



GOVERNANÇA PÚBLICA DIGITAL E OS MECANISMOS DIGITAIS DE PLANEJAMENTO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO ÂMBITO DO PODER EXECUTIVO FEDERAL

DIGITAL PUBLIC GOVERNANCE AND THE DIGITAL PLANNING AND EVALUATION MECHANISMS OF PUBLIC POLICIES WITHIN THE FEDERAL EXECUTIVE BRANCH

André Afonso Tavares¹

RESUMO: A governança pública digital pressupõe entre as suas engrenagens maior colaboração entre atores a partir das inserções tecnológicas no cenário democrático. Além disso, abrange a utilização de mecanismos digitais as etapas que compõem o ciclo das políticas públicas. Dessa forma, a problemática de pesquisa consistente em verificar de que forma o Brasil, no âmbito do poder executivo federal, integra mecanismos digitais de governança pública digital durante o planejamento e avaliação de políticas públicas tendo por base a Estratégia Federal de Desenvolvimento de 2020-2031 e documentos relacionados? Objetiva-se, assim, analisar os mecanismos digitais de administração compartilhada que baseiam a governança pública federal no Brasil, especialmente a partir da análise dos documentos oficiais de planejamento e avaliação de suas políticas públicas. Parte-se da hipótese geral que a utilização de instrumentos digitais no bojo da administração pública, ao permitir melhor sistematização de informações, interoperabilidade de dados, transparência e interações entre atores envolvidos, promove novas condições de planejamento e avaliação de políticas públicas e, por conseguinte, de alcance dos objetivos constitucionalmente delineados. Enquanto principais conclusões, o trabalho constata uma tímida utilização dos mecanismos digitais de Governança Pública da União durante o processo de construção da EFD 2020-2031, tanto no momento do planejamento quanto na sua avaliação, podendo-se citar apenas uma consulta pública digital, por meio de plataforma eletrônica que atualmente se encontra indisponível para verificação, com baixíssima participação, na medida em que se registrou apenas 122 usuários. Foi utilizado método dedutivo e enquanto técnicas de pesquisa a revisão bibliográfica, análise de documentação indireta e consulta a fontes legislativas.

Palavras-chave: Administração pública; Estratégia Federal de Desenvolvimento de 2020-2031; Governança Digital. Poder Executivo Federal; Políticas Públicas.

ABSTRACT: Digital public governance presupposes, among its gears, greater collaboration between actors from technological insertions in the democratic scenario. In addition, the use of digital mechanisms covers the steps that make up the cycle of public policies. In this way, the research problem consists of verifying how Brazil, within the

¹ Doutorando em Direito pelo Programa de Pós-Graduação da Universidade de Santa Cruz do Sul/RS - UNISC. Mestre em Direito. Especialista em Direito Público e em Auditoria Governamental. MBA em Ciência de Dados. Graduado em Direito, em Ciências Contábeis e em Engenharia de Software. Advogado. Bolsista do Programa UNIEDU/Estado de Santa Catarina. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/4796837975465187>. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-9549-8096> E-mail: afonsotavares.andre@gmail.com



scope of the federal executive branch, integrates digital mechanisms of digital public governance during the planning and evaluation of public policies based on the Federal Development Strategy of 2020-2031 and related documents? The objective is, therefore, to analyze the digital mechanisms of shared administration that underlie federal public governance in Brazil, especially from the analysis of official planning documents and evaluation of its public policies. It is based on the general hypothesis that the use of digital instruments within the scope of public administration, by allowing better systematization of information, data interoperability, transparency and interactions between actors involved, promotes new conditions for planning and evaluating public policies and, therefore, , to reach the constitutionally outlined objectives. As main conclusions, the work finds a timid use of digital mechanisms of Public Governance of the Union during the construction process of the FDS 2020-2031, both at the time of planning and in its evaluation, being able to cite only one digital public consultation, for through an electronic platform that is currently unavailable for verification, with very low participation, as only 122 users were registered. A deductive method was used and, as research techniques, a bibliographical review, analysis of indirect documentation and consultation of legislative sources.

Keywords: Public administration; Federal Development Strategy 2020-2031; Digital Governance. Federal Executive Branch; Public policy.

1. INTRODUÇÃO

A administração compartilhada é um modelo de administração que pressupõe o exercício de uma governança pública colaborativa entre cidadãos e instituições. Essa colaboração entre atores, considerando as inserções tecnológicas no cenário democrático, abrange também a utilização de mecanismos digitais as etapas que compõem o ciclo das políticas públicas.

O problema da presente pesquisa se concentrou em responder de que forma o Brasil, no âmbito da União, estabelece, em sua governança pública, instrumentos digitais de planejamento e avaliação de políticas públicas tendo por base a Estratégia Federal de Desenvolvimento - EFD para o Brasil 2020-2031? Diante disso, o objetivo geral consistirá em avaliar, na esfera federal, a presença de instrumentos digitais de planejamento e avaliação de políticas na estrutura de governança pública brasileira a partir da análise da EFD. Parte-se da hipótese geral que a utilização de instrumentos digitais no bojo da governança pública, ao permitir melhor sistematização de informações, interoperabilidade de dados, transparência e interações entre atores



envolvidos, promove melhores condições de planejamento e avaliação de políticas públicas e, por conseguinte, de alcance dos objetivos constitucionalmente delineados.

O trabalho restou dividido em dois grandes tópicos. No primeiro, buscar-se-á conceituar a Administração pública compartilhada, bem como relacioná-la aos diferentes modelos de Governança Pública presentes na literatura e, então, analisar a formatação atualmente adotada pelo Brasil, no âmbito da União. Já no segundo, objetivar-se-á verificar de que maneira a União, no exercício de sua Governança, tem utilizado mecanismos digitais de Administração compartilhada, nos processos de planejamento e avaliação, tendo por base a análise da Estratégia Federal de Desenvolvimento para o Brasil para o período de 2020 a 2031, além de outros documentos relacionados.

2. GOVERNANÇA PÚBLICA E A LEI DO GOVERNO DIGITAL NO BRASIL

A governança pública não é um termo ou expressão que exprime um conceito único e/ou fechado, sendo possível observar diferentes elementos que irão produzir diferentes formações de governança pública. De forma semelhante, falar em administração pública também é falar em uma das diferentes formações possíveis. Diante disso, o que se pretende, neste primeiro tópico, a partir de seus principais elementos, é pontuar o grau de interconexão ou de melhor aproximação entre a Administração Compartida e certas modelações de Governança Pública.

Faz-se necessário, nesse interno, a distinção de certas categorias que comumente aparecem juntas e que, embora se relacionem e possam influenciar, enfatizando ou obstaculizando, suas próprias características, não representam equivalências do ponto de vista semântico: Administração Pública, Gestão pública, Governabilidade e Governança pública.

Em termos mais sintéticos, a Administração Pública pode ser entendida enquanto “sinônimo de organização do Estado”, sendo a Gestão Pública o “processo de gerenciar essa organização”². As pesquisas sobre Administração Pública buscam estudar a sua estrutura; “as diferenças entre seu núcleo estratégico, suas atividades exclusivas e não exclusivas; seu grau de profissionalização; sua efetividade em fazer a lei e as políticas

² Nessa mesma toada, para Húngaro, gestão seria a “forma como devem ser planejados, coordenados e controlados os recursos da organização para alcance dos resultados pretendidos” (HÚNGARO, 2020, p. 11).



públicas valerem” e as relações dos servidores públicos com demais atores. Por outro lado, as que envolvem Gestão Pública se concentram nas “estratégias administrativas, principalmente a gestão por resultados e por competência por excelência” (BRESSER-PEREIRA, 2013, p. 13).

A Administração Pública compartilhada, sendo esta uma das suas possíveis modelagens, a qual, segundo Leal (2003, p. 105), seria caracterizada pela “interlocação política de todos os atores que são afetados pela Administração, resgatando o seu lugar histórico neste âmbito, isto é, os mais legítimos fundadores do Estado, do Mercado e da Administração Pública”, por meio da inclusão, além dos meios tradicionais de participação, de outras formas e fórmulas de participação. Diferencia-se, portanto, de outras modelagens, tais como aqueles mais conhecidos: a Administração Pública Patrimonial, a Burocrática ou a Gerencial, em que a interlocação entre atores da sociedade e Estado nas decisões da Administração não é a tônica de suas engrenagens e do exercício do modelo de governança que visa propiciar.

Bresser-Pereira diferencia, ainda, Governabilidade de Governança. Segundo o autor, Governabilidade se refere à “capacidade de governar derivada da relação de legitimidade do Estado e do seu governo com a sociedade civil”, enquanto a Governança seria a “capacidade de financeira/gerencial de formular e implementar políticas públicas” (BRESSER-PEREIRA, 1998, p. 33).

A governabilidade seria a capacidade de solução de questões sociais por meio da criação de políticas públicas, estando associada ao exercício do poder. A governança, por outro lado, está associada à capacidade de ação do Estado (CASTRO; CASTRO, 2014, p. 14). Além disso, na noção de governabilidade, pode-se incluir a noção de ambiente, isto é, a capacidade do governante em obter um ambiente ou condições propícias ao exercício do seu governo.

Nessa linha, Húngaro (2020, p. 11) destaca que governabilidade pode ser também entendida enquanto “poder do Estado para governar, dada sua legitimidade democrática e o apoio que conta na sociedade civil”, bem como se relaciona com a “capacidade de assegurar condições sistêmicas e institucionais para que a organização exerça a sua missão, intermediando o equilíbrio de interesses entre diversas partes interessadas”. Já Governança Pública pode ser compreendida como “sistema que assegura



às partes interessadas o governo estratégico das organizações públicas e o efetivo monitoramento da alta administração”.

A Governança Pública se distingue da Gestão Pública, posto que aquela se preocupa com a qualidade do processo decisório e sua efetividade, ou seja, dirige, avalia e monitora a gestão, enquanto esta recebe o direcionamento superior e se preocupa com a qualidade da implementação desta direção, com eficácia e eficiência, isto é, planeja, executa e controla (TCU, 2020, p. 17).

García (2014, p. 417) pontua que conceito de governança está sujeito a influências das transformações experimentadas pelas sociedades, a partir dos impactos de concepções econômicas ou políticas, desde uma perspectiva mais reducionista do papel do Estado até uma visão mais cooperativa ou direcionadora. Assim, mais que o conceito, vislumbra-se necessário compreender as características de Governança Pública, a fim de compreender quais elementos de cada modelo e se é possível constar uma formatação pura na Governança Pública brasileira.

Antes de adentrar propriamente na análise da Governança Pública brasileira, salienta-se que García (2014, p. 427) distingue três principais arranjos de Governança Pública quando analisada sob a perspectiva do exercício da responsabilidade e da autoridade e considerados os instrumentos de participação cidadão: hierárquica ou tradicional; corporativa ou de mercado; e de redes ou interativa. *Na governança hierárquica ou tradicional*, o Estado ocupa um peso fundamental na coordenação social por meio da autoridade política e institucional. Os mecanismos de participação cidadã são principalmente os eleitorais ou de forma setorial e segmentada em algumas políticas públicas que requerem uma legitimação extra. *Na governança corporativa ou de mercado*, os gestores públicos atuam mediando ou articulando os diferentes interesses e valores sociais. A lógica desse sistema é a eficiência e se prioriza a racionalidade econômica, tendo o mercado papel fundamental na coordenação social por meio da troca voluntária. A participação cidadã, portanto, está subordinada aos interesses econômicos que prevalecerem no mercado. Por último, *na governança de redes ou interativa*, busca refletir a complexidade, a diversidade e a heterogeneidade dos atores, seus interesses, regras e valores nas sociedades contemporâneas. Busca combinar elementos da democracia liberal representativa com outros que fortalecem os mecanismos de



participação e deliberação da comunidade. Assim, a coordenação social se refere à resolução de problemas sociais através da coordenação de interações entre as partes interessadas³.

Ultrapassadas essas diferenciações conceituais e de suas características, busca-se analisar evolução da ideia de Governança Pública no contexto brasileiro. Ressalta-se, antes disso, que as primeiras concepções de Governança se iniciam no setor privado a partir de 1932, sendo que no setor público sua aparição somente se verifica mais tarde, no começo da década de 1990, no contexto histórico marcado por crises financeiras (TCU, 2014, p. 15-16). Nessa época, Húngaro detalha que a concepção de Governança Pública passa a ser empregada nas discussões realizadas no âmbito de comitês internacionais, trazida pela Organização das Nações Unidas (ONU), pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), pelo Banco Mundial, pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e por organizações europeias, relacionando-a com desburocratização, transparência e responsabilização dos agentes públicos (HÚNGARO, 2020, p. 17).

No caso brasileiro, com o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, em 1995, e a promulgação da Emenda Constitucional n. 19 de 1998, operou-se a chamada reforma gerencial da Administração Pública e se passou a introduzir a concepção de Governança Pública.

Percebe-se, assim, que o modelo de governança pública brasileira presente até então, embora não houvesse uma preocupação expressa, atrelava-se, em maior medida, ao modelo de Governança tradicional e hierárquica, em virtude, também do modelo de Administração Pública burocrática estabelecida, com alguns elementos de participação ou deliberação pela sociedade civil, que denotam a Governança de redes ou interativa.

Ressalta-se que a Constituição brasileira promulgada em 1988 tornou necessário readequar a estrutura governamental para garantir o leque de direitos sociais nela previstos, em especial, por meio das políticas públicas. Entretanto, na década de 1990,

³ Há, ainda, outros modelos na literatura, tais como o denominado Governança Multinível (ou, em inglês, *Multilevel Governance*). Cóvas cita tal modelo, referindo-se aos Estados da União Europeia, ao dizer que “dois vetores de mudança já estão em plena laboração. Em primeiro lugar, está em operação um sistema de *multilevel governance* e *networking state*, uma governança multiníveis, supra, infra e transnacional. Em segundo lugar, está em profunda mutação a relação entre a administração e o cidadão, diríamos, a mutação do poder em responsabilidade” (CÓVAS, 2021, p. 118).



em que se encaminhou novo regime político e fiscal na Administração Pública brasileira, redesenhou-se a estrutura governamental para aquilo que se convencionou de Nova Gestão Pública (NGP) ou, no inglês, *New Public Management (NPM)*. Essa reforma da Administração Pública, por consequência, também impactou no modelo de Governança Pública, buscando-se incluir elementos da Governança corporativa ou de mercado. Contudo, essa mercadorização da Governança pública, assim como não se operou da mesma forma em todos os países influenciados por esse pensamento, no Brasil, apesar de alguns incrementos, ainda se percebe predominante a concepção de Governança tradicional.

Nesse ponto, a respeito da Reforma da Administração Pública brasileira ocorrida na década de 1990, cabe ressaltar que houve um descompasso entre os objetivos estabelecidos pela Constituição de 1988, especialmente, no tocante à concretização dos direitos fundamentais e sociais, posto que, de um lado, o modelo de Nova Gestão Pública passou a pregar a ideia de um Estado ou Administração Pública subsidiária, enquanto a Constituição de 1988 traz consigo a ideia de um Estado Social forte e diretamente atuante e prestador dos seus compromissos⁴.

Pois bem, ainda acerca evolução legal da governança pública no Brasil, em 23 de fevereiro de 2005, publicou-se o Decreto n. 5.378, que instituiu o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização - Gespública, o qual teve por finalidade “contribuir para a melhoria da qualidade dos serviços públicos prestados aos cidadãos e para o aumento da competitividade do País”. Previu-se a possibilidade de participação de pessoas e organizações, públicas ou privadas, no âmbito das ações da Gespública, com expressa previsão, no seu Comitê Gestor, consoante artigo 8º, inciso III, de representantes de entidades privadas com notório engajamento em ações ligadas à qualidade da gestão e à desburocratização, mediante ato do Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão (BRASIL, 2005).

O Decreto n. 9.203, de 22 de novembro de 2017, revogou o Decreto n. 5.378/2005 e dispôs, no âmbito federal, sobre a política de governança da Administração Pública, além de trazer, no seu artigo 2º, inciso I, um conceito legal de governança pública, isto é, o “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em

⁴ Nesse sentido: BITENCOURT; RECK, 2021.



prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” (BRASIL, 2017), além de estabelecer, em seu artigo 3º, enquanto princípios, a capacidade de resposta, a integridade, a confiabilidade, a melhoria regulatória, a prestação de contas e responsabilidade e a transparência (BRASIL, 2017).

Ressalta-se que embora o aludido Decreto tenha trazido enquanto uma de suas diretrizes, previstas no seu artigo 4º, no inciso VIII, o processo decisório orientado pelo apoio à participação da sociedade, não se verifica, em seu bojo, a criação de qualquer instrumento ou detalhamento de como a participação deveria ser considerada nas decisões públicas ou como a sociedade integraria efetivamente a governança pública, limitando-se a participação quando da instituição de grupos de trabalho específicos, consoante artigo 10-A, casos em que entidades privadas podem ser convidadas pelo Comitê Interministerial de Governança - CIG.

Destaca-se, por oportuno, que, por meio da Emenda Constituição n. 108, de 26 de agosto de 2020, que incluiu o parágrafo único no artigo 193 da Constituição da República Federativa do Brasil, que trata da Ordem Social, e assegurou a participação social nas etapas de formulação, monitoramento, controle e de avaliação das políticas sociais. Entretanto, deixou-se para o plano infraconstitucional maior detalhamento acerca da forma que a sociedade será de fato integrada nesse processo para além do mero formalismo.

Por fim, não se poderia deixar de considerar que as Novas Tecnologias de Informação e Comunicação - NTICs trouxeram novos olhares para a concepção de Governança Pública, de tal modo que passou a surgir uma nova concepção chamada Governança Pública Digital, baseada no modelo denominado *Digital-Era Governance (DEG)*. Essa nova forma de governança no setor público possui enquanto princípios estruturantes a reintegração, visão holística e a cultura digital (ALMEIDA, 2019).

Na verdade, o que se verifica é que esse modelo busca incorporar os elementos das tecnologias digitais para dentro da esfera pública e do conceito de governança, porém, numa visão mais integrativa e colaborativa. Entretanto, os desafios estão justamente em romper com a lógica tradicional e hierárquica de governança, de modo a integrar a sociedade e demais atores nas estruturas de discussão e decisão.



Observa-se que a Governança Pública Digital parece se harmonizar com a ideia de Administração Pública compartilhada uma vez que esta justamente busca considerar a interlocução entre atores. Entretanto, além das formulações teóricas, faz-se necessário o desenvolvimento de ferramentas e aplicações que concretizem essas formulações no plano da realidade. As aplicações tecnológicas de Administração Pública compartilhada devem, assim, integrar a sociedade nas suas engrenagens. Essa integração, é claro, deve considerar os diversos obstáculos que resultam na exclusão digital de relevante parcela da sociedade.

No Brasil, há algumas iniciativas normativas que buscaram aproximar a Governança Pública para o paradigma Digital, que se pode citar: Estratégia de Governança Pública Digital, instituída pelo Decreto n. 8.638, de 15 de janeiro de 2016, que estabelecia enquanto finalidades: I - gerar benefícios para a sociedade mediante o uso da informação e dos recursos de tecnologia da informação e comunicação na prestação de serviços públicos; II - estimular a participação da sociedade na formulação, na implementação, no monitoramento e na avaliação das políticas públicas e dos serviços públicos disponibilizados em meio digital; e III - assegurar a obtenção de informações pela sociedade, observadas as restrições legalmente previstas; Com a revogação desse Documento Legal pelo Decreto n. 10.332, de 28 de abril de 2020, instituiu-se nova Estratégia de Governo Digital, com foco maior na Transformação Digital (E-Digital), cuja Estratégia foi definida no Decreto n. 9.319, de 21 de março de 2018.

Por fim, a Lei n. 14.129, de 29 de março de 2021, conhecida por Lei do Governo Digital, trouxe maior detalhamento acerca Governança Pública Digital brasileira, sendo suas disposições, não mais sujeitas a alterações por meio de Decretos, de observância obrigatória pelos gestores públicos, contendo variados estímulos à participação cidadã e ao controle social.

Entretanto, as inovações legislativas, especialmente, a Lei do Governo Digital, não modificam a realidade automaticamente. Muitos são os obstáculos e as resistências que precisam ser rompidos e os caminhos - tais como, transparência e acesso à informação, canais de participação, abertura de dados, interoperabilidade, mecanismos de controle social - que precisam ser operacionalizados para que se possa, de fato, obter-se uma Governança Pública Digital, baseada em colaboração e participação, ou seja, em um



modelo de Administração Pública compartilhada. Sem esses elementos, apenas se transpõe para o digital o modelo tradicional e hierárquico.

3. MECANISMOS DIGITAIS DE PLANEJAMENTO E AVALIAÇÃO DA ESTRATÉGIA FEDERAL DE DESENVOLVIMENTO PARA O BRASIL 2020-2031

A partir das considerações teóricas realizadas no tópico antecedente, buscar-se-á analisar, nesse momento, de que forma a União, na exercício da sua Governança Pública, especialmente durante a construção da sua Estratégia Federal de Desenvolvimento para o Brasil, fixada para o período de 2020 a 2031, utilizou de mecanismos digitais de Administração Pública compartilhada, isto é, que tenham considerada a colaboração da sociedade durante o seu processo de planejamento e também de avaliação.

O cerne da análise, portanto, será estudar a etapa antecedente à formalização da Estratégia publicada pela União em 2020, notadamente de que maneira a participação social foi inserida e considerada na definição de suas formulações e/ou objetivos e metas. Apesar da principal atenção ser a etapa antecedente, haja vista as informações até então disponíveis, ou, melhor, de planejamento, buscar-se-á também verificar se pode ser observado, até o presente momento, algum mecanismo de Administração compartilhada também na avaliação dessa Estratégia.

Como já afirmado, a relação entre Administração compartilhada e Governança pública é evidente, sendo que os instrumentos de colaboração (isto é, de Administração compartilhada) entre poder público e sociedade influenciam e dão a tônica do modelo de Governança utilizado, ou, ao menos, das características mais presentes, posto ser difícil a caracterização de uma modelação de governança pública pura, dentre os tipos ideais explanados anteriormente.

A par disso, tem-se que, atualmente, a Governança pública brasileira, na esfera da União, ampara-se, em sede normativa, no Decreto n. 9.203, de 22 de novembro de 2017, o qual foi responsável por instituir o Comitê Interministerial de Governança –



CGI, o qual “tem por finalidade assessorar o Presidente da República na condução da política de governança da administração pública federal” (BRASIL, 2017).

Além disso, em 12 de junho de 2019, a União instituiu, por meio do Decreto n. 9.834, o Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas, de finalidade consultiva, para “avaliar as políticas públicas selecionadas, que são financiadas por gastos diretos ou subsídios da União”, bem como “monitorar a implementação das propostas de alteração das políticas públicas resultantes da avaliação, em consonância com as boas práticas de governança” (BRASIL, 2019).

Cumprido ressaltar que, recentemente, o planejamento e a avaliação de políticas públicas recebeu status constitucional, tendo em vista a promulgação da Emenda Constitucional – EC n. 108, em 26 de agosto de 2020, que incluiu o parágrafo único no artigo 193 no Texto Constitucional, de forma a indicar o dever do Estado, entre outras funções, em planejar e avaliar as políticas sociais, assegurada a devida participação da sociedade.

A participação da sociedade na Administração Pública certamente não é uma novidade e já era prevista em diversos dispositivos que garantem a participação em determinadas áreas ou setores da esfera pública, tanto no nível constitucional, a exemplo dos artigos 194, inciso VII (seguridade social); 198, inciso III (saúde); 204, inciso II (assistência social); 206, inciso VI (educação); 216-A, inciso X (cultura), todos da Constituição Federal, bem como, no nível infraconstitucional, tais como a Lei n. 13.460, de 26 de junho de 2017, que dispõe sobre a participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública.

Entretanto, a ênfase que pode ser dada à alteração constitucional dada pela Emenda Constitucional n. 108/2020 decorre, em primeiro lugar, do próprio status constitucional dado à participação social, a qual serve de parâmetro de constitucionalidade a todo o ordenamento jurídico, além da própria garantia expressa dessa participação social no âmbito de todas as políticas sociais, tanto no planejamento quanto na avaliação.

Em 29 de outubro de 2018, o Comitê Interministerial de Governança – CGI iniciou a preparação de documento chamado Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - Endes, posteriormente atualizado, em 16/01/2020, tendo resultado,



por fim, na publicação do Decreto n. 10.531, de 26 de outubro de 2020, que instituiu a Estratégia Federal de Desenvolvimento - EFD para o Brasil no período de 2020 a 2031.

É de notar que a referida estratégia, a qual traz diretrizes para diversas políticas sociais, foi publicada em data posterior à EC 108/2020. O Decreto n. 10.531/2020, que instituiu a EFD 2020-2031, prevê, em seu artigo 2º, que os planos estratégicos institucionais deverão considerar, em seus planejamento e ações, entre outros fatores, o Plano Plurianual – PPA da União, a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e as Leis Orçamentárias Anuais - LOA; as políticas e os planos nacionais, setoriais e regionais; e a EFD 2020-2031⁵. Portanto, é inegável o impacto da EFD para as políticas públicas, em especial, para as políticas sociais.

A Estratégia Federal de Desenvolvimento para o Brasil, definida para o período de 2020 a 2031, possui como diretriz principal “*eleva a renda e a qualidade de vida da população brasileira com redução das desigualdades sociais e regionais*”, a partir da fixação de meta de melhoria atrelada ao Índice de Desenvolvimento Humano - IDH, sendo dividida em 05 (cinco) diferentes eixos ou grandes áreas: econômico, institucional, infraestrutura, ambiental e social.

Em cada área, há o estabelecimento de diretrizes e respectivos índices-chave (ao todo são 37) e metas-alvo correspondentes. No eixo social, por exemplo, restou fixada enquanto diretriz: “*Promover o bem-estar, a família, a cidadania e a inclusão social, com foco na igualdade de oportunidades e no acesso a serviços públicos de qualidade, por meio da geração de renda e da redução das desigualdades sociais e regionais*”, sendo os índices-chave e respectivas metas-alvo assim definidas no mesmo documento.

Além disso, dentro de cada eixo, há o estabelecimento de desafios e orientações em áreas mais específicas, sendo, no caso do social: educação, saúde, segurança pública, inclusão, direitos humanos fundamentais e cidadania, com orientações que respondem a especificação de ações para cada desafio estabelecido.

Dito isso, passou-se a verificar em que medida a Governança Pública brasileira, no âmbito da União, utilizou de instrumentos digitais de Administração Compartida, a

⁵ Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-10.531-de-26-de-outubro-de-2020-285019495> Acesso em: 23 maio 2022.



partir da análise do processo de planejamento da Estratégia Federal de Desenvolvimento para o Brasil.

Assim, em uma análise da construção da participação social na construção da Estratégia aqui referida, consta no documento que foi disponibilizada consulta pública através de uma plataforma digital, durante 11 de junho a 24 de agosto de 2018, sendo que, paralelamente, teriam sido promovidos 18 eventos, “*com a participação de conselhos de políticas públicas, organismos internacionais, representantes das classes empresariais e de trabalhadoras e especialistas*”⁶. As participações na plataforma digital registraram 122 usuários que apresentaram 578 contribuições.

O documento cita que houve a participação de conselhos de políticas públicas durante os 18 eventos realizados (reuniões e seminários). Apesar disso, por não haver registro em atas desses encontros, não é possível apurar, nesse momento, o grau de discussão acerca das propostas pelas instâncias representativas da sociedade civil durante os eventos realizados, tais como os Conselhos de Direitos e outras entidades direta ou indiretamente atreladas aos eixos da Estratégia. Entretanto, do que se observou, em outras experiências, tais como na discussão das metas do Plano Nacional de Educação - PNE, essas participações têm-se caracterizado mais fortemente pelo caráter informativo por parte do governo federal do que efetivamente pelo seu caráter colaborativo.

Além disso, a plataforma digital disponibilizada para participação social através do link <www.planejamento.gov.br/estrategianacional> se encontra indisponível. Verifica-se que a Estratégia, fixada para um prazo de 12 (doze) anos (2020-2031), teria sido posta em diálogo diretamente com a sociedade somente de forma digital, com baixa divulgação dessa plataforma pela imprensa e mídias sociais, além de que apenas 122 usuários (numa imensidão de mais de 215 milhões de habitantes como o Brasil (IBGE, 2022)) efetivamente lançaram suas contribuições.

⁶ Entre os participantes, são citados nominalmente pelo documento: Escola Superior de Guerra; Grupo de Apoio Permanente do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS); Rede Brasileira de Prospectiva; Associação Brasileira das Empresas de Tecnologia da Informação e Comunicação (Brasscom); bancos: Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil, BNDES e reunião com bancos privados; Reunião com a Comissão Nacional dos ODS; Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal); infraestrutura (Empresa de Planejamento e Logística – EPL, Empresa de Pesquisa Energética – EPE, Ministério dos Transportes – MT); e seminários na Escola Nacional de Administração Pública (Enap) e no Tribunal de Contas da União (TCU).



Num cenário como o brasileiro, marcado ainda por grande exclusão digital, faz-se necessária a adoção de modelos híbridos de Administração Pública compartilhada, ou seja, que disponibilizem tanto a presença de mecanismos digitais quanto os tradicionais instrumentos presenciais, tais como as audiências e reuniões públicas com a sociedade em geral (TAVARES; VIEIRA, 2020).

A indisponibilidade da plataforma prejudicou a análise efetiva dessas contribuições, bem como a verificação da origem desses participantes. Entretanto, a baixa participação de usuários demonstra aquilo que se tem reiteradamente sido verificado na utilização dessas ferramentas digitais no âmbito da Governança Pública, isto é, a utilização apenas formal a fim de conferir uma maquiagem de abertura à participação, sem, de fato, existir uma preocupação em estimular e receber essas contribuições da sociedade civil, o que violaria os termos da Constituição Federal brasileira.

Segundo o documento, os 122 usuários enviaram, ao todo, 578 contribuições (entre propostas de adição, modificações, exclusões e comentários). Uma das principais alterações e que recebeu maior envolvimento na plataforma digital consistiu na diretriz principal da Estratégia, a qual antes era “*Elevar a renda e a qualidade de vida da população brasileira para os padrões verificados nos países desenvolvidos*”, tendo sido modificada para “*Elevar a renda e a qualidade de vida da população brasileira com redução das desigualdades sociais e regionais*”.

Parece-se interessante aqui verificar qual a margem ou até que ponto a Estratégia Federal poderia fixar enquanto diretriz principal, a qual definirá os eixos, os objetivos e metas no governo federal, sem se atentar ou considerar os objetivos já fixados na Constituição de 1988, em seu artigo 3º⁷, a qual os traz enquanto no grupo de princípios fundamentais da República Federativa do Brasil.

A alteração promovida pelo processo de consulta pública digital parece ter buscado essa adequação, ao menos em parte e nesse nível da Estratégia, aos preceitos constitucionais trazidos pelo Texto Constitucional, apesar de que poderia ter incluído os

⁷ 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, 2022).



demais itens contidos no artigo 3º, haja vista serem princípios fundamentais que devem orientar toda e qualquer ação do Estado. É evidente que os objetivos constitucionais também podem estar inseridos no âmbito dos eixos ou objetivos inseridos ao longo do texto interno. Essa discussão merece maior reflexão, a qual não é objetivo do presente artigo.

Por fim, o documento destacou que “a participação social na governança da Endes ocorrerá por meio da sua integração com o PPA e seus processos de gestão: monitoramento, avaliação e revisão. Dessa forma, a participação da sociedade civil não se encerra com a consulta pública para elaboração da Estratégia Nacional, que representou apenas o primeiro passo para o desenvolvimento de um planejamento participativo de longo prazo no país e para a ampliação e consolidação da participação social como mecanismo de aperfeiçoamento da atuação do Estado”.

Acerca da avaliação da Estratégia Federal de Desenvolvimento, acessou-se, em 28 de agosto de 2022, a página virtual destinada às suas informações <<https://www.gov.br/governodigital/pt-br/estrategias-e-politicas-digitais/estrategia-federal-de-desenvolvimento>>, na qual consta, até o presente momento, última atualização em 20 de agosto de 2021. Não há, assim, informações específicas de acompanhamento e avaliação das metas e objetivos delineados.

Tendo em vista a informação trazida no aludido documento, buscou-se acompanhar o processo de avaliação do PPA da União (2020-2023), instituído pela Lei n. 13.971/2019, tendo por base o Relatório de Avaliação de Políticas Públicas referente ao ano base de 2020 produzido pelo Conselho de Monitoramento e Avaliação de Políticas Públicas – CMAP, a qual tem, em sua composição, representantes do Ministério da Economia, da Casa Civil e da Controladoria-Geral da União – CGU, com coordenação dada pela Secretaria Especial do Tesouro e Orçamento – SETO, do Ministério da Economia.

Destaca-se que a processo de avaliação das políticas públicas selecionadas do PPA pelo CMAP é regulamentado pela Resolução CMAP n. 3, de 19 de março de 2021. Esse processo estabelece em seu artigo 2º, em síntese, 04 (quatro) etapas, a saber: pré-avaliação, execução da avaliação, aprovação do relatório de recomendação e divulgação dos resultados ao Congresso Nacional.



Em observância à etapa de execução da avaliação, não se verifica, na referida Resolução, nenhum dispositivo atinente a garantir a participação social no processo avaliativo das políticas selecionadas, em contrariedade ao artigo 193, parágrafo único, da Constituição Federal (acrescido pela EC 108/2020), fato que também se confirma pela leitura do relatório produzido tendo por base o ano de 2020.

4. CONCLUSÕES

Diante do trabalho produzido, verifica-se uma tímida utilização dos mecanismos digitais de Administração compartilhada pela Governança Pública da União durante o processo de construção da Estratégia Federal de Desenvolvimento para o Brasil (2020-2031), tanto no momento do planejamento quanto na sua avaliação.

Constatou-se que, na etapa de planejamento da Estratégia, foi realizada consulta pública digital, por meio de plataforma eletrônica que atualmente se encontra indisponível para verificação, com baixíssima participação, na medida em que se registrou apenas 122 usuários.

As razões que levaram à baixa participação, na forma digital, na etapa de construção da Estratégia, não foi objeto do presente estudo. Entretanto, buscou-se indicar algumas das principais razões que levam a este resultado, isto é, baixa divulgação pela imprensa e mídias oficiais, além da falta de esclarecimento e entendimento à população acerca dos itens constantes no documento.

Além disso, criticou-se a forma exclusivamente digital de participação social constante na construção da Estratégia, haja vista que o Brasil ainda não está em condições de plena e efetiva instrumentalização de um governo digital acessível a todos os seus cidadãos, isto é, a uma grande parcela da população sem efetivo acesso à internet ou outros meios necessários ao seu acesso. Diante desse necessário, entende-se que a utilização de mecanismos digitais deve ser combinada com os tradicionais mecanismos presenciais de participação, a exemplo das audiências públicas.

Na etapa de avaliação, os documentos normativos analisados demonstram que, na prática, a Governança Pública brasileira não institucionalizou, até o momento, espaços digitais de efetiva participação social a respeito dos resultados alcançados pelas



políticas sociais, em contrariedade a dispositivos legais e constitucionais atualmente vigentes.

REFERÊNCIAS

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Entrevista sobre Administração Pública e Gestão Pública*. GV Pesquisa: Anuário de Pesquisa, 2013-2014. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/apgvpesquisa/article/download/58197/56668>. Acesso em: 12 mar. 2022;

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional*. São Paulo: Editora 34, 1998.

CASTRO, Ana Cristina de; CASTRO, Claudia Osório de. *Gestão pública contemporânea* [livro eletrônico]. Curitiba: InterSaberes, 2014.

HÚNGARO, Luis Alberto. *Governança, governabilidade e accountability* [recurso eletrônico]. Curitiba: Contentus, 2020.

GARCÍA, Esther Del Carmo. *Gobernanza, democracia y políticas públicas*. In: ALBALADEJO, Gema Pastor. *Teoría y práctica de las políticas públicas*. Valência: Tirant lo blanch, 2014.

BRASIL. *Decreto n. 10.531, de 26 de outubro de 2020*. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-10.531-de-26-de-outubro-de-2020-285019495> Acesso em: 23 maio 2022.

BRASIL. *Estratégia Federal para o Brasil*. Disponível em: <http://antigo.sudam.gov.br/conteudo/menus/retrato/planos-desenvolvimento/prda/arquivos/2019/estrategia-nacional-de-desenvolvimento-economico-e-social.pdf>. Acesso em: 23 maio. 2022.

IBGE. *População brasileira*. Disponível em: https://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/box_popclock.php Acesso em: 28 ago. 2022

LEAL, ROGÉRIO GESTA. *Gestão pública compartilhada: construtos epistemológicos*. *A & C R. de Dir. Administrativo e Constitucional*, Belo Horizonte, ano 3, n. 12, p. 87-111, abr./jun. 2003.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO - TCU. *Governança Pública: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria*. Brasília: TCU, 2014.



COVAS, António. *Transição digital e Inteligência Coletiva Territorial*. Lisboa: Edições Sílabo, 2021

BITENCOURT, Caroline Müller; RECK, Janriê. *O Brasil em crise e a resposta das políticas públicas: diagnósticos, diretrizes e propostas*. Ithala, Curitiba: 2021.

TAVARES, André Afonso; VIEIRA, Reginaldo de Souza. A exclusão digital e a cidadania participativa na sociedade em rede. *Revista Meritum*, Belo Horizonte, vol. 15, n. 4, p. 283-299, 2020.