A prefeitura, empregando o cruzamento de dados, fez uso de históricos de ocorrências de dengue e georreferenciamento em bairros, escolas e hospitais e identificou regiões endêmicas onde os casos surgiam com mais frequência. Isso permitiu localizar as regiões individualizadas com os casos, auxiliando a prefeitura na prevenção ao mosquito transmissor da doença e reduzindo drasticamente a quantidade de casos de um ano para o outro<sup>294</sup>.

Os dois eixos de atuação da EGD evidenciados demonstram uma preocupação do Estado para, no período compreendido entre 2024-2027, promover a

---

*inteligente e inovador*, ou seja, um governo que não apenas utiliza a tecnologia para otimizar seus processos, mas que também busca constantemente novas maneiras de melhorar, adaptar e reinventar a forma como atende ao público e cumpre seu papel. Esta abordagem requer uma mentalidade aberta, adaptável, baseada no conhecimento e voltada para o futuro. *O terceiro eixo é um governo centrado no cidadão e inclusivo* que enfatiza o papel do estado como provedor de serviços públicos de qualidade, com foco no efetivo atendimento das necessidades e expectativas dos cidadãos e das organizações, por meio de uma experiência agradável, simples e ágil, garantindo, ao mesmo tempo, que todos, independentemente de sua situação socioeconômica, cultural ou de qualquer outra natureza, tenham acesso e possam se beneficiar desses serviços. *O quarto eixo é um governo confiável e seguro*, ou seja, que vai além da mera proteção contra ameaças digitais; é uma combinação de práticas, políticas e mentalidades que buscam garantir que as interações dos cidadãos com o governo sejam seguras e que haja confiança na integridade, responsabilidade e eficácia do governo. *O quinto eixo é um governo integrado e colaborativo* que representa o desejo de um Estado que procura operar de maneira coordenada e sinérgica. *E o sexto eixo é um governo transparente, aberto e participativo* que representa um compromisso de garantir as premissas democráticas de participação social em todas as etapas das políticas públicas e serviços públicos, por meio de sistemas e plataformas abertos e transparentes. BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. **Estratégia de Governo Digital 2024-2027**. Brasília, [s.d.]. Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/sisp/egd2024/egd2024>. Acesso em: 11 fev. 2024.

<sup>294</sup> “O Rio de Janeiro teve o número de casos de dengue reduzido de 1.294 para cada 100 mil habitantes para apenas 41,7 para cada 100 mil habitantes. Uma redução de 98%, ao mesmo tempo em que outras cidades na mesma latitude alcançavam números acima de 3.000 por 100 mil habitantes. Neste exemplo, foram muitos atores envolvidos, cada um com suas especializações e projetos, como Secretaria de Saúde, Secretaria de Educação e Secretaria de Conservação.” CERDEIRA, Pablo; MENDONÇA, Marcus Mentzingen de; LAGOWSKA, Urszula Gabriela. **Políticas Públicas Orientadas por Dados**: os caminhos possíveis para governos locais. Banco Interamericano de Desenvolvimento. Setor de Mudança Climática e Desenvolvimento Sustentável. Divisão de Habitação e Desenvolvimento Urbano. Documento de Discussão n. IDB-DP-00704. [S.l.]: BID, out. 2020. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/c5394f43-e59b-40ac-a430-0026ba865ae8/content>. Acesso em: 18 fev. 2024.

integração de sistemas e uma maior atuação da sociedade em todo o ciclo das políticas públicas. É um norte para a atuação do Estado brasileiro que amplia o espaço do cidadão/cidadã na construção da ação coletiva de formação da política. E, nesse contexto, os Laboratórios de Inovação, as Plataformas Digitais e a Interoperabilidade são fundamentais, na medida em que integram os órgãos governamentais - como no caso da cidade do Rio de Janeiro, conferem rapidez e celeridade e encurtam a distância entre a sociedade e os formuladores das políticas públicas, possibilitando um grau de influência maior na tomada de decisão do gestor<sup>295</sup>.

A atuação do cidadão/cidadã na formulação da política e na decisão do gestor e a oportunidade para deliberação do problema público pela parcela da sociedade diretamente atingida, através de um ferramental tecnológico<sup>296</sup> - a internet, os *smartphones*, a análise de dados, a interoperabilidade e interatividade, entre outros - são elementos que complementam os mecanismos tradicionais de participação na formulação da política, ampliando as formas de influência da sociedade nos debates sobre as alternativas para solução do problema e o processo decisório<sup>297</sup>.

Democratizar o processo de formulação das políticas públicas é aumentar a interação e o diálogo entre a sociedade e os formuladores, propiciando meios para os cidadãos/cidadãs exercerem influência para alterar a política pública e expressar opiniões. É criando canais de comunicação - através das NTICs - que as Casas Legislativas alcançarão tal finalidade, sobretudo em respeito à utilização dos meios

---

<sup>295</sup> Encurtar a distância entre a população e os formuladores da política pública é importante tendo em vista que a participação é, além do “engajamento dos cidadãos nos processos políticos, também a promoção da tomada de decisão coletiva”. Nesse sentido, os eixos de atuação da EGD tornam “mais fácil o acesso dos cidadãos nos diálogos, debates e deliberações dos temas que estão ou entrarão na pauta governamental”. BEAUMASTER, Suzanne. E-Participation Models. In: GARSON, G. David (ed.). **Modern public information technology systems: issues and challenges**. Londres: IGI GLOBAL, 2007. Disponível em: [https://students.aiu.edu/submissions/profiles/resources/onlineBook/Z9y3f5\\_Modern\\_Public\\_Information\\_Technology\\_Systems.pdf](https://students.aiu.edu/submissions/profiles/resources/onlineBook/Z9y3f5_Modern_Public_Information_Technology_Systems.pdf). Acesso em: 18 jan. 2024.

<sup>296</sup> “Ocorre que grandes empresas, com sedes em vários locais do mundo e detentoras dos meios de comunicação, não têm interesse na soberania nacional, especialmente dos países do Sul Global, e de forma direta podem influenciar os processos sociais e eleitorais em diversas nações, seja permitindo a manipulação de opiniões via robôs (perfis automatizados) e disseminação de informações falsas”. DAMASCENO, Gabriel Pedro Moreira; RODRIGUES, Thalissa Guedes; RABELO, Gustavo de Azevedo. Uso de dados pessoais pelo Twitter. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Uberlândia**. [S.L.], v. 50, n. 1, p. 297-317, 12 dez. 2022. EDUFU - Editora da Universidade Federal de Uberlândia. <http://dx.doi.org/10.14393/rfadir-50.1.2022.67572.297-317>.

<sup>297</sup> LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn; BORBA, Julian. Inclusão política e participação: uma análise a partir das experiências participativas catarinenses. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA, 8., 2007, Recife. **Anais** [...]. GT Democracia e desigualdades sociais. Recife, 2007. Disponível em: [https://portal.sbsociologia.com.br/portal/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_download&gid=312&Itemid=170](https://portal.sbsociologia.com.br/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=312&Itemid=170). Acesso em: 26 jan. 2024.

de comunicação em tecnologia de informação<sup>298</sup>, “cada um dos poderes estatais, em diferentes níveis federativos, passou a divulgar plataformas online para a participação direta do cidadão”<sup>299</sup>.

O Estado, nesse sentido, segue desenvolvendo instrumentos para ampliar a participação social nas políticas públicas. São dispositivos voltados à materialização de uma finalidade, o “aprimoramento do sistema democrático através do uso de aplicativos e softwares que permitem a ampliação da participação cidadã na tomada de decisões, especialmente as legislativas”<sup>300</sup>.

A Câmara dos Deputados - por meio do Portal E-Democracia<sup>301</sup>, criado em 2009 - tem como propósito ampliar a participação da sociedade no processo legislativo de formulação da política pública e aproximar o cidadão/cidadã dos formuladores/representantes, usando, para isso, as NTICs. O Portal E-Democracia é uma iniciativa que promove, por meio da interação digital, a entrada da sociedade no processo de formulação da política pública, encurtando a distância para que os cidadãos/cidadãs possam influir na tomada de decisão.

Para o alcance de tal finalidade, o Portal E-Democracia<sup>302</sup> possui três etapas: 1) as audiências interativas, nas quais a sociedade acompanha ao vivo as audiências públicas das comissões; 2) os *wikilegis*, que são ferramentas que permitem aos cidadãos/cidadãs debaterem sobre alterações nos projetos de lei; e 3) a pauta participativa, em que a população pode opinar e auxiliar na definição de pautas prioritárias para votações.

---

<sup>298</sup> No entanto, é preciso pontuar que existem externalidades negativas a influenciar na consecução da política pública nesse ambiente em rede. Grupos hegemônicos e as próprias Big Techs - através dos algoritmos - exercem pressão ampliando ou reduzindo o alcance de temas de seu interesse nas redes sociais. Portanto, cabe ao Estado regulamentar e normatizar esse ambiente.

<sup>299</sup> BARBOSA FILHO, Cláudio Roberto; GAZOTTO, Gustavo Martinelli Tanganelli. E-Democracy: há participação popular no poder legislativo federal? *In*: SALGADO, Eneida Desiree (Coord.). **Direito, tecnologia e controle**. Curitiba: Ithala, 2018. p. 97-130.

<sup>300</sup> KREUZ, Leticia Regina Camargo; VIANA, Ana Cristina Aguilar. 4ª Revolução Industrial e governo digital: exame de experiências implementadas no Brasil. **Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo**. Santa Fé, v. 5, n. 2, p. 267-286, jul./dez. 2018. Disponível em: <https://www.redalyc.org/journal/6559/655969804006/655969804006.pdf>. Acesso em: 14 fev. 2024.

<sup>301</sup> Chamada também de democracia digital, traz a ideia da utilização de um ferramental digital para possibilitar o aprimoramento da interatividade política no sistema democrático de governo. MEZZARROBA, Orides. @-Democracia no processo político brasileiro: da tradição do papel para o desafio da virtualidade. *In*: SALGADO, Eneida Desiree; MORAIS, Filomeno; AIETA, Vânia Siciliano (Orgs.). **Justiça eleitoral, controle das eleições e soberania popular**. Curitiba: Íthala, 2016, p. 378.

<sup>302</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. **Portal E-Democracia**. Brasília: Câmara dos Deputados, [s.d.]. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/participe/portal-e-democracia-sera-reestruturado>. Acesso em: 14 fev. 2024.

As audiências interativas facilitam a colaboração da sociedade e é uma plataforma digital importantíssima para que o cidadão/cidadã exerça influência na formulação da política pública, sendo que é através desse meio que é possível enviar de questionamentos e sugestões para o debate. As audiências em plataformas digitais permitem a participação virtual de pessoas de qualquer local do país em deliberações, audiências públicas e reuniões de comissões da Câmara dos Deputados, seja por meio de *smartphone*, *tablet* ou computador<sup>303</sup>.

O *wikilegis* é uma ferramenta que permite aos Deputados publicarem propostas de lei das quais sejam autores ou relatores para que a sociedade possa sugerir mudanças, fazer comentários e encaminhar contribuições coletivas em busca da melhor alternativa ao problema público. Proposições legislativas primordiais sofreram influência através desse mecanismo digital, por meio da participação direta dos cidadãos/cidadãs na formulação da política pública e na tomada de decisão do gestor, entre elas o Código de Processo Civil de 2015, o Marco Civil da Internet, o Estatuto da Pessoa com Deficiência, entre outros<sup>304</sup>.

A pauta participativa é um mecanismo da Câmara dos Deputados que colhe opiniões dos cidadãos/cidadãs diretamente interessados para definir a prioridade na votação dos projetos; é a sociedade, portanto, auxiliando na pauta de votações. As comissões, por sua vez, deliberam sobre os projetos que tenham obtido o maior número de votos positivos - votos favoráveis menos os votos contrários<sup>305</sup>.

Nesse sentido, as transmissões virtuais das sessões através de *streaming*, debates *on-line* através de aplicativos, o uso de *smartphones*, a possibilidade do envio de questionamentos pelo meio virtual e quase simultâneo, o encaminhamento - pela população interessada - de demandas para a Administração Pública (saneamento básico, calçamento de ruas, entre outros), sintetizam o direito fundamental de expressar as demandas sociais e dialogar diretamente com os formuladores de

---

<sup>303</sup> Para saber mais a respeito das audiências interativas, ver: BRASIL. Câmara dos Deputados. **Câmara disponibiliza novos recursos na plataforma Audiências Interativas**. Brasília: Câmara dos Deputados, 01 jul. 2020. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/assessoria-de-imprensa/672819-camara-disponibiliza-novos-recursos-na-plataforma-audiencias-interativas/?utm\\_source=Boletim-Ceac&utm\\_medium=email&utm\\_campaign=Boletim](https://www.camara.leg.br/assessoria-de-imprensa/672819-camara-disponibiliza-novos-recursos-na-plataforma-audiencias-interativas/?utm_source=Boletim-Ceac&utm_medium=email&utm_campaign=Boletim). Acesso em: 14 fev. 2024.

<sup>304</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. **Portal E-Democracia**. Brasília: Câmara dos Deputados, [s.d.]. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/participe/portal-e-democracia-sera-reestruturado>. Acesso em: 14 fev. 2024.

<sup>305</sup> BRASIL. Câmara dos Deputados. **Pauta Participativa**: sua opinião vale muito. Brasília: Câmara dos Deputados, [s.d.]. Disponível em: <https://edemocracia.camara.leg.br/pautaparticipativa/>. Acesso em: 14 fev. 2024.

políticas públicas, de se relacionar com a Administração Pública através do ambiente digital, promovendo uma inclusão tecnológica.

Como se observa, a emergência tecnológica impele o Estado, através de um modelo de Governo Digital, a ampliar novas formas de organização e participação social na construção das políticas públicas. Portanto, alargar a participação da sociedade na fase de formulação da política, para que esta influencie o gestor na tomada de decisão e, por meio do ferramental tecnológico, diminua a distância para os formuladores, expande o número de indivíduos, grupos sociais e entidades envolvidas que participam desse processo, reforçando a colaboração da sociedade e tornando-o mais democrático<sup>306</sup>.

As NTICs propiciam uma democratização da política. A sociedade, por meio de ferramentas tecnológicas, amplia sua atuação e influência no processo de construção da política pública: é a “participação cidadã na discussão, na formulação e na deliberação de pontos da agenda de políticas públicas”<sup>307</sup>. Assim, as deliberações e contribuições da sociedade civil para o novo Fundeb foram primordiais e só puderam ser alcançadas através de mecanismos digitais - votações *on-line*, disponibilização de dados sobre a educação básica pública brasileira, a interoperabilidade dos dados, a interação constante entre os agentes envolvidos, entre outros. Tais ferramentas possibilitaram modificações nessa política pública tão importante para o Brasil.

Outrora restrita a apenas três dimensões - institucional, processual e material<sup>308</sup> - o ciclo de políticas públicas, através de um modelo de Governo Digital,

---

<sup>306</sup> NIPPES, Rodrigo Carvalho; MELO, William dos Santos; LOPES, Jonathan Felix Ribeiro; MARQUES, Guilherme Ramon Garcia. A influência do uso das tecnologias de comunicação e informação no processo de formulação de políticas públicas. In: FÓRUM BRASILEIRO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA – UFPR, 3., 2013, Curitiba. **Anais** [...]. Curitiba, p. 1-31, 2013. Disponível em: [http://e-democracia.com.br/forumcienciapolitica/edicoesanteriores/2013/especific\\_files/papers/6MSE.pdf](http://e-democracia.com.br/forumcienciapolitica/edicoesanteriores/2013/especific_files/papers/6MSE.pdf). Acesso em: 14 fev. 2024.

<sup>307</sup> POSSAMAI, Ana Júlia. **Democratização do Estado Digital: e- participação no ciclo de políticas públicas**. 83fls. 2011. Artigo Final (Mestrado). Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2011, p. 10. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/37815/000821702.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 18 jan. 2024.

<sup>308</sup> NIPPES, Rodrigo Carvalho; MELO, William dos Santos; LOPES, Jonathan Felix Ribeiro; MARQUES, Guilherme Ramon Garcia. A influência do uso das tecnologias de comunicação e informação no processo de formulação de políticas públicas. In: FÓRUM BRASILEIRO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA – UFPR, 3., 2013, Curitiba. **Anais** [...]. Curitiba, p. 1-31, 2013. Disponível em: [http://e-democracia.com.br/forumcienciapolitica/edicoesanteriores/2013/especific\\_files/papers/6MSE.pdf](http://e-democracia.com.br/forumcienciapolitica/edicoesanteriores/2013/especific_files/papers/6MSE.pdf). Acesso em: 14 fev. 2024.

agora sofre alterações por meio da inserção da sociedade em sua formulação em cuja etapa pode influenciar na escolha das alternativas ao problema público e exercer pressão para a tomada de decisão do gestor. Isto pode ser alcançado com o auxílio das NTICs, que encurtam a distância entre os formuladores - atores políticos internos - e a sociedade, propiciando a esta exercer influência no procedimento.

O Governo Digital, através do ferramental tecnológico, estabelece um canal que possibilita o diálogo e interação constantes, reduzindo a distância entre governo e sociedade, possibilitando a atuação dos cidadãos/cidadãs nas etapas do ciclo das políticas públicas, seja na identificação do problema, formação da agenda, debate e formulação das alternativas, tomada de decisão ou avaliação.

A formulação de políticas públicas no Governo Digital tem competência para criar capital social. As NTICs, as redes, a interoperabilidade entre os órgãos do Estado e a interação constante e quase simultânea entre a sociedade e os formuladores têm a capacidade de fortalecer as reivindicações de setores sociais, ampliar a participação e concretizar ideais de participação política<sup>309</sup>. Portanto, “a participação do cidadão na atuação administrativa é a forma de se concretizar o princípio do Estado Democrático de Direito, conferindo uma legitimidade renovada à Administração Pública”<sup>310</sup>.

No entanto, a existência de ferramentas digitais não assegura que esses mecanismos de fato auxiliem a sociedade a influenciar na formulação da política e tomada de decisão do gestor, e é preciso compreender esses motivos. É necessário ter em conta os aspectos sociais, econômicos, políticos e institucionais que obstam as transformações que o aparato tecnológico possa ocasionar em um Governo Digital.

Em primeiro plano se ressalta a exclusão digital. Embora as NTICs tenham o potencial de reduzir as desigualdades, na prática ocorre o oposto: a dinâmica social acentua a exclusão digital e as desigualdades sociais<sup>311</sup>. É preciso que o Estado universalize o acesso à internet, bem como disponibilize um conjunto básico de conhecimentos para o manuseio dessas tecnologias, a fim de que ocorra a diminuição

---

<sup>309</sup> ROTHBERG, Danilo. Contribuições a uma teoria da democracia digital como suporte à formulação de políticas públicas. **Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad**. Buenos Aires, v. 5, n. 14, p. 69-87, 2010. Disponível em: <http://www.scielo.org.ar/pdf/cts/v5n14/v5n14a04.pdf>. Acesso em: 14 fev. 2024.

<sup>310</sup> OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Democratização da Administração Pública e o Princípio da Participação Administrativa. **Revista da EMERJ**. Rio de Janeiro, v. 9, n. 35, p. 158-176, 2006, p. 167. Disponível em: [https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj\\_online/edicoes/revista35/revista35\\_158.pdf](https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista35/revista35_158.pdf). Acesso em: 15 jan. 2024.

<sup>311</sup> SORJ, Bernardo; GUEDES, Luís Eduardo. Exclusão digital: problemas conceituais, evidências empíricas e políticas públicas. **Novos Estudos CEBRAP**. [S.l.], n. 72, p. 101-117, jul. 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/vZ6fSRKr6SDKBHP6vdxGTP/>. Acesso em: 14 fev. 2024.

dos danos sociais e a parcela excluída da sociedade possa ser inserida na construção da política<sup>312</sup>.

Ao Estado brasileiro compete universalizar o acesso à internet, superar a exclusão digital e fornecer um ferramental básico de informações para o manuseio das novas tecnologias, de maneira a reduzir o efeito negativo nos vulnerabilizados. É necessário que - em um governo cada vez mais digital - a sociedade seja capacitada para utilizar essas novas tecnologias, de modo a participar no processo de formulação das políticas públicas e influir na tomada de decisão do gestor.

No entanto, universalizar o acesso à internet e disponibilizar um conjunto de informações para o manuseio das NTICs deve estar atrelado a universalização de outros direitos sociais. O analfabetismo, a extrema pobreza, serviços públicos deficitários (educação, saúde, infraestrutura, saneamento, entre outros) demandam um olhar complexo. As NTICs acentuam, nesse sentido, a desigualdade social, sendo que a inclusão digital é uma necessidade premente do Estado brasileiro.

As NTICs devem ser utilizadas como mecanismos para melhorar a vida dos vulnerabilizados, e a fase de formulação das políticas públicas deve aproveitar as novas tecnologias para - inserindo a sociedade no debate e encurtando a distância para influenciar na decisão do gestor - diminuir a exclusão digital, de maneira que aumente a distribuição de riqueza e oportunidades. As novas tecnologias, se bem aplicadas, oportunizam uma Administração Pública transparente, efetiva, propícia, cidadã e voltada à conformação dos anseios sociais.

É importante frisar que o processo de geração da riqueza é realizado pelos vulnerabilizados - os excluídos - que trabalham para gerar o que vai lhes possibilitar sobreviver. Todavia, a riqueza gerada não fica com eles, porque “acabam gerando um acréscimo de riqueza relevante na comunidade, que, por sua vez, flui para aqueles que já são mais ricos. Como rios que correm naturalmente para o mar”<sup>313</sup>. Diante

---

<sup>312</sup> “A pobreza não é um fenômeno isolado. A maneira como ela é definida e percebida depende do nível de desenvolvimento cultural, tecnológico e político de cada sociedade... Como o ciclo de acesso a novos produtos começa com os ricos e se estende aos pobres após um tempo mais ou menos longo (e que nem sempre se completa), há um aumento da desigualdade. Os ricos são os primeiros a usufruir as vantagens do uso e/ou domínio dos novos produtos no mercado de trabalho, enquanto a falta destes aumenta as desvantagens dos grupos excluídos. Em ambos os casos, os novos produtos TICs aumentam, em princípio, a pobreza e a exclusão digital.” SORJ, Bernardo; GUEDES, Luís Eduardo. Exclusão digital: problemas conceituais, evidências empíricas e políticas públicas. **Novos Estudos CEBRAP**. [S.l.], n. 72, p. 101-117, jul. 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/vZ6fSRKr6SDKBHP6vdxGTP/>. Acesso em: 14 fev. 2024.

<sup>313</sup> MOREIRA, Eduardo. **Desigualdade e caminhos para uma sociedade mais justa**. 1. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2019, p. 60.

desse cenário, é necessário que a sociedade tome cada vez mais espaço em torno das políticas públicas, para que o debate não seja cooptado pelos fatores reais de poder, aqueles que sempre - ou quase sempre! - são privilegiados.

Nesse contexto, cabe ao Estado, como figura central, distribuir a riqueza. O poder público “tem a faculdade de recolher e dividir riquezas dentro de uma comunidade para garantir que todos sejam capazes de sobreviver”<sup>314</sup>. Assim, políticas públicas como o Fundeb são primordiais para esse processo, uma vez que garantem o financiamento da educação básica pública e é essencial para diminuição das desigualdades. O Orçamento Participativo Digital é igualmente uma ferramenta relevante, na medida em que insere a sociedade na formulação de políticas públicas primordiais para a comunidade.

Em segundo, é fundamental destacar que na fase de formulação da política pública há influência de atores internos e externos ao processo. São agentes que exercem pressões ideológicas diversas - econômicas, morais, religiosas, institucionais, políticas etc. “Lembrando a dimensão política da política pública - política pública é algo relacionado com decisões que vinculam toda uma comunidade e, neste sentido, há de se pensar como as decisões são tomadas e qual será seu conteúdo”<sup>315</sup>. Portanto, é preciso atrelar a fase de formulação com os arranjos organizacionais, articulações institucionais e as demandas da sociedade<sup>316</sup>.

Nessa conjuntura - de influência dos fatores reais de poder - é preciso destacar o federalismo brasileiro e sua composição, que expõe obstáculos para as políticas públicas, mormente por acentuar a pressão e ingerência de atores sociais e políticos mais abastados. São peculiaridades que demonstram a construção social do Brasil: “1) o patrimonialismo; 2) o clientelismo; 3) a busca do interesse individual em

---

<sup>314</sup> MOREIRA, Eduardo. **Desigualdade e caminhos para uma sociedade mais justa**. 1. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2019, p. 61.

<sup>315</sup> BITENCOURT, Caroline Müller; RECK, Janriê. **O Brasil em crise e a resposta das políticas públicas: diagnósticos, diretrizes e propostas**. Curitiba: Íthala, 2021, p. 24.

<sup>316</sup> “Em outras palavras, também é importante analisar o impacto dos arranjos organizacionais, das práticas gerenciais de controle e coordenação, a articulação interinstitucional e a relação desse complexo com o ambiente político-institucional mais amplo no processo de implementação de políticas governamentais.” NIPPES, Rodrigo Carvalho; MELO, William dos Santos; LOPES, Jonathan Felix Ribeiro; MARQUES, Guilherme Ramon Garcia. A influência do uso das tecnologias de comunicação e informação no processo de formulação de políticas públicas. In: FÓRUM BRASILEIRO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA – UFPR, 3., 2013, Curitiba. **Anais** [...]. Curitiba, p. 1-31, 2013. Disponível em: [http://e-democracia.com.br/forumcienciapolitica/edicoesanteriores/2013/especific\\_files/papers/6MSE.pdf](http://e-democracia.com.br/forumcienciapolitica/edicoesanteriores/2013/especific_files/papers/6MSE.pdf). Acesso em: 14 fev. 2024.

detrimento do coletivo; 4) os acordos informais nas relações formais, o oportunismo, entre outros”<sup>317</sup>.

São características que exprimem a captura da política - do processo de formulação de políticas públicas - pelos fatores reais de poder (o capital financeiro, o rentismo, os industriais, a grande mídia, entre outros) em proveito próprio. É o individualismo<sup>318</sup> que se sobressai ao coletivo, “que coloca o mercado como condutor mor da vida social, o intocável, a entidade que dita os ritmos da sociedade capitalista”<sup>319</sup><sup>320</sup>.

Evidencia-se, nesse aspecto, como o neoliberalismo - pela exceção<sup>321</sup> - toma para si o Estado, aproveitando-se de “uma sociedade assustadoramente vítima do autoritarismo, e conduzida ao avesso dos mais elementares avanços em termos de direitos humanos e sociais”<sup>322</sup>, avanços esses que são alcançados por meio de políticas públicas. O neoliberalismo e a exceção invisibilizam, assim, os grupos sociais mais vulnerabilizados - sempre eles!

A logicidade neoliberal domina e neutraliza a política, alijando os vulnerabilizados, dominando a economia, controlando o Estado, nulificando a soberania popular e tornando sem eficácia os direitos fundamentais sociais. É a lógica individualista em detrimento do social. O neoliberalismo, pela exceção, não se

---

<sup>317</sup> BITENCOURT, Caroline Müller; RECK, Janriê. **O Brasil em crise e a resposta das políticas públicas**: diagnósticos, diretrizes e propostas. Curitiba: Íthala, 2021, p. 97.

<sup>318</sup> “É importante considerar que não se trata, portanto, somente de uma ideologia de natureza econômica. Além da ‘tese econômica’ sobre as finalidades do Estado (centrada na ideia de maior eficiência do mercado), a ideologia neoliberal típica da última transição de século compreende de forma marcante uma ‘tese moral’ (traduzida por uma concepção individualista dos direitos humanos) e uma ‘tese política’ (que valoriza as ações autônomas da sociedade civil como meio de desenvolvimento).” GABARDO, Emerson. **O jardim e a praça para além do bem e do mal**: uma antítese ao critério de subsidiariedade como determinante dos fins do Estado social. 409fls. 2009. Tese (Doutorado). Setor de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2009, p. 394. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/19053>. Acesso em: 25 jan. 2024.

<sup>319</sup> CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; LIMA, Caio Monteiro Mota; SOUSA, Thanderson Pereira de. Neoliberalismo contra as políticas sociais: entre mercado, exceção e a lógica do interesse comum individual. **Revista Jurídica Diké**. Ilhéus, v. 22, n. 22, p. 244-259, 2023. Disponível em: <https://periodicos.uesc.br/index.php/dike/article/view/3701>. Acesso em: 14 fev. 2024.

<sup>320</sup> LYNCH, Christian. “Nada de novo sob o sol”: teoria e prática do neoliberalismo brasileiro. **Insight Inteligência**. Rio de Janeiro, n. 91, p. 19, out./dez. 2020. Disponível em: <https://inteligencia.insightnet.com.br/pdfs/91.pdf>. Acesso em: 14 fev. 2024.

<sup>321</sup> Para aprofundamento na temática da exceção, ver: SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. **Autoritarismo e golpes na América Latina**: breve ensaio sobre jurisdição e exceção. 1. ed. São Paulo: Alameda, 2016. No mesmo sentido: VALIM, Rafael. **Estado de exceção**: a forma jurídica do neoliberalismo. São Paulo: Contracorrente, 2017.

<sup>322</sup> CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; LIMA, Caio Monteiro Mota; SOUSA, Thanderson Pereira de. Neoliberalismo contra as políticas sociais: entre mercado, exceção e a lógica do interesse comum individual. **Revista Jurídica Diké**. Ilhéus, v. 22, n. 22, p. 244-259, 2023. Disponível em: <https://periodicos.uesc.br/index.php/dike/article/view/3701>. Acesso em: 14 fev. 2024.

encontra na atualidade apenas na esfera política ou na excepcionalidade de Carl Schmitt – em que se toma o poder com tanques nas ruas. Na contemporaneidade a lógica neoliberal submete o Estado e o Direito ao capital financeiro e ao rentismo, enfraquecendo e, por vezes, nulificando políticas públicas essenciais a uma sociedade extremamente desigual como a brasileira<sup>323</sup>.

A exceção não mais está na situação temporária e excepcional afirmada por Carl Schmitt, em que há a submissão do Direito em detrimento do poder do soberano. A exceção é mais sutil, e em países de desenvolvimento tardio e de capitalismo periférico como o Brasil, ela se insere no interior da rotina democrática e se traduz em medidas de exceção, mais cirúrgicas e imperceptíveis aos olhos da sociedade<sup>324</sup>. É nesse contexto que o neoliberalismo - apoiado em medidas de exceção - captura o orçamento público (Emenda Constitucional n. 95/2016), subvertendo a lógica democrática<sup>325</sup> e transferindo à iniciativa privada os serviços públicos, de maneira a neutralizar as políticas públicas.

Nesse sentido, a Emenda Constitucional n. 95/2016 - com vigência de 20 anos - implementou um novo regime fiscal para o Governo Federal, cujo teto corresponde ao orçamento executado no ano anterior, acrescido da inflação<sup>326</sup>. A EC n. 95/2016 não permite, ainda que a economia cresça, o aumento das despesas do Governo Federal acima da inflação. Esse novo regime não considera os índices de crescimento da economia, “congelando” os gastos públicos por 20 anos!, levando a deterioração das políticas públicas e a impossibilidade de materialização do projeto constitucional de 1988.

---

<sup>323</sup> SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. **Autoritarismo e golpes na América Latina**: breve ensaio sobre jurisdição e exceção. 1. ed. São Paulo: Alameda, 2016.

<sup>324</sup> “Nos países de capitalismo tardio e periférico, como na maior parte da América Latina, há um Estado de exceção permanente (de fato), que convive com um Estado de direito permanente (formal)”. Para aprofundamento na temática sobre medidas de exceção, ver: SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. **Autoritarismo e golpes na América Latina**: breve ensaio sobre jurisdição e exceção. 1. ed. São Paulo: Alameda, 2016, p. 27.

<sup>325</sup> “O estado de exceção apresenta-se, nessa perspectiva, como um patamar de indeterminação entre a democracia e absolutismo”. AGAMBEN, Giorgio. **Estado de exceção**. Trad. Iraci D. Poletti. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2011, p. 13.

<sup>326</sup> “Desse modo, pelo recente art. 102 do ADCT, será fixado, para cada exercício, um limite individualizado para a despesa primária total (que corresponde ao montante da despesa total antes do pagamento dos juros da dívida) do Poder Executivo, do Poder Judiciário, do Poder Legislativo, do Tribunal de Contas da União, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União, cabendo a cada um deles a responsabilidade pelo estabelecimento do seu limite.” MARIANO, Cynara Monteiro. Emenda constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos: brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre. **Revista de Investigações Constitucionais**. Curitiba, v. 4, n. 1, p. 259-281, 2017. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rinc/article/view/50289/31682>. Acesso em: 20 fev. 2024.

A EC n. 95/2016 também desconsidera o crescimento populacional, que provoca o Estado a ampliar serviços públicos, a expandir a Administração Pública, a promover o desenvolvimento de novas tecnologias e a concretizar os objetivos fundamentais da CF/1988 e o Estado de Bem-Estar Social. A EC n. 95/2016 é, em verdade, um projeto neoliberal para deteriorar o Estado brasileiro e as políticas públicas, indo de encontro ao projeto constitucional de 1988. Esse novo regime fiscal retira da sociedade a faculdade de optar, a cada quatro anos, por um projeto político que priorize políticas públicas em consonância com os ditames da CF/1988.

Com efeito, o neoliberalismo - através da PEC do Teto de Gastos - representa um projeto antagônico ao pacto democrático de 1988, dado que inviabiliza a própria continuação e expansão das políticas públicas, protegendo o rentismo e o pagamento de juros e amortizações da dívida pública, que capturam o orçamento do Estado brasileiro e relegam os - sempre! - vulnerabilizados.

Os vulnerabilizados da sociedade anseiam por um Estado de Bem-Estar Social e a EC n. 95/2016 inviabiliza o investimento público. Isto é, “quanto mais um país gasta para assegurar serviços públicos, menos os cidadãos terão que pagá-los por meio da iniciativa privada”<sup>327</sup>. É o neoliberalismo se apoderando do orçamento público, substituindo o Estado pelo capital privado. É a lógica individualista em detrimento da coletiva.

A EC n. 95/2016 visa o atingimento de superávit primário reduzindo o gasto público, entretanto, o faz ao custo de agravar a crise econômica. O Teto de Gastos “congela” as políticas públicas ao não permitir que o Governo Federal amplie os gastos, privilegiando o rentismo e o capital financeiro, promovendo um Estado de exceção econômico, alijando os vulnerabilizados, aumentando a concentração de renda e as desigualdades.

Carl Schmitt, ao conceituar o termo “soberania”, afirma que o “soberano é quem decide sobre o estado de exceção”<sup>328</sup>, o que, em uma economia como a brasileira, representa uma ameaça à democracia. A exceção, no contexto brasileiro, é representada pela soberania dos mercados. O soberano é, portanto, o mercado, que - por meio da EC n. 95/2016 - invisibiliza políticas públicas ao “congelar” o gasto

---

<sup>327</sup> MARIANO, Cynara Monteiro. Emenda constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre. **Revista de Investigações Constitucionais**. Curitiba, v. 4, n. 1, p. 259-281, 2017. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rinc/article/view/50289/31682>. Acesso em: 20 fev. 2024.

<sup>328</sup> SCHMITT, Carl. **Teologia Política**. Trad. Elisete Antoniuk. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

público com educação, saúde e demais serviços públicos essenciais. Em verdade, o Teto de Gastos configura uma investida contra os direitos sociais, deteriorando o projeto constitucional de 1988, reduzindo a atuação do Estado e acentuando as desigualdades.

O neoliberalismo, enquanto doutrina que privilegia o individualismo e o Estado mínimo, é incompatível com a fase de formulação das políticas públicas, que requer um Estado atuante - destituído das amarras do mercado<sup>329</sup>. Entretanto, nos últimos anos, o Estado brasileiro se viu em uma guinada liberal, um modelo político que acentua o individualismo, o “empreendedor de si mesmo”, indo em direção oposta a um arquétipo de Estado que expande e salvaguarda políticas públicas sociais que reduzem a desigualdade e buscam erradicar a pobreza extrema.

Além do neoliberalismo que atualmente, através de medidas de exceção, conspurca o Estado, tomando-o para si - política e economicamente -, tem-se alguns aspectos na sociedade brasileira que acentuam a resistência a políticas públicas sociais. É o caso, por exemplo, da uberização das relações de trabalho (precarização), da financeirização (o enfraquecimento da indústria e do setor produtivo em prol do capital financeiro/rentismo), da lógica meritocrática que relativiza a pobreza e a falta de oportunidades, do empreendedor de si mesmo e uma elite do atraso<sup>330</sup>. Isso, por sua vez, são características da sociedade brasileira que resistem a efetivação dos direitos fundamentais sociais e dos ditames estabelecidos na Constituição Federal de 1988<sup>331</sup>.

No entanto, é através das políticas públicas que se alcançará - como se está alcançando - os objetivos sociais e o projeto constitucional de 1988. A saúde pública universal - o SUS -, a cobertura vacinal, a redução da pobreza extrema, entre outras,

---

<sup>329</sup> “A formulação de políticas públicas, tarefa importantíssima do Estado, demonstra-se incompatível com uma estrutura liberal de Estado nos antigos moldes de Estado garantidor da lei e não interventor na sociedade, ou seja, todos os elementos normativos para refutar o Estado mínimo. Com o Estado social, o Estado, então, tem a missão de intervir positivamente na sociedade.” BITENCOURT, Caroline Müller; RECK, Janriê. **O Brasil em crise e a resposta das políticas públicas**: diagnósticos, diretrizes e propostas. Curitiba: Íthala, 2021, p. 98.

<sup>330</sup> “A crise brasileira atual é também e antes de tudo uma crise de ideias. Existem ideias velhas que nos legaram o tema da corrupção na política como nosso grande problema nacional. Isso é falso, embora, como em toda mentira e em toda fraude, tenha seu pequeno grão de verdade. Nossa corrupção real, a grande fraude que impossibilita o resgate do Brasil esquecido e humilhado, está em outro lugar e é construída por outras forças. São essas forças, tornadas invisíveis para melhor exercerem o poder real... Essa é a nossa elite do atraso.” SOUZA, Jessé. *A elite do atraso: da escravidão à Lava Jato*. Rio de Janeiro: Leya, 2017.

<sup>331</sup> Para aprofundamento na temática, ver: BITENCOURT, Caroline Müller; RECK, Janriê. **O Brasil em crise e a resposta das políticas públicas**: diagnósticos, diretrizes e propostas. Curitiba: Íthala, 2021.

são áreas em que o Estado brasileiro avançou significativamente por meio de políticas públicas. E, contemporaneamente, o modelo de Governo Digital tem o condão de potencializar esses avanços através da interoperabilidade de dados, da interação constante entre a sociedade e os formuladores, dos canais digitais e dos Laboratórios de Inovação - que propiciam a participação da sociedade na experimentação de procedimentos inovadores para formulação e implementação de políticas públicas.

A construção e implementação da política pública pelas instituições que compõe o Estado está atrelada a um procedimento que resulta na decisão do gestor. É um processo que envolve várias etapas e grupos de interesses que pressionam os formuladores e o gestor para tornar efetivas suas exigências. Mas é indispensável destacar que o objetivo fundamental do Estado é o pleno desenvolvimento dos cidadãos/cidadãs, “através da superação das desigualdades sociais e reconhecimento dos limites da esfera de intervenção do Estado, de forma a realizar a justiça social e assegurar a dignidade da pessoa humana”<sup>332</sup>.

#### 4.4 SÍNTESE CONCLUSIVA DO CAPÍTULO

O desenvolvimento deste derradeiro capítulo mostrou como o Governo Digital contribui para a formulação de políticas públicas. Para tanto, discorreu-se acerca dos Laboratórios de Inovação e sua importância na experimentação das alternativas ao problema público e sua contribuição para construção da política pública.

Os Laboratórios de Inovação são fonte crucial de experimentação para o Estado, sobretudo na seara das políticas públicas. É um ambiente em que podem ser testados os caminhos e soluções ao problema público, mas compete ao Estado - como indutor do desenvolvimento social - assumir os riscos da experiência. É o Estado, em detrimento da logicidade neoliberal, assumindo o protagonismo do desenvolvimento social, que obrigatoriamente passa pelo investimento massivo em políticas públicas.

Evidenciou-se, também, a interoperabilidade, o uso dos dados e a interação constantes que contribuem para a escolha da alternativa ao problema. Por fim, chegou-se à conclusão de que as novas tecnologias encurtam a distância entre a

---

<sup>332</sup> SILVA, Marco Antonio Marques da. Cidadania e democracia: instrumentos para a efetivação da dignidade humana. *In*: MIRANDA, Jorge; SILVA, Marco Antonio Marques da (Coords.). **Tratado luso-brasileiro da dignidade humana**. 2. ed. São Paulo: Quartier Latin, 2009.

sociedade, os formuladores e o gestor público, de modo que os cidadãos/cidadãs influenciam na tomada de decisão do gestor.

Nesse ambiente em rede é fundamental ao Estado construir um arcabouço normativo a fim de regulamentar e conter excessos, de maneira a mitigar os efeitos das externalidades negativas. É dizer que o Estado deve assumir o papel de pacificador das relações sociais.

Assim, é o aparato tecnológico - as audiências interativas, os *wikilegis* e a pauta participativa, por exemplo - que introduz a população no processo de formulação da política pública e abreviam o espaço entre esta, os formuladores e o gestor, uma vez que propiciam o debate quase instantâneo por meio das redes e do ferramental tecnológico. Destacou-se, ainda, os elementos - fatores reais de poder, o neoliberalismo e a exceção - que influenciam os formuladores e o gestor.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A ascensão das novas tecnologias ocasiona profundas mudanças na sociedade. As Novas Tecnologias da Informação e Comunicação alteram as relações sociais e provocam um remodelamento da Administração Pública, sendo necessário, em um primeiro momento, a reorganização da atividade burocrática/funcional do Estado, para - com a ascensão do Governo Digital - alcançar serviços públicos materializando direitos sociais.

O aparato tecnológico altera as relações sociais e a própria organização do Estado, impelindo à Administração Pública a reestruturação de sua maneira de se relacionar com o cidadão/cidadã. É um contexto de amplo e contínuo fluxo de dados, inovação tecnológica, interoperabilidade e interação constantes, que modificam a maneira do Estado gerir, disponibilizar e criar serviços e políticas públicas.

A internet promove a escalada de novos padrões sociais e propicia, igualmente, uma nova forma de organização das informações. Esse contexto exige o agir do Estado de maneira a aprimorar a atividade administrativa, os serviços e as políticas públicas. Para isso, o ente estatal incorpora uma atuação ampla e conjunta, avaliando, conduzindo e monitorando a Administração Pública, em um contexto de Governo Digital, a prestação de serviços e as políticas públicas de interesse da sociedade.

É inegável que as redes permitem uma maior integração da sociedade, e as transformações geopolíticas, com o advento de centros industriais e tecnológicos, marcam uma era de desenvolvimento, mas que ocorre de maneira desproporcional em grande medida pelos obstáculos ou maior facilidade de alguns para acesso a internet e ao aparato tecnológico.

A Administração, incorporando e aproveitando a potencialidade das NTICs, deve visar a um aumento da produtividade, da renda e de oportunidades de emprego por todo o país. É o Estado, por meio das tecnologias, promovendo uma sociedade igualitária, justa e menos desigual a todos os cidadãos e cidadãs. Para isso, é essencial absorver as potencialidades digitais, de modo que os serviços alcancem todos os brasileiros e a economia moderna e inovadora não exclua os vulnerabilizados.

A incorporação de novas tecnologias não assegura um acréscimo na produtividade, no desenvolvimento ou na inovação. É preciso uma confluência de

processos: o rearranjo institucional, mudança organizacional, cultural, educacional, entre outras. Em vista dessas questões, surge a Estratégia Brasileira para a Transformação Digital que assume especial relevo, na medida em que, ao envolver atores governamentais e a sociedade civil, projeta estratégias para a mudança digital do Estado brasileiro.

A E-Digital consiste em um plano do Governo federal para materializar direitos sociais, consolidando serviços e políticas públicas, ante a contínua transformação da sociedade pela internet e pelas tecnologias digitais - a inteligência artificial, a internet das coisas, as imensas bases de dados, as redes sociais, a computação quântica e, também, o metaverso. São as novas tecnologias concebidas como mecanismos para auxiliar o Estado a fomentar o caráter social da Constituição Federal.

Mais recentemente, a quarta revolução industrial remodelou - e remodela - a sociedade introduzindo inovações que refazem o tecido social, propiciando um aumento exponencial de pessoas ligadas à aparelhos móveis e ao ambiente digital. Assim, por atingir áreas mais amplas do conhecimento - genética e nanotecnologia - a referida revolução não se restringe a máquinas em rede, mas provoca um aumento exponencial de escala, aliada à celeridade dos processos.

Portanto, a partir dos conceitos e da metodologia utilizada (método indutivo), conclui-se que o Governo Digital requer um Estado forte, ativo e pujante para superar a desigualdade no acesso a internet, que ainda marginaliza 29,4 milhões de brasileiros. Não obstante, é preciso assegurar à sociedade a disponibilização de um conjunto básico de recursos e conhecimentos para manuseio dessas tecnologias, como forma de superar as assimetrias sociais e proporcionar que pessoas vulnerabilizadas sejam inseridas digitalmente em um ambiente de serviços e políticas públicas.

Para isso é preciso também superar a lógica neoliberal que - por meio de medidas de exceção - conspurca o orçamento público e limita a atuação do Estado na construção de políticas públicas e na efetivação do colorido social insculpido na Constituição Federal de 1988. No contexto brasileiro, o neoliberalismo e os fatores reais de poder (grupos hegemônicos) - por meio da Emenda Constitucional n. 95/2016 - implementam um novo regime fiscal, com duração de 20 anos, estabelecendo um teto ao orçamento público, “congelando” os gastos e deteriorando serviços e políticas públicas.

É a lógica da privatização do público que, por meio da EC n. 95/2016, limita a atuação estatal ao dificultar sobremaneira a ampliação de serviços públicos, a expansão da Administração Pública, o investimento em inovação e novas tecnologias e a materialização do projeto constitucional de 1988. É, em verdade, um projeto que transfere à iniciativa privada serviços públicos essenciais, ao passo que neutraliza as políticas públicas, indo em sentido contrário à efetivação de direitos fundamentais sociais.

Inferese também que a Administração Pública federal está inserida em uma conjuntura de replicabilidade em massa. Logo, a ela compete, por meio das NTICs, instigar o ingresso, atuação e controle dos cidadãos/cidadãs nas políticas públicas, mormente a fase de formulação. As tecnologias digitais - através da interoperabilidade, do amplo fluxo de dados e interação constantes - têm o condão de inserir a população nos debates acerca das alternativas ao problema público e diminuir a distância para os formuladores, oportunizando um grau de influência maior na tomada de decisão do gestor.

Conclui-se que o amplo fluxo de dados possui potencialidade para integrar a sociedade no processo de formulação da política pública. Um caso concreto envolve a cidade de São Paulo e o uso dos dados dos usuários do aplicativo de trânsito *Waze*, que são utilizados pela Companhia de Engenharia de Tráfego - CET, com o objetivo de aperfeiçoar o fluxo de trânsito em tempo real. Ao enviar informações pelo aplicativo, o usuário/usuária auxilia o gestor e participa do aprimoramento da política pública de trânsito.

Outro aspecto relevante no uso dos dados é que sua utilização confere celeridade, transparência, eficiência e a avaliação continuada no resultado da política pública, possibilitando ao Estado um prognóstico mais preciso no ajustamento daquela. Os dados também propiciam o maior controle social na elaboração da política. É nessa esteira que as tecnologias reorganizam a Administração Pública federal, conferindo abertura e abreviando a distância entre os formuladores e a sociedade.

Constata-se que a interoperabilidade e a integração de uma vasta base de dados pelos entes que compõe a Administração Pública federal são instrumentos essenciais para a formulação de políticas públicas no ambiente digital, mormente por conferir rapidez e celeridade, aumentar o vínculo Estado-sociedade e contribuir com

o crescimento dos níveis de transparência e participação dos cidadãos/cidadãs nas políticas públicas.

O Estado, como gestor de serviços públicos, é o destinatário de uma enorme quantidade de dados. Logo, emerge a premente necessidade de se ampliar a interoperabilidade entre os órgãos da Administração Pública. Ela é importante porque auxiliar na dinamicidade da formulação da política pública, etapa de ocorrência dos debates para solução do problema público, propiciando a troca de informações e dados, primordial para a construção das argumentações. Também, a interoperabilidade impede a repetição na coleta de dados, aprimora as trocas e garante celeridade na construção da política pública. Ela é essencial em todo o ciclo, ao permitir o compartilhamento de dados e informações entre os entes governamentais, auxiliando desde a identificação do problema até a avaliação da política pública.

Depreende-se, ainda, que a fase de formulação da política pública, por envolver o debate em torno das alternativas ao problema público, tem nas plataformas digitais, na troca de dados e na interação constantes, instrumentos que permitem uma aproximação entre os formuladores e a sociedade, de maneira que esta possa influir na tomada de decisão do gestor.

Inserido nesse aspecto, destacam-se os comitês regionais de campanha no âmbito do Fundeb que permitiu que a sociedade civil, os sindicatos, movimentos escolares, entre outros – por meio da interoperabilidade constante e da interação por meio das redes – exercessem influência e pressão para aprovação de pautas importantes para essa política pública. Referidos atores puderam participar dos debates com os formuladores e influenciar na tomada de decisão do gestor.

Dessa forma, as redes, a interoperabilidade de dados e a interação constantes na Campanha Nacional pelo Direito à Educação permitiu equalizar a pressão de grupos hegemônicos contrários a essa política pública primordial à população. A participação da Campanha na formulação dessa política pública educacional provocou um equilíbrio no jogo político.

Verifica-se, nesse sentido, a imprescindibilidade das tecnologias e do ambiente digital, que propiciaram à Campanha uma troca de informações constantes, negociando em rede - a pressão exercida em redes sociais (*Facebook, Instagram, X - antigo Twitter, WhatsApp*, entre outras) - para que governadores, prefeitos e

parlamentares aderissem à construção da consensualidade, contribuindo, assim, para influenciar na tomada de decisão e no debate.

É fato que a Administração tem se voltado para o usuário/usuária e por meio do aparato tecnológico - o Portal E-Democracia, as audiências interativas, o *wikilegis*, a pauta participativa, entre outros - tem buscado impulsionar a participação da sociedade na formulação das políticas públicas, ampliando a cooperação desta com o Estado.

Observa-se que as plataformas de Governo Digital - como instrumentos para oferta e prestação de serviços e políticas públicas - são importantes na medida em que aproximam os formuladores e a sociedade, permitindo uma interação na formulação dessas políticas – sobretudo na fase em que são realizados debates sobre as alternativas do problema público - uma vez que reduzem a distância e possibilitam que os cidadãos/cidadãs influenciem na decisão do gestor. O Estado, assim, ganha eficiência e a sociedade se vê pertencente ao processo de construção da política.

De outro lado, verifica-se a importância dos Laboratórios de Inovação como mecanismos à disposição do Estado para incentivar soluções e procedimentos inovadores para a gestão pública, ao tempo em que conferem agilidade na formulação das políticas públicas e contribuem para o agir interoperável do Estado. Assim, destacam-se os Laboratórios de Inovação Pública e Social (*Psilabs*), cujo foco é a inovação social, voltados para processos de pesquisa e desenvolvimento de alternativas para os problemas públicos e sociais - a formulação de políticas públicas. Além disso, tem-se os Laboratórios de Inovação Social (*SI-Labs*), cujo objetivo é a criação de projetos voltados para atender as reivindicações sociais - saúde, educação, moradia, mobilidade urbana, entre outros direitos.

Inserido nesse contexto está o Laboratório de Inovação em Educação (LABIN), que incentiva a inovação e o aumento da eficiência na gestão pública, conferindo, assim, legitimidade a processos e políticas públicas. Infere-se, daí, a relevância dos Laboratórios de Inovação na fase da formulação das políticas públicas, porquanto são instrumentos à disposição do Estado para experimentação de alternativas ao problema público envolvendo atores diversos. É a Administração Pública encurtando a distância entre os cidadãos/cidadãs e os formuladores, por meio do fomento ao uso de novas tecnologias.

Por derradeiro, a partir dos objetivos e hipóteses elencados nesta Dissertação e respondendo ao problema de pesquisa, chega-se à conclusão de que a utilização

de dados - quantitativos e empíricos - nas políticas públicas e o seu emprego racional e impessoal contribuem para filtrar as informações e atender ao dinamismo das decisões na formulação da política pública. A interoperabilidade, os dados e a interação constantes são instrumentos que, a exemplo de mecanismos que já funcionam como as audiências interativas, são primordiais para promover a democracia e alcançar maior transparência na construção da política e materialização do colorido social que emerge da Constituição Federal de 1988.

## REFERÊNCIAS

AGAMBEN, Giorgio. **Estado de exceção**. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2004.

AGAMBEN, Giorgio. **Estado de exceção**. Trad. Iraci D. Poleti. 2. ed. São Paulo: Boitempo, 2011.

AGÊNCIA CNT TRANSPORTE ATUAL. **Como funciona o Waze, principal app de navegação por GPS**. Confederação Nacional do Transporte, 2018. Disponível em: <https://www.cnt.org.br/agencia-cnt/como-funciona-waze-principal-app-navegacao-gps>. Acesso em: 11 fev. 2024.

ALONSO, Luiza Beth Nunes; FERNEDA, Edilson; BRAGA, Lamartine Vieira. Governo eletrônico e políticas públicas: análise sobre o uso da certificação digital no Brasil. **Informação & Sociedade**. João Pessoa, v. 21, n. 2, p. 13-24, maio 2011. Disponível em: [https://wiki.thema.inf.br/wiki/upload/2011/10/Certificado\\_Digital-03084917.pdf](https://wiki.thema.inf.br/wiki/upload/2011/10/Certificado_Digital-03084917.pdf). Acesso em: 04 fev. 2024.

ANDRADE, Marcella Coelho. Políticas Públicas na Constituição Federal de 1988: desafios e avanços. **Csonline** – Revista Eletrônica de Ciências Sociais. Juiz de Fora, n. 29, p. 302-319, jun. 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufjf.br/index.php/csonline/article/view/17574>. Acesso em: 29 jan. 2024.

ÁVILA, Thiago José Tavares; LANZA, Beatriz Barreto Brasileiro; VALOTTO, Daniel de Souza. Base Nacional de Serviços Públicos do Brasil: sistematização e interoperabilidade de informações para o governo digital. **Gestão.org**. Recife, v. 19, n. 2, p. 271-293, 2021. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/index.php/gestaoorg/article/view/252653/40153>. Acesso em: 17 dez. 2023.

BARBOSA FILHO, Cláudio Roberto; GAZOTTO, Gustavo Martinelli Tanganelli. E-Democracy: há participação popular no poder legislativo federal? *In*: SALGADO, Eneida Desiree (Coord.). **Direito, tecnologia e controle**. Curitiba: Íthala, 2018. p. 97-130.

BEAUMASTER, Suzanne. E-Participation Models. *In*: GARSON, G. David (ed.). **Modern public information technology systems: issues and challenges**. Londres: IGI GLOBAL, 2007. Disponível em: [https://students.aiu.edu/submissions/profiles/resources/onlineBook/Z9y3f5\\_Modern\\_Public\\_Information\\_Technology\\_Systems.pdf](https://students.aiu.edu/submissions/profiles/resources/onlineBook/Z9y3f5_Modern_Public_Information_Technology_Systems.pdf). Acesso em: 18 jan. 2024.

BITENCOURT, Caroline Muller; LOLLI, Eduardo Henrique; COELHO, Saulo de Oliveira Pinto. Políticas públicas e constitucionalismo contemporâneo crítico: sistematizações para subsidiar análises em direito e políticas públicas. **Seqüência** – Estudos Jurídicos e Políticos. Publicação do Programa de Pós-graduação em Direito da UFSC. Florianópolis, v. 43, n. 90, p. 1-54, 2022. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/86761/51210>. Acesso em: 17 jan. 2024.

BITENCOURT, Caroline Müller; RECK, Janriê. **O Brasil em crise e a resposta das políticas públicas**: diagnósticos, diretrizes e propostas. Curitiba: Íthala, 2021.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BOUNABAT, Bouchaib. From e-government to digital Government: Stakes and Evolution Models. **Electronic Journal of Information Technology**. [S.l.], n. 10, 2017. Disponível em: [https://www.academia.edu/79065560/From\\_e\\_Government\\_to\\_digital\\_Government\\_Stakes\\_and\\_Evolution\\_Models\\_Du\\_e\\_gouvernement\\_au\\_gouvernement\\_digital\\_enj\\_eux\\_et\\_mod%C3%A8les\\_d%C3%A9volution](https://www.academia.edu/79065560/From_e_Government_to_digital_Government_Stakes_and_Evolution_Models_Du_e_gouvernement_au_gouvernement_digital_enj_eux_et_mod%C3%A8les_d%C3%A9volution). Acesso em: 21 nov. 2023.

BRASIL, Cristina Índio do. Censo permitirá planejar políticas públicas mais eficientes, diz Tebet: resultado preliminar da pesquisa é um raio X do Brasil presente. **Agência Brasil**. Rio de Janeiro, 28 jun. 2023. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2023-06/cento-permitira-planejar-politicas-publicas-mais-eficientes-diz-tebet>. Acesso em: 03 jan. 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Portal E-Democracia**. Brasília: Câmara dos Deputados, [s.d.]. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/participe/portal-e-democracia-sera-reestruturado>. Acesso em: 14 fev. 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Câmara disponibiliza novos recursos na plataforma Audiências Interativas**. Brasília: Câmara dos Deputados, 01 jul. 2020. Disponível em: [https://www.camara.leg.br/assessoria-de-imprensa/672819-camara-disponibiliza-novos-recursos-na-plataforma-audiencias-interativas/?utm\\_source=Boletim-Ceac&utm\\_medium=email&utm\\_campaign=Boletim](https://www.camara.leg.br/assessoria-de-imprensa/672819-camara-disponibiliza-novos-recursos-na-plataforma-audiencias-interativas/?utm_source=Boletim-Ceac&utm_medium=email&utm_campaign=Boletim). Acesso em: 14 fev. 2024.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Pauta Participativa: sua opinião vale muito**. Brasília: Câmara dos Deputados, [s.d.]. Disponível em: <https://edemocracia.camara.leg.br/pautaparticipativa/>. Acesso em: 14 fev. 2024.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Disponível em: <https://normas.leg.br/?urn=urn:lex:br:federal:constituicao:1988-10-05;1988>. Acesso em: 29 jan. 2024.

BRASIL. **Decreto n. 9.203, de 22 de novembro de 2017**. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2017/decreto-9203-22-novembro-2017-785782-publicacaooriginal-154277-pe.html>. Acesso em: 25 nov. 2023.

BRASIL. **Decreto n. 9.834, de 12 de junho de 2019**. Institui o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/d9834.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9834.htm). Acesso em: 18 jan. 2024.

BRASIL. Estratégia de Governança Digital. **Linha do tempo**. Brasília, 25 nov. 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/estrategia-de-governanca-digital/do-eletronico-ao-digital>. Acesso em: 20 nov. 2023.

BRASIL. **Lei n. 12.305, de 2 de agosto de 2010**. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei no 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm). Acesso em: 16 jan. 2024.

BRASIL. **Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; 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. Brasília, 18 nov. 2011. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm). Acesso em: 30 dez. 2023.

BRASIL. **Lei n. 12.871, de 22 de outubro de 2013**. Institui o Programa Mais Médicos, altera as Leis nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993, e nº 6.932, de 7 de julho de 1981, e dá outras providências. Disponível em: 19 nov. 2023.

BRASIL. **Lei n. 13.709, de 14 de agosto de 2018**. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm). Acesso em: 25 jan. 2024.

BRASIL. **Lei n. 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. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/lei-n-14.129-de-29-de-marco-de-2021-311282132>. Acesso em: 01 jan. 2024.

BRASIL. **Lei n. 14.601, de 19 de junho de 2023**. Institui o Programa Bolsa Família; altera a Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993 (Lei Orgânica da Assistência Social), a Lei n. 10.820, de 17 de dezembro de 2003, que dispõe sobre a autorização para desconto em folha de pagamento, e a Lei n. 10.779, de 25 de novembro de 2003; e revoga dispositivos das Leis n. 14.284, de 29 de dezembro de 2021, e 14.342, de 18 de maio de 2022, e a Medida Provisória n. 1.155, de 1º de janeiro de 2023. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2023-2026/2023/Lei/L14601.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Lei/L14601.htm). Acesso em: 29 jan. 2024.

BRASIL. **Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6938.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm). Acesso em: 16 jan. 2024.

BRASIL. **Lei n. 8.080, de 19 de setembro de 1990**. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Brasília, 19 set. 1990. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8080.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8080.htm). Acesso em: 29 jan. 2024.

BRASIL. Ministério da Ciência Tecnologia e Inovação. **Estratégia Brasileira para a Transformação Digital (E-Digital)**. Brasília, [s.d.]. Disponível em:

<https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/transformacaodigital>. Acesso em: 29 jan. 2024.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações. **Estratégia Brasileira para a Transformação Digital**. E-Digital. Brasília, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/mcti/pt-br/centrais-de-conteudo/comunicados-mcti/estrategia-digital-brasileira/estrategiadigital.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2023.

BRASIL. Ministério da Educação. **Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério**. Manual de orientação. Brasília, [s.d.]. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/mo.pdf>. Acesso em: 29 jan. 2024.

BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Laboratório de Inovação**. Brasília, 21 jun. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/estrategia-governanca/gestao-da-inovacao/arquivos-laboratorio-de-inovacao>. Acesso em: 11 fev. 2024.

BRASIL. Ministério da Educação. Serviços e Informações do Brasil. **Sancionada a regulamentação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica**. Brasília, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/educacao-e-pesquisa/2020/12/sancionada-a-regulamentacao-do-fundo-de-manutencao-e-desenvolvimento-da-educacao-basica>. Acesso em: 07 fev. 2024.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. **Estratégia de Governo Digital 2024-2027**. Brasília, [s.d.]. Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/sisp/egd2024/egd2024>. Acesso em: 11 fev. 2024.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. Governança e Gestão de Dados. **Padrões de Interoperabilidade**. Interoperabilidade, Padrões de Interoperabilidade (ePING), integração. Brasília, 05 jul. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/governanca-de-dados/padroes-de-interoperabilidade#:~:text=A%20arquitetura%20de%20Padrões%20de,esferas%20e%20governo%20e%20com>. Acesso em: 10 fev. 2024.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. SENASP. **Sobre Conselhos**. Brasília, 05 mar. 2014. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-seguranca/seguranca-publica/Senasp-1/conselho-nacional/sobre-conselhos>. Acesso em: 26 jan. 2024.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social Família e Combate à Fome. **Programa Bolsa Família**. Brasília, [s.d.]. Disponível em: <https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/bolsa-familia>. Acesso em: 29 jan. 2024.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Estratégia de Governança Digital: transformação digital – cidadania e governo**. 216-2018. Versão revisada. Brasília: MP, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/estrategia-de-governanca->

digital/revisaodaestrategiadegovernancadigital20162019.pdf. Acesso em: 20 jan. 2024.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico**. Guia de Interoperabilidade. Manual do Gestor. Brasília, 2012. [https://www.gov.br/governodigital/pt-br/governanca-de-dados/Guia\\_de\\_Interoperabilidade\\_Manual\\_do\\_Gestor\\_2012.pdf](https://www.gov.br/governodigital/pt-br/governanca-de-dados/Guia_de_Interoperabilidade_Manual_do_Gestor_2012.pdf). Acesso em: 25 nov. 2023.

BRASIL. Secretaria de Comunicação Social. **Plano Mais Produção tem R\$ 250 bilhões do BNDES até 2026 para nova política industrial**. Brasília, 25 jan. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/secom/pt-br/assuntos/noticias/2024/01/plano-mais-producao-tem-r-250-bilhoes-do-bndes-ate-2026-para-nova-politica-industrial#:~:text=Com%20um%20conjunto%20de%20solu%C3%A7%C3%B5es,proj%20de%20neoliberaliza%C3%A7%C3%A3o%20at%C3%A9%202026>. Acesso em: 26 jan. 2024.

BRASIL. Secretaria Geral da Presidência da República. **Experiências municipais, estaduais e internacionais colaboram para modelo de orçamento participativo do Brasil**. Secretaria Nacional de Participação Social promove seminários para troca de experiências. Brasília, 31 out. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/noticias/2023/outubro/experiencias-municipais-estaduais-e-internacionais-colaboram-para-modelo-de-orcamento-participativo-do-brasil>. Acesso em: 06 fev. 2024.

BRASIL. Senado Federal. **Resolução n. 44, de 17 de setembro de 2013**. Altera o Regimento Interno do Senado Federal para estabelecer procedimento de avaliação de políticas públicas no âmbito do Senado Federal. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/582663/publicacao/15611898>. Acesso em: 18 jan. 2024.

BRASIL. Serviços e Informações do Brasil. **Participa Mais Brasil**. Brasília, [s.d.]. Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/servicos/participar-na-formulacao-implementacao-monitoramento-e-avaliacao-das-politicas-publicas>. Acesso em: 06 fev. 2024.

BROWN, Wendy. O Frankenstein do neoliberalismo: liberdade autoritária nas “democracias” do século XXI. *In*: ALBINO, Chiara; OLIVEIRA, Jainara; MELO, Mariana (Orgs.). **Neoliberalismo, neoconservadorismo e crise em tempos sombrios**. Recife: Seriguela, 2021. Disponível em: [https://www.academia.edu/50872511/BROWN\\_Wendy\\_O\\_Frankenstein\\_do\\_neoliberalismo\\_liberdade\\_autorit%C3%A1ria\\_nas\\_democr%C3%A1cias\\_do\\_s%C3%A9culo\\_XXI](https://www.academia.edu/50872511/BROWN_Wendy_O_Frankenstein_do_neoliberalismo_liberdade_autorit%C3%A1ria_nas_democr%C3%A1cias_do_s%C3%A9culo_XXI). Acesso em: 03 jan. 2024.

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

BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. *In*: BUCCI, Maria Paula Dallari Bucci (org.). **Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico**. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 1-49.

CAIXA ECONÔMICA FEDERAL. **Bolsa Família**: o programa busca garantir as famílias o direito à alimentação e o acesso à educação e à saúde. [S.l.]: [s.d.]. Disponível em: <https://www.caixa.gov.br/programas-sociais/bolsa-familia/Paginas/default.aspx>. Acesso em: 26 jan. 2024.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Constituição dirigente e vinculação do legislador**. Coimbra: Coimbra Editora, 2001.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. Estudos sobre formação da agenda de políticas públicas: um panorama das pesquisas no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 54, n. 6, p. 1498-1512, 2020. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/rap/article/view/82398>. Acesso em: 12 jan. 2024.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **Formulação de Políticas Públicas**. Brasília: Enap, 2018. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3332>. Acesso em: 27 jan. 2024.

CARVALHO, Lucas Borges de. Governo digital e direito administrativo: entre a burocracia, a confiança e a inovação. **Revista de 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 jan. 2024.

CARVALHO, Osvaldo Ferreira de; COELHO, Saulo de Oliveira Pinto. A confluência do Direito com as políticas públicas no constitucionalismo contemporâneo: aportes para o mapeamento crítico do estado da arte. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**. Belo Horizonte, n. 124, p. 365-434, jan./jun. 2022. Disponível em: <https://pos.direito.ufmg.br/rbep/index.php/rbep/article/view/834>. Acesso em: 11 jan. 2024.

CASTELLS, Manuel. **A galáxia internet**: reflexões sobre a internet, os negócios e a sociedade. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2003.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**: a era da informação – economia, sociedade e cultura. 10. ed. Trad. Ronei de Venancio Majer. São Paulo: Paz e Terra, 2007.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**: a era da informação: economia, sociedade e cultura. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**: volume I. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. São Paulo: Paz e terra, 2005.

CERDEIRA, Pablo; MENDONÇA, Marcus Mentzingen de; LAGOWSKA, Urszula Gabriela. **Políticas Públicas Orientadas por Dados**: os caminhos possíveis para governos locais. Banco Interamericano de Desenvolvimento. Setor de Mudança Climática e Desenvolvimento Sustentável. Divisão de Habitação e Desenvolvimento Urbano. Documento de Discussão n. IDB-DP-00704. [S.l.]: BID, out. 2020. Disponível em: <https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/c5394f43-e59b-40ac-a430-0026ba865ae8/content>. Acesso em: 18 fev. 2024.

CETIC.BR. **TIC Domicílios 2023**: coletiva de imprensa. São Paulo: cetic.br, nic.br, cgi.br, 2023. Disponível em: [https://cetic.br/media/analises/tic\\_domicilios\\_2023\\_coletiva\\_imprensa.pdf](https://cetic.br/media/analises/tic_domicilios_2023_coletiva_imprensa.pdf). Acesso em: 02 fev. 2024.

CLINE, Kurt. D. Defining the Implementation Problem: Organizational management versus cooperation. **Journal of Public Administration Research and Theory**. Oxford, v. 10, n. 3, p. 551-571, 2000. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/270798527\\_Defining\\_the\\_Implementation\\_Problem\\_Organizational\\_Management\\_Versus\\_Cooperation](https://www.researchgate.net/publication/270798527_Defining_the_Implementation_Problem_Organizational_Management_Versus_Cooperation). Acesso em: 19 jan. 2024.

COBB, Roger W.; ELDER, Charles D. **Participation in American politics**: the dynamics of agenda-building. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1975.

COLEMAN, Stephen. **Can the internet strengthen democracy?** Cambridge, England: Polity Press, 2017.

COLEMAN, Stephen; Sampaio, Rafael Cardoso. Sustaining a democratic innovation: a study of three e-participatory budgets in Belo Horizonte. **Information, Communication & Society**. [S.l.], v. 20, n. 5, p. 754-769, 2016. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/304812179\\_Sustaining\\_a\\_democratic\\_innovation\\_a\\_study\\_of\\_three\\_e-participatory\\_budgets\\_in\\_Belo\\_Horizonte](https://www.researchgate.net/publication/304812179_Sustaining_a_democratic_innovation_a_study_of_three_e-participatory_budgets_in_Belo_Horizonte). Acesso em: 18 dez. 2023.

COMPARATO, Fábio Konder. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, v. 35, n. 138, p. 39-48, abr./jun. 1998. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/364>. Acesso em: 20 jan. 2024.

COUTO, Cláudio Gonçalves; LIMA, Giovanna de Moura Rocha. Continuidade de Políticas Públicas: a constitucionalização importa? **Dados**. Rio de Janeiro, v. 59, n. 4, p. 1055-1089, out./dez. 2016. Disponível em: <https://dados.iesp.uerj.br/artigos/?id=1061>. Acesso em: 29 jan. 2024.

CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. **Administração Pública Democrática e Supremacia do Interesse Público**: novo regime jurídico-administrativo e seus princípios constitucionais estruturantes. Curitiba: Juruá Editora, 2015. 368 p.

CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. O interesse público no divã da psicanálise: para um conceito bidimensional de interesse público. **Revista Jurídica – UNICURITIBA**. Curitiba, v. 4, n. 53, p. 275-299, 2018. Disponível em: <http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RevJur/article/view/3059/371371593>. Acesso em: 10 jan. 2024.

CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; HANH, Tatiana. Administração Pública orientada por dados: governo aberto e infraestrutura nacional de dados abertos. **Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública**. Florianópolis, v. 6, n. 1, p. 1-24, jan./jun. 2020. Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/rdagp/article/view/6388/pdf>. Acesso em: 25 jan. 2024.

CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; LIMA, Caio Monteiro Mota; SOUSA, Thanderson Pereira de. Neoliberalismo contra as políticas sociais: entre mercado, exceção e a lógica do interesse comum individual. **Revista Jurídica Diké**. Ilhéus, v. 22, n. 22, p. 244-259, 2023. Disponível em:

<https://periodicos.uesc.br/index.php/dike/article/view/3701>. Acesso em: 14 fev. 2024.

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. **Seqüência – Estudos Jurídicos e Políticos**. Publicação do Programa de Pós-graduação em Direito da UFSC. Florianópolis, v. 41, n. 84, p. 209-242, 2020. Disponível em:

<https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/2177-7055.2020v43n84p209>. Acesso em: 18 jan. 2024.

CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva y SOUSA, Thanderson Pereira de. Direito Administrativo da inovação e experimentalismo: o agir ousado entre riscos, controles e colaboratividade. **Seqüência – Estudos Jurídicos e Políticos**, Florianópolis, v. 43, n. 91, p. 1-50, 2022. Disponível em:

<https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/86609/51937>. Acesso em: 18 jan. 2024.

CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; SOUSA, Thanderson Pereira de. Políticas Públicas e Responsividade: um caminho civilizatório em átimos de crise. *In*: ZOCKUN, Maurício; GABARDO, Emerson. **O Direito Administrativo do Pós-Crise**. Curitiba: Íthala, 2021. p. 307-319.

CUNHA FILHO, Alexandre Jorge Carneiro da. **Governança Pública**: um ensaio sobre pressupostos e instrumentos de uma ação estatal juridicamente eficiente. São Paulo: Quartier Latin, 2019.

DAMASCENO, Gabriel Pedro Moreira; RODRIGUES, Thalissa Guedes; RABELO, Gustavo de Azevedo. Uso de dados pessoais pelo Twitter. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Uberlândia**, [S.L.], v. 50, n. 1, p. 297-317, 12 dez. 2022. EDUFU - Editora da Universidade Federal de Uberlândia. <http://dx.doi.org/10.14393/rfadir-50.1.2022.67572.297-317>.

DE OLIVEIRA, Leilane Daisy Almeida; SOUSA, Jonilto Costa. Características dos laboratórios de inovação no setor público a nível nacional: uma revisão da literatura. **Revista do Serviço Público**, v. 73, n. 2, p. 339-358, 2022. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/51113/4484>. Acesso em: 19 jan. 2024.

DIAS, Elliando. **e-Ping – Padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico**: Realizações e Futuro. [S.l.], 06 dez. 2008. Disponível em: <https://pt.slideshare.net/adorepump/eping-padres-de-interoperabilidade-de-governo-eletrnico-realizaes-e-futuro-presentation>. Acesso em: 20 jan. 2024.

EMMENDOERFER, Magnus Luiz; OLAVO, Antônio Vagner Almeida; SILVA JUNIOR, Alessandro Carlos da; CARVALHO JUNIOR, José Roberto Abreu de; SANO, Hironobu. Laboratórios de Inovação: discussões sobre a sua institucionalização em organizações públicas no Brasil. *In*: ENCONTRO

BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 7., 2020, Brasília. **Anais [...]**. Brasília: Sociedade Brasileira de Administração Pública, 2020. p. 1-15. Disponível em: <https://ebap.online/ebap/index.php/VII/viiebap/paper/viewFile/1084/371>. Acesso em: 19 jan. 2024.

FARIA, Regina M. Avaliação de Programas sociais: evoluções e tendências. *In*: RICO, Elizabeth Melo (org.). **Avaliação de Políticas Sociais**: uma questão em debate. 6. ed., São Paulo: Cortez, Instituto de Estudos Especiais, 2009.

FERRAREZI, Elisabete; OLIVEIRA, Clarice Gomes de. Reflexões sobre a emergência da participação social na agenda das políticas públicas: Desafios à forma de organização burocrática do Estado. *In*: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 5., 2012, Brasília. **Anais [...]**. Brasília: CONSAD, 2012. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/737>. Acesso em: 11 fev. 2024.

FERREIRA, Sérgio Rodrigo da Silva. O que é (ou o que estamos chamando de) 'Colonialismo de Dados'? **Paulus**: Revista de Comunicação da FAPCOM, [S.L.], v. 5, n. 10, p. 49-61, 23 dez. 2021. Pia Sociedade de Sao Paulo FAPCOM. <http://dx.doi.org/10.31657/rcp.v5i10.458>. Disponível em: <https://revista.fapcom.edu.br/index.php/revista-paulus/article/view/458/442>. Acesso em: 10 fev. 2024.

FIA BUSINESS SCHOOL. **Políticas públicas na educação**: quais são, importância e como são aplicadas. **Fia Business School**, 13 mar. 2023. Disponível em: <https://fia.com.br/blog/politicas-publicas-na-educacao/>. Acesso em: 29 jan. 2023.

FONTES, Mariana Levy Piza. Direito e implementação de políticas públicas: caminhos para uma agenda de pesquisa. **Revista Direito GV**. São Paulo, v. 19, p. 2-25, 2023. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/revdireitogv/article/view/89240>. Acesso em: 20 fev. 2024.

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: 20 nov. 2023.

GABARDO, Emerson. **O jardim e a praça para além do bem e do mal**: uma antítese ao critério de subsidiariedade como determinante dos fins do Estado social. 409fls. 2009. Tese (Doutorado). Setor de Ciências Jurídicas da Universidade Federal do Paraná. Curitiba, 2009. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/19053>. Acesso em: 25 jan. 2024.

GABARDO, Emerson. Princípio da eficiência. Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. **Enciclopédia jurídica da PUC-SP**. 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/82/edicao-1/principio-da-eficiencia>. Acesso em: 17 jan. 2024.

GONÇALVES, Tânia Carolina Nunes Machado; VARELLA, Marcelo D.. Os desafios da Administração Pública na disponibilização de dados sensíveis. **Revista Direito**

Gv, [S.L.], v. 14, n. 2, p. 513-536, ago. 2018. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/2317-6172201821>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rdgv/a/GCMwrvnHzP4mJD3xZKNsnTq/>. Acesso em: 10 fev. 2024.

GUERRA, Luiz Antonio. Participação popular na formulação de políticas educacionais: a campanha e o novo FUNDEB. **Educação & Sociedade**. Campinas, v. 44, p. 1-15, 2023. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/6YG5ykvVFpJWfLRgQBvKLND/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 07 fev. 2024.

HACHEM, Daniel Wunder; GABARDO, Emerson. El principio constitucional de eficiencia administrativa: contenido normativo y consecuencias jurídicas de su violación. **Cuestiones Constitucionales**. Revista Mexicana de Derecho Constitucional. Ciudad de México, v. 1, n. 39, p. 131-167, 2018. Disponível em: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/12652>. Acesso em: 17 dez. 2023.

HESPANHA, António Manuel. A revolução neoliberal e a subversão do “modelo jurídico”: crise, direito e argumentação jurídica. **Revista dos Tribunais**. São Paulo, v. 102, n. 929, p. 213-280, mar. 2013. Disponível em: [https://dspace.almg.gov.br/retrieve/107144/RTDoc%20%2016-9-12%202\\_4%20%28PM%29.pdf](https://dspace.almg.gov.br/retrieve/107144/RTDoc%20%2016-9-12%202_4%20%28PM%29.pdf). Acesso em: 25 jan. 2024.

HESSE, Konrad. **A Força Normativa da Constituição**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991.

HOOD, Christopher C. **The Tools of Government**. Chatham: Chatham House Publishers, 1986.

HOWLETT, Michael; MUKHERJEE, Ishani. Policy formulation: where knowledge meets power in the policy process. *In*: HOWLETT, Michael; MUKHERJEE, Ishani (eds.). **Handbook of Policy Formulation**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2017.

HUANG, Wayne; SIAU, Keng; WEI, Kwok Kee. **Electronic government strategies and implementation**. Hershey: Idea Group Publishing, 2005.

IASULAITIS, Sylvia; NEBOT, Carmen Pineda; SILVA, Elielson Carneiro da; SAMPAIO, Rafael Cardoso. Interatividade e ciclo de políticas públicas no Orçamento Participativo Digital: uma análise internacional. **Revista de Administração Pública**. São Paulo, v. 53, n. 6, p. 1091-1115, 2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/d7dMfw6HkYPQTcDNDbGDLxz/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 06 fev. 2024.

KREUZ, Leticia Regina Camargo; VIANA, Ana Cristina Aguilar. 4ª Revolução Industrial e governo digital: exame de experiências implementadas no Brasil. **Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo**. Santa Fé, v. 5, n. 2, p. 267-286, jul./dez. 2018. Disponível em: <https://www.redalyc.org/journal/6559/655969804006/655969804006.pdf>. Acesso em: 14 fev. 2024.

LASSALLE, Ferdinand. **A essência da Constituição**. 3. ed. Rio de Janeiro: Liber Juris, 1995.

LIMA, Caio Monteiro Mota; SOUSA, Thanderson Pereira de; CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. Governo por plataforma e serviços públicos na Lei nº 14.129/2021: considerações para uma transformação digital adequada. **A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional**. Belo Horizonte, v. 23, n. 91, p. 157-174, jan./mar. 2023. Disponível em: <https://revistaaec.com/index.php/revistaaec/issue/view/101>. Acesso em: 25 jan. 2024.

LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciano. Estrutura normativa e implementação de políticas públicas. *In*: MADEIRA, Lígia Mori (org.). **Avaliação de políticas públicas**. Porto Alegre: UFRGS, 2014. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/108186/000948569.pdf?sequence>. Acesso em: 15 jan. 2024.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn; BORBA, Julian. Inclusão política e participação: uma análise a partir das experiências participativas catarinenses. *In*: CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA, 8., 2007, Recife. **Anais [...]**. GT Democracia e desigualdades sociais. Recife, 2007. Disponível em: [https://portal.sbsociologia.com.br/portal/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_download&gid=312&Itemid=170](https://portal.sbsociologia.com.br/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=312&Itemid=170). Acesso em: 26 jan. 2024.

LUEHRS, Rolf; HEAVEN, John. The future of participatory budgeting: political participation and practicable policy. *In*: DELWICHE, Aaron; HENDERSON, Jennifer Jacobs. **The participatory cultures handbook**. London, England: Routledge, 2013. p. 153-162.

LYNCH, Christian. “Nada de novo sob o sol”: teoria e prática do neoliberalismo brasileiro. **Insight Inteligência**. Rio de Janeiro, n. 91, p. 19, out./dez. 2020. Disponível em: <https://inteligencia.insightnet.com.br/pdfs/91.pdf>. Acesso em: 14 fev. 2024.

MACEDO, Alex dos Santos; ALCÂNTARA, Valderí de Castro; ANDRADE, Luís Fernando Silva; FERREIRA, Patrícia Aparecida. O papel dos atores na formulação e implementação de políticas públicas: dinâmicas, conflitos e interesses no programa mais médicos. **Cadernos Ebape.Br**. Rio de Janeiro, v. 14, Edição Especial, p. 593-618, 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cebape/a/CpskZt34XqzMZFXsLyxKPTw/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 19 jan. 2024.

MACFEELY, Steve; ME, Angela; FU, Haishan; VEERAPPAN, Malarvizhi; HERWARD, Mark; PASSARELLI, David; SCHÜÜR, Friederike. Towards an international data governance framework. **Statistical Journal Of The Laos**, [S.L.], v. 38, n. 3, p. 703-710, 13 set. 2022. IOS Press. <http://dx.doi.org/10.3233/sji-220038>.

MAIA FILHO, Mamede Said; JUNQUILHO, Tainá Aguiar. Projeto Victor: perspectivas de aplicação da inteligência artificial ao direito. **Revista de Direitos e Garantias Fundamentais**, [S.L.], v. 19, n. 3, p. 218-237, 29 dez. 2018. Sociedade de Ensino Superior de Vitória. <http://dx.doi.org/10.18759/rdgf.v19i3.1587>. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8697581>. Acesso em: 18 jan. 2024.

MARIANO, Cynara Monteiro. Emenda constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre. **Revista de Investigações Constitucionais**. Curitiba, v. 4, n. 1, p. 259-281, 2017. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rinc/article/view/50289/31682>. Acesso em: 20 fev. 2024.

MENDES, Cássia Isabel Costa; BERTIN, Patrícia Rocha Bello; COSTA, Maíra Murrieta. Programa de Governança em Privacidade e Proteção de Dados Pessoais na Administração Pública Federal. **Administração de Empresas em Revista**. Brasília, v. 2, n. 32, p. 506-543, abr./jun. 2023. Disponível em: <https://www.alice.cnptia.embrapa.br/alice/bitstream/doc/1154244/1/AP-Programa-lideranca-2023.pdf>. Acesso em: 29 jan. 2024.

MEZZAROBA, Orides. @-Democracia no processo político brasileiro: da tradição do papel para o desafio da virtualidade. In: SALGADO, Eneida Desiree; MORAIS, Filomeno; AIETA, Vânia Siciliano (Orgs.). **Justiça eleitoral, controle das eleições e soberania popular**. Curitiba: Íthala, 2016.

MOREIRA, Eduardo. **Desigualdade e caminhos para uma sociedade mais justa**. 1. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2019.

NAÇÕES UNIDAS DO BRASIL. Conheça os novos 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU. **Nações Unidas do Brasil**, [s.d.]. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/70856-conheça-os-novos-17-objetivos-de-desenvolvimento-sustentavel-da-onu>. Acesso em: 25 nov. 2023.

NAÇÕES UNIDAS DO BRASIL. Objetivos do Desenvolvimento Sustentável. Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. **Nações Unidas do Brasil**, [s.d.]. Disponível em: <https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-09/agenda2030-pt-br.pdf>. Acesso em: 26 nov. 2023.

NAÇÕES UNIDAS DO BRASIL. Os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável no Brasil. **Objetivo 9**: Indústria, Inovação e Infraestrutura. Construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação. Nações Unidas do Brasil, [s.d.]. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/9>. Acesso em: 25 nov. 2023.

NIPPES, Rodrigo Carvalho; MELO, William dos Santos; LOPES, Jonathan Felix Ribeiro; MARQUES, Guilherme Ramon Garcia. A influência do uso das tecnologias de comunicação e informação no processo de formulação de políticas públicas. In: FÓRUM BRASILEIRO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA – UFPR, 3., 2013, Curitiba. **Anais** [...]. Curitiba, p. 1-31, 2013. Disponível em: [http://e-democracia.com.br/forumcienciapolitica/edicoesanteriores/2013/especifico\\_files/papers/6MSE.pdf](http://e-democracia.com.br/forumcienciapolitica/edicoesanteriores/2013/especifico_files/papers/6MSE.pdf). Acesso em: 14 fev. 2024.

OLIVEIRA, Alberto Dumont Alves. **Um método para aplicação de diretrizes de interoperabilidade do padrão e-PING em portais governamentais de organizações públicas brasileiras**. 2017. Dissertação (Mestrado). Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2017. Disponível em: <https://repositorio.usp.br/item/002856199>. Acesso em: 14 fev. 2024.

OLIVEIRA, Arlindo. **Ciência, tecnologia e sociedade**. 1. ed. Lisboa: Guerra e Paz, 2023.

OLIVEIRA, Bruno Bastos de; PISSOLATO, Solange Teresinha Carvalho. Direito e Tecnologia no Ambiente de Hiperconectividade: Aspectos Jurídicos da Internet das Coisas e Seus Desafios. **Revista Relações Internacionais do Mundo Atual**, Curitiba, v. 1, n. 26, p. 1-18, 2020. Disponível em: <http://revista.unicuritiba.edu.br/index.php/RIMA/article/view/4076>. Acesso em: 18 jan. 2024.

OLIVEIRA, Fernanda Paula; CAMPOS, Diogo Duarte de; MACHADO, Carla. **Uma Administração Pública Moderna e Mais Próxima do Cidadão**. Coimbra: Almedina, 2018.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. Democratização da Administração Pública e o Princípio da Participação Administrativa. **Revista da EMERJ**. Rio de Janeiro, v. 9, n. 35, p. 158-176, 2006. Disponível em: [https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj\\_online/edicoes/revista35/revista35\\_158.pdf](https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista35/revista35_158.pdf). Acesso em: 15 jan. 2024.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **A Caminho da Era Digital no Brasil**. [S.l.], 2020. Disponível em: <https://www.oecd.org/brazil/a-caminho-da-era-digital-no-brasil-45a84b29-pt.htm>. Acesso em: 17 dez. 2023.

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

PETERS, Guy B. The politics of tools choice. *In*: SALAMON, Lester M. **The Tools of Government: a guide to the New Governance**. Oxford: Oxford University Press, 2002.

PHILIPPI, Juliana Horn Machado. **Bockchain e atividades notariais e de registro**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2022.

PINHEIRO, Maurício Mota Saboya. Políticas públicas baseadas em evidências: uma avaliação crítica. **Boletim de Análise Político-Institucional**. Rio de Janeiro, n. 24, p. 17-27, 2020. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10373/1/bapi\\_24\\_art1.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10373/1/bapi_24_art1.pdf). Acesso em: 04 jan. 2024.

PIRES, Roberto Rocha Coelho; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba, v. 24, n. 58, p. 121-143, jun. 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/L3fXlK7DBfmxRf9jB6dmrSc/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 15 jan. 2024.

POSSAMAI, Ana Júlia. **Democratização do Estado Digital: e- participação no ciclo de políticas públicas**. 83fls. 2011. Artigo Final (Mestrado). Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2011. Disponível em:

<https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/37815/000821702.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 18 jan. 2024.

Puttick, R. Innovation teams and labs: a practice guide. London: **National Endowment for Science, Technology and the Arts-Nesta**, 2014.

RAEDER, Savio Túlio Oselieri. Ciclo de políticas: uma abordagem integradora dos modelos para análise de políticas públicas. **Revista Perspectivas em Políticas Públicas**. Belo Horizonte, v. 7, n. 13, p. 121-146, jan./ jun. 2014. Disponível em: <https://revista.uemg.br/index.php/revistappp/article/view/856>. Acesso em: 15 jan. 2024.

RECK, Janriê Rodrigues. **O direito das políticas públicas**: regime jurídico, agendamento, formulação, implementação, avaliação, judicialização e critérios de justiça. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

RECK, Janriê Rodrigues; BITENCOURT, Caroline Müller. Categorias de análise de políticas públicas e gestão complexa e sistêmica de políticas públicas. **A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional**. Belo Horizonte, v. 16, n. 66, p. 131-151, out./dez. 2017. Disponível em: <https://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/364>. Acesso em: 04 jan. 2024.

RIANI, Frederico Augusto D'Avila. Constituições Programáticas, Funções Estatais, Políticas Públicas e a (In)competência do Judiciário. **Seqüência** – Estudos Jurídicos e Políticos. Publicação do Programa de Pós-graduação em Direito da UFSC. Florianópolis, v. 34, n. 66, p. 137-160, 22 jul. 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/seq/a/n4dbNjDMxjHGRp5T7crd3Fh/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 28 jan. 2024.

ROTHBERG, Danilo. Contribuições a uma teoria da democracia digital como suporte à formulação de políticas públicas. **Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad**. Buenos Aires, v. 5, n. 14, p. 69-87, 2010. Disponível em: <http://www.scielo.org.ar/pdf/cts/v5n14/v5n14a04.pdf>. Acesso em: 14 fev. 2024.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **A crítica da razão indolente**: contra o desperdício da experiência. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

SCHIEFLER, Eduardo André Carvalho; CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; SOUSA, Thanderson Pereira de. Administração Pública Digital e a problemática da desigualdade no acesso à tecnologia. **International Journal of Digital Law**. Belo Horizonte, ano 1, n. 2, p. 97-116, maio/ago. 2020. Disponível em: <https://journal.nuped.com.br/index.php/revista/article/view/schiefler2020/270>. Acesso em: 20 nov. 2023.

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, 2018. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/direito/article/view/12688>. Acesso em: 19 jan. 2024.

SCHMITT, Carl. **Teologia Política**. Trad. Elisete Antoniuk. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

SCHMITT, Carl. **Teoría de la Constitución**. Versão espanhola de Francisco Ayala. Madrid: Alianza Editorial, 1992.

SCHNEIDER, Anne Larason; INGRAM, Helen. **Policy Design for Democracy**. Lawrence, Kansas: University of Kansans, 1997.

SCHWAB, Klaus. **A quarta revolução industrial**. Trad. Daniel Miranda. São Paulo: Edipro, 2016.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SERRANO, Pedro Estevam Alves Pinto. **Autoritarismo e golpes na América Latina**: breve ensaio sobre jurisdição e exceção. 1. ed. São Paulo: Alameda, 2016.

SILVA, Marco Antonio Marques da. Cidadania e democracia: instrumentos para a efetivação da dignidade humana. *In*: MIRANDA, Jorge; SILVA, Marco Antonio Marques da (Coords.). **Tratado luso-brasileiro da dignidade humana**. 2. ed. São Paulo: Quartier Latin, 2009.

SORJ, Bernardo; GUEDES, Luís Eduardo. Exclusão digital: problemas conceituais, evidências empíricas e políticas públicas. **Novos Estudos CEBRAP**. [S.l.], n. 72, p. 101-117, jul. 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/vZ6fSRKr6SDKBHP6vdxGTP/>. Acesso em: 14 fev. 2024.

SOUSA, Simão Mendes de. **Constitucionalismo Digital**: uma introdução. Coimbra: Almedina, 2022.

SOUSA, Thanderson Pereira de; CRISTÓVAM, José Sérgio; MACHADO, Raquel Cavalcanti Ramos. Constitucionalismo e Administração Pública digitais: inovação tecnológica e políticas públicas para o desenvolvimento no Brasil. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**. Brasília, v. 12, n. 2, 2022. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/7830>. Acesso em: 15 jan. 2024.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**. Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/soc/a/6YsWyBWZSdFgfSqDVQhc4jm/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 12 jan. 2024.

SOUZA, Jessé. **A elite do atraso**: da escravidão à Lava Jato. Rio de Janeiro: Leya, 2017.

SOUZA, Natércia Cristiane Mendes de; NUNES, André. A evolução da transformação digital no setor público no Brasil, no período de 2000 a 2020. **Universitas**. [S.l.], n. 29, 2021. Disponível em: <https://revistauniversitas.inf.br/index.php/UNIVERSITAS/article/view/478>. Acesso em: 14 fev. 2024.

SOUZA, Yalle Hugo de; SECCHI, Leonardo. Extinção de políticas públicas. Síntese teórica sobre a fase esquecida do *policy cycle*. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**. São Paulo, v. 20, n. 66, 2015. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/cgpc/article/view/39619>. Acesso em: 11 jan. 2024.

TAVARES, André Afonso; BITENCOURT, Caroline Müller. Avaliação de políticas públicas e interoperabilidade na perspectiva da governança pública digital. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**. Curitiba, v. 13, n. 3, p. 687-723, set./dez. 2022. Disponível em: <https://periodicos.pucpr.br/direitoeconomico/article/view/30240>. Acesso em: 10 fev. 2024.

VALIM, Rafael. **Estado de exceção**: a forma jurídica do neoliberalismo. São Paulo: Contracorrente, 2017.

VALLE, Vanice. Políticas públicas e inteligência artificial: uma relação delicada. **Consultor Jurídico**, 22 fev. 2024. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2024-fev-22/politicas-publicas-e-inteligencia-artificial-uma-relacao-delicada/>. Acesso em: 04 mar. 2024.

VAZ, José Carlos. Administração Pública e Governança Eletrônica: possibilidades e desafios para a Tecnologia da Informação. *In*: HOFMEISTER, Wilhelm (ed.). **Governo eletrônico**: os desafios da participação cidadã. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, Série Debates, n. 24, dez. 2002. Disponível em: [https://www.kas.de/c/document\\_library/get\\_file?uuid=9748cf63-14c1-0ac2-7a8e-afd474f2b77f&groupId=252038](https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=9748cf63-14c1-0ac2-7a8e-afd474f2b77f&groupId=252038). Acesso em: 26 jan. 2024.

VELASCO, Simone Maria Vieira de; MOTTA, Rachel Oliveira Corrêa da; COSTA, Gleison Gomes da. Políticas públicas e laboratórios de inovação no setor público: contribuição para a administração pública societal, o caso do GNOVA. *In*: ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 9., 2022, São Paulo. **Anais** [...]. São Paulo: Sociedade Brasileira de Administração Pública, 2022. p. 1-16. Disponível em: <https://sbap.org.br/ebap-2022/745.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2024.

VERA, Fernando Harto de. Tipologías y modelos de democracia electrónica. **IDP**. Revista de Internet, Derecho y Política. Catalunya, n. 2, 2006. Disponível em: <https://produccioncientifica.ucm.es/documentos/5d3999d62999520684455a04>. Acesso em: 25 jan. 2024.

VIECELLI, Leonardo. Brasil precisa voltar a fazer navios, diz Mercadante. **Folha de S. Paulo**. São Paulo, 24 jan. 2024. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2024/01/brasil-precisa-voltar-a-fazer-navios-diz-mercadante.shtml>. Acesso em: 26 jan. 2024.

ZAHARIADIS, Nikolaos. Bounded rationality and garbage can models of policy-making. *In*: PETERS, Guy; ZITTOUN, Philippe (org.). **Contemporary Approaches to Public Policy**: theories, controversies and perspectives. International Series on Public Policy (ISPP). London: Palgrave Macmillan, 2016. p. 155-174.

ZANOBIA, Luana. Jogada inteligente: o que explica a vitória da Microsoft sobre a Apple. **Veja**. São Paulo, 19 jan. 2024. Disponível em:

<https://veja.abril.com.br/economia/jogada-inteligente-o-que-explica-a-vitoria-da-microsoft-sobre-a-apple/mobile>. Acesso em: 19 jan. 2024.

ZUBOFF, Shoshana. **A Era do Capitalismo de Vigilância**. Tradução: George Schlesinger. INTRÍNSECA. 2021. E-book.

ZUGMAN, Fábio. **Governo eletrônico**: saiba tudo sobre essa revolução. São Paulo: Livro Pronto, 2006.