

FÓRUM - GOVERNO ABERTO: CAMINHOS PARA TRANSPARÊNCIA, DADOS ABERTOS, PARTICIPAÇÃO, COLABORAÇÃO E ACCOUNTABILITY

Submetido 01-03-2024. Aprovado 06-12-2024

Avaliado pelo sistema de revisão duplo-anônimo. Editores convidados: Alex Bruno F. M. do Nascimento, Diana Cruz Rodrigues, Gabriela de Breláz, Luiz Filipe Goldfeder Reinecke, Thiago Ferreira Dias

Os/As avaliadores/as não autorizaram a divulgação de sua identidade e relatório de avaliação por pares.

Versão original | DOI: <http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v30.90817>

CONSTRUÇÃO DA ESTRATÉGIA NACIONAL DE GOVERNO DIGITAL: PARTICIPAÇÃO SOCIAL E FEDERATIVA

Construction of the National Digital Government Strategy in Brazil: Social and federative participation

Construcción de la Estrategia Nacional de Gobierno Digital: Participación social y federativa

Tamara Ilinsky Crantschaninov*¹ | tamara@venaconsultoria.com.br | ORCID: 0000-0003-4841-9452

Clara Souza Guimarães Marques² | clara@venaconsultoria.com.br | ORCID: 0009-0007-5940-667X

*Autora correspondente

¹Universidade de Brasília, Programa de Pós-graduação em Gestão Pública, Brasília, DF, Brasil

²Vena Consultoria em Gestão Pública, São Paulo, SP, Brasil

RESUMO

A Estratégia Nacional de Governo Digital inovou em seu formato de construção, ao propor a realização de oficinas e escutas de entes federativos e da sociedade civil. Dessa forma, o Governo Federal acenou para um novo modelo de cooperação no pacto federativo. O artigo narra e analisa esse processo, concluindo que o formato escolhido aponta para a construção cooperativa de políticas nacionais, mas que precisa se apoiar em um sistema de governança colaborativo e de escuta permanente para que mantenha seu caráter democrático. Ainda, é preciso considerar a ausência do cidadão comum, afetado pela política nacional, no processo de construção.

Palavras-chave: participação democrática, federalismo, governo digital, governança colaborativa, plano nacional.

ABSTRACT

The National Digital Government Strategy in Brazil proposed workshops and hearings with federative entities and civil society for its construction process. The federal government signaled a new model of cooperation in the federal pact. The article analyzes this process, concluding that the chosen format points to the cooperative construction of national policies but needs to rely on a collaborative governance system and continuous listening to maintain its democratic character. Moreover, it is necessary to consider the absence of ordinary citizens, who are affected by the national policy, in the construction process.

Keywords: democratic participation, federalism, digital government, collaborative governance, national plan.

RESUMEN

La Estrategia Nacional de Gobierno Digital innovó en su formato de construcción al proponer la realización de talleres y audiencias con entidades federativas y la sociedad civil. De esta manera, el Gobierno federal señaló un nuevo modelo de cooperación en el pacto federal. El artículo narra y analiza este proceso, concluyendo que el formato elegido apunta a la construcción cooperativa de políticas nacionales, pero necesita apoyarse en un sistema de gobernanza colaborativa y de escucha permanente para mantener su carácter democrático. Además, es necesario considerar la ausencia del ciudadano común, afectado por la política nacional, en el proceso de construcción.

Palabras clave: participación democrática, federalismo, gobierno digital, gobernanza colaborativa, plan nacional.

INTRODUÇÃO

O sistema federativo do Brasil apresenta um desafio de articulação no momento de formulação das políticas públicas que serão implementadas de maneira conjunta pelos níveis de governo: federal, estadual e municipal. Outro desafio, nesse contexto, é a inserção da sociedade civil no processo de planejamento, tema emergente na aprovação da nova Constituição e que, até hoje, enfrenta seus próprios dilemas.

A metodologia de elaboração da Estratégia Nacional de Governo Digital (Estratégia Nacional) buscou avançar nesses desafios, por meio de uma estratégia de construção compartilhada com estados, municípios e sociedade civil. Prevista na Lei n. 14.129, de 29 de março de 2021 (Lei do Governo Digital), a Estratégia Nacional quer estabelecer diretrizes comuns para todos os níveis federativos em relação à pauta de governo digital, visando uma atuação coordenada e integrada entre as esferas de governo.

Este artigo busca sistematizar os principais aspectos desse processo, mapeando as interseções possíveis entre participação social e das instâncias federativas, bem como os avanços a partir dessa construção, partindo da metodologia de observação participativa. Esse modelo metodológico permite ao pesquisador compreender não apenas o que as pessoas fazem, mas também o que pensam e como se sentem em relação às suas ações, oferecendo uma perspectiva em primeira mão dos fenômenos estudados (Peruzzo, 2017), já que há uma interação intensiva do pesquisador para com o grupo estudado.

A opção por essa abordagem foi motivada por dois principais fatores. Primeiro, por se tratar de uma metodologia já consolidada no setor público para uma variedade de propósitos, incluindo a avaliação de políticas, a melhoria dos serviços públicos e o aprofundamento da compreensão das interações entre o governo e os cidadãos. Segundo, pelo próprio contexto no qual as pesquisadoras se inseriram em relação ao planejamento e execução da construção colaborativa da Estratégia Nacional. Nesse sentido, a observação participativa permitiu conhecer os fluxos internos das tomadas de decisão, acompanhar os debates realizados pela equipe e participar de todos os eventos relacionados ao viés participativo e federativo, o que proporcionou um extenso conhecimento desse processo. Essa observação não foi realizada, inicialmente, com fins de registro acadêmico. No entanto, a equipe contava com uma sistemática de registro das informações e participação constante em todas as esferas de discussão do projeto com a equipe técnica, o que permitiu uma visão ampla e analítica do processo. Entre os aspectos observados, pode-se destacar: interação entre os atores envolvidos; tomada de decisão sobre a metodologia e operacionalização da elaboração da Estratégia Nacional; ferramentas de engajamento; metodologias de sistematização das oficinas; e resultados alcançados. Assim, os resultados trazidos neste estudo partem de uma visão sistêmica da Estratégia Nacional, possibilitada pela metodologia empregada.

Tendo em vista os objetivos do artigo e a metodologia empregada em sua elaboração, a organização do texto inicia-se com esta introdução, com a apresentação da metodologia para sua elaboração logo em sequência. Depois, é feita uma breve retomada do histórico da participação da sociedade civil e federativa em políticas públicas, para introduzir a próxima seção,

a qual detalha o processo de elaboração da ENGD. Os avanços e desafios da construção são expostos, e, por fim, as lições aprendidas e conclusões do estudo.

PARTICIPAÇÃO SOCIAL E FEDERATIVA NA CONSTRUÇÃO DE POLÍTICAS NACIONAIS

A participação democrática passou a ser adotada como instrumento de elaboração de políticas públicas a partir da redemocratização do Estado brasileiro, processo consolidado na Constituição de 1988. É no mesmo período que a descentralização da tomada de decisão sobre políticas públicas para o nível local, em um novo pacto federativo, começa a ser implementada. São processos simultâneos e que se retroalimentarão – [Farah \(2000\)](#) analisa que a emergência de novas formas de gestão de políticas públicas em nível subnacional contribui para que os espaços de participação tomem forma, já que as pessoas influenciadas e a fonte do poder compartilharam o mesmo território. A disseminação do poder por diversas instâncias – desde a autonomia dos municípios até os diversos mecanismos de participação social – foi um dos caminhos encontrados no processo constituinte para impedir novos momentos autoritários no País. Como explicam [Jaccoud et al. \(2009\)](#): “[A] Participação social promove transparência na deliberação e visibilidade das ações, democratizando o sistema decisório” (p. 375).

Ao mesmo tempo que instrumentos de participação se multiplicavam em nível local, estados e municípios passavam a compreender o seu novo lugar na organização federativa. A própria Constituição determina que os entes federados devem atuar de maneira cooperativa para a construção de políticas, regidas por sistemas de políticas públicas. De acordo com [Segatto e Abrucio \(2016\)](#):

Com a redemocratização e a Constituição Federal de 1988, as políticas sociais passaram a se orientar por três objetivos: a expansão universalizada do acesso aos serviços públicos, a descentralização, particularmente da implementação das políticas, e a criação de sistemas de políticas públicas, cujo modelo de referência é o Sistema Único de Saúde (SUS), que busca articular e coordenar a ação dos entes federados. Essa última tarefa tem sido a mais complexa de todas, envolvendo intrincadas negociações entre a União, estados e municípios, com diferentes graus de sucesso entre os setores ([Abrucio; Franzese; Sano, 2010](#), p. 413)

A atuação cooperativa entre entes federados, então, tem se provado uma tarefa complexa e, em muitos setores, um desafio. Como explicita [Cunha \(2014\)](#): “no período posterior a 1988, ao contrário de relações cooperativas e solidárias entre os entes federados, o que se observou foi um intenso processo de competição horizontal e vertical” (p. 11).

Assim, o desafio da construção de mecanismos adequados de cooperação federativa para a formulação de políticas nacionais permanece em aberto. A participação social, por sua vez, conseguiu encaminhar modelos de participação que funcionam de modo escalável, como as Conferências Nacionais e suas etapas preparatórias. De acordo com [Avritzer \(2012\)](#), esta é a mais importante e abrangente política participativa do Brasil. Ainda que surjam nos anos 1940,

é a partir de 2003 que ocorre o grande incentivo à sua realização. Em 20 anos, foram realizadas 80 Conferências Nacionais, desdobradas em dezenas de Conferências Estaduais e milhares de Conferências Municipais (Avritzer, 2012). Nesses espaços, a população se reúne para debater e propor diretrizes para as políticas públicas nacionais, de acordo com o tema da convocação – saúde, educação, juventude, cultura, entre diversos outros. Os eventos municipais elegem delegados(as) para as estaduais, que, por sua vez, também debatem o tema em nível do estado e elegem representantes para a Conferência Nacional, que, por fim, estabelece as prioridades setoriais em nível federal. Esse sistema em cascata permite que as pessoas participem de maneira organizada das definições em nível nacional, a partir do município. Ainda de acordo com Avritzer (2012), as Conferências apresentam forte caráter deliberativo, sendo capazes de influenciar a agenda pública a ser seguida pelos governantes.

As Conferências Nacionais podem ser consideradas um exercício de organização federativa, já que a etapa municipal reúne o ponto de vista daquele território, que depois é agregado com os dos demais municípios do mesmo estado. Na Conferência Nacional, são os delegados de cada estado que representam seus territórios. Assim, as propostas advindas de cada localidade são uma representação das prioridades locais e são colocadas em negociação ao final desse ciclo.

Apesar de sua disseminação nas políticas públicas de cunho federal, a Estratégia Nacional de Governo Digital decidiu apostar em outro caminho para sua etapa participativa. Como alternativa, o processo desenhado de construção colaborativa – que será detalhado na próxima seção – buscou trazer uma abordagem inovadora sobre a participação social e dos entes federativos. Nesse sentido, buscou-se integrar a visão de especialistas da academia e gestão; representantes dos três níveis de governo de todas as macrorregiões do País; representantes de outros órgãos ligados às TICs e representantes da sociedade civil.

A definição de adoção de um modelo diferenciado buscava trazer maior agilidade para o processo de construção, já que, no modelo tradicional de Conferência Nacional, é usual que sejam convocadas Conferências Municipais e Estaduais, buscando trazer a maior participação possível em cada etapa e capilaridade (Avritzer & Souza, 2013). Este, no entanto, não era o objetivo central da construção da Estratégia Nacional. Ainda que a representatividade fosse almejada, o foco não era contar com o maior número possível de pessoas. Em vez disso, objetivava-se a participação qualificada de agentes públicos, privados e sociais com interlocução no tema e que, posteriormente, lidariam com a implementação da estratégia em seu cotidiano. Assim, o foco estava em garantir uma política aderente e realista para estados e municípios. A chamada centrada em agentes subnacionais também apontava para um modelo mais cooperativo, e menos competitivo, de gestão de políticas federais.

Em suma, pode-se concluir que a escolha da metodologia de participação priorizou a agilidade de construção e participação de atores qualificados – o que não seria possível em um modelo tradicional de Conferência. Também se destaca o caráter inovador desse processo: ao implementar uma nova metodologia, o Governo Federal também buscou testar novas possibilidades para a participação em nível nacional. Assim, não há uma desconsideração de métodos clássicos, mas uma tentativa de compatibilização entre objetivos e métodos mais apropriados para a construção dessa política.

Por tratar-se de uma abordagem inovadora sobre a participação social e dos entes federativos, o caminho seguido na construção colaborativa da Estratégia Nacional não encontra paralelos na literatura especializada. Assim, este artigo pretende apresentar tal modelo como possibilidade de articulação federativa e participativa, como contribuição a essas agendas – que, conforme evidenciado, ainda se encontram em aberto.

A CONSTRUÇÃO COLABORATIVA DA ESTRATÉGIA NACIONAL DE GOVERNO DIGITAL

A construção colaborativa da Estratégia Nacional foi um projeto implementado entre junho de 2023 e janeiro de 2024 pela Secretaria Nacional de Governo Digital (SGD), do Ministério de Gestão e Inovação em Serviços Públicos (MGI), órgão recém-criado no terceiro mandato do presidente Luís Inácio Lula da Silva. Ao então novo Ministério, cabem atribuições de reforma do Estado e fomento à eficiência governamental, o que inclui a digitalização do setor público e a desburocratização de governos. Além da SGD, o órgão conta, no Gabinete da Ministra, com a Assessoria Especial de Cooperação Federativa em Gestão e Governo Digital ([Decreto n, 11.874, 2023](#)), destacando a importância do tema e a essencialidade da integração entre os entes federados para avanço dele.

Já a Estratégia Nacional é prevista, inicialmente, na [Lei Federal n. 14.129 \(2021\)](#), que estabelece:

A administração pública participará, de maneira integrada e cooperativa, da consolidação da Estratégia Nacional de Governo Digital, editada pelo Poder Executivo federal, que observará os princípios e as diretrizes de que trata o art. 3º desta Lei. (Art. 15)

A Estratégia Nacional passou a ser chamada de “Estratégia das Estratégias”, por ser facilmente confundida com a Estratégia de Governo Digital, formulada em 2020 e direcionada à organização das iniciativas digitais em âmbito federal. A Estratégia Nacional, por outro lado, deverá conter um conjunto de objetivos e recomendações comuns a estados e municípios brasileiros. Por essa característica, o novo Ministério, a partir da incumbência de sua formulação e seu olhar para a construção federativa, determinou a elaboração participativa da Estratégia Nacional. De acordo com Bonduki:

A relevância central da Estratégia Nacional de Governo Digital está, portanto, em propor uma concertação entre os vários níveis de governo para superar de forma coordenada este abismo entre o nível de maturidade digital dos governos no país, pois assim será possível avançar e colher os frutos da transformação digital no setor público com uma abordagem inclusiva, economia de recursos e um governo que funciona melhor para todos. (2024, n.p.)

Para essa missão, o MGI contou com alguns parceiros estratégicos, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), que contratou uma equipe de consultoria para a realização das atividades subnacionais; e organizações de representação estadual, para maior aderência das propostas à realidade de estados e municípios. Assim, envolveram-se o Conselho Nacional de

Secretários de Administração (Consad), por meio do Grupo de Transformação Digital (GTD.gov), e a Frente Nacional de Prefeitos (FNP), por meio do Fórum Inova Cidades, que reúne secretários municipais de inovação e tecnologia. No Governo Federal, também contou com parceiros como a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), a Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência (Dataprev) e o Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro). À medida que o desenho das atividades subnacionais ganhava forma, governos estaduais foram acionados para atuar como embaixadores regionais da etapa de formulação: Rio Grande do Sul, Rio de Janeiro, Goiás, Amazonas e Ceará.

A construção se inicia, efetivamente, a partir da definição do processo colaborativo, mapeando os momentos de escuta e colaboração pretendidos, os atores envolvidos em cada um desses momentos e os resultados esperados ao final do processo. A partir dessa etapa, foi definido que o processo de construção colaborativa seria realizado essencialmente por meio de oficinas regionais presenciais, uma em cada região brasileira. As oficinas teriam como objetivo coletar insumos locais das políticas de inovação e tecnológica, além de diretrizes para a política nacional. Além das oficinas regionais, também foram realizadas rodadas de entrevistas com especialistas na temática de governo digital; oficinas livres com diferentes públicos; uma consulta pública e alguns webinários de apresentação de resultados.

As articulações com entidades parceiras para a concretização dessas atividades foram essenciais para sua operacionalização e engajamento dos atores locais. Os encontros com o Consad e FNP, além de tratarem dos processos para as oficinas, tiveram o objetivo de consolidar o apoio dessas entidades na divulgação da construção colaborativa, na provisão de subsídios técnicos para o texto-base da Estratégia Nacional e no acompanhamento da sua elaboração.

O cerne da participação social e federativa foi, de fato, o ciclo participativo das oficinas regionais e remotas. Elas foram idealizadas como o espaço de escuta e construção colaborativa com atores locais e regionais, com o objetivo de proporcionar maior aderência da Estratégia Nacional às especificidades do território. Nesse sentido, buscou-se engajar atores regionais da esfera tanto pública – como representantes do poder público local e regional – quanto privada – sociedade civil, academia, organizações do terceiro setor e outras entidades relacionadas à temática. Para tanto, foi organizado um plano de engajamento e comunicação desses atores, que levou em consideração as características do público-alvo, canais de comunicação e objetivos do processo colaborativo, levando ao seguinte fluxo:

- 1) mapeamento de atores: levantamento de possíveis participantes por meio de indicações do grupo de trabalho e de instituições parceiras e compilação de contatos disponíveis na internet;
- 2) seleção e categorização de atores: a partir do mapeamento inicial, os atores foram categorizados de acordo com o campo de engajamento relativo e os momentos de interação previstos;
- 3) comunicação e estabelecimento de vínculo: os atores selecionados foram convidados a participar dos momentos de interação. Os convites foram feitos de acordo com o vínculo que se desejava estabelecer: *ofícios*, *e-mails*, ligações, disparo de *mailing*, além da divulgação por

meio de canais interpessoais baseados nas conexões entre os atores e parceiros multiplicadores da iniciativa nos níveis nacional e local;

- 4) interação: os atores participaram do processo de interação de acordo com os momentos propostos.

Em relação ao monitoramento e organização do processo, a manifestação de interesse em participar das oficinas foi feita mediante preenchimento de formulário de inscrição, o qual demandava informações básicas para contato e identificação de perfil – abrangendo questões como: gênero, raça, faixa etária, perfil institucional, estado e município de residência.

As respostas ao formulário foram utilizadas para monitorar o número de participantes interessados *vis-à-vis* a expectativa e a capacidade máxima de participantes para os eventos. Com base nesses insumos, foi possível ajustar os esforços de engajamento.

Materializando sua etapa mais ambiciosa, a construção colaborativa da Estratégia Nacional percorreu todas as cinco macrorregiões do Brasil em pouco mais de dois meses. O ciclo das oficinas regionais iniciou-se em Porto Alegre-RS, como sede da Oficina Sul, seguindo para Fortaleza-CE para a Oficina Nordeste; Rio de Janeiro-RJ para a Oficina Sudeste; Manaus-AM para a Oficina Norte e, finalmente, Goiânia-GO para a Oficina Centro-Oeste.

Além de efetivar um momento de coconstrução e participação ampla nas contribuições para a Estratégia Nacional, o ciclo de oficinas regionais também almejou proporcionar respaldo e legitimidade; coletar informações diagnósticas sobre governo digital com entes subnacionais, e coletar sugestões de aplicação da Estratégia Nacional em nível subnacional.

O esforço das oficinas presenciais foi complementado por oficinas remotas (virtuais) com públicos específicos, como empresários, sociedade civil e representantes municipais. Nessa etapa, foram realizadas quatro oficinas remotas e uma transmissão ao vivo de apresentação em parceria com a Escola Nacional de Administração Pública, as quais, diferentemente da etapa regional, buscaram engajar participantes de setores específicos da sociedade, mas não de uma região ou território específico. Dessa forma, foram realizadas oficinas com os seguintes públicos: I) representantes de estados e municípios; ii) organizações da sociedade civil; iii) instituições privadas e IV) Empresas Públicas de Processamento Digital de Sinais (Prods). As oficinas virtuais não contaram com um processo de manifestação de interesse por meio de inscrição prévia, porém a presença nas oficinas foi registrada por meio de um formulário. Tal registro possibilitou a coleta de dados relacionados ao perfil institucional dos participantes.

Além dos momentos interativos em oficina, outra estratégia inovadora foi a disponibilização de um espaço na ferramenta Decidim para as pessoas participantes das oficinas. O Decidim faz parte do portal Brasil Participativo, ferramenta do Governo Federal de participação digital. Nesse ambiente, as pessoas participantes puderam acessar um espaço exclusivo para propor novas recomendações, além das já colocadas nas oficinas. Também puderam preencher um formulário de avaliação das oficinas.

O último estágio do processo colaborativo foi a realização de uma consulta pública digital para toda a população interessada, também feita por meio da Plataforma Brasil Participativo.

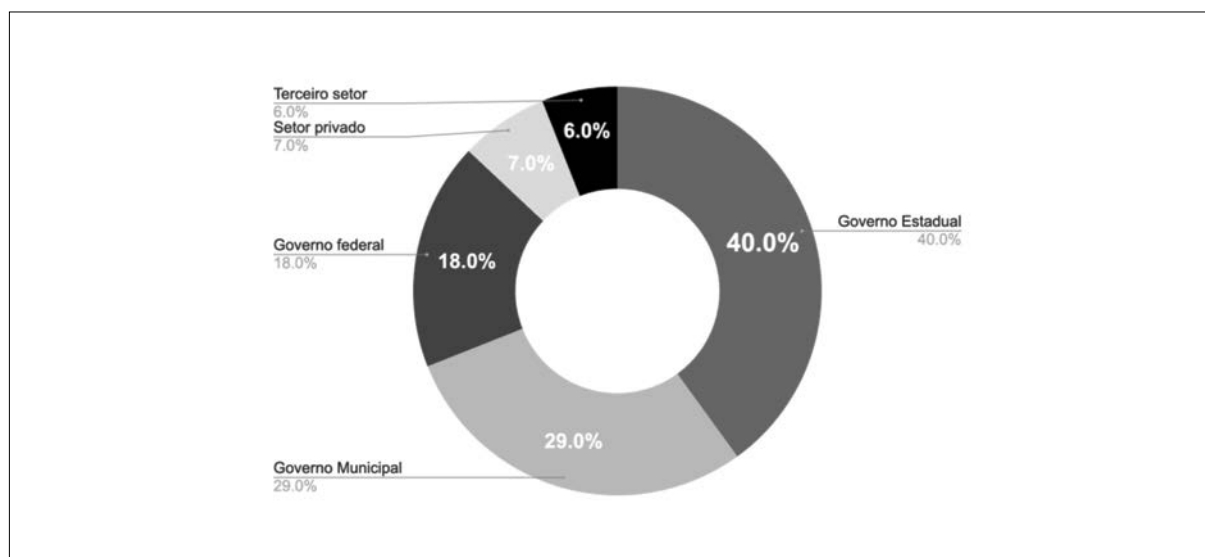
Nesse espaço, os usuários tiveram acesso ao decreto base da Estratégia Nacional, podendo realizar comentários em seu texto, trazendo novas recomendações para a sua implementação, e também votando nas recomendações que julgavam prioritárias.

Toda a participação nas etapas descritas acima foi devidamente sistematizada pela equipe envolvida, dando origem aos achados apresentados neste estudo.

RESULTADOS

O panorama de participação nas oficinas presenciais e remotas de elaboração colaborativa da Estratégia Nacional é um resultado tangível do processo de engajamento. Nesse sentido, o primeiro resultado a ser apresentado é o total de pessoas engajadas nas duas modalidades de oficina. Considerando as oficinas presenciais, remotas e a transmissão ao vivo do lançamento do ciclo digital, 886 participantes compareceram aos momentos de interação, e 1.161 pessoas se inscreveram para participar das oficinas presenciais. A distribuição do perfil institucional dos 886 participantes está disponível no gráfico abaixo.

Figura 1 – Perfil Institucional dos Participantes das Oficinas e Transmissão ao Vivo



A partir da Figura 1, é notável a participação majoritária de membros do governo estadual nesses encontros, seguida por membros dos governos municipal e federal. A predominância de representantes do setor público é um achado a respeito da participação nas oficinas mesmo desconsiderando os participantes das oficinas destinadas a esse setor – a oficina remota para estados e municípios e para as Prods. Ao analisar o perfil institucional dos participantes das oficinas regionais (disponível na Figura 2), também é notável a preponderância de servidores dos governos estaduais – 40% dos participantes das oficinas – principalmente de servidores e servidoras das secretarias dos estados que sediaram as oficinas: quase 80% do total de servidores

estaduais presentes nesses encontros, como mostra a Figura 3. Em seguida, destacam-se os servidores dos governos municipais. O gráfico abaixo mostra a distribuição completa dos perfis institucionais entre os presentes.

Figura 2 – Perfil Institucional dos Participantes das Oficinas Regionais Presenciais

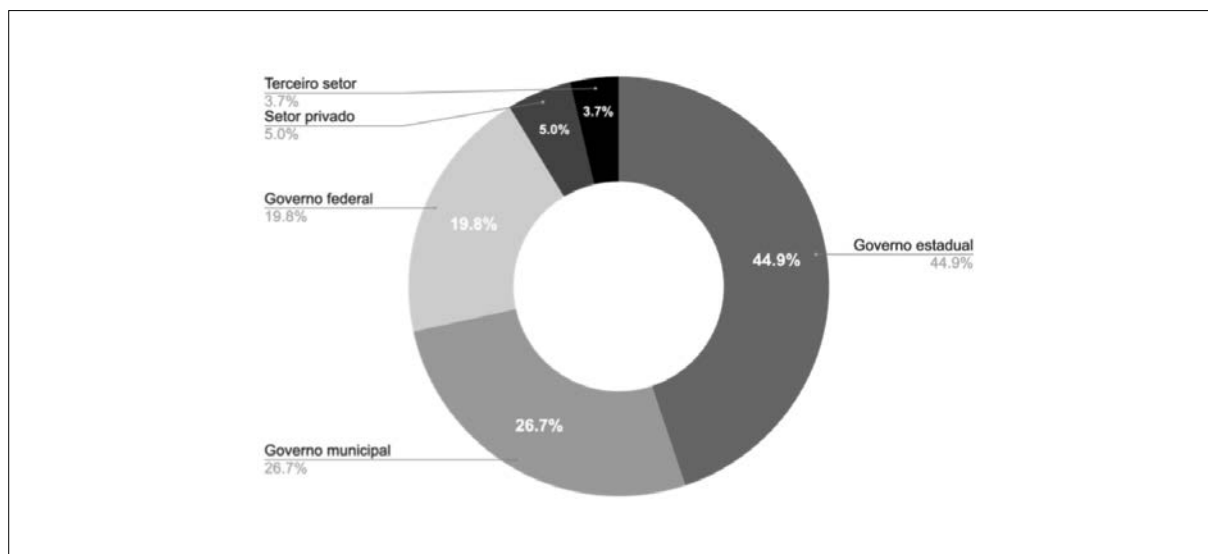
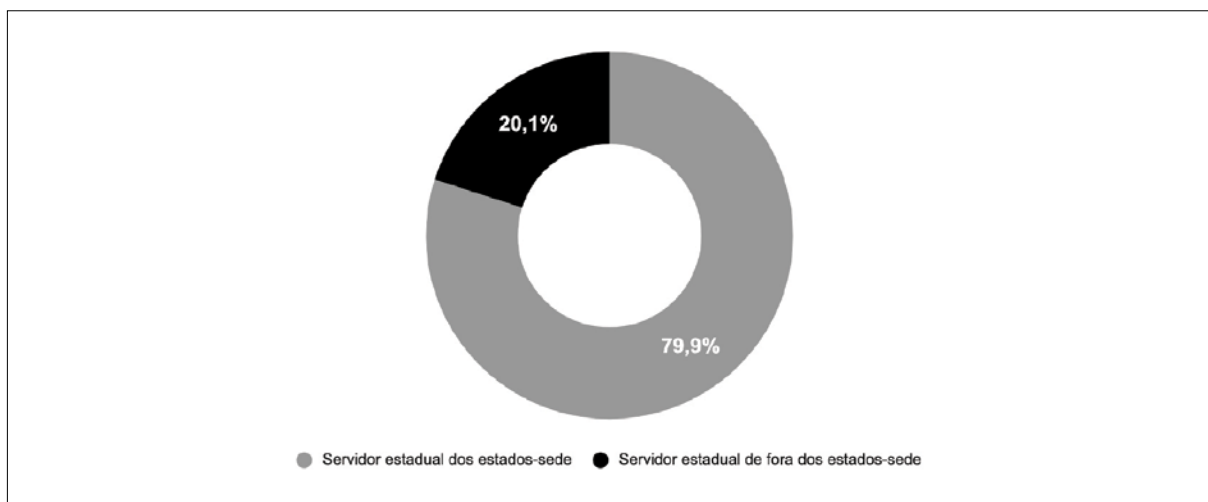


Figura 3 – Porcentagem de Servidores Estaduais Presentes na Oficina de Acordo com Atuação no Estado-sede



Outro ponto essencial para compreender a predominância de residentes dos estados-sede é o próprio caráter presencial das oficinas regionais, o qual impõe um desafio de locomoção das partes que residem ou atuam em áreas distantes do local do evento, como outros municípios e estados. Para evidenciar esse desafio, elaboramos um indicador denominado “pulverização

entre estados”, o qual indica a porcentagem dos participantes que compareceram nas oficinas que não residem no estado-sede. A tabela abaixo apresenta a taxa correspondente para cada uma das oficinas presenciais.

Tabela 1 – Pulverização entre Estados

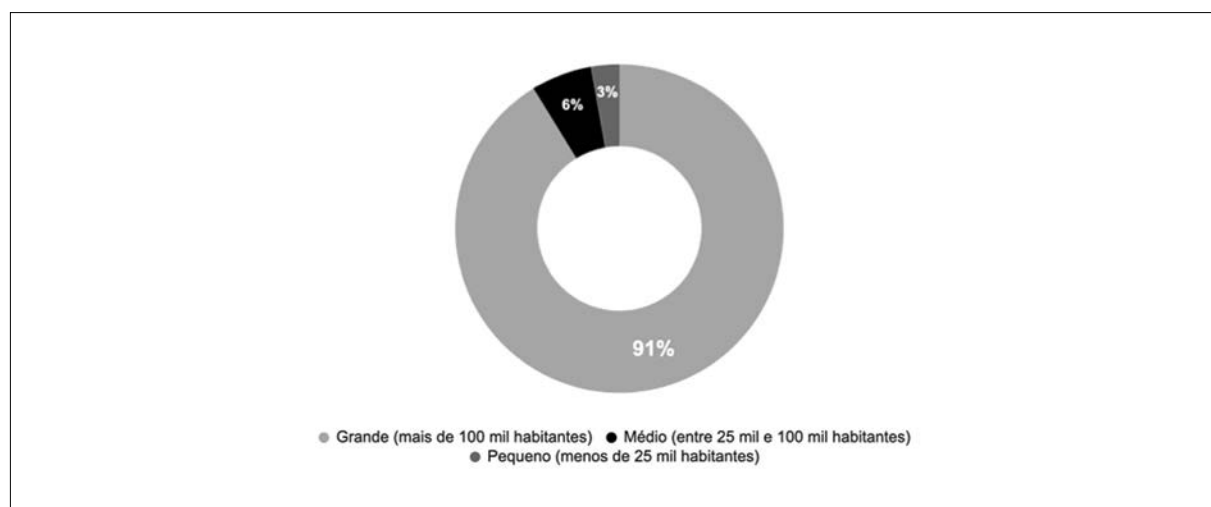
OFICINA REGIONAL	PULVERIZAÇÃO ENTRE ESTADOS (%)
Oficina Sul	14%
Oficina Nordeste	42%
Oficina Sudeste	30%
Oficina Norte	13%
Oficina Centro-Oeste	15%

A análise da tabela indica que, em todas as oficinas, o percentual de participantes residentes fora do estado-sede foi mais baixo do que dos residentes no próprio estado. A maior diferença foi encontrada na região Norte.

Em outra nota, o engajamento dos municípios foi um ponto de interesse desde o início do processo colaborativo da Estratégia Nacional. Nesse sentido, é possível analisar os resultados dos esforços de engajamento tanto sobre a perspectiva da participação dos atores representantes do poder municipal – apontado como destaque – quanto sobre as características dos municípios representados, como porte e abrangência territorial.

Nesse sentido, o gráfico abaixo apresenta a distribuição percentual dos municípios representados – por meio de seus residentes – nas oficinas presenciais com relação ao seu porte.

Figura 4 – Porte dos Municípios de Residência e/ou Atuação dos Participantes das Oficinas



A partir da Figura 4, fica evidente que as oficinas mobilizaram muito mais participantes residentes e atuantes em municípios de grande porte – mais de 100 mil habitantes ([Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística \[IBGE\], 2023](#)). Nesse sentido, a própria realização de todas as oficinas em municípios de grande porte explica tal prevalência. Assim como no caso dos estados, o caráter presencial das oficinas foi desafiador para a presença de participantes de fora do município-sede. A tabela abaixo apresenta o indicador de “pulverização em relação ao município-sede”, o qual indica a porcentagem dos participantes que compareceram nas oficinas que não residem no município-sede, e a taxa correspondente para cada uma das oficinas presenciais.

Tabela 2 – Pulverização em Relação ao Município-sede

OFICINA REGIONAL	PULVERIZAÇÃO EM RELAÇÃO AO MUNICÍPIO-SEDE (%)
Oficina Sul	42,59%
Oficina Nordeste	56,56%
Oficina Sudeste	54,19%
Oficina Norte	14,75%
Oficina Centro-Oeste	32,77%

Os dados mostram que, na maior parte das oficinas, os residentes do município-sede compõem a maioria dos participantes da oficina e, em todas elas, são a maior parcela dos participantes. Ainda, mais uma vez, é na região Norte que é observada a menor porcentagem de participantes de fora do município-sede.

A predominância de participantes membros de governos estaduais também pode ser interpretada como fator decisivo para que mais de 90% dos participantes das oficinas presenciais tenham declarado residir ou atuar em um município de grande porte – mais de 100 mil habitantes. Isso porque, em geral, servidores estaduais atuam nas capitais dos estados, as quais também são grandes municípios.

Com relação à sua abrangência territorial, as oficinas mobilizaram cidadãos de 124 diferentes municípios das cinco regiões do Brasil, além de 217 membros de 92 diferentes gestões municipais, entre eles, 30 secretários municipais e até mesmo um prefeito. O mapa abaixo (Figura 5) ilustra o alcance territorial dos municípios representados por meio de seus residentes ou membros de gestões nas oficinas tanto presenciais quanto remotas.

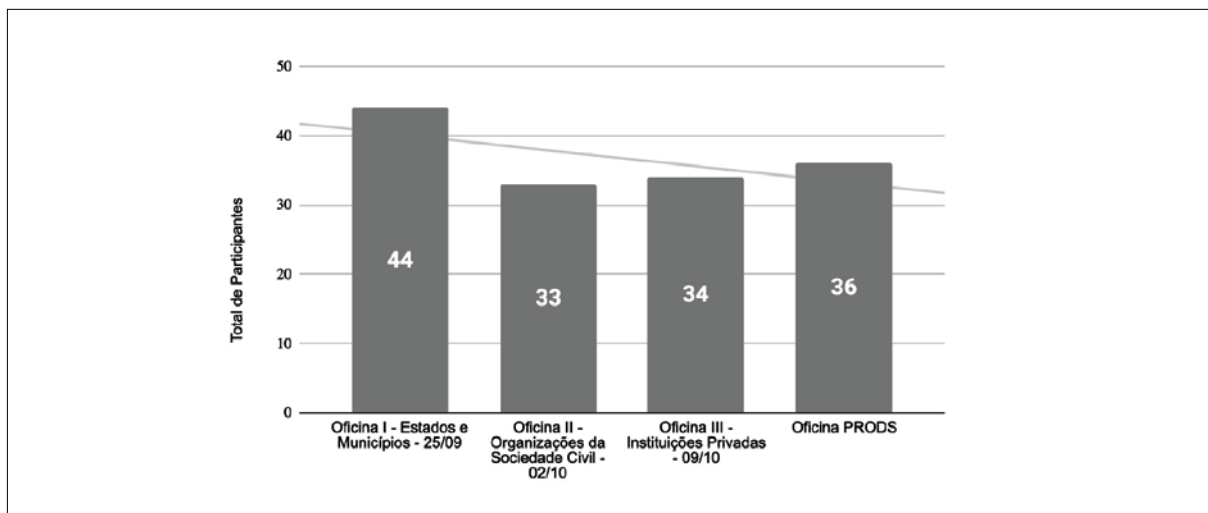
Figura 5 – Mapa dos Municípios Alcançados pela Estratégia Nacional



Além da adesão municipal, outro ponto fundamental da abordagem colaborativa da Estratégia Nacional era a participação social. Nessa seara, a partir da análise da Figura 2, conclui-se que houve baixa adesão às oficinas presenciais por parte da sociedade civil – representada pelo setor privado e terceiro setor –, segmento com os menores percentuais de participação no ciclo presencial.

A baixa adesão da sociedade civil nas oficinas presenciais também não foi compensada no ciclo das oficinas remotas. Como aponta o gráfico abaixo, mesmo as oficinas voltadas para os públicos específicos da sociedade não alcançaram tantos participantes quando comparadas às oficinas voltadas para estados e municípios ou para as Prods.

Figura 6 – Participação nas Oficinas Remotas



AVANÇOS E DESAFIOS DO PROCESSO COLABORATIVO

O esforço de presença e disseminação da Estratégia nas regiões brasileiras demonstra a importância dessa agenda para o Governo Federal, e seu aceno para uma elaboração mais democrática e cooperativa. Afinal, por se tratar de uma tema que deverá ser incorporado nas agendas subnacionais, parece coerente que a construção seja realizada a partir dessas realidades.

O Brasil apresenta um cenário desafiador para o engajamento em atividades participativas, ainda que as experiências de abertura democrática da década de 1990 sejam objeto, até hoje, de atenção da literatura especializada. Alguns aspectos contribuem para esse desafio: primeiramente, é preciso considerar que o País atravessou diversos governos autoritários, com grande repressão às atividades de organização da sociedade civil e nenhum canal de diálogo estabelecido para as pessoas comuns. Esse desenvolvimento institucional fez com que a sociedade civil brasileira contasse com grandes dificuldades de organização, além de formar uma imagem do Estado como opositor, e não parceiro. Por mais que hoje a democracia seja o regime político brasileiro, a construção histórica das relações entre os diferentes entes é presente nas dinâmicas de construção política no Brasil.

A partir dos resultados do processo de engajamento, fica evidente que a Estratégia Nacional não esteve imune a esses desafios. Por exemplo, durante o ciclo de oficinas remotas, com espaços exclusivos para a participação da sociedade civil, as oficinas com maior engajamento foram as de estados e municípios e a oficina destinada para representantes de empresas públicas. Nas demais oficinas, ainda que mais focadas em representantes de estados e municípios, houve muita dificuldade em engajar participantes da sociedade civil para as oficinas presenciais, o que também está ligado ao seu próprio caráter. Engajar participantes de fora dos estados, e até mesmo de fora dos municípios nos quais os encontros foram realizados, é um desafio em si, já que demanda de muitos participantes tempo e despesas para o deslocamento. Nesse sentido, vale ressaltar que a dificuldade de locomoção para os espaços das oficinas é ainda mais significativa em algumas regiões do País que possuem menos integração territorial – como é o caso da região Norte.

Porém, se, por um lado, houve dificuldade de engajamento da sociedade civil, por outro lado, pode-se dizer que a estratégia de engajamento obteve sucesso em conciliar as diferentes esferas do poder público, criando *momentum* para a colaboração interfederativa, intermunicipal e especialmente entre União e os outros entes federados. No mais, a Estratégia Nacional provou-se um caso concreto de sucesso de cocriação entre diferentes atores e setores.

Por fim, outro resultado do processo de engajamento da Estratégia é a oportunidade para a criação de uma comunidade de práticas relacionadas ao governo digital. Os encontros e momentos de interação da estratégia possibilitaram trocas entre os indivíduos – lançaram bases para uma maior aproximação entre pares do setor público, privado e terceiro setor, criando um senso de comunidade. Ainda, os mapeamentos prévios, formulários de inscrições e de registro de presença forneceram insumos para a criação de um banco de contatos bastante robusto (mais de 1.300 contatos de todas as regiões do País), o qual pode ser mobilizado para futuras iniciativas na temática, além de servir como uma espécie de “mapa” do ecossistema.

Um item previsto inicialmente e não mobilizado foi o Grupo de Acompanhamento, uma estratégia imaginada para construção da legitimidade política da Estratégia Nacional ao longo de sua elaboração. Entendeu-se que a organização desse grupo poderia fazer com que a atenção às oficinas regionais fosse dividida. Assim, preferiu-se focar a organização e realização das oficinas, e, após esse período, a legitimação da Estratégia Nacional com os demais atores. No entanto, ainda que um Grupo de Acompanhamento formal não tenha sido constituído, foram mantidas as interações regulares com representantes do Governo Federal, estados e municípios – tanto para apoio na mobilização para as oficinas quanto para acompanhamento da elaboração da Estratégia.

CONCLUSÃO: LIÇÕES APRENDIDAS NA ELABORAÇÃO DA ESTRATÉGIA NACIONAL

A construção colaborativa da Estratégia Nacional representou um grande esforço na tentativa de elaborar uma política aderente à realidade brasileira. Além disso, mobilizou uma enorme rede de atores atuantes no tema, que trouxeram suas visões para a Estratégia. Foi um momento fundamental para a construção de políticas públicas federais com o olhar dos atores impactados por essas diretrizes, representando um verdadeiro avanço no pacto federativo brasileiro.

A partir desta experiência, é possível tirar alguns aprendizados. O primeiro deles é de que o esforço de mobilização para participação é essencial para que ela se concretize. Simplesmente criar espaços de participação não é suficiente para seu sucesso, sendo imprescindível que esses locais sejam ocupados por uma variedade de atores representativos da diversidade brasileira.

O modelo adotado para participação também nos ensina sobre o formato da participação. As oficinas eram espaços de efetivo trabalho em equipe, com rodadas de discussão sucessivas entre pessoas do mesmo campo de atuação, mas desconhecidas entre si, em vez de estratégias de participação mais consolidadas, como plenárias. Essa estratégia permitiu a troca intensa de conhecimento e experiências entre as pessoas, além do registro e sistematização para que fossem aproveitadas na Estratégia Nacional. Essa rede de atores, inclusive, pode ser mantida ativa, com comunicações e atividades periódicas, podendo se consolidar como um importante ator para o processo de implementação da Estratégia Nacional desenhada.

Outro ponto relevante é observar a especificidade da pauta em questão. Por um lado, quando há campo temático claro, é possível engajar atores de maneira mais efetiva, pois o sentimento de pertencimento e contribuição ao tema é maior. Assim, criar espaços de diálogo sobre temas específicos pode ser uma estratégia interessante para a mobilização de atores locais.

Por outro lado, por mais que o esforço na elaboração da Estratégia Nacional tenha sido grande, é importante considerar que a maior parte da população não fez parte desse processo, restrito ao público especializado no tema. Assim, sua especificidade pode ser vista tanto como uma vantagem quanto como uma enorme desvantagem, por afastar cidadãos comuns que não se enquadram em um debate técnico, mas que são igualmente afetados pelos resultados dessas políticas. A consulta pública digital foi o meio escolhido para superar esse desafio, mas com

baixa capilaridade na população que não atua com governo digital. Dessa forma, ainda que os desafios de prefeituras e estados sejam conhecidos e mapeados, ainda resta o desafio de compreender como se materializam, na prática, na vida das pessoas. Nesse sentido, é importante considerar que o modelo escolhido, em detrimento de outros, mais consolidados, como as Conferências, também conta com lados negativos, ainda que preze por mais agilidade e focalização do público-alvo.

Por fim, é inegável a inovação do processo colaborativo proposto para o desenho de uma política a partir da visão dos entes federativos e da sociedade civil. Ainda que não seja um modelo validado para outras políticas, ele avança no principal desafio colocado pela literatura em relação à dificuldade de orquestração entre os entes federados, na formulação de políticas públicas nacionais.

É preciso avançar, agora, no desenho de governança colaborativa para implementação da Estratégia, com instrumentos constantes de revisão cooperativa, além de uma estratégia clara de escuta e consideração da sociedade impactada por seus resultados.

REFERÊNCIAS

- Avritzer, L. (2012). Conferências nacionais: *Ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil* (Texto para Discussão TD 1739). Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/1137>
- Avritzer, L., & Souza, C. H. L. D. (2013). *Conferências nacionais: Atores, dinâmicas participativas e efetividade*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/2520>
- Bonduki, M. (2024). Um governo digital do tamanho do Brasil: Contribuições à Estratégia Nacional de Governo Digital. Blog Gestão Pública e Sociedade. <https://periodicos.fgv.br/cgpc/announcement/view/224>
- Cunha, R. E. da. (2014). Federalismo e relações intergovernamentais: Os consórcios públicos como instrumento de cooperação federativa. *Revista do Serviço Público*, 55(3), 5-36. <https://doi.org/10.21874/rsp.v55i3.249>
- Decreto n. 11.874, de 29 de dezembro de 2023. (2023). Altera o Decreto n. 11.437, de 17 de março de 2023, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, e remaneja e transforma cargos em comissão e funções de confiança. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11874.htm#:~:text=D11874&text=Altera%20o%20Decreto%20n%C2%BA%2011.437,comiss%C3%A3o%20e%20fun%C3%A7%C3%B5es%20de%20confian%C3%A7a
- Farah, M. F. S. (2000). Governo local, políticas públicas e novas formas de gestão pública no Brasil. *Organizações & Sociedade*, 7(17). <https://doi.org/10.1590/S1984-92302000000100005>

- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2023). *Relação da população dos municípios para publicação no DOU em 2023 (em cumprimento a lei complementar nº 143, de 17.07.2013, que altera o artigo 102 da lei nº 8443) : nota metodológica n. 01 : população residente com data de referência em 31 de junho de 2022 e malha territorial de 30 de abril de 2023*. <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2102024>
- Jaccoud, L. D. B. O., Silva, F. A. B. D., Delgado, G. C., Castro, J. A. D., Cardoso, J. C. P., Jr., Theodoro, M. L., & Beghin, N. (2009). *Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)*. <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3234>
- Lei n. 14.129, de 29 de março de 2021. (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. https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14129.htm
- Peruzzo, C.M.K. (2017). Pressupostos epistemológicos e metodológicos da pesquisa participativa: Da observação participante à pesquisa-ação. *Estudios sobre las Culturas Contemporáneas*, 23(3), 161-190. <https://www.redalyc.org/journal/316/31652406009/31652406009.pdf>
- Segatto, C. I., & Abrucio, F. L. (2016). A cooperação em uma federação heterogênea: O regime de colaboração na educação em seis estados brasileiros. *Revista Brasileira de Educação*, 21(65), 411-429. <https://doi.org/10.1590/S1413-2478201621652>

AGRADECIMENTOS

Agradecemos ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e ao Ministério de Gestão e Inovação em Serviços Públicos (MGI) do Governo Federal pelo apoio no desenvolvimento do projeto que resultou na presente pesquisa.

CONFLITOS DE INTERESSE

As autoras não têm conflitos de interesse a declarar.

CONTRIBUIÇÃO DE AUTORIA

Tamara Ilinsky Crantschaninov: Conceitualização, Aquisição de financiamento; Investigação; Metodologia; Administração de projetos; Recursos; Programas; Supervisão; Validação; Visualização; Redação – revisão e edição.

Clara Souza Guimarães Marques: Conceitualização, Curadoria de dados, Análise formal; Investigação; Redação – rascunho original.