



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO  
INSTITUTO DE ECONOMIA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS, ESTRATÉGIAS E  
DESENVOLVIMENTO – PPED

João Paulo Cançado Dias

ESTRATÉGIA DE GOVERNANÇA DIGITAL DO GOVERNO FEDERAL: UMA  
ANÁLISE SOBRE O USO DO SEI NO INSTITUTO NACIONAL DA PROPRIEDADE  
INDUSTRIAL (INPI)

Rio de Janeiro

2022

João Paulo Cançado Dias

ESTRATÉGIA DE GOVERNANÇA DIGITAL DO GOVERNO FEDERAL: UMA  
ANÁLISE SOBRE O USO DO SEI NO INSTITUTO NACIONAL DA PROPRIEDADE  
INDUSTRIAL (INPI)

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como requisito para a obtenção do título de Doutor.

Orientadora: Dra. Maria Tereza Leopardi Mello

Rio de Janeiro

2022

João Paulo Cançado Dias

ESTRATÉGIA DE GOVERNANÇA DIGITAL DO GOVERNO FEDERAL: UMA  
ANÁLISE SOBRE O USO DO SEI NO INSTITUTO NACIONAL DA PROPRIEDADE  
INDUSTRIAL (INPI)

Tese de Doutorado apresentada ao Programa  
de Pós-Graduação Políticas Públicas,  
Estratégias e Desenvolvimento da  
Universidade Federal do Rio de Janeiro,  
como requisito para a obtenção do título de  
Doutor.

Rio de Janeiro, 06 de abril de 2022

---

Prof. Dra. Maria Tereza Leopardi Mello – Presidente  
Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)

---

Prof. Dr. Alcides Fernando Gussi  
Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)

---

Prof. Dr. Charles Freitas Pessanha  
Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)

---

Prof. Dra. Christiana Soares de Freitas  
Universidade de Brasília (UNB)

---

Prof. Dr. Breyner Ricardo de Oliveira  
Universidade Federal de Ouro Preto

---

Prof. Dr. Francisco José Mendes Duarte  
Universidade Federal do Rio de Janeiro

## FICHA CATALOGRÁFICA

- D541      Dias, João Paulo Cançado.  
Estratégia de governança digital do governo federal: uma análise sobre o uso do SEI no Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI) / João Paulo Cançado Dias. – 2022.  
237 f.; 31 cm.
- Orientadora: Maria Tereza Leopardi Mello.  
Tese (doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, 2022.  
Bibliografia: f. 211 – 229.
1. Administração pública. 2. Serviços públicos. 3. Digitalização. I. Mello, Maria Tereza Leopardi, orient. II. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Economia. III. Título.

CDD 351

## **AGRADECIMENTOS**

À minha esposa e companheira Graciela Kraemer pela compreensão e incentivo incondicional nos momentos em que não foi possível estar presente.

À minha família, especialmente meus pais, que sempre me incentivaram e apoiaram a seguir em frente nos estudos.

Aos professores do PPED pela disponibilidade, orientações e ponderações.

Aos colegas que me acompanharam nesta trajetória, especialmente o amigo Giuliano Conde, pelas palavras de incentivo e companheirismo.

Aos entrevistados, pela disponibilidade e gentileza em conceder as entrevistas, especialmente em um momento tão difícil para todos.

Aos membros da banca pela disponibilidade e reflexões.

## Resumo

Ao longo dos últimos anos, as expressões governo digital e governança tem ganhado cada vez mais ressonância na concepção de políticas públicas no Brasil. Esses termos sugerem, além da prestação de serviços públicos digitais, o envolvimento dos cidadãos no processo de concepção; monitoramento e avaliação das ações governamentais. A partir desse panorama, esta tese investiga a Estratégia de Governança Digital do Governo Federal (EGD) como mecanismo de desenvolvimento institucional, a partir de um estudo de caso do Sistema Eletrônico de Informações (SEI), no Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI). Nesse contexto, verificou-se como os processos de concepção, implementação e tomada de decisão ocorreram dentro do escopo desta política. Ademais, foi verificada a dinâmica institucional em que se relacionaram os atores sociais diretamente envolvidos com essa ação governamental. Outras dimensões que podem influir na governança, tais como a disponibilidade de acesso aos serviços digitais – sobretudo a exclusão digital, a questão cultural e o aspecto normativo também foram examinados. Para tanto, utilizamos a Teoria Institucional como suporte na análise da interação do ambiente institucional. A EGD também foi compreendida, nesta tese, como uma política pública cujas ações sofreram forte influência da Teoria sobre a Reforma do Estado e da Nova Administração Pública, incluindo as vertentes associadas à governança e e-gov. Como métodos de pesquisa, utilizou-se vasta pesquisa documental e entrevistas com atores-chave do processo de concepção da política e, por paralelo, do SEI. A pesquisa compreendeu o início da década de 1990 com a ascensão da Nova Administração Pública no Brasil até o ano de 2020. Utilizou-se a técnica de análise de conteúdo para analisar a percepção dos entrevistados sobre a temática da tese e, acessoriamente, empregou-se o software Nvivo para assistir no ordenamento temático e conceitual dos dados. Entre as principais constatações identificou-se: a forte influência internacional sobre os valores a serem perseguidos na concepção desse tipo de política no cenário nacional; fragilidades no processo de articulação institucional; deficiência na etapa de implementação tanto da política quanto no âmbito institucional; dissociação entre as diretrizes normativas e a realidade concreta; elevado poder disruptivo do SEI na dinâmica administrativa da APF, que pode refletir na governança. Por fim, conclui-se pela necessidade de ampliar a discussão política sobre o processo de digitalização com ampla participação social, a fim de viabilizar a concepção de políticas públicas consistentes, em que o contexto social e institucional seja levado em conta.

**Palavras-chave:** Governança Pública; Estratégia de Governança Digital; Políticas Públicas; Governo Digital; Governo aberto; SEI, INPI.

## ABSTRACT

Over the past few years, the expressions digital government and governance have gained increasing resonance in the design of public policies in Brazil. These terms suggest, in addition to the provision of digital public services, the involvement of citizens in the design process; monitoring and evaluation of government actions. From this perspective, this thesis investigates the Digital Governance Strategy of the Federal Government (EGD) as an institutional development mechanism, based on a case study of the Electronic Information System (SEI), at the National Institute of Industrial Property (INPI). In this context, it was verified how the design, implementation and decision-making processes took place within the context of this policy. Furthermore, the institutional dynamics in which the social actors directly involved with this governmental action were related were recorded. Other dimensions that can influence governance, such as the availability of access to digital services – especially the digital divide, the cultural issue and the normative aspect were also examined. Some weaknesses were identified in the planning and execution processes of the EGD and, in parallel, of the SEI, mainly in aspects associated with governance. We use, in addition, the Institutional Theory as support in the analysis of the interaction of the institutional environment. The EGD was assimilated in this thesis as a public policy whose actions were strongly influenced by the Theory on State Reform and New Public Administration, including aspects associated with governance and e-gov. As research methods, extensive documentary research and in-depth interviews were used with key actors in the policy design process and, in parallel, with the SEI. The research comprised the beginning of the 1990s with the rise of the New Public Administration in Brazil until the year 2020. The content analysis technique was used to analyze the perception of the interviewees on the theme of the thesis and, incidentally, it was used if the Nvivo software to assist in the conceptual ordering of the data. Among the main findings, it was identified: the strong international influence on the values to be pursued in the conception of this type of policy in the national scenario; weaknesses in the process of institutional articulation; deficiency in the implementation stage both of the policy and in the institutional scope; dissociation between normative guidelines and concrete reality; high disruptive power of the SEI in the administrative dynamics of the APF, which can reflect on governance. Finally, it is concluded that there is a need to broaden the political discussion on the digitization process

with broad social participation, in order to enable the design of consistent public policies, in which the social and institutional context is taken into account.

**Keywords:** Public Governance; Digital Governance Strategy; Public Policies; E-Gov; Open Government, SEI, INPI

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Modelos de reforma do Estado .....	32
Quadro 2 - Comitês Técnicos de Governo Eletrônico .....	53
Quadro 3 - Comparativo de abertura de dados entre diferentes países, a partir do portal <i>open data barometer</i> .....	59
Quadro 4 - Critérios de elegibilidade para integrar à OGP .....	60
Quadro 5 - Princípios do Governo Aberto .....	61
Quadro 6 - Balanço do 1º Plano de Ação Brasileiro para o Governo Aberto .....	64
Quadro 7- Normas relacionadas à transparência e uso das TIC's na APF.....	65
Quadro 8 - Nova Administração Pública x Governança Pública .....	80
Quadro 9 - Princípios da governança .....	82
Quadro 10 - Normas relacionadas à digitalização dos serviços públicos .....	110
Quadro 11 - Parâmetros dos indicadores estratégicos da EGD.....	113
Quadro 12 - Modelo de Governança de TIC, segundo o SISP .....	117
Quadro 13 - Classes de ativos intangíveis que podem ser protegidos no INPI.....	122
Quadro 14 - Normas associadas à Governança e Tecnologia da Informação no INPI .....	124
Quadro 15 - Riscos e oportunidades na plataforma do SEI .....	132
Quadro 16 - Matriz analítica da pesquisa.....	143
Quadro 17 - Programas associados à Política de Digitalização (PPA 2016-2020).....	144
Quadro 18 - Evolução do índice de governo eletrônico e de participação eletrônica no período de 2016 a 2018 no Brasil.....	146
Quadro 19 - Iniciativas do Governo Federal para promover o acesso à recursos de informática .....	155
Quadro 20 - Perfil dos servidores de carreira do INPI.....	163
Quadro 21 - Fases de implantação do SEI no INPI.....	167
Quadro 22 - Rol de Entrevistados .....	173

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Setores do Estado Gerencial no modelo do PDRAE.....	35
Figura 2 – Requisitos para as Políticas de ações nacionais sobre Governo Aberto .....	63
Figura 3 - Esquema da Estratégia de Governança Digital 2016-2019 .....	112
Figura 4 - Etapas para implementação do modelo de Governança do SISP .....	119
Figura 5 - Ilustração do campo de pesquisa do SEI no âmbito do INPI. ....	130
Figura 6 - Estrutura da pesquisa .....	136
Figura 7 - Retrato do uso de TIC´s no Brasil .....	154
Figura 8 - Eixos temáticos da Estratégia de Transformação digital do INPI.....	171
Figura 9 - Perspectivas de análise do grupo de usuários.....	174
Figura 10 - Nuvem de palavras da pesquisa.....	236
Figura 11 - Diagrama de relacionamento entre os macros temas .....	237
Figura 12- Frequência de palavras utilizadas na pesquisa documental.....	238

## **LISTA DE ABERVIATURAS E SIGLAS**

APF- Administração Pública Federal

CEGE - Comitê Executivo de Governo Eletrônico

CETIC – Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação

CF – Constituição Federal

CGU - Controladoria-Geral da União

CIGA - Comitê Interministerial Governo Aberto

EGD – Estratégia de Governança Digital

EGDI - E-Government Development Index

EPI - Índice de Participação Eletrônica

FGV - Fundação Getúlio Vargas

GP - Governança pública

GTTI - Grupo de Trabalho em Tecnologia da Informação

IBGC – Instituto Brasileiro de Governança Corporativa

ICP- Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira

IFAC - International Federation of Accountants

INMETRO - Instituto Nacional de Metrologia

INPI - Instituto Nacional da Propriedade Industrial

ITI - Instituto Nacional de Tecnologia da Informação

JCR - Journal of Citation Report

LAI – Lei de Acesso à Informação

LGPD - Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais

MARE - Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado

MCT - Ministério da Ciência e Tecnologia

MEG - Modelo de Excelência em Gestão Pública

MP - Ministério do Planejamento

NAP - Nova Administração Pública

NPM – New Public Management

NPR - National Performance Review

OCDE – Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OGO – Open Government Partnership

ONU – Organização das Nações Unidas

PBQA - Programa de Qualidade e Participação na Administração Pública

PBQP - Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade

PDRAE - Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado

PPA – Planejamento Plurianual

PQSP - Programa de Qualidade no Serviço Público

PSO - Public Service Orientation

RAE - Revista de Administração de empresas

RAE – Revista de Administração de Empresas

RAP - Revista de Administração Pública

SEI – Sistema Eletrônico de Informações

SLTI - Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação

TIC – Tecnologia da Informação e Comunicação

UNESCO - Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura

## Sumário

1. INTRODUÇÃO .....	16
2. REVISÃO DE LITERATURA.....	25
2.1 A NOVA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E AS TIC'S.....	27
2.1.1 Contextos políticos.....	28
2.1.2 Convergências para a emergência do Modelo Gspública .....	37
2.1.3 Gestão societal, transparência e accountability no Brasil .....	41
2.1.4 Trajetórias do Governo Eletrônico.....	47
2.1.4.1 Parceria para o governo aberto .....	56
2.1.4.2 A comutação para o governo digital .....	67
2.1.4.3 O contexto da infoexclusão.....	71
2.1.5 Considerações finais do capítulo .....	76
2.2 GOVERNANÇA DO GOVERNO DIGITAL.....	77
2.2.1 Conceitos e contextos .....	78
2.2.2 Governança no contexto da transformação digital.....	86
2.2.3 O dilema da agência.....	89
2.2.4 Teoria Institucional .....	94
2.2.5 Considerações finais do capítulo .....	101
2.3 ESTRATÉGIA DE GOVERNANÇA DIGITAL DA APF.....	103
2.3.1 Concepções sobre políticas públicas.....	103
2.3.2 Fundamentos da EGD .....	109
2.3.2.1 Modelo De Governança de TIC do SISP .....	115
2.3.3 Contexto institucional: o INPI .....	122
2.3.4 A trajetória do SEI .....	127
2.3.5 - Considerações finais do capítulo .....	134
3. METODOLOGIA DE PESQUISA.....	135

3.1 O estudo de caso como método de pesquisa.....	136
3.2 Modelo de coleta de dados.....	138
3.3 Modelo de análise de dados .....	140
4. RESULTADOS E DISCUSSÃO .....	141
4.1 Contexto político e institucional .....	144
4.2 Concepção e execução da Estratégia de Governança Digital .....	148
4.1.1 TIC Domicílios.....	151
4.1.2 TIC Governo Eletrônico.....	159
4.3 Perspectiva tecnológica no INPI e seus atores.....	163
4.4 A Pesquisa de campo .....	172
4.3.1 – Análise dos dados.....	176
4.3.1.1 Perspectiva: Governança .....	178
4.3.1.2 – Perspectiva: Implementação .....	187
4.3.1.3 Perspectiva: resultados .....	195
4.5 Considerações finais do capítulo .....	204
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	206
5. REFERÊNCIAS.....	212
APÊNDICE A.....	230
APÊNDICE B.....	235
APÊNDICE C.....	236
APÊNDICE D.....	237
APÊNDICE E.....	238

## 1. INTRODUÇÃO

Com o lançamento da primeira estratégia de governança digital (EGD) para o período de 2016 a 2019, intensificou-se o debate em relação à digitalização dos serviços públicos como pressuposto para acelerar ganhos de eficiência, produtividade e fomento à transparência estatal, visando o aprimoramento da governança e o atendimento de princípios constitucionais (BRASIL, 2018a). Esse instrumento apresentou como eixos estratégicos o acesso à informação, a prestação de serviços e a participação social.

Em realidade, previamente à publicação da EGD, já haviam sido executadas no país diversas políticas para impelir mudanças legais e institucionais em toda a administração pública com o propósito de impulsionar transformações para uma gestão pública digital e ampliar a participação do cidadão nas atividades estatais, com a tentativa de facilitar o acesso aos serviços públicos de forma mais eficiente (OECD, 2018).

A rigor, a partir da promulgação da Constituição Federal (CF) de 1988, o Brasil assumiu o firme propósito de esculpir um Estado que viabilizasse a participação do cidadão em suas decisões, incluindo na Carta Magna - também denominada “Constituição Cidadã” - como um de seus princípios basilares, a transparência (MONTAMBEAULT, 2018).

É oportuno lembrar que, no bojo dessas mudanças estruturais depois da CF de 1988, o país assumiu compromissos concretos em promover a Transparência Pública com a Lei de Acesso à Informação (LAI) – Lei 11.527/2011, que regulamentou o direito constitucional de acesso às informações públicas (SANTOS et al. 2012).

Com efeito, o Brasil aderiu ao *Open Government Partnership*<sup>1</sup> (OGP), ou Parceria para o Governo Aberto, sucedendo em diversos desdobramentos de impacto em seu campo institucional, que teve como intuito contribuir para intensificar a dinâmica de transformação do relacionamento entre a administração pública brasileira e seus nacionais (BRASIL, 2012; DIAS, 2018).

---

<sup>1</sup> Open Government Partnership (OGP) ou Parceria para o governo aberto, é uma iniciativa multilateral global com o objetivo principal de garantir compromissos dos governos associados para promover a transparência, capacitar os cidadãos, combater a corrupção e aproveitar novas tecnologias para fortalecer a governança, em parceria com a sociedade civil e o setor privado.

Em termos simplificados, a LAI legislou sobre o direito constitucional de acesso às informações públicas e a Parceria para o Governo Aberto, que sugere que a boa governança deriva do princípio da transparência por meio da Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC), concorreu com a materialização dessa Lei. (BRASIL, 2012).

Como consequência dessas mudanças, a execução das políticas públicas contemporânea move-se para instrumentalizar de forma mais efetiva a colaboração de outros atores públicos e privados, visando contribuir com o aperfeiçoamento da governança pública (SAMPAIO, 2014). Contudo, esse novo modelo institucional passou a demandar do Estado um canal de prestação de contas e avaliação de suas ações que sejam capazes de responder aos diversos grupos de interesse. Para isso, sua materialização interpõe-se principalmente por meio das TIC's (POSSAMAI, 2014).

Invariavelmente, a própria EGD, nos seus termos, sustenta que os benefícios proporcionados pela internet por meio da digitalização dos serviços públicos são diversos, favorecendo uma visão positiva em relação a sua execução. Assim, conjectura-se que as transformações tecnológicas tendem a acontecer cada vez mais intensamente na Administração Pública visando obter ganhos de eficiência, transparência e o aprimoramento da governança pública.

Por outro lado, surgem alguns questionamentos, principalmente relacionados a aspectos macro institucionais e sociais, incluindo a ausência de letramento digital dos atores envolvidos para utilizar as ferramentas tecnológicas de forma efetiva ou a carência de estrutura tecnológica apropriada criando, assim, mecanismos de exclusão digital. Essa ideia está associada à incapacidade de camadas da sociedade de utilizarem as tecnologias digitais, seja pela inexistência de incentivos cognitivos para perfilhar pela tecnologia ou pela falta de computador com acesso à internet, reduzindo o alcance dos resultados potenciais dessas políticas públicas.

Ainda em relação à exclusão digital, CETIC.BR (2019a) aponta que acima de 87% das pessoas de classe B ou superiores já utilizaram computador, enquanto da classe D ou inferior apenas 35%. Em um contexto de área urbana, em média 64% dos indivíduos pesquisados já utilizaram o PC, enquanto na área rural somente 37%.

Como resultado, para um modelo institucional inclusivo que possa efetivamente ampliar a participação dos diversos atores envolvidos e promover a transformação digital

da administração pública, Almeida et al. (2005) destaca que é necessário superar alguns desafios, entre eles: a redução da desigualdade digital (incrementar o acesso à rede dos mais pobres e moradores da área rural); a ampliação da capacitação digital (educação e formação de competências para interagir com a tecnologia e o ambiente de e-democracia); o aperfeiçoamento da e-burocracia (aprimorar processos, unificar dados, focar no cidadão e proporcionar soluções tecnológicas intuitivas e acessíveis). Ademais, OCDE (2018) destaca a importância de envolver os atores sociais e a sociedade civil organizada nos processos de mudança das políticas públicas por trás dessas transformações.

A centralidade do assunto evidencia-se não apenas em contexto nacional, mas em todo mundo. A propósito, o objetivo 9 do desenvolvimento sustentável da agenda 2030 das Nações Unidas propõe, em uma de suas metas<sup>2</sup>, a ampliação do acesso às tecnologias da informação e comunicação e a expansão de acesso à internet a nível de cobertura e preços módicos.

Por outro lado, apesar de todos esses desafios, olhando para a esfera governamental, o Brasil tem melhorado sua posição no índice geral de desenvolvimento de governo eletrônico - *E-Government Development Index* (EGDI)<sup>3</sup>, realizado pelas Nações Unidas. Segundo essa métrica, houve uma evolução de 0,7319 em 2015 para 0,7677 em 2020 e o Índice de Participação Eletrônica (EPI) de 0,7288 no ano de 2015, para 0,9048 em 2020. Ademais, destaque-se que o país é líder no índice de participação social por meios digitais na América Latina (*E-participation index*), de acordo com o mesmo documento.

Nesse contexto, na esteira das transformações digitais realizadas na administração pública brasileira apresenta-se o Sistema Eletrônico de Informações (SEI). Essa ferramenta de tecnologia digital, adotada amplamente no Poder Executivo Federal, foi desenvolvida pelo Tribunal Regional Federal e tem o intuito de construir uma infraestrutura pública de processos e documentos administrativos por meio eletrônico e, paralelamente, promover a eficiência e transparência administrativa. Por consequência,

---

<sup>2</sup> META 9c - Aumentar significativamente o acesso às tecnologias de informação e comunicação e se empenhar para procurar ao máximo oferecer acesso universal e a preços acessíveis à internet nos países menos desenvolvidos, até 2022.

<sup>3</sup> O Índice de Desenvolvimento do Governo Eletrônico (EGDI) é apresentado semestralmente pelo Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais das Nações Unidas (ONU DESA). O EGDI é um indicador composto que consiste em três índices (Índice de Serviço Online, Índice de Telecomunicações e Índice de Capital Humano) que são igualmente ponderados e cobrem uma ampla gama de tópicos relevantes para o governo eletrônico.

elimina-se o uso de papel como suporte físico para documentos institucionais e disponibiliza informações em tempo real (BRASIL, 2019c).

À primeira vista, o SEI propõe alcançar os seguintes objetivos: reduzir consideravelmente os gastos com papel e impressoras, acelerar os trâmites processuais, quebrar barreiras espaço-temporais, e, finalmente, oferecer transparência aos processos administrativos.

Contudo, há aspectos a serem considerados ao idealizar o uso de sistemas tecnológicos pelas instituições. Araujo (2018) lembra que a avaliação e a apropriação de um bem dependem de um conjunto de fatores sociais, culturais e de conhecimento, denominado fatores de conversão. Nessa perspectiva, por meio das condições de acesso a um determinado bem e os fatores de conversão, os atores sociais reconhecem ou não os recursos que serão apreciados baseados na possibilidade de acesso e concepção de utilização.

Ademais, fatores como resistência em empregar novos métodos de trabalho, ausência de um entendimento completo em relação aos objetivos macros institucionais que orientam a política pública e a possível carência de letramento digital por parte de alguns membros, podem ser decisivos no sucesso ou fracasso de um projeto mais amplo de digitalização dos serviços estatais.

Ainda em relação à ideia de letramento digital dos atores sociais, Silva et al (2019) destaca o conceito de acumulatividade que, de forma simplificada, associa os diferentes tipos de uso das tecnologias digitais ao incremento no grau da habilidade em utilizar as TIC's. Esse entendimento apresenta-se convergente com os achados de Araujo (2018) ao indicar que, quanto maior a disponibilidade e variabilidade de acesso à dispositivos que utilizam a internet como plataforma, maior é a destreza do usuário no ambiente virtual. Nessa lógica, intuitivamente, pessoas que não tiveram tais incentivos cognitivos podem apresentar maiores dificuldades em se integrar a esse novo ambiente digitalizado.

Em síntese, se o problema do acesso físico é minimizado pela superação das barreiras da distância proporcionada pelas TIC's, outras distâncias, especialmente relacionadas às habilidades digitais e de acesso às tecnologias, podem estar sendo construídas e, com isso, minimizam os resultados institucionais do processo de digitalização dos serviços públicos. Esse argumento adquire consistência ao verificar que

parte considerável da população não dispõe de recursos computacionais de forma efetiva. Na outra ponta, no que tange aos recursos humanos que compõem a estrutura estatal, representado pelos servidores públicos, a força de trabalho é composta por profissionais com idade média superior a 51 anos de idade<sup>4</sup>, ou seja, são funcionários que em sua maioria tiveram acesso ao mundo digital já em idade adulta ou, em muitos casos, tiveram acesso de forma básica.

Com efeito, torna-se imperativo entender as diversas perspectivas institucionais relacionadas às políticas de digitalização da administração pública para criar um eixo de análise acerca das principais fragilidades e seus “gargalos” na sua implementação como política pública.

Neste diapasão, a fim de compreender melhor o arcabouço estrutural por trás dessas políticas, esta tese, como se verá adiante, aborda diversas perspectivas subjacentes à Estratégia de Governança Digital, incluindo a perspectiva da teoria institucional. Este modelo, segundo Fachin e Mendonça (2003), considera a necessidade de se levar em conta as mediações entre estruturas sociais e comportamentos individuais, oferecendo uma lógica sociológica e trazendo variáveis que incluem: valores compartilhados, legitimidade, isomorfismo, entre outros, na análise entre organizações e ambiente. O âmago da questão sob a ótica da análise institucional da EGD reside em esclarecer: 1) como as instituições afetam a adesão e implantação de novas tecnologias; 2) como as instituições interpostas por meios digitais são erguidas e remodeladas.

Com efeito, concebe-se a ideia que a teoria institucional, por se convergir como um modelo de interpretação ancorado no poder, pode contribuir para a compreensão da dinâmica da introdução da governança estatal ao se adotar sistemas, processos e a transfiguração das estruturas institucionais. Por conseguinte, essa perspectiva teórica pode ser utilizada para entender como as organizações, ao albergar procedimentos em seu ambiente técnico-institucional, que contribuem para a percepção sobre o aprimoramento ou desarranjo institucional, para fins, inclusive, de avaliar as políticas públicas, neste caso, associadas ao processo de digitalização do serviço público.

Diante dessa problemática, esta tese possui como **objetivo central** analisar o processo de digitalização do serviço público federal em relação aos principais três eixos

---

<sup>4</sup> Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal e Informações Organizacionais (Ministério da Economia). Acesso em 24/02/2021, por meio do link: <https://bit.ly/3pZJlwJ>

temáticos que embasam a Estratégia de Governança Digital em sua acepção inicial: acesso à informação, prestação de serviços e participação social. Destarte, pretende-se compreender como os desdobramentos institucionais relacionados a essa política são estabelecidos e remodelados, contemplando os diversos atores sociais.

Fundamentalmente, pretende-se analisar os reflexos estruturais na estratégia de digitalização dos serviços públicos, a partir de uma perspectiva *bottom-up*<sup>5</sup>, por meio de um estudo de caso do Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI).

Como eixo analítico, propõe-se abranger o exame sistemático dos objetivos do uso SEI como política pública no apoio à governança digital, contemplando a sua avaliação de implementação e de governança da política pública.

Na avaliação de implementação, seu objetivo maior é avaliar se a política é executada conforme a sua concepção, identificando se os insumos, processos e produtos estão ajustados com o esperado, ou até mesmo melhorado. Segundo essa acepção, essa avaliação possui dois objetivos principais: 1) verificar se o que está sendo executado está em sintonia com o pactuado, ou seja, averiguar se a execução está acontecendo conforme o modelo; 2) indicar subprocessos que não estão regulamentados no nível macro do desenho da política (BRASIL, 2018b). De uma maneira geral, essa avaliação possibilita examinar se os recursos estão sendo administrados de forma eficiente, os produtos entregues com qualidade aos beneficiários, compreender os erros e acertos, identificar os grupos que estão obtendo o resultado esperado (sob que circunstâncias), e identificar oportunidades de aprimoramentos.

Por outro lado, a avaliação de governança, diz respeito ao exame das funções, estrutura, processos e tradições organizacionais a fim de assegurar que o sucesso nas ações planejadas (políticas) seja conquistado de forma a atingir os seus objetivos e resultados de forma transparente (BRASIL, 2018b). Os princípios que orientam essa abordagem convergem para a ideia de que nenhum ator social, público ou privado, possui condições de isoladamente criar, executar e avaliar as políticas públicas capazes de servir às necessidades da população. Assim, para um resultado final mais efetivo, faz-se

---

<sup>5</sup> De forma simplificada, a análise *bottom up* prioriza uma análise da instituição para, em sequência, aproximar-se da visão macro do ambiente onde a ela está inserida. Abordaremos o assunto no subitem 2.3.1

necessária a participação de diversos atores sociais, sem relação de hierarquia, com uma estrutura de governança bem estruturada.

Ademais, incluímos uma perspectiva de análise que extrapola esses aspectos regulatórios e administrativos, e adiciona componentes que abordem elementos socioeconômicos e culturais. Em relação aos componentes socioeconômicos, utilizamos como ferramental analítico pesquisas documentais, relatórios governamentais e não governamentais, incluindo a pesquisa TIC domicílios e TIC Governo Eletrônico. Esses componentes apresentam-se oportunos nesse tipo de análise para, entre outros fatores, analisar possíveis fragilidades da política pública, já que nesse contexto não se pode desconsiderar os atores sociais que serão impactados.

Por sua vez, em relação aos aspectos culturais, privilegiamos um olhar em que contemple os diferentes significados que emergem abertamente pelos atores sociais associados ao contexto da ação governamental, favorecendo uma abordagem interpretativa, a partir das múltiplas significações de distintos atores em seu contexto institucional e social. Nesse sentido, a partir de suas visões, construídas por meio das entrevistas, é possível ainda articular o entendimento do contexto social em que os atores estão inseridos (GUSSI, 2005).

Para tanto, em síntese, os **objetivos específicos** desta tese são: 1) identificar os principais aspectos institucional-administrativos que contribuíram para impulsionar o uso das TIC's na Administração Pública Federal (APF) e seus limites; 2) analisar o processo de implementação da Estratégia de Governança Digital no âmbito do INPI; 3) compreender a perspectiva dos atores sociais diretamente envolvidos na concepção e implementação do SEI como ferramenta de apoio à governança digital no INPI.

A justificativa e relevância da pesquisa, que norteiam esta tese, decorrem dos intensos processos que acontecem na administração pública visando à digitalização dos serviços e a transparência pública. Tais ações, sem uma análise mais profunda dos seus impactos institucionais e socioculturais, podem incorrer em políticas públicas com sérias limitações nos seus resultados, reforçando, com isso, os argumentos acerca do paradoxo

da produtividade<sup>6</sup>. A título de exemplo, o orçamento público federal gastou mais de 31 bilhões de reais em tecnologia da informação no período de 2016 a 2020<sup>7</sup>.

No bojo de instituições federais, que têm investido volumes consideráveis em Tecnologia da Informação, apresenta-se o INPI. Esta autarquia, atualmente vinculada ao ministério da economia, foi criada em 1970 e possui como finalidade principal executar, em âmbito nacional, as normas que regulam a Propriedade Industrial no Brasil. Ademais, possui a incumbência de pronunciar quanto à conveniência de assinatura, ratificação e denúncia de convenções, tratados, convênios e acordos em matéria de Propriedade Industrial no país.

No contexto do Instituto, Brasil (2019) expõe que o engajamento dos atores com as TIC's apresenta-se ainda mais crítico, tendo em vista que 93% dos serviços públicos prestados pela autarquia são disponibilizados digitalmente. Esses processos abarcam desde o acesso aos sistemas eletrônicos de emissão de guia de recolhimento da união até a entrega do serviço solicitado pelas publicações da revista da propriedade industrial, peticionamento eletrônico, acompanhamento processual, etc.

A partir do exposto, nos próximos itens serão abordados os aspectos centrais do desenvolvimento do trabalho a fim de fornecer aportes teóricos para responder os objetivos da pesquisa. Adotamos um recorte temporal que se inicia a partir da década de 1990, com o movimento conhecido como Nova Administração Pública. Em seguida, perpassamos para análise de algumas “remodelações” institucionais que foram surgindo na administração pública brasileira, com a emergência de novas doutrinas administrativas a medida em que o termo “governança” foi adquirindo maior evidência no cenário de políticas públicas nacionais. Posteriormente, procedemos à análise dessa nova “diretriz” e seus desafios no contexto das instituições estatais. Por fim, correlacionamos essas novas

---

<sup>6</sup> O termo Paradoxo da produtividade foi citado pelo economista ganhador do prêmio em 1987 Robert Solow e está associado à suposta incapacidade de demonstrar de forma convincente que os investimentos em sistemas de informações, por meio da tecnologia da Informação e comunicação, tenham resultado em melhorias quantificáveis da produtividade nas organizações que a implementaram. (TRIPLETT, 1999, p. 310)

<sup>7</sup> Informações obtidas a partir do painel do orçamento federal. Acesso em 11/12/2020, por meio do link: [https://www1.siof.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=IAS%2FExecucao\\_Orcam entaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true](https://www1.siof.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=IAS%2FExecucao_Orcam entaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true)

transfigurações que foram surgindo com a “Estratégia de Governança digital do governo federal”

Desse modo, iniciaremos abordando as mudanças estruturais que aconteceram no aparelho estatal e seus reflexos na visão institucional hodierna para compreendermos como os pilares da gestão pública atual foram se formando e consolidando. Essas reflexões visam subsidiar o entendimento de como esses eventos passados influenciam a visão das instituições no presente e, a partir daí, contribuirmos com uma visão mais “lapidada” de possíveis falhas na execução de projetos futuros.

Isso vai ao encontro de parte da literatura sobre o assunto, que associa os descompassos existentes entre os “ideais” administrativos vigentes e os resultados alcançados ao direcionamento excessivo para questões técnicas, em contraposição a questões estruturais mais profundas como os aspectos institucionais, sociais e comportamentais dos atores sociais diretamente envolvidos, abordados nesta tese.

O caráter inovador do trabalho está em investigar questões prementes associadas ao projeto de digitalização da administração pública corrente na dinâmica administrativa que possui um discurso de ampliar a participação social dos cidadãos e a prestação de serviços digitais na realidade cotidiana. Para lidar com as limitações inerentes ao modelo tradicional de avaliação de políticas públicas sistematicamente utilizados por instituições internacionais, que abrange aspectos regulatórios e administrativos, esta tese propõe uma interpretação mais abrangente que inclua elementos socioeconômicos e culturais, em um contexto em que a tecnologia da informação adquire centralidade.

Por fim, este estudo foi dividido em 4 capítulos, além dessa introdução. O capítulo 2.1 consiste em revisão de literatura que engloba o referencial teórico divididos em três subcapítulos: 2.1) A nova administração Pública e as TIC’S – apresenta um panorama da ascensão do movimento da Nova Administração Pública e a mobilização institucional para o cenário de governo digital ; 2.2) Governança do Governo Digital – apresenta os conceitos e enfoques que deram a tônica ao estudo, no contexto da administração pública brasileira; 2.3) Estratégia de Governança Digital da APF – traça a trajetória da EGD e suas diferentes perspectivas; transita ainda sobre a participação em políticas públicas no Brasil. O capítulo 3 refere-se ao percurso metodológico adotado. O capítulo 4 apresenta os resultados da pesquisa e busca dialogar com a literatura, assim como apresentar

contribuições ao tema e respostas às questões da tese. As considerações finais, apresentam as conclusões e contribuições desta tese.

## 2. REVISÃO DE LITERATURA

Preliminarmente, apresentamos o percurso utilizado para a revisão da literatura sobre a temática deste trabalho, indicando os parâmetros utilizados, e relacionando-os aos diálogos correntes mais amplo da literatura.

De início, foi feita uma pesquisa de artigos cujas concepções teóricas abordassem assuntos associados a governo eletrônico e governança pública, incluindo suas versões no idioma inglês, bem como palavras subjacentes que pudessem tratar do mesmo assunto, incluindo entre elas: administração societal; e-gov; transformação pública digital; TIC's; governo aberto; transparência pública; accountability; e-democracia.

A princípio, foram buscados periódicos com classificação pelo sistema *qualis* no mínimo A2, ou revistas cujo fator de impacto, conforme a referência do *Journal of Citation Report* (JCR), fosse acima de 1. Ademais, como o assunto abordado na pesquisa possui um dinamismo muito amplo, procurou-se trabalhos cujo recorte temporal contemplasse os últimos 15 anos.

Feito o registro, a pesquisa de artigos para avaliação da produção científica foi executada a partir da base de dados do portal de periódicos CAPES (*science direct, scielo, wiley e cambridge journals online*), além dos periódicos da Fundação Getúlio Vargas (FGV) – Revista de Administração Pública (RAP); Revista de Administração de empresas (RAE) e *International Public Manage Review*.

Após essa etapa, observou-se em alguns casos a necessidade de flexibilizar a amplitude do recorte temporal, bem como a classificação da revista, já que houve artigos que apesar de terem sido publicados em períodos menos recentes, não perderam a sua contemporaneidade. Ademais, foram consideradas algumas revistas que, embora os fatores de impacto não se enquadrassem no critério previamente adotado, devido a sua relevância e adequação ao trabalho apresentarem-se evidentes, foram aproveitados no corpo teórico.

Em sequência, após a análise de variados trabalhos, foram selecionados os livros e artigos mais pertinentes, cujos assuntos orbitassem em torno da proposta central dessa pesquisa e fossem relevantes para compor o corpo teórico. Fundamentalmente, verifica-se que diversos trabalhos relacionados à temática da digitalização dos serviços estatais destacam os benefícios auferidos pela sociedade no contexto da política de transformação digital. Nesse sentido, esse processo é assimilado como uma estratégia para aprimoramento na prestação de serviços públicos; reordenamento das estruturas organizacionais; ampliação dos mecanismos de participação social e fortalecimento das políticas públicas.

Por outro lado, muitos desses trabalhos, estão apoiados no determinismo tecnológico e desconsideram outros fatores mais amplos como os mecanismos institucionais, culturais e de *Path dependence* (ou dependência de trajetória), que está associado ao obstáculo de substituir uma rota de ação, após o vínculo de dependência estabelecido. Nessa lógica, os atores possuem impedimentos em alterar uma linha de ação quando se encontram economicamente, politicamente e socialmente vinculados a uma escolha, ainda que ela apresente resultado contraproducente (FOUNTAIN, 2001).

Nessa acepção, verifica-se o cenário institucional que define e conduz o comportamento dos atores em um ambiente em que os processos de mudança tornam-se morosos, complexos e vinculados a decisões feitas anteriormente. Correlacionando essas ideias de *path dependence* ao contexto da administração pública hodierna, entende-se que tanto as circunstâncias tecnológicas quanto os formatos institucionais são aspectos centrais nos processos de escolha e utilização das TIC's.

Feitas essas observações, entende-se que, não obstante os potenciais benefícios associados ao processo de digitalização dos serviços públicos, analisar sob o prisma exclusivo das vantagens e possibilidades pode se apresentar como uma escolha limitada. Coadunando-se com esse olhar, por meio de exame documental, registros, normas e artigos sobre o assunto, perseguimos uma perspectiva capaz de elucidar como alguns aspectos mais amplos influenciam a concepção e execução da Estratégia de Governança Digital.

Para auxiliar nesse entendimento, a partir da literatura matriz sobre o assunto, utilizaremos também a perspectiva institucional. Scott (2001) explica que a partir dessa perspectiva teórica a análise direciona-se para aspectos normativos, regulatórios e cultural

cognitivos. Por derivação, buscamos compreender os inter-relacionamentos entre os fatores institucionais, sociais e tecnológicos nesse novo paradigma que utiliza as TIC's visando o incremento dos mecanismos de governança das instituições públicas, finalizando no processo de concepção do SEI no INPI.

Finalmente, como será visto ao longo desta tese, parte-se da premissa de que a análise das políticas de digitalização do serviço público, deve ancorar-se em perspectivas capazes de contribuir para: a compreensão da interação existente entre os diversos atores envolvidos nesse processo; assimilar o entendimento sobre a miríade de funções e objetivos desses atores; elucidar o enredamento relacionado às dinâmicas existentes entre os órgãos centrais do governo e suas instituições ( em nosso objeto de estudo o INPI); e possibilitar o entendimento das políticas de digitalização do serviço público para além da lógica do determinismo tecnológico.

Contudo, previamente à etapa de análise da política pública em si, como resultado da revisão da literatura, abordarmos, contextualmente, as transformações ocorridas no aparelho estatal brasileiro a partir do movimento conhecido como Nova Administração Pública. Assim, ao longo do capítulo a seguir, discorreremos em como esse movimento, orientado pelo paradigma de busca constante da “eficiência”; “governança” e “efetividade” contribuiu para impulsionar o uso das TIC's na administração pública e, em sequência, trataremos da temática da governança e da política pública em si.

## **2.1 A NOVA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E AS TIC'S**

Neste capítulo trataremos sobre como o movimento intitulado Nova Administração Pública, constituída por um conjunto de doutrinas administrativas que ganhou relevância a partir da década de 1980, juntamente com a ascensão da sociedade da informação, impulsionou transformações no aparelho estatal de diversos países, incluindo o Brasil.

Ademais, ao tempo em que emergiram esses “ideais” administrativos, outras questões associadas à governança pública; participação social; *accountability*; governo eletrônico e suas fragilidades começaram a ganhar espaço nas discussões envolvendo políticas públicas.

Por oportuno, salienta-se que a abordagem desses aspectos se reveste de pertinência com o objeto desta tese não apenas para o cumprimento do objetivo específico 1, mas, adicionalmente, para ampliar a compreensão sobre fatores que influenciaram a visão de mundo contemporânea sobre a temática.

### **2.1.1 Contextos políticos**

Preliminarmente, frisa-se, a abordagem sobre Nova Administração Pública (NAP) tem o propósito de compor uma base contextual que integra os motivos que conduziram os Estados a realizar reformas em suas estruturas institucionais e administrativas, e que passaram a ser instrumentalizadas por meio das TIC's.

Em linhas gerais, a expressão “Nova Administração Pública” (NAP) ou “*New Public Management*”, caracterizada como um conjunto de doutrinas administrativas, ganhou relevância no Brasil, principalmente no início dos anos 1990, como consequência da investigação acadêmica em países anglo-saxões, e vêm integrando as discussões em torno das reformas administrativas em diversos países (BRESSER-PEREIRA, 1996a; BARZELAY, 2000; COSTIN, 2010).

Fundamentalmente, Abrucio (1997) explica que esse movimento ganhou relevância a partir do momento em que prosperidade econômica e social, vivenciada até a crise do petróleo em 1973, começou a indicar sinais de colapso e esgotamento, notadamente nas dimensões sociais, econômicas e administrativas.

Diante dessa conjuntura de crise, os projetos de Reforma do Estado obtiveram relevância e prioridade. Neste diapasão, Paula (2003) explica que o movimento do partido conservador no Reino Unido na década de 1970, representado pela primeira ministra Margareth Thatcher, alavancou a disseminação de ideias neoliberais, cujo movimento ganhou a adesão das principais escolas de pensamento econômico à época, tais como a escola Austríaca e a escola de Chicago. Ademais, atraiu a adesão dos *think tanks* – associação de pensadores dedicados à matéria de Estado, políticas governamentais e desenvolvimento econômico - que introduziram suas ideias na mídia e no ambiente político.

Na sua origem, Pollit (1990) esclarece que este paradigma insurgente possuía como principais pressupostos a ideia de que a prosperidade social acontece por meio do: incremento na produtividade econômica; uso de tecnologias sofisticadas de organização e informação; força de trabalho disciplinada e direcionada ao incremento da produtividade; gestão no planejamento e execução dos aprimoramentos na produtividade. A partir dessas premissas, Paula (2003) esclarece que se adotou no contexto britânico a ideia de diminuição do tamanho do Estado por meio da terceirização dos serviços públicos; desregulamentação da economia; soluções monetaristas anti-inflacionárias e extinção dos conselhos metropolitanos

Como resultado, no contexto dos ingleses, Abrucio (1997) explicita que foi intensificado o processo de privatização das empresas estatais, dentre elas, negócios ligados a gás, eletricidade, telefonia, carvão, transporte aéreo e aço. Ademais, incentivou-se o fornecimento de serviços de educação, saúde e assistência social pela iniciativa privada não lucrativa. Para regulamentar e arbitrar a relação jurídica de todos esses serviços públicos que foram transferidos para a iniciativa privada, pela privatização ou pela delegação, foram criadas agências regulatórias.

Paula (2003) entende que esse processo teve forte influência do *Financial Management Initiative*, cujos pilares de atuação orbitavam em torno da transparência das informações públicas, por meio do uso de sistemas de informações gerenciais computadorizados e da delegação de competências das atividades aos funcionários.

Sequencialmente, foi criado um programa denominado *Next Steps*, cujo escopo se tornou o pilar de sustentação das reformas do Estado a serem implementadas tanto do governo Thatcher quanto de seu sucessor John Major (HALL; GUNTER, 2015). Em síntese, esse plano consistia em apartar as atividades de planejamento e execução do governo estabelecendo uma “fronteira” entre as atividades operacionais e o núcleo de políticas públicas.

Analogamente, Thompson (1990) aduz que, nos Estados Unidos, o neoconservadorismo ganhou relevância com a ascensão de Ronald Reagan e a implementação de reformas consideradas radicais, por meio da descentralização do aparelho do Estado mediante privatizações, terceirizações e desregulamentações já iniciadas no governo anterior de Jimmy Carter.

No contexto norte americano, Laia (2009) entende que o lançamento do livro *Reinventing Government* em 1992 por David Osborne e Ted Gaebler foram determinantes na disseminação de ideias associadas à NAP nos EUA. Este trabalho listou dez princípios centrais dessa nova doutrina que passou a orientar os governos: 1) Competição entre os prestadores de serviço; 2) Favoritismo pelos instrumentos desenvolvidos no mercado sobre as soluções burocráticas; 3) Impulso às ações dos setores privados e voluntários; 4) Descentralização da autoridade; 5) Deslocamento do poder aos cidadãos; 6) Aferição da atuação dos resultados por meio de agências governamentais; 7) Orientação por objetivos; 8) Redefinição dos usuários como clientes; 9) Foco na prevenção dos problemas, ao invés do tratamento; 10) Priorização do investimento na produção de recursos.

Em resposta a essas diretrizes, Fountain (2005) esclarece que, já no governo Clinton, em 1993, foi criado o programa denominado *National Performance Review* (NPR), cujas orientações centrais estavam vinculadas à demanda por um planejamento estratégico governamental com a subsequente aferição do desempenho da gestão pública, por meio da remodelagem dos fluxos e processos governamentais; incremento na utilização da tecnologia da informação e acréscimo na qualidade dos serviços prestados ao cidadão.

Contrapondo-se o modelo britânico ao norte americano, Abrucio (1997) entende que enquanto aquele orientava-se apenas na busca pela eficiência administrativa, este visava fortalecer também os mecanismos de *accountability* e democratização. Apesar disso, ambas iniciativas defendiam a utilização de instrumentos da iniciativa privada visando suplantarem o modelo burocrático estatal.

Ainda em relação às reformas do Estado, a principal vertente desse movimento ficou conhecida como gerencialismo puro e seu ponto fulcral consistia na demanda por mudanças governamentais face à escassez de recursos, cujo caso mais emblemático foram as transformações executadas pelo Reino Unido. A partir da década de 1980, esse modelo de gestão pública que enfatizava a necessidade de Reforma do Estado ganhou repercussão em diversos países, além dos países anglo-saxões.

A linha argumentativa de Laia (2009) indica que, em decorrência do aumento das discussões sobre o tema, o modelo gerencial começou a incluir nessas questões a temática da qualidade, que afluía como consequência do movimento da qualidade total nas empresas privadas. Nessa esteira, o incremento da competição com a entrada das

indústrias japonesas cristalizou a ascendente retórica gerencial, segundo o qual o tema qualidade passou a compor o núcleo das estratégias organizacionais, cujos pilares centrais eram a flexibilidade nas estruturas hierárquicas e o atendimento das demandas dos clientes.

Não à toa, Thompson (1990) entende que as principais influências para implementação da Nova Gestão Pública no mundo foram concebidas da teoria da escolha pública – public choice - e da teoria da agência, que trataremos em um subitem adiante. Como resultado, foram extraídas técnicas de gestão empresarial do setor privado e inseridas ao contexto da administração pública, dentre elas a qualidade total, a reengenharia, o foco em resultados, a flexibilização, a remuneração por desempenho, entre outros.

Contextualizando os novos paradigmas que surgiram à estrutura estatal do modelo inglês, observou-se que os recentes mecanismos administrativos começaram a salientar a lógica do cidadão-cliente, que Abrucio (1997) entende como um movimento denominado *consumerism*. Essa abordagem sofreu fortes críticas tendo em vista que o relacionamento dos cidadãos com o Estado não possui a mesma lógica vigente nas decisões de compra mercado, já que os serviços oferecidos pelo Estado possuem um caráter compulsório e não deixa escolha ao cidadão. Mintzberg (1996) é contundente em salientar que o modelo da racionalidade econômica presente nas atividades privadas, segundo a qual os agentes com mais recursos podem usufruir de melhores serviços, não pode ser aplicado nas atividades estatais sobre o risco de ferir o princípio da equidade, constituindo uma simplificação imoral e indesejável.

Em resposta ao modelo britânico denominado *consumerism*, que não podia ter sua aplicabilidade considerada adequada no aparelho estatal, Abrucio (1997) esclarece que surgiu o modelo intitulado Public Service Orientation (PSO), a fim de suplementar as falhas identificadas no paradigma anterior. Nesse modelo foram incorporadas ideias associadas à *accountability*, equidade, participação política e transparência. Ratificando esse entendimento, Laia (2009) explica que a diferença central entre este modelo e seu precedente é o conceito de cliente que é substituído pelo de cidadão, e a transformação da lógica puramente na eficiência para um modelo em que o foco na cidadania passou a ganhar relevância. O quadro 1 ilustra a distinção entre os modelos de reformas apresentados, a partir do modelo britânico.

**Quadro 1 - Modelos de reforma do Estado**

<b>Modelo</b>	<b>Conceito</b>	<b>Público alvo</b>
Gerencial puro	Pressupõe que a ideia de eficiência e produtividade da esfera privada poderia ser aplicada ao serviço público.	Contribuintes
Consumerismo	Corporifica a perspectiva do usuário como "consumidor" de serviços públicos, considerando as ideias de qualidade	Clientes/consumidores
Orientação ao serviço público	Reassume a ideia de esfera pública e a obrigação de prestação de contas sobre o funcionamento dos entes estatais	Cidadão

Fonte: elaboração própria, a partir de Abrucio (1997)

Em linhas gerais, a persecução de um modelo que se adaptasse às necessidades da sociedade demandou o emprego de abordagens gerenciais extraídas da iniciativa privada, em contraponto ao antigo modelo burocrático, que não se mostrou sustentável frente às peculiaridades da administração pública. Por outro lado, a mimetização desse setor teve que ser revista e melhor adaptada visando atender com efetividade as demandas sociais que se impunham.

A linha argumentativa de Barzelay (2001) é a de que a partir da década de 1980, com as mudanças propostas pela NAP, diversos movimentos de transformação organizacional nos sistemas administrativos governamentais em vários países sofreram transfigurações nas regras institucionais visando “reformular” o Estado.

No contexto brasileiro, Bresser-Pereira (1996b) enaltece que a partir de estudos realizados pelo Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), verificou-se que o Estado Brasileiro possuía cinco eixos principais de reformas necessárias para implantar uma reforma gerencial e colocar o país nos “trilhos”. São eles: 1) ajuste fiscal contínuo; 2) reformas econômicas orientadas para o mercado; 3) reforma da previdência social; 4) inovação dos instrumentos de política social; e 5) reforma do Aparelho do Estado. Este último, teve como instrumento principal o intitulado Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE).

Nessa acepção, Torres (2004) esclarece que o PDRAE enfatizou a importância de distinguir o Estado do Aparelho do Estado. Este, em sentido amplo, constitui a estrutura organizacional estatal em seus três poderes (judiciário, executivo e legislativo) nos três níveis (federal, estadual e municipal), incluindo a cúpula dirigente, o corpo de

funcionários e os militares. Aquele, por sua vez, é mais amplo porque engloba, além dos aspectos mencionados, o sistema constitucional-legal, e possui o monopólio da violência legal, além da capacidade de legislar e tributar. Segundo o autor, essa distinção é importante para compreender a diferença da reforma do Estado em relação à reforma do aparelho do Estado, que foi o objeto da reforma do PDRAE.

Complementarmente, Bresser-Pereira (1996a) explica que a reforma gerencial no Brasil, como eixo central, redefiniria o papel do Estado, sob a influência do movimento da Nova Gestão Pública, desonerando-o do papel de responsável direto pelo desenvolvimento econômico, por meio da produção de bens e serviços, para consolidar a sua função de regulador e promotor do desenvolvimento.

Nessa concepção, almejou-se o robustecimento da regulação e coordenação estatal, principalmente em nível federal, e a progressiva descentralização para os níveis estaduais e municipais das funções executivas, notadamente na prestação de serviços sociais (educação e saúde). Por conseguinte, planejou-se reforçar a governança, por meio da transição de um modelo burocrático, autocentrado e ineficiente, para outro sistema mais flexível, eficiente e visando o atendimento do cidadão.

Correlacionando esse movimento do NPM com a temática da governança que passou a ganhar ascensão, o PDRAE exarou a seguinte declaração:

(...) pretende-se reforçar a governança - a capacidade de governo do Estado - através da transição programada de um tipo de administração pública burocrática, rígida e ineficiente, voltada para si própria e para o controle interno, para uma administração pública gerencial, flexível e eficiente, voltada para o atendimento do cidadão. O governo brasileiro não carece de "governabilidade", ou seja, de poder para governar, dada sua legitimidade democrática e o apoio com que conta na sociedade civil. Enfrenta, entretanto, um problema de governança, na medida em que sua capacidade de implementar as políticas públicas é limitada pela rigidez e ineficiência da máquina administrativa. (BRASIL, 1995, p.13)

Nessa esteira, Bresser (1996a) entende que nesse período, no país, o principal problema consistia na falta de governança, que se materializava pela carência do estado de capacidade gerencial e financeira para atender as demandas da sociedade por meio de serviços públicos eficientes e políticas públicas efetivas.

Por seu turno, Sechi (2009) traz à baila uma visão similar ao tentar explicar as ideias gerais que compõem o conceito de governança pública e sua associação com o NPM, conforme trecho a seguir

A etiqueta "governance" denota pluralismo, no sentido que diferentes atores têm, ou deveriam ter, o direito de influenciar a construção das políticas públicas. Essa definição implicitamente traduz-se numa mudança do papel do Estado (menos hierárquico e menos monopolista) na solução de problemas público. Por causa disso, a governança pública (GP) também é relacionada ao neoliberalismo. A GP também significa um resgate da política dentro da administração pública, diminuindo a importância de critérios técnicos nos processos de decisão e um reforço de mecanismos participativos de deliberação na esfera pública (SECHI, 2009, p.358)

Assim, na sua origem, alguns autores entendem que o movimento da governança pública seria o resultado dos Estados a um contexto social de maior complexidade; ao incremento das demandas sociais; à ascensão aos valores neoliberais; e à ascensão do modelo gerencial.

Ainda sobre a Reforma Administrativa do Estado, Torres (2004) explica que a administração pública gerencial surgiu contrapondo à ideologia do formalismo, da rigidez de processos e do Estado autocentrado – voltado para si próprio – para um modelo de estruturas horizontalizadas, descentralizado, com flexibilidade de gestão. Para isso, o PDRAE estruturou o aparelho do Estado em quatro setores, quais sejam:

- 1) O núcleo estratégico, que corresponde ao governo em sentido lato, representado pelo legislativo, executivo, judiciário e cúpula dos ministérios. É o setor no qual são definidas as leis e as políticas públicas.
- 2) As atividades exclusivas, que são funções que somente o Estado pode desempenhar, por meio de seu poder extroverso. São representadas pelas atividades de regulação, fiscalização, fomento e segurança pública.
- 3) Os serviços não exclusivos, que se apresentam como o setor em que o Estado atua com outras organizações públicas não estatais e privados para atender, principalmente, direitos humanos fundamentais – como educação e saúde. Essas atividades seriam transferidas para organizações sem fins lucrativos em um processo conhecido como publicização.
- 4) A produção de bens e serviços para o mercado, o qual constitui a área de atuação das empresas, caracterizado pelas atividades econômicas voltadas para o lucro. A atuação estatal nesse setor seria voltada apenas para atividades consideradas estratégicas para o país, transferindo o restante para a iniciativa privada. A figura 1 abaixo ilustra essa subdivisão proposta pelo PDRAE.

**Figura 1 - Setores do Estado Gerencial no modelo do PDRAE**



Fonte: elaboração própria, com base no PDRAE

Fazendo um contraponto a esse modelo, Paula (2003) interpreta que o movimento gerencialista está diretamente relacionado com a emergência da indústria do *management* que enfatizava os “modismos” gerenciais e possuía como argumentos centrais: a confiança na sociedade de livre mercado; a percepção de cidadãos empreendedores; a reverência a palavras de efeito (sucesso, inovação, excelência); e a ideia de que as tecnologias gerenciais são fundamentais para racionalizar as atividades organizacionais.

Outro aspecto digno de nota decorrente das mudanças no Plano de Reforma do Estado foi a inclusão do princípio da Eficiência administrativa no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal, por intermédio da emenda constitucional nº 19, de 1998. Essa norma principiológica, que passou a orientar a condução da máquina pública, enfatiza a importância de atributos como racionalização, economicidade e celeridade no desempenho das atividades estatais.

Neste diapasão, esse movimento foi ganhando cada vez mais força no tecido social, se apoiando em duas premissas: 1) o setor privado é mais eficiente e superior ao setor público no desenvolvimento de soluções administrativas; 2) as técnicas e práticas da administração de empresas podem e devem ser aplicadas ao setor público.

Seguindo essa orientação gerencialista no contexto brasileiro, Costin (2010) esclarece que, em razão da forma proposta no PDRAE, nos moldes da reforma gerencial, surgiram outros três modelos de instituições na administração pública brasileira: as agências reguladoras, as organizações sociais e as agências executivas.

Em síntese, Di Pietro (2016) explica que as primeiras são constituídas em forma de autarquia especial, integrantes da administração pública indireta, com a finalidade de regular e fiscalizar determinado setor da economia, principalmente as atividades transferidas para a iniciativa privada, mediante prévia concessão, permissão ou autorização. Seu regime é considerado especial devido a maior autonomia que detêm e a forma de provimento de seu corpo diretivo: por mandato e sem possibilidade de exoneração a qualquer momento.

No caso das organizações sociais, responsáveis pelos serviços não exclusivos, são formadas por organizações privadas sem fins lucrativos que recebem subvenção do Estado para prestar atividades de considerável interesse público, por meio de dotação orçamentária derivada de recursos do tesouro e isenções fiscais.

Por último, as agências executivas são caracterizadas como uma qualificação às autarquias ou fundações da administração pública indireta que, ao celebrar um contrato de gestão com seu ministério supervisor, que estipula metas e objetivos a serem alcançados, credencia-se a obter maior autonomia gerencial.

Destarte, a instituição do modelo conceitual das agências executivas visava proporcionar maior dinamismo administrativo a alguns órgãos públicos, com o propósito de contornar a rigidez estrutural intrínsecos a eles e prestar um serviço com maior efetividade ao cidadão. Apesar disso, este modelo não conquistou a adesão das instituições estatais brasileiras, tendo no campo das exceções o caso do Instituto Nacional de Metrologia (Inmetro).

Por outro lado, a criação das agências reguladoras constituiu uma fase prévia ao processo de privatização e concessão de serviços públicos, que passariam para a iniciativa privada, com o intuito de normatizar, fiscalizar e regular as entidades privadas que passariam a prestar um serviço público.

Em síntese, a concepção das organizações sociais estabeleceu a transferência de diversos serviços públicos não exclusivos (principalmente saúde, educação e assistência

social) para organizações não estatais e privadas, a fim de obter eficiência e celeridade na prestação dos serviços. Paralelamente, o selo “Governança”, que foi empregado largamente ao longo desse processo, transformou-se em uma mudança no papel estatal (com menor hierarquia e monopólio) na resolução de problemas sociais, conquistando com isso a ideia de ações “neoliberalistas”.

Ainda nesta lavra, trazendo uma explanação dos pressupostos do surgimento da governança pública e sua associação com a NAP, Kooiman (1993) aduz que:

Os impulsionadores do movimento da Governança Pública (GP) são múltiplos. O primeiro é que "a crescente complexidade, dinâmica e diversidade de nossas sociedades coloca os sistemas de governo sob novos desafios e que novas concepções de governança são necessárias". A segunda força por trás da GP é a ascensão de valores neoliberais e o chamado esvaziamento do Estado (*hollowing out of the state*), em que a incapacidade do Estado em lidar com problemas coletivos é denunciada. Tal movimento ideológico desconfia da habilidade estatal de resolver seus próprios problemas de forma autônoma e prega a redução das autoridades nacionais em favor de organizações internacionais (blocos regionais, Nações Unidas, FMI, Banco Mundial), em favor de organizações não estatais (mercado e organizações não governamentais) e em favor de organizações locais (governos locais, agências descentralizadas etc.) A terceira força motriz da GP é a própria APG como modelo de gestão da administração pública nacional, estadual e municipal, focando maior atenção no desempenho e no tratamento dos problemas do que nas perguntas "quem" deve implementar ou "como" devem ser implementadas as políticas públicas. (KOOIMAN, 1993, P.6)

Por fim, a partir dos desdobramentos desse novo modelo de gestão pública que almejava incrementar melhorias institucionais e deslocar o “centro gravitacional” do aparelho do Estado autocentrado para um modelo que direcionava as políticas públicas para o cidadão surgiu o modelo denominado Gespública, instituído pelo Decreto 5.378/2005, visando incluir diretrizes como governança; eficiência; desburocratização, entre outros, que abordaremos no próximo subitem.

### **2.1.2 Convergências para a emergência do Modelo Gespública**

Ainda bebendo de uma fonte com orientação gerencialista, o governo Lula, que sucedeu a FHC (precursor do PDRAE), empreendeu diversas propostas de redução do “déficit institucional” existente no Brasil, ambicionando preencher os espaços que a administração pública deveria estar operando, mas estava ausente (FERREIRA, 2012).

As várias facetas desse “déficit institucional” eram evidenciadas com a sucessão de reformas que eram centralizadas em torno do aparelho do Estado vis-à-vis a inexistência da presença estatal. Contudo, as instituições ainda não se revestiam de maturidade para inserir no corpo estatal instrumentos apropriados para cumprir o seu verdadeiro propósito: atender com efetividade o cidadão.

À vista disso, Pereira (2012) esclarece que, diversamente do setor privado que incorporou rapidamente métodos e ferramentas provenientes da academia e do meio corporativo para prestar serviços de melhor qualidade e com maior eficiência, as organizações públicas apresentavam considerável resistência à adoção dos novos processos de gestão.

Por outro lado, com as demandas sociais se expandindo e a mobilização social se ampliando, identificou-se a necessidade de introduzir métodos de trabalho mais eficientes adaptando efetivamente as tecnologias de gestão às especificidades públicas. Com isso, a administração pública brasileira começou a introduzir em seu campo algumas ferramentas de administração, tais como a gestão da qualidade.

Bergue (2011) esclarece que esse processo, apesar de aparentemente novo, começou com a criação da Comissão de Simplificação Burocrática em 1956. Em seguida, evoluiu para Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade (PBQP), na década de 90, que focava a gestão de processos, no esforço de racionalizar e padronizar os processos relacionados ao atendimento do cidadão. À época, esse recurso ficou restrito a esfera federal.

Por decorrência, em 1996 o Programa de Qualidade e Participação na Administração Pública (PQPAP) assinalou os avanços dos processos instaurado seis anos atrás considerando, além do controle, os resultados decorrentes dos processos. A partir do ano 2000, surgiu o Programa de Qualidade no Serviço Público (PQSP) que sintetizou e racionalizou os programas precedentes aspirando replicar as boas práticas em todo o setor público (BERGUE, 2011).

Nesse mesmo ano, surgiu o Programa Nacional de Gestão Pública, também conhecido como Gespública, resultado da fusão do PQSP com o Programa Nacional de Desburocratização. Ele consistia em desenvolver um modelo de excelência em Gestão Pública que pudesse transbordar para todas as instituições visando o aprimoramento da

governança estatal (FERREIRA, 2012). A propósito, o termo “governança” foi ganhando cada vez mais escala nos cargos de gestão da máquina pública.

Essencialmente, esse plano possuía forte influência dos valores provenientes da gestão privada, e adotava o lema que “a administração pública tem que ser excelente sem deixar de considerar as particularidades inerentes à sua natureza pública”. Em resposta, seus objetivos principais se apoiavam em cinco linhas de ação:

- I - Promover a eficiência, por meio de melhor aproveitamento dos recursos, relativamente aos resultados da ação pública;
  - II - Assegurar a eficácia e efetividade da ação governamental, promovendo a adequação entre meios, ações, impactos e resultados;
  - III - Eliminar o déficit institucional, visando ao integral atendimento das suas competências constitucionais do Poder Executivo Federal.
  - IV - Promover a governança, aumentando a capacidade de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas; e
  - V - Promover a gestão democrática, participativa, transparente e ética.
- (BRASIL, 20017, P.30)

Na sua origem, a orientação fundamental desse modelo no Brasil se difere em relação aos precedentes por, além de ter um direcionamento central no cidadão e na sociedade, incluiu a gestão participativa e o controle social em seus fundamentos. Além destes, seus princípios consistiam em: pensamento sistêmico, orientação por processos, responsabilidade social, comprometimento com as pessoas, visão de futuro, liderança e constância de propósitos, aprendizado organizacional, cultura da inovação, geração de valor, desenvolvimento de parcerias (BRASIL, 2014a).

Ratificando esses argumentos, Pereira (2012) esclarece que a fim de propiciar a superação das deficiências e contradições dos modelos anteriores, o modelo Gespública possuía em sua concepção o fato de que, embora fosse importante incorporar tecnologias gerenciais em seus processos de trabalho, o ponto de partida para a constituição desse modelo precisava considerar a natureza das organizações públicas .

Nesse ponto, Brasil (2014a) coadunando-se com a perspectiva de Mintzberg (1996), expressa que o debate em relação à “importação” de técnicas gerenciais do setor privado deve partir da premissa de que as entidades públicas são regidas pela supremacia do interesse público, e possui como destinatário de suas ações os cidadãos e a sociedade em geral. Por outro lado, as organizações privadas são guiadas pela autonomia da vontade privada, e possuem como alvo os seus clientes.

Nesse sentido, o escopo das partes interessadas na esfera da administração pública é ampliado e suas decisões devem levar em conta não apenas os interesses dos segmentos diretamente afetados, mas o valor global criado para a sociedade.

A partir desses axiomas apresentados, foi convergindo a construção de um modelo de gestão aplicado às organizações públicas que melhor prescrevia a aplicação das tecnologias de gestão sob a perspectiva do aparelho estatal. Esse almejado instrumento ficou conhecido como Modelo de Excelência em Gestão Pública (ou MEG) e foi materializado em 2005 por meio do Gespública.

A rigor, no âmbito desse modelo a expressão excelência remete à qualidade, que na esfera das instituições públicas está associado à prestação de serviços públicos à população, que segundo Brasil (2007):

A excelência em gestão pública pressupõe atenção prioritária ao cidadão e à sociedade na condição de usuários de serviços públicos e destinatários da ação decorrente do poder de Estado exercido pelas organizações públicas. Este fundamento envolve não apenas o cidadão individualmente, mas todas as formas pelas quais se faça representar: empresas, associações, organizações e representações comunitárias. (CADERNOS DE GESTÃO PÚBLICA, NÚMERO 1, P. 11).

Segundo Brasil (2014a), essa nova reorientação das estruturas executivas do Estado voltado para resultados visava propiciar a inclusão social e a participação dos cidadãos nas dimensões públicas e nos processos decisórios do governo, incluindo o planejamento e a avaliação das políticas públicas.

Em linhas gerais, Fernandes (2009) expõe que esse modelo inovou em relação aos seus precedentes ao buscar permitir avaliações comparativas de desempenho entre organizações públicas brasileiras e estrangeiras e ao tentar integrar a dimensão técnica da esfera administrativa à dimensão social, até então limitado à esfera política. À época, consistiu na tentativa de ampliar o escopo de atuação desse modelo a todas as esferas de governo e poderes da administração pública, visando superar um dos principais “déficits institucionais” no país: o envolvimento do cidadão na condução das políticas públicas. Este movimento de envolver o cidadão na condução das políticas públicas, ampliando o controle social, demonstra estreita interconexão com os movimentos de administração pública societal, transparência e *accountability*, que trataremos a seguir.

### 2.1.3 Gestão societal, transparência e accountability no Brasil

Preliminarmente, destaque-se que as terminologias administração pública societal; transparência e accountability dialogam diretamente com esta tese por constituírem valores centrais do movimento de governança pública contemporânea. Isso porque, assim como veremos no item 2.2, a governança pública está associada a uma mudança no papel do Estado, que almeja ser mais pluralista ampliando a participação da sociedade na formulação de políticas públicas.

Assim, na visão de Machado-da-Silva (2003) a promoção da transparência, do acesso à informação e da *accountability* é apontado como indispensável para a consolidação da democracia, tendo em vista que oportuniza que o poder público seja exercido de forma acessível aos cidadãos, que podem passar a acompanhar, escrutinizar e propor melhorias na gestão das ações governamentais.

Desse modo, em linhas gerais, Paula (2005) explica que a administração societal tem como cerne a intersubjetividade das relações sociais e se fundamenta em uma gestão social dialógica da gestão pública com o cidadão, distanciando-se da vertente gerencial que possui como pressupostos a visão empresarial do setor privado. Fundamentalmente, o movimento da administração pública societal possui como intuito guiar as transformações do modelo de gestão pública vigente até o término do século XX para o paradigma contemporâneo, com uma orientação voltada para a participação do cidadão nas decisões do Estado.

Souza Santos (1999), entende que o modelo denominado administração societal sugere, além da criação de mecanismos de controle, a necessidade de maior inclusão e participação social, rompendo com a forma centralizada e autoritária de exercício do poder público. A propósito, a própria concepção de cidadania, que inclui o exercício dos direitos e deveres do cidadão em um Estado, demanda que o poder público incentive a participação popular no processo decisório da administração pública e das instituições.

Nesse sentido, um dos mecanismos para mobilizar maior participação popular nas decisões do Estado, por meio da criação de “arenas” para o confronto de ideias e ampliação do controle societal, refere-se à concepção de conselhos. Entre estes, destaca-se o Conselho de Políticas Públicas, em que o Estado e a sociedade participam de forma

paritária, ou seja, para cada representante do Estado designado um membro da sociedade civil é nomeado, visando à elevação da participação popular na gestão das políticas públicas e no funcionamento do aparelho estatal. Carneiro (2006), explica essa forma de representação, conforme o excerto a seguir:

Os conselhos apontam para uma nova forma de atuação dos instrumentos de *accountability* societal, pela capacidade de colocar tópicos na agenda pública, de controlar seu desenvolvimento e de monitorar processos de implementação de políticas e direitos, através de uma institucionalidade híbrida, composta de representantes do governo e da sociedade civil. (CARNEIRO, 2006, p. 149)

Sobre esse tópico, a sociedade civil, muitas vezes, é manifestada por meio de ONG's, sindicatos, associações, entre outros, e visam escrutinar as ações públicas; denunciar abusos e desmandos dos agentes estatais; expor erros e falhas de governo; levantar questões para a agenda pública; influenciar decisões políticas a serem implementadas pelos órgãos públicos, além de sugerir modificações nas políticas públicas.

Por conseguinte, nessa ótica, a administração pública deixa de possuir exclusividade no processo de execução de políticas públicas e passa a compartilhar com diversos atores a capacidade de definir prioridades e controlar o aparelho estatal. Adicionalmente, o ente público passa a exercer funções preponderantemente de coordenação e controle das políticas públicas.

Contudo, para isso se concretizar, faz-se necessário não apenas constituir arranjos legais que obrigam a transparência estatal e incentive a participação social, mas sobretudo institua mecanismos de interlocução e diálogo entre os diversos setores da sociedade visando estruturar consensos, prestação de contas e responsabilização dos envolvidos na gestão pública. De forma análoga, não há como o cidadão exercer o controle social, cobrar e auxiliar no aprimoramento das instituições se as informações forem sigilosas e a atuação estatal for obscura e opaca. Essas ideias estão associadas à *accountability*.

Neste diapasão, Paula (2005) esclarece que este modelo possui três dimensões essenciais: 1) a dimensão econômico-financeira que está associada aos problemas de finanças públicas e investimentos estatais, compreendendo tópicos de natureza fiscal, tributária e monetária; 2) o aspecto institucional-administrativo, que abarca as questões de organização e articulação dos órgãos que compõem o aparato estatal, tais como os obstáculos no planejamento, direção e controle, incluindo a profissionalização dos

servidores públicos para a execução de suas funções; 3) a vertente sociopolítica, que engloba questões ligadas ao relacionamento entre a administração pública e os atores sociais e sua participação na gestão.

Essencialmente, a autora entende que essas dimensões estão diretamente associadas ao processo de desenvolvimento da transparência pública; prestação de contas; controle social e participação da sociedade na gestão pública do país e seu transcurso de consolidação, integrando-os com o processo de criação de mecanismos de *accountability* que foram se formando na esfera estatal. A partir das argumentações de Ceneviva (2006), Linková et al. (2012) e Peters (2014) depreende-se que os elementos *accountability*, sociedade civil e Estado formam as bases estruturais da transparência pública, que detalharemos contiguamente.

Primordialmente, Campos (1990) explica que a palavra *accountability* possui origem anglo-saxã e está associada à ideia de que os representantes do Estado devem prestar contas de seus atos à sociedade. Sinteticamente, o vocábulo está relacionado à capacidade dos governantes e agentes públicos de prover à população informações sobre o manejo da *res* pública e de se responsabilizarem por seus atos.

Por outro lado, Linková et al (2012) e Peters (2014) sugerem que o termo *accountability* comporta diversas acepções. Contudo, ambos expõem que sua essência remete à transparência e a obrigação de prestar contas pelos membros de um órgão administrativo ou representativo aos seus representados e às instancias controladoras. Seu comando central está ligado à busca da boa governança e a possibilidade de responsabilização do agente público, seja ele político ou burocrata, por seus atos e omissões.

Por seu turno, Ceneviva (2006) relaciona a *accountability* ao arcabouço institucional e ao sistema político de um determinado país e seu sustentáculo se ampara não somente na responsabilidade dos burocratas e governantes, mas, mormente a obrigação de visibilidade e atos do governo. Em que pese tais acepções possuírem uma interconexão visível, o conceito de *accountability* está longe de ser consensual (PESSANHA, 2005).

Em relação à sociedade civil, Nogueira (2003) explica que ela se apresenta como um campo alternativo ao mercado e ao Estado, cujos personagens localizam-se na

fronteira entre ambos. Sua materialização acontece, normalmente, por meio dos movimentos sociais, os quais concentram suas forças em direção a propósitos, muitas vezes, não materiais, subjetivos, entre eles a igualdade de direitos religiosos, culturais, de gênero, etc. Sua atuação acontece no sentido de utilizar o Estado para desenvolvimento social e seus interesses são organizados em redes e fragmentados. Seu meio de articulação reside na contestação do sistema, não do governo do sistema.

No mesmo contexto, na análise sobre a gênese de Estado, Bresser-Pereira (2009) explica de forma sucinta que o Estado como principal instituição de qualquer sociedade nacional constitui duas formas essenciais: normativa e organizacional. Esta, enquanto organização é o aparelho ou administração pública que assegura a efetividade do sistema constitucional-legal. Aquela, como sistema regulador com poder coercitivo, é a ordem jurídica e o sistema político. Como corolário, ele representa o instrumento por meio do qual a sociedade politicamente organizada busca realizar os seus objetivos comuns no plano político e as sociedades nacionais regulam e coordenam sua ação econômica e social.

A linha argumentativa de Bresser-Pereira (2009) indica como componentes centrais da base estrutural do Estado a nação e a sociedade civil. Seguindo esse entendimento, esses elementos constituem formas por meio do qual as sociedades modernas se organizam para controlar o Estado e efetivar seus objetivos políticos. Em sua concepção, no primeiro caso, a sociedade é constituída por membros, politicamente organizados, que compartilham uma história e um destino em comum, consciente de sua soberania para promover o desenvolvimento econômico nacional, a ordem e a segurança. No outro, como materialização da sociedade, defende seus ideais de liberdade, igualdade, fraternidade, justiça social, meio ambiente, etc.

Na mesma linha, Bobbio (2007) acrescenta que o Estado representa a organização política, social e jurídica em um território definido, e não se confunde com o governo, que representa as instituições que compõe o Estado, com a função de administrá-lo.

Em linhas gerais, a alta densidade conceitual envolvendo a concepção de Estado, comporta inúmeras significações que impossibilita uma definição completa tendo em vista a miríade de conceitos, até porque se trata de um tema dinâmico. Contudo, tendo em vista o objeto de estudo dessa pesquisa, é fundamental a abordagem da acepção mais contemporânea em relação ao Estado no Brasil: o Estado Democrático de Direito. Este

conceito está associado às normas e direitos fundamentais, nas quais inclusive os mandatários políticos e os gestores públicos estão submetidos. Ou seja, para que se efetive a transparência e a *accountability* e seja viável a participação social, faz-se essencial uma democracia consolidada e fundada nesse modelo estatal.

Nessa esteira, Silva (2005) esclarece que no Estado Democrático de Direito, sob o pressuposto de que todo poder emana do povo, que o exerce por meio de seus representantes eleitos, as leis são criadas pelo povo e para o povo, respeitando a dignidade da pessoa humana, sendo que este Estado é guiado por leis criadas e cumpridas pelo próprio Estado. Nessa acepção, o Estado Democrático de Direito reside na distribuição de poder e nos mecanismos institucionais de controle estatal, proporcionado ao povo. Adicionalmente, é apresentada a exigência de o Estado reger-se por normas democráticas, com eleições livres, periódicas, com respeito das autoridades públicas aos direitos e garantias fundamentais.

Por seu turno, Moraes (2007) complementa que o Estado Democrático se funda no princípio da soberania popular que impõe a participação efetiva e operante do povo na coisa pública. Esse formato não se exaure na mera formação de suas instituições representativas, que constituem um estágio de sua evolução, mas, sobretudo no seu desenvolvimento.

Em última instância, Ceneviva (2006) interpreta que para que os diversos atores sociais e a sociedade civil possam fazer um balanço crítico da atuação do Estado democrático, não se limitando às formas institucionalizadas, surge a necessidade do desenvolvimento de mecanismos que propiciem o regular controle, fiscalização e monitoramento sobre as organizações e agentes públicos, que necessita ser instrumentalizada por meio da transparência pública.

No marco das tensões que se apresentam a *accountability* e a transparência pública no contexto brasileiro, Avritzer (2003) destaca que esses elementos adquiriram importância especial com a promulgação da Constituição de 1988, sob a égide dos ideais do Estado Democrático de Direito, os quais impulsionaram a sociedade civil a ser mais ativa e organizada.

A propósito, a própria Carta Magna registra como um de seus princípios a publicidade Estatal. Ademais, elenca, em seu art. 5º, que a lei somente poderá restringir

a publicidade dos atos processuais quando a defesa da intimidade ou o interesse social exigirem, destacando a obrigação de a administração dar conhecimento aos administrados da conduta interna de seus agentes.

Adicionalmente, a Constituição reforça a importância do dever de prestar contas dos entes estatais, incluindo tal obrigação entre os princípios constitucionais sensíveis<sup>8</sup>, senão vejamos:

Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para:

VII - assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais:

- a) forma republicana, sistema representativo e regime democrático;
  - b) direitos da pessoa humana;
  - c) autonomia municipal;
  - d) **prestação de contas da administração pública, direta e indireta.**
- (BRASIL, 1988, p. 35, grifo nosso)

Complementarmente à Carta Constitucional, o Estado Brasileiro assinalou seu compromisso com a transparência na Declaração dos Direitos Humanos, que inclui em seu arcabouço legal “o direito de procurar, receber e transmitir informações e ideias, por quaisquer meios” (ONU, 1993, p.3). Por oportuno, cabe ressaltar que o referido acordo possui estatura constitucional no país, conforme elenca o art. 5º da Emenda Constitucional nº 45, de 2004.

Entretanto, apesar do amparo constitucional da transparência pública que a constituição evoca, Araujo (2018) expõe que, para sua eficácia se materializar e produzir os seus efeitos jurídicos, foi necessária à edição de mecanismos infraconstitucionais regulamentando os seus contornos legais. A edição desses instrumentos normativos ganhou propulsão a partir do ano 2000 com a Lei Complementar 101/2000, que instituiu a Lei de Responsabilidade Fiscal e, conjuntamente, alguns instrumentos de transparência fiscal.

Ato contínuo, surgiu o Decreto nº 4.553/2002, que dispôs sobre a salvaguarda de dados, informações, documentos e materiais sigilosos de interesse da segurança da sociedade e do Estado; o Decreto nº 4.073/2002, que regulamentou a lei de Arquivos públicos; a Lei Complementar 131/2009 que, além de alterar dispositivos da LRF,

---

<sup>8</sup> Segundo Moraes (2007), princípios sensíveis são aqueles que se infringidos ensejam a mais grave sanção que se pode impor a um Estado Membro da Federação: a intervenção, retirando-lhe a autonomia organizacional, que caracteriza a estrutura federativa.

determinou a disponibilização de informações sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios.

Finalmente, no ano de 2011 foi publicada a Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação - LAI), cujo escopo contempla o amplo acesso às informações públicas como regra e o sigilo, a exceção. Em realidade, ressalta-se que o referido instrumento apenas regulamenta o direito já previsto desde a Constituição federal de 1988 (CF/88), qual seja, a prerrogativa de receber dos órgãos públicos, além de informações do seu interesse pessoal, aquelas de interesse coletivo (BRASIL, 2017).

Seguindo essa lógica, Merlo (2014) e Araújo (2018) salientam que, como consequência, entre os principais impactos na administração pública brasileira com o advento da LAI, destacam-se: o fomento à cultura da transparência, a conscientização do direito fundamental de acesso à informação, o treinamento dos agentes públicos às novas demandas sociais, o aperfeiçoamento dos mecanismos de monitoramento, controle e prestação de contas (*accountability*) e o aperfeiçoamento das instituições públicas para o atendimento das demandas sociais.

Como resultado, em consonância ao que se pretende analisar nesta tese, Parra Filho e Martins (2017) entendem que para viabilizar o acesso à informação e a prestação de contas, com o consecutivo processo de participação dos atores sociais no país, tendo em vista as suas dimensões continentais, a Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) apresenta-se como importante elemento nesse processo. Fundamentalmente, tal como entendemos e será visto nesta tese, Rover e Galindo (2010) lembram que esse aparato tecnológico não representa um fim em si mesmo, mas se configura como instrumento relevante para viabilizar o cumprimento de outras premissas do controle e participação social. A partir desses axiomas, iremos abordar, especificamente, a temática do governo eletrônico no contexto nacional.

#### **2.1.4 Trajetórias do Governo Eletrônico**

Em linhas gerais, Diniz (2001) explica que parte da literatura que versa sobre a temática de governo eletrônico considera que as reestruturações políticas, sociais e

econômicas presentes nas sociedades capitalistas contemporâneas possui como componente central a ideia de que essas transformações são, ao mesmo tempo, causa e consequência dos inovadores desenvolvimentos realizados no âmbito das TIC's.

Por sua vez, Medeiros (2004) adiciona que a definição de governo eletrônico, ou e-gov, possui interseção com três áreas do conhecimento que frequentemente se inter-relacionam, suscitando reflexões sobre o que é tecnicamente possível; organizacionalmente adequado; e socialmente desejado. São elas: tecnologia da informação; gestão e comportamento organizacional e políticas públicas.

É oportuno lembrar que esses avanços tecnológicos trazem consigo transformações nas formas de trabalhar, compartilhar conhecimento, de relacionar e influir diretamente na economia, nas políticas públicas e na organização das sociedades. Essas mudanças implicam em transformações profundas na concepção e comutação de produtos e serviços e, principalmente, na racionalização de processos decisórios (CEPIK E CANABARRO, 2010).

Reforçando esse argumento, Pereira (2012) sustenta que esse modo de operação do novo modelo organizacional acelera processos, altera relações de trabalho e intensifica a necessidade de concepção de uma estrutura organizacional mais flexível, impondo ao Estado o senso de urgência que a sociedade do conhecimento tem instituído, e a construção de políticas públicas congruentes com esse modelo.

Nessa direção, Bergue (2011) endossa que o modelo organizacional flexível na gestão pública efetiva-se com processos burocráticos fluidos, importando em menor tempo de tramitação dessas atividades; extinção do formalismo excessivo na prestação de serviços, ou seja, exigir de fato o que é essencial ao usuário do serviço público para atender as suas demandas; identificação de gargalos processuais que dificultam a celeridade na prestação de serviços, adotando medidas mitigadoras dos canais de informação que estão obstruindo as atividades; e disponibilizar ambientes de trabalho condizentes com os desafios impostos pela estrutura social aos servidores públicos que conduzem as atividades.

Por outro lado, não se sabe ao certo até que ponto essa nova dinâmica imposta às instituições para se adequarem ao contexto social contemporâneo será capaz de desconstruir o arcabouço estrutural de décadas que reside nas múltiplas instituições

estatais. Isso porque, apesar do surgimento de todo aparato tecnológico, sempre existirá pessoas na retaguarda que possuem culturas, interesses e motivações próprias e, ao fim e ao cabo, são parte fundamental da estrutura organizacional.

Neste diapasão, Araújo et al (2018) esclarece que a relação entre tecnologia e sociedade pode ser constituída a partir de duas perspectivas: a primeira, baseada no determinismo tecnológico, do qual essa evolução é a grande força propulsora de transformações sociais e culturais; a segunda, por uma abordagem que entende esse fenômeno como um construtivismo social, em que a tecnologia é modelada e produzida pela sociedade, sendo os aspectos sociais e tecnológicos mutuamente determinantes.

Por outro lado, há autores como Kumar (1997) que, apesar de identificar a relevância das TIC's em diversos aspectos da dinâmica social e econômica, não entendem que esse fenômeno implica na concepção de um novo modelo social. Nesse sentido, as TIC's seriam mero instrumentos que atuariam: acelerando processos; favorecendo a execução de estratégias de gestão empresarial; transformando a natureza do trabalho de algumas profissões; e acelerando mudanças no lazer e consumo.

Fundamentalmente, Coelho (2011) explana que, devido às peculiaridades do ciberespaço, as TIC's possuem um atributo que as diferenciam de qualquer outro vetor social: a capacidade de transpor os limites de tempo e espaço, superando as barreiras de uso, permitindo a livre conexão e troca de informações, independentemente da localização, desde que tenha acesso à internet.

Ainda em relação a essas transformações impactadas pela web, Castells (2000) observa que a Internet não surge somente como uma nova tecnologia da informação, mas também como uma nova forma de organização da economia e da sociedade como um todo, num processo de desconstrução e reconstrução incessantes. Essas reflexões apresentam várias facetas de um mesmo fenômeno que tem impactado a forma de se relacionar das pessoas, empresas, instituições e governos.

Nesse sentido, nos últimos anos, observa-se o surgimento de novos modelos de gestão pública visando promover mudanças e propiciar novos modelos de relacionamento entre governo, indivíduos e instituições, gerados pela sociedade da informação. Essas configurações sucedem-se não apenas para oferecer maior eficiência na prestação de

serviços públicos, mas, sobretudo para viabilizar o exercício da cidadania. (ROVER; GALINDO, 2010).

Por derivação, as possibilidades de otimização de processos de governo por meio do uso intensivo do formato eletrônico como plataforma de prestação de serviços públicos culminaram, na literatura, com a concepção da expressão Governo Eletrônico. Esse vocábulo é entendido, segundo Coelho (2001), como toda forma de prestação de serviços e informações pelo poder público, no formato eletrônico, para os outros níveis de governo, instituições, empresas e cidadãos, 24 horas por dia, sete dias por semana.

Coadunando-se com essa perspectiva, Diniz (2009) reforça que, em diversos países, notadamente a partir da década de 90, os governos iniciaram o uso intensivo de TIC's, em situações que vão desde processar e armazenar dados estatísticos a proceder a transações online, transbordando esse movimento para os demais setores da sociedade. Em realidade, em diversos setores da economia, os governos soberanos, com seu potencial de adquirir e utilizar os recursos tecnológicos exercem importante papel na incorporação desses mecanismos na sociedade (CASTELLS, 2000).

No contexto brasileiro, a temática de governo eletrônico incorporou os programas governamentais como instrumento de grande destaque a partir dos movimentos de Reforma do Estado e das transformações concebidas com a era da informação (DINIZ et al, 2009). Nessa orientação, Paula (2005) destaca que essas mudanças ganharam ímpeto principalmente com os “chavões” que guiaram o movimento gerencialista, tais como eficiência, eficácia, efetividade, economicidade, entre outros, adquirindo inclusive estatura constitucional com a Emenda Constitucional de 1998.

Na visão de Coelho (2014), as políticas de governo eletrônico ou política de gestão pública de *e-Government* propunham a integrar o efetivo atendimento ao cidadão à melhoria da eficiência governamental possibilitada pela evolução das TIC's. Esse movimento de transformação da administração pública visava à transição do modelo burocrático para o paradigma gerencial, composto de princípios da governança, transparência e *accountability*.

Na conjuntura da administração pública brasileira, um dos pontos de partida foi a edição do Decreto Presidencial de 03 de abril de 2000, que criou o grupo de trabalho interministerial visando propor políticas, diretrizes e normas referentes aos novos

modelos de interação eletrônica, que foi denominado Grupo de Trabalho em Tecnologia da Informação (GTTI). Nesse sentido, Souza (2002) explica que:

A criação do GTTI foi inserida dentro da política do Governo, para lançar as bases da criação de uma sociedade digital no Brasil. Suas ações coadunaram-se com as metas do Programa Sociedade da Informação, coordenado pelo Ministério da Ciência e Tecnologia - MCT. Nesse contexto, o GTTI assumiu o papel de facilitador na busca dos objetivos daquele Programa. O trabalho do GTTI, inicialmente, concentrou esforços em três das sete linhas de ação do Programa Sociedade da Informação do MCT: universalização de serviços, Governo ao alcance de todos e infraestrutura avançada. (SOUZA, 2002, p. 33)

Por derivação dos trabalhos realizados no âmbito do GTTI, foi lançada a “Proposta de Política de Governo eletrônico para o Poder Executivo Federal”, cujos macro objetivos centrais consistiam em: concepção de um novo paradigma cultural de inclusão digital, direcionado ao cidadão/cliente; redução de custos administrativos; aprimoramento da gestão; aumento na qualidade; transparência e simplificação de processos; convergência e integração das redes e dos sistemas governamentais. (BRASIL, 2000).

Ademais, na época foram identificadas algumas oportunidades pontuais na esfera de serviços aos cidadãos a serem ofertados por meio da internet, tais como a entrega de declarações do imposto de renda; emissão de certidões e pagamento de impostos, serviços relacionados à previdência social, acompanhamento de processos judiciais e editais de compras governamentais (BRASIL, 2019e). Por outro lado, nesse mesmo exame, constatou-se: a ausência de uma infraestrutura apropriada, incluindo uma malha de redes geridas de forma descoordenada; a inexistência de padrões de desempenho e interatividade; a carência de uma interface com o usuário amigável; e uma desarmonia no grau de assimilação das TIC's nos diversos órgãos governamentais (ibid, p.2).

Como resultado dos estudos realizados pelo GTTI, o governo federal editou o Decreto de 18 de outubro de 2000, criando o Comitê Executivo de Governo Eletrônico (CEGE), com o propósito de formular políticas; estabelecer diretrizes; coordenar e articular planos de implementação de Governo Eletrônico. Nessa esteira, Medeiros (2004) explica que foram estabelecidas as funções a serem executadas pelos variados órgãos públicos, incluindo ações e normas que adequariam o ambiente institucional que estabeleceria o e-gov no país.

Ainda no ano 2000, foi editada a lei complementar 101/2000, cujo marco normativo determinou, além de um cenário de maior austeridade financeira entre os membros federativos com a Lei de Responsabilidade Fiscal, a transparência fiscal com a obrigatoriedade de divulgação de informações orçamentárias, principalmente por meios eletrônicos de acesso público, compelindo a administração a se mobilizar para se adequar institucionalmente (NEVES, 2013).

Assim, diante da ampliação do escopo das atribuições do CEGE, tendo em vista o desenvolvimento de novos projetos e programas, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), incumbiu à Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI) atribuições de Secretaria-Executiva do Comitê Executivo de Governo Eletrônico (CEGE), assegurando o suporte técnico-administrativo para seu funcionamento.

Paralelamente, essas iniciativas de e-gov implicaram em diversos outros projetos e ações que estavam associados a essa temática, sendo o programa “sociedade da informação”, conduzido pelo Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), um dos de maiores repercussões (BRASIL, 2019e). Esse trabalho direcionou a análise sobre como fortalecer a competitividade econômica no Brasil e ampliar o acesso da população às TIC’s, a fim de capturar as oportunidades existentes nesse novo ambiente eletrônico. Como consequência dessas ações, foi editado um documento denominado livro verde, que detalhava os aspectos centrais das atribuições do e-gov, visando ampliar o debate social.

Superado os dois primeiros anos da instituição da CEGE e das iniciativas de e-gov nas instituições públicas, o Comitê Executivo de Governo Eletrônico do Ministério do Planejamento expediu o documento intitulado “2 anos de governo eletrônico: balanço de realizações e desafios futuros” cujo escopo abordava os avanços e restrições identificados durante o período em relação às diretrizes estipuladas pelo governo, além de enunciar as melhores práticas observadas em outros países.

Nesse compêndio, foram identificadas as novas diretrizes, que incluía: a necessidade da promoção da cidadania por meio do e-gov; a imprescindibilidade de se promover a inclusão digital; a premência do uso de softwares livres na administração como recurso estratégico; a indispensabilidade da gestão do conhecimento como instrumento de articulação e gestão das políticas de e-gov; a necessidade de articular as

políticas, sistemas, padrões, normas e métodos para sustentar as ações de implantação e operação do governo eletrônico; a exigência de se integrar as ações de governo eletrônico com outros níveis de governo (BRASIL, 2002).

No mesmo contexto, Fernandes (2004) esclarece que as iniciativas de governo eletrônico no Brasil adquiriram relevância na agenda de discussões sobre políticas públicas. Notadamente a partir de 2003, com o estabelecimento do portal Comprasnet, a repercussão dessa iniciativa como caso de sucesso nos projetos de e-gov ampliou a percepção de oportunidades que esse novo ambiente teria a oferecer.

Em consentâneo, a certificação digital e o software livre sucederam a agenda de projetos. No primeiro caso, foi instituída a Infraestrutura de Chaves Públicas Brasileira (ICP-Brasil), cuja atribuição central consistia em assegurar a autenticidade, integridade e validade jurídica dos documentos em formatos eletrônicos; das aplicações de suporte e da execução de transações eletrônicas seguras (BRASIL, 2001e). Neste caso o Instituto Nacional de Tecnologia da Informação exercia a função de órgão executor, com a competência de ser a autoridade certificadora raiz.

Na mesma época, o governo federal editou o Decreto de 29 de outubro de 2003 que instituiu oito Comitês Técnicos no âmbito do CEGE, visando à coordenação e articulação do planejamento e execução dos projetos e ações, conforme o quadro 2 a seguir:

**Quadro 2 - Comitês Técnicos de Governo Eletrônico**

<b>Função do Comitê técnico</b>	<b>Atribuições</b>	<b>Órgão encarregado</b>
Implementação do Software Livre	Formular a política nacional para o software livre; implementar medidas para adoção do software livre na administração pública federal.	Instituto Nacional de Tecnologia da Informação (ITI)
Inclusão digital	Propor ações em âmbito federal para inclusão digital; promover a inclusão social com autonomia tecnológica e sustentabilidade econômica	SLTI/MPOG
Integração de sistemas	Incentivar a integração dos principais sistemas do governo federal e a padronização de cadastros	SLTI/MPOG

Sistemas Legados e Licenças de Software	Minimizar despesas em manutenção de sistemas legados e na aquisição de softwares; propiciar ganhos de escala com as compras governamentais	SLTI/MPOG
Gestão de Sítios e Serviços Online	Oferecer serviços públicos na internet, em formato padronizado e com facilidade de acesso	Secretaria de Comunicação da Presidência
Infraestrutura de rede	Dispor sobre normas e políticas visando à integração das redes do governo	SLTI/MPOG
Governo para Governo - G2G	Conceber instrumentos de governo eletrônico que possibilitam o aprimoramento nas relações entre os entes federativos; incentivar o uso desses instrumentos para o controle social	SLTI/MPOG
Gestão de Conhecimentos e Informação Estratégica	Identificar e monitorar conhecimentos e informações estratégicas que deverão ser compartilhados e integrados entre os órgãos de governo	Ministério das Relações Exteriores

Fonte: elaboração própria, a partir de Brasil (2003)

Por derivação dos trabalhos realizados pelos comitês, foi criado no ano subsequente o Departamento de Governo eletrônico (decreto nº 5.134, de 07 de julho de 2004) visando articular e coordenar a implementação de ações e projetos associados ao e-gov, incluindo a prestação de serviços públicos por meios eletrônicos e a normatização e desenvolvimento de ações em esfera federal.

Em contrapartida ao trabalho desses comitês, começou a surgir resultados relevantes como o documento que versa sobre os Padrões de Interoperabilidade em Governo Eletrônico (e-PING); a Referência de Migração para Software Livre (Guia livre); a concepção de indicadores e métricas de avaliação de e-Serviços; o Modelo de Acessibilidade de Governo Eletrônico (e-MAG), entre outros (BRASIL, 2019e). Este último dispõe sobre a acessibilidade nos portais da administração pública para pessoas com deficiência.

Em relação ao e-PING,) este mecanismo constitui um conjunto de premissas, políticas e especificações técnicas que regulamentam o uso das TIC's no governo federal, concebendo mecanismos de interação com os demais poderes e com a sociedade (BRASIL, 2005). Ele foi constituído por meio da Portaria normativa nº 05 de 14 de julho de 2005 e, atualmente, em sua versão 2018, estabelece padrões para o planejamento,

contratação, aquisição e atualização de qualquer sistema e equipamentos de tecnologia no âmbito do executivo federal.

Contemporaneamente à concepção do e-PING, o governo federal editou o Decreto nº 5.450/2005, que regulamentou o uso do pregão eletrônico (criado por meio da lei 10.520/2002) para compras de bens e serviços comuns em âmbito federal. Essa modalidade licitatória visa aumentar o número de participantes, ampliando a disputa licitatória, e propiciando maior transparência e eficiência por meio da simplificação de etapas burocráticas e maior economicidade. Ademais, estabeleceu por meio do Decreto 5.482 de 30 de junho de 2005 o portal da transparência, que possibilita acompanhar gastos, arrecadações, convênios, transferências, beneficiários de programas sociais e verificar impedimentos sobre empresas a serem contratadas.

Já em etapas subsequentes, a partir de 2008, o governo federal lançou o Portal de Convênios, com o objetivo de gerenciar e dar transparência nos convênios e contratos de repasse de recursos voluntários da União, estabelecendo um novo modelo de relacionamento do executivo federal com os entes federativos. Em linhas gerais, esse portal automatiza os processos de credenciamento, celebração, acompanhamento, alteração e liberação de recursos de convênios celebrados entre a União e os entes federativos.

Paralelamente, foi lançado o projeto Infovia Brasil, que consistiu na implantação de uma estrutura de rede do governo para transmissão de voz, dados e imagem visando à integração de órgãos e entidades públicas, conforme modernos conceitos de integração digital (BRASIL, 2019e). Nesse mesmo ano foi editada a portaria de 30 de dezembro de 2008, que dispôs sobre a Estratégia Geral de Tecnologia da Informação (EGTI), no âmbito do Sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática

A partir do ano de 2010, tendo em vista a premência da temática da sustentabilidade ambiental, em conjunto com a necessidade de obter um impulso na eficiência na gestão fiscal das empresas e da administração, a SLTI/MP em parceria com a iniciativa privada disponibilizou o software e-Nota, no portal de software brasileiro. Como consequência da nota fiscal eletrônica (NF-e), o governo conjecturava obter maior efetividade na gestão fiscal e contratual dos prestadores de serviço ao poder público.

Ainda nesse ano, foi realizada a primeira pesquisa sobre serviços de e-gov oferecidos à população, fruto de uma parceria da SLTI/MP com o Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.br). Nesse trabalho, foram coletadas em termos gerais informações junto à população sobre o uso das tecnologias da informação na prestação de serviços públicos, além da visão sobre o e-gov; o processo de comunicação com o governo e os problemas encontrados ao acessar os serviços.

No exercício seguinte, foi lançado o Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (SICAF) que, por meio de uma plataforma web, permite ao governo computar, armazenar e organizar informações sobre empresas que desejam participar de licitações no âmbito federal, incluindo pessoas físicas; pequenas empresas e empresas de maior porte. Esse sistema visa, precipuamente, simplificar a etapa de habilitação dos potenciais participantes dos processos licitatórios, que antes demandavam uma análise criteriosa dos documentos apresentados por cada participante para habilitação. Ademais, em seguida, foram lançados a plataforma de Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais (INDE); o Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse do governo federal (SICONV); o Sistema de Registro de Preços (SRP), entre outros. (BRASIL, 2019e)

Enfim, esse processo de estabelecimento de governo eletrônico passou a ganhar notoriedade como política de gestão pública. Sumariamente, depreende-se que essa doutrina administrativa passou a ser entendida como uma rede de atores e informações desempenhada por seres humanos e instrumentalizada por tecnologias digitais, leis, procedimentos e normas, conjugadas com as práticas culturais e sociais. Esses dispositivos consubstanciaram em diversas alterações legais e administrativas de elevado impacto com a edição da Lei de Acesso à Informação (LAI - 12.527/2011) e o consecutivo acordo do *Open Government Partnership (OGP)*, que trataremos a seguir.

#### **2.1.4.1 Parceria para o governo aberto**

Paulatinamente, com o processo de transformação na pedra angular da estrutura administrativa em diversos governos soberanos, o uso das TIC's e a centralidade no cidadão foram ganhando cada vez mais relevância. Com isso, em 2011 foi assinado um acordo internacional entre o Brasil e outros sete países (África do Sul, Estados Unidos,

Filipinas, Indonésia, México Noruega e Reino Unido) visando disseminar as “boas práticas internacionais” denominado Parceria para Governo aberto ou *Open Government Partnership* (OGP, 2011, p. 1).

Nessa esteira, com os movimentos de reforma do Estado que adquiriram preeminência nas discussões político-sociais nos anos anteriores, a agenda de governo aberto recebeu destaque, uma vez que se propõe a promover a melhoria e modernização dos serviços públicos por meio do aumento da eficiência e uso de novas tecnologias e o aprimoramento da governança e da participação social na gestão pública (NEVES, 2013).

Formalmente, OGP (2011) conceitua a Parceria para o Governo Aberto como uma iniciativa internacional que se propõe a difundir e incentivar globalmente práticas governamentais de transparência pública, acesso à informação e participação da sociedade nos governos. No cerne desse modelo, apresentam-se como premissas fundamentais: a difusão da cultura da transparência na esfera pública, o aumento da participação cívica, o combate à corrupção e o uso de novas tecnologias para tornar a gestão pública aberta, efetiva e responsável.

Em termos gerais, a linha conceitual de governo aberto apoia-se nos pilares da transparência para promover o controle social da administração pública; da participação cidadã para melhorar a efetividade das ações governamentais e do engajamento dos cidadãos para aprimorar a qualidade das decisões. Invariavelmente, a expressão “governo aberto” está associada ao uso de novas tecnologias, por meio da internet, visando divulgar informações públicas com o propósito de dar transparência aos registros públicos (DIAS, 2018).

Na sua origem, Calderón (2010) explica que o governo aberto constitui um fenômeno democrático apoiado em mecanismos que ensejam a transparência governamental, bem como a concepção de espaços permanentes de colaboração e participação dos cidadãos. Hodiernamente, esse conceito foi ganhando novos contornos, incorporando a ideia da necessidade de interlocução entre os gestores públicos e cidadãos na concepção e execução de políticas públicas.

Por outro lado, o conceito de governo aberto está diretamente imbricado com o de dados abertos, e constitui insumo para sua materialização (RAMIREZ-ALUJAS, 2017). Nesse diapasão, Yu e Robinson (2012) explicam que embora os conceitos estejam

relacionados, eles são distintos. Assim, um governo pode ser considerado aberto no quesito de transparência, contudo sem utilizar de forma ampla as novas tecnologias. No entanto, a administração pública pode disponibilizar dados abertos apenas sobre temas politicamente neutros, que não contribuem para a participação e controle social.

Ratificando esse entendimento, Weinstein e Goldstein (2012) esclarecem que os dados abertos foram pioneiros na ideia de governo aberto e que, apesar da associação entre os conceitos, há o entendimento sobre a possibilidade de que, embora alguns governos serem considerados abertos, adotando seletivamente a abertura de dados públicos, os mecanismos de transparência e a promoção do controle social são inócuos.

Para melhor compreensão desse entendimento, fizemos um comparativo a partir de dados extraídos do *Open Data Barometer*<sup>9</sup>, no quadro 3 a seguir, sobre a divulgação de dados abertos, em oito países diferentes, sobre diferentes temas associados à gestão estatal. Notadamente, verificamos que há um desequilíbrio entre diferentes membros da OGP quando se trata de transparência de informações públicas. Ou seja, embora a adesão ao tratado pode favorecer o compartilhamento de diferentes inspirações na questão da transparência de informações públicas, visando favorecer a participação social nas políticas públicas, há outros elementos que se sobrepõem em relação a essa temática, tais como valores políticos, ideológicos, culturais, entre outros. Ademais, verifica-se uma maior inclinação para a abertura de dados públicos entre os países membros, em relação aos não membros, que na tabela a seguir foi representado pela China e Rússia.

Sumariamente, a partir desses dados, podemos inferir que o Brasil se encontra em uma posição intermediária em relação à abertura de dados, considerando o último ano de coleta desses dados - 2017. A propósito, os valores foram coloridos em escala vermelho para índices menores que 30, retratando os valores inferiores; laranja para referências maiores do que 40 e menores do que 70, representando variáveis intermediárias; e azul para números maiores que 70, refletindo os melhores valores, simbolizando um grau de abertura de dados elevado.

---

<sup>9</sup> O *open data barometer* apresenta-se como instrumento para aferir o grau de abertura de dados abertos em diversos países, que se comprometeram com os princípios de dados abertos anticorrupção ou se aderiram voluntariamente.

**Quadro 3 - Comparativo de abertura de dados entre diferentes países, a partir do portal *open data barometer***

	Brasil	Chile	China	EUA	França	Índia	Rússia	Reino Unido
Mapas	65	40	5	95	70	25	30	85
Propriedade de imóveis	5	5	5	25	5	5	30	70
Censo	80	75	80	95	100	60	65	90
Orçamento público	85	80	50	60	80	80	100	90
Despesa Pública	65	5	5	85	5	5	5	90
Registro empresarial	5	25	10	5	95	60	5	85
Legislação	75	85	50	100	80	50	50	100
Transporte Público	0	80	50	95	95	65	60	100
Comercio Internacional	80	80	50	95	75	75	95	90
Saúde	95	45	50	90	95	60	60	95
Educação-desempenho	70	80	50	75	95	30	60	95
Estatística de crimes	15	50	50	90	95	55	80	90
Estatísticas ambientais	55	45	50	75	75	55	80	75
Resultado das eleições	80	65	0	80	95	65	65	90
Contratos Públicos	80	65	65	75	90	45	100	95

Fonte: elaboração própria, a partir de dados retirados do portal *open data barometer*

Coadunando-se com os principais critérios adotados internacionalmente, o portal de dados abertos<sup>10</sup> do governo federal detalha oito princípios centrais para que os dados sejam considerados abertos. São eles: I) Completos - todos os dados públicos devem ser disponibilizados, resguardadas as exceções constitucionais; II) Primários - os dados são publicados na forma coletada na fonte, com a maior granularidade possível, ao invés de agregado ou transformado; III) Atuais - os dados são disponibilizados o quanto antes possível ;IV) Acessíveis - os dados são disponibilizados para o público mais amplo possível, atendendo os mais variados propósitos; V) Processáveis por máquina – sua estruturada deve possibilitar o processamento automatizado; VI) Acesso não discriminatório. ou seja, os dados estão disponíveis a todos, sem que seja necessária identificação ou registro; VII) Formatos não proprietários –nenhum ente detém o controle exclusivo; VIII) Licenças livres - não estão sujeitos a restrições por regulações de direitos

<sup>10</sup> Acesso por meio do link <https://dados.gov.br/pagina/dados-abertos#menu-horizontal>, em 19/11/2021

autorais, marcas, patentes ou segredo industrial, salvo restrições razoáveis de privacidade, segurança e controle de acesso.

A despeito da força retórica desses argumentos em que a assimetria na divulgação de dados públicos apresenta-se discrepante em diferentes países, Heller (2011) entende que a Parceria para o Governo Aberto se afigura como um processo de renovação na política mundial, tendo em vista que seus princípios transbordam para diversos países, ainda que de forma desigual. Adicionalmente, Fraundorfer (2017) explica que o acordo se dispõe a intensificar o intercâmbio de experiências e boas práticas entre seus participantes por meio da ampliação e aperfeiçoamento das estruturas de governança das instituições públicas, visando o fortalecimento da democracia.

Um aspecto digno de nota que OGP (2011) esclarece é que o processo de qualificação para a adesão à parceria exige o preenchimento de alguns pré-requisitos para a elegibilidade. Baseado nesses critérios, os postulantes são submetidos a uma avaliação prévia e necessitam obter uma pontuação mínima, essencialmente em relação a 4 requisitos principais, que estão relacionados no quadro 4 a seguir.

**Quadro 4 - Critérios de elegibilidade para integrar à OGP**

<b>Critérios</b>	<b>Composição</b>
Transparência fiscal	Divulgação dos documentos orçamentários para acompanhamento e prestação de contas. São atribuídos dois pontos para a publicação de cada um dos dois documentos considerados críticos (Proposta Orçamentária do Executivo e Relatório de Auditoria) utilizando um conjunto de indicadores pré-definido conduzido pelo <i>Internacional Budget Partnership</i> .
Acesso à informação	Existência uma lei de acesso à informação que garanta o direito do público à informação e acesso aos dados do governo para o espírito e prática de governo aberto. São atribuídos 4 pontos a países com leis de acesso à informação
Divulgação de informação sobre funcionários públicos	Regras que exigem a divulgação pública de gastos, rendimentos e bens para eleitos e funcionários públicos são considerados essenciais para a luta contra a corrupção. Segundo essa premissa, também é importante tornar os dados disponíveis ao público.
O envolvimento do cidadão em políticas públicas	Governo aberto exige a abertura à participação dos cidadãos e envolvimento na formulação de políticas e governança, incluindo proteções básicas para as liberdades civis. São avaliados segundo um indicador do índice de democracia. O envolvimento do cidadão é efetivado por meio de mecanismos pelos quais os cidadãos participam e têm influência na concepção e implementação de políticas públicas e serviços, com o objetivo final de tornar o governo mais aberto, responsivo e responsável perante suas necessidades.

Fonte: Elaboração própria, a partir de informações coletadas em OGP (2011).

A propósito, verifica-se que o Brasil expediu a Lei de Acesso à Informação (LAI) em 2011, mesmo ano em que aderiu à OGP. Como tal norma é um dos critérios de elegibilidade para integrar ao acordo, alude-se a ideia de que a o interesse do país em se tornar membro acelerou o processo de aprovação da LAI.

Ratificando esse argumento, Sanchez (2017) ressalta que existem evidências robustas que, embora o país já estivesse caminhando em direção a realizar mudanças estruturais na administração pública previamente ao assinar o compromisso do governo aberto, a parceria mobilizou atores políticos e sociais fundamentais para acelerar esse processo. Não à toa, à época, o Brasil possuía grande interesse em se tornar um ator global desse tratado, melhorando a sua imagem na comunidade internacional.

Por outro lado, para compor esse grupo de nações que fundaram a OGP, seria necessário atingir os requisitos institucionais mínimos que foram estabelecidos, principalmente referentes à transparência pública. Essa articulação se consubstanciou em um conjunto de compromissos que, além de criar formas e objetivos que coadunassem com os princípios do tratado, se corporificou com o alcance das metas para que esses objetivos fossem alcançados.

Ainda sobre o processo de filiação ao acordo, OGP (2011) informa que os novos membros participantes precisam aprovar uma declaração de Princípios e apresentar periodicamente Planos de Ações Nacionais, comprometendo-se a efetivar mecanismos concretos para fortalecimento da transparência pública; fomento à participação cidadã; adoção de padrões de integridade nos setores público e privado; entre outros objetivos. Não obstante tal fato, esses Planos de Ações Nacionais precisam ser instrumentalizados observando-se as linhas mestras (princípios) da OGP, detalhados no quadro 5.

#### **Quadro 5 - Princípios do Governo Aberto**

<b>Princípio</b>	<b>Descrição</b>
Transparência	O governo transparente disponibiliza informações sobre suas atividades, planos de ação, seus dados e atribuições perante a sociedade. Esse conteúdo deve ser disponibilizado com tempestividade, de forma compreensível e em formato aberto.

Participação Social	O governo participativo estimula ativamente a sociedade nos processos de formulação das políticas públicas e na elaboração de novos espaços de interlocução que favoreçam o protagonismo e o envolvimento dos cidadãos. Ademais, proporciona que administração pública se beneficie do conhecimento, das ideias e da experiência dos cidadãos.
<i>Accountability</i>	O governo responsivo constitui normas, regulamentos e mecanismos que o obrigam a esclarecer ações, considerar as críticas ou exigências apresentadas e acolhe a responsabilidade no cumprimento de seus deveres e compromissos.
Tecnologia e Inovação	O governo inovador concebe o papel das novas tecnologias na inovação e busca assegurar aos cidadãos a capacidade de utilizarem ferramentas de desenvolvimento disponíveis, e o acesso a elas.

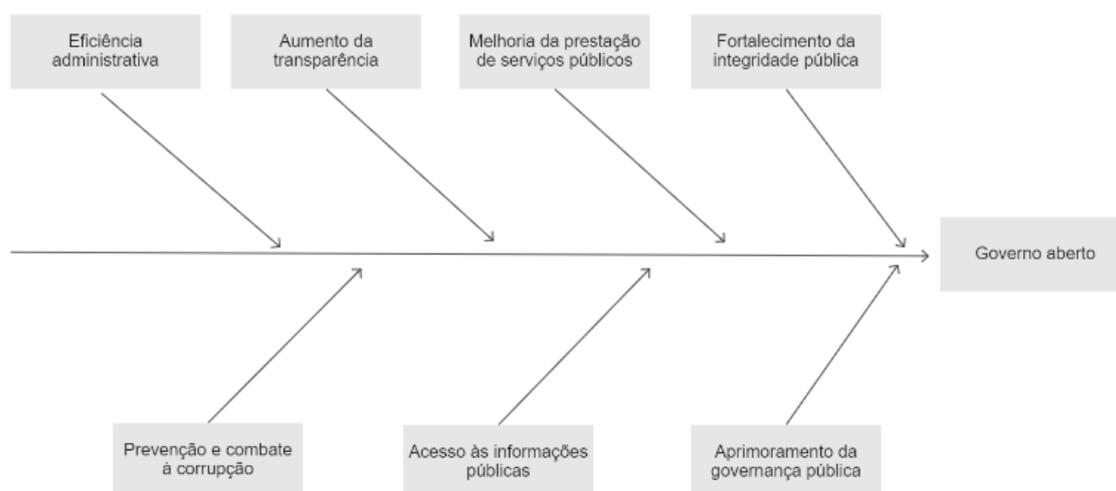
Fonte: Elaboração própria, a partir de informações coletadas em OGP (2011).

Feito a ressalva, os Planos de Ações devem ser estruturados em um documento elaborado por cada membro, especificando quais serão os compromissos adotados pelo país e suas estratégias para concretiza-los. A rigor, o horizonte de tempo compreende o período de dois anos e, ao longo do período, os membros precisam publicar, anualmente, um relatório de auto avaliação sobre a execução dos compromissos.

No contexto do Brasil, atualmente, os Planos Nacionais são estruturados por meio do Comitê Interministerial de Governo Aberto, que foi constituído por meio do Decreto nº 10.160/2019<sup>11</sup>, composto por 13 ministros e coordenado pela Controladoria-Geral da União (CGU). Como comando central, esses planos contemplarão, necessariamente, os seguintes itens consignados na figura 2: aumento da transparência; aprimoramento da governança pública; acesso às informações públicas; prevenção e ao combate à corrupção; melhoria da prestação de serviços públicos; eficiência administrativa; e fortalecimento da integridade pública.

<sup>11</sup> O decreto pode ser acessado por meio do link: <https://bit.ly/2wMHkOs> . Acesso em 11/03/2020

Figura 2 – Requisitos para as Políticas de ações nacionais sobre Governo Aberto



Fonte: Elaboração Própria, a partir do Decreto nº 10.160, de 9 de dezembro de 2019

Por seu turno, a sociedade civil também atua no assessoramento para governo aberto por meio de um grupo de trabalho instituído pela resolução N°1/2014<sup>12</sup> do grupo executivo do Comitê Interministerial Governo Aberto. A constituição desse grupo tem como características: natureza consultiva institucionalizada pela OGP Brasil; composição formada por sete entidades da sociedade civil; mandato de dois anos, podendo ser prorrogado por mais um ano; finalidade de assessorar o comitê interministerial de governo aberto.

Por fim, uma vez estruturados e em execução, os planos de ação dos países são avaliados por um mecanismo independente de avaliação (*Independent Report Mechanism – IRM*). Esse instrumento opera por meio da elaboração e divulgação de relatórios independentes de avaliação bianual para cada membro da OGP. Assim, esses relatórios avaliam a efetivação dos planos de ação e o progresso no cumprimento dos princípios do governo aberto, além de incluir recomendações técnicas (BRASIL, 2012).

A propósito, no 1º Plano de Ação do Brasil na parceria para o Governo Aberto em 2012, sob o governo Dilma, foram assumidos 32 compromissos envolvendo cinco órgãos diferentes. Desse total, o Relatório do Plano de Ação<sup>13</sup> considerou que 26 compromissos foram cumpridos.

<sup>12</sup> Acesso por meio do link: <https://bit.ly/3cTVCxo>. Acesso em 11/03/2020.

<sup>13</sup> Acesso por meio do link: <https://bit.ly/3fsOQ29>. Acesso em 14/07/2020

Cumpra observar que nesse período o órgão responsável pela implementação e revisão dos Planos de Ação foi o Comitê Interministerial Governo Aberto (CIGA), composto por 18 ministérios e coordenado pela Casa Civil da Presidência da República. Outras medidas foram adotadas, ainda que não estivessem estabelecidas no 1º Plano, entre elas: publicação do salário dos servidores públicos; padronização da página de acesso à informação; desenvolvimento do sistema de informação ao cidadão (e-SIC); política e sistema nacional de participação social, entre outras. O quadro a seguir compila o balanço do 1º Plano de Ação Brasileiro para o Governo Aberto, de acordo com o IRM.

Quadro 6 - Balanço do 1º Plano de Ação Brasileiro para o Governo Aberto

<b>Órgão</b>	<b>Nº de compromissos</b>
Controladoria-Geral da União	17
Ministério da Ciência e Tecnologia	1
Ministério da Educação	3
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	12
Secretaria Geral da Presidência da República	2
<b>Desafios</b>	<b>Nº de compromissos</b>
Melhoria dos serviços públicos	4
Melhoria da integridade pública	22
Melhor gestão dos recursos públicos	5
Criar comunidades mais seguras	0
Aprimorar a responsabilização e a prestação de contas (accountability) no setor privado	1
<b>Situação dos compromissos Números</b>	<b>Números</b>
Implementadas	26
Parcialmente implementadas	4
Não implementadas	2

Fonte: elaboração própria, com base no Balanço do Plano de Ação do Brasil.

Em suas análises, Clarke (2014) e Frandoufer (2017) assentam que há um raciocínio intuitivo que, invariavelmente, os países que ratificaram o acordo apresentaram evidências de transformações no campo institucional, convergindo para um modelo que favorecesse maior participação popular na gestão pública por meio do uso da Tecnologia da Informação.

Por outro lado, procurando superar as deficiências e contradições desse modelo, Fung e Weil (2010) alertam sobre os riscos da transparência exagerada, já que os governos

não podem atuar com completa abertura dos dados, pois existem questões estatais que são estratégicas e necessitam de serem conservadas em segredo.

Adicionalmente, outros pontos levantados pelos autores estão associados a eventuais armadilhas que a centralidade no assunto pode esconder. Segundo eles, a transparência do governo, embora impulsionada por impulsos progressistas, podem chamar atenção excessiva para os erros do governo e reforçar uma imagem conservadora do governo como incompetente e corrupto. Ademais, os esforços dedicados para engendrar um governo aberto podem dissipar energia que poderiam também ser utilizadas para fiscalizar organizações do setor privado de grande impacto na sociedade, que se mantem opacas e secretas, e muitas vezes ameaçam a saúde e bem-estar dos cidadãos.

Complementarmente, Peixoto (2013) destaca que embora as diretrizes da OGP patrocinem a abertura dos dados públicos, essas medidas não necessariamente se traduzem em um governo mais democrático e aberto, visto que há países que possuem sérias restrições à liberdade de opinião e de imprensa e são membros efetivos do grupo. Ademais, por meio desse determinismo tecnológico pode haver custos demasiadamente excessivos para sociedade que não superam as barreiras institucionais.

A despeito da força retórica desses argumentos, é pertinente notar que, no contexto brasileiro, a partir do ano de 2011, intensificou-se o surgimento de normas pertinentes à abertura de informações públicas e o uso das TIC's nas atividades estatais, conforme exposto no quadro 7.

**Quadro 7- Normas relacionadas à transparência e uso das TIC's na APF**

<b>Lei</b>	<b>Descrição</b>
Lei de Acesso à Informação - 12.527/2011	Regulamenta o direito constitucional de acesso às informações públicas. Ela criou mecanismos que possibilitam, a qualquer pessoa, física ou jurídica, sem necessidade de apresentar motivo, receber informações públicas dos órgãos e entidades.
Decreto 7.724/ 2012	Regulamenta a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011
Decreto 7.845/ 2012	Regulamenta procedimentos para credenciamento de segurança e tratamento de informação classificada em qualquer grau de sigilo, e dispõe sobre o Núcleo de Segurança e Credenciamento
Lei 12.965/2014	Consiste no Marco Civil da Internet, o qual estabeleceu princípios, Garantias, direitos e deveres para o uso da internet no Brasil.

Decreto 8.414/2015	Instituiu o Programa Bem Mais Simples Brasil, com a finalidade de simplificar e agilizar a prestação dos serviços públicos e de melhorar o ambiente de negócios e a eficiência da gestão pública
Decreto 8.539/2015	Dispõe sobre o uso do meio eletrônico para a realização do processo administrativo no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.
Decreto 8.638/2016	Institui a Política de Governança Digital no âmbito dos órgãos e das entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional.
Decreto 8.777/2016	Institui a Política de Dados Abertos do Poder Executivo federal, obriga todas as unidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional a disponibilizarem as informações contidas em suas bases de forma aberta sem restrições de licenças ou patentes, permitindo o livre acesso, utilização, modificação e compartilhamento.
Decreto 8.789/2016	Dispõe sobre o compartilhamento de bases de dados na Administração Pública Federal.
Decreto 8.936/2016	Institui a Plataforma de Cidadania Digital e dispõe sobre a oferta dos serviços públicos digitais, no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.
Lei 13.460/2017	Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública.
Lei 13.709/2018	Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD).

Fonte: Elaboração própria

Por decorrência, nessa conjuntura, desenvolveram-se meios de ampliar o acesso do cidadão e da sociedade civil a informações que antes apresentavam sérias restrições de acesso, seja pelo modelo de trabalho que era adotado na administração pública, que inviabilizava a gestão das informações; ou pela ausência de respaldo institucional para que as organizações públicas apresentassem um resultado efetivo de suas ações. Esses mecanismos foram corporificados por instrumentos como: portais da transparência, que oferecem informações detalhadas da execução orçamentária; Sistema Eletrônico de Informação ao Cidadão (e-SIC), que permite a solicitação de informações ao governo federal, nos termos da LAI; o Portal Brasileiro de Dados Abertos – que disponibiliza um catálogo com as bases de dados em formato aberto, possibilitando o cruzamento e processamento desses dados para estudos, etc; o Sistema de Ouvidorias do Governo Federal (e-ouv), que funciona como canal eletrônico para denúncias, reclamações, sugestões e solicitações; entre outros.

Todas essas transformações foram sensivelmente percebidas no país, a partir das mudanças estruturais que foram sendo constituídas no início deste século – entre elas as mudanças nos marcos legais; a alteração paradigmática da administração pública autocentrada para um modelo voltado para o cidadão; a adoção do uso de TIC's como instrumento de transformação; o intercâmbio de ideias e soluções com outros países membros da OGP; entre outros. Esta nova dinâmica que tem se consolidado possui como pilares centrais a participação social; a transparência; a *accountability* e a Tecnologia da Informação. Esses fatores vêm se consolidando há alguns anos no Brasil e no mundo com a ascensão da denominada sociedade da informação, e foi adquirindo novos contornos em que a expressão governo eletrônico, ou e-gov, transmuta-se para expressão governo digital, que trataremos a seguir.

#### **2.1.4.2 A comutação para o governo digital**

Paulatinamente, a partir de 2015, o paradigma de “e-gov ou governo eletrônico”, que tinha uma acepção direcionada para informatização dos processos governamentais, foi se transfigurando para o conceito de Governo Digital, cujo foco central estaria no relacionamento do cidadão com o governo, por meio de tecnologias digitais. Nesse sentido, OCDE (2018) identifica seis principais dimensões que são remodeladas com essa mudança paradigmática. São elas:

- 1) A transição de uma administração centrada no usuário para a administração conduzida pelo usuário – o governo adota ações para que os cidadãos e empresas possam definir e reportar suas próprias necessidades para conduzir a concepção de serviços e políticas públicas.
- 2) A mudança de uma atitude reativa para um posicionamento proativo na criação de políticas públicas e prestação de serviços – a proposição de política públicas e serviços de forma antecipada, criando um ecossistema favorável ao desenvolvimento econômico e social, tendo em vista a necessidade dos usuários, incluindo a disponibilização de dados abertos, de forma proativa, sem a necessidade de solicitar acesso à informação pública.

- 3) A conversão de um governo centrado na informação para uma administração orientada por dados – por meio da organização e manipulação dos dados, propõe-se à antecipação das tendências sociais e melhor compreensão das necessidades dos usuários
- 4) A transformação da digitalização de processos existentes para o processo de concepção digital – considera o potencial das tecnologias digitais desde a sua concepção, a fim de mobilizar novas tecnologias repensando, reestruturando e simplificando processos internos, visando oferecer um serviço orientado ao cidadão e eficiente.
- 5) A comutação de um governo provedor de serviços para um governo como plataforma para criação de valor público – governo que emprega tecnologias digitais e dados para favorecer a colaboração da sociedade, utilizando da criatividade e capacidade coletiva para superar os desafios sociais.
- 6) A permuta da perspectiva de acesso à informação para abertura como padrão (*open by default*) – nessa perspectiva o governo adota uma forma proativa na divulgação de dados abertos, tornando acessíveis por meio de tecnologias digitais.

Com efeito, OCDE (2018) aponta que o uso intensivo das TIC's como mecanismo de transformação social e ubiquidade das políticas públicas deve levar em conta em primeiro lugar seu público-alvo, o usuário dessa tecnologia. Assim, a mudança de paradigma de um governo eletrônico para um governo digital sobressai não apenas a tecnologia isoladamente, mas, sobretudo, em como se materializará a dinâmica de interação entre o usuário e a máquina. Neste caso, as tecnologias digitais são ferramentas para estratégias de modernização do Estado visando criar valor público.

Nessa esteira, visando categorizar os diferentes estágios de desenvolvimento do governo digital de um ente estatal, Janowski (2015) propõe um modelo de evolução das iniciativas de governo digital em quatro estágios:

- 1) Digitização – estágio direcionado para a modernização, eficiência dos processos internos, automatização e comutação para redes digitais. O objetivo central é conceber uma estrutura tecnológica com a inclusão da disponibilidade de suas capacidades e serviços dentro de um órgão ou entre órgãos.

- 2) Transformação – estágio de aprimoramento dos processos internos, das estruturas e das práticas organizacionais por meio do uso da tecnologia digital. Este estágio constitui uma transformação administrativa e institucional mais ampla da gestão pública, direcionando esforços para simplificação e racionalização.
- 3) Engajamento – empenho na mudança dos relacionamentos entre governo, cidadãos, empresas e atores da sociedade civil no manejo das tecnologias digitais. Caracteriza-se pelo incremento nos acessos aos serviços públicos digitais, conveniência e engajamento dos cidadãos nas políticas públicas.
- 4) Contextualização – orientação plena ao governo digital como suporte aos estados, municípios, comunidades e segmentos sociais por meio de políticas públicas que integram o desenvolvimento sustentável, influenciando o entorno nos objetivos, operações e resultados.

Apesar da ideia de evolução e progressividade nessas fases, Lee (2010) entende que quando se trata de tecnologia por meio de TIC's, por serem passíveis de reprodução, é viável avançar estágios diretamente com o auxílio de outros atores experientes, implicando em avanços no *e-government*.

Por outro lado, Figueiredo et al (2019) depreendem que a dimensão de cidadãos e serviços se sujeitam ao cumprimento de etapas anteriores não apenas devido aos aspectos tecnológicos, mas sobretudo os organizacionais e sociais. Contudo, a concepção da visão comum sobre o assunto já favorece os gestores públicos em termos de planejamento e alterações estruturais que se apresentem necessárias para promover os avanços tecnológicos.

Ainda sobre a transição para o governo digital, Accenture (2016) explica que compreender os hábitos, expectativas e preferências dos cidadãos é fundamental para possibilitar ao governo consolidar uma estrutura apropriada para fomentar o cidadão a se tornar um “superusuário” digital, que usa tecnologia diariamente, tanto em computadores quanto em dispositivos móveis.

Nesse ponto, o debate proposto por OCDE (2019) elenca que, além das pessoas possuírem diversos níveis de maturidade tecnológica, as constantes transformações com a incorporação de novas tecnologias (tecnologias móveis, redes sociais, computação em nuvem, inteligência artificial, etc) na rotina das pessoas; empresas e governos estão

orientando novos formatos de engajamento e relacionamento. Com efeito, esse novo paradigma oportuniza que os relacionamentos entre as partes interessadas se materializem de forma mais colaborativa e participativa, facilitando a participação social na concepção e entrega dos serviços públicos, por meio de soluções integradas.

A despeito disso, Fountain (2001) destaca a importância de se considerar dois grandes desafios para o efetivo uso e integração dessa tecnologia: as condições estruturais associadas à disponibilidade de energia elétrica, computadores, internet, etc; os fatores subjetivos relacionados à habilidade cognitiva, cultural e capacidade de compreender esse ambiente digital, a fim de prover um serviço público adequado. Em outras palavras, não basta realizar mudanças legais, disponibilizar estruturas tecnológicas de ponta e conceber inovações operacionais se os atores sociais que são diretamente alcançados por essas transformações não forem considerados, como será visto ao longo da tese.

Em relação aos fatores subjetivos, Araujo (2018) explica que a apreciação de um recurso e sua adequação depende de um complexo de fatores culturais, sociais e de conhecimento intitulado fatores de conversão. Como resultado, por meio das condições de acesso de um bem e seus respectivos fatores de conversão, as pessoas identificam um conjunto de recursos que levarão em consideração para fazer suas escolhas de uso. Com base nessas capacidades, esses indivíduos decidirão como empregar esses recursos para obter seus “funcionamentos”, qual sejam, os efeitos do uso desses recursos, que no limite levarão ao seu bem-estar.

De maneira simplificada, nessa perspectiva, entende-se que os fatores de conversão estão associados à experiência da pessoa ao adotar determinadas atividades para alcançar um fim específico. Destarte, caso os recursos estejam facilmente disponíveis; a experiência possa ser feita de maneira simples; e seus propósitos alcançados descomplicadamente; essa experiência passa a ser internalizada pelo indivíduo que passará a adotar este percurso para alcançar a sua finalidade.

A partir dessas considerações, surge o debate em relação à desigualdade de acesso e uso das TIC's no país, especialmente quando no cerne dessa discussão encontra-se a centralidade de políticas públicas contemporâneas, por meio do governo digital. Se por um lado a digitalização dos serviços públicos apresenta-se como principal solução para o atendimento das demandas sociais de um Estado, que tradicionalmente se apresentava como opaco e pouco sensível a um serviço público com qualidade e eficiência, por outro

lado, ao exacerbar a digitalização de soluções digitais pode contribuir para excluir subgrupos de pessoas que não possuem recursos ou habilidades suficientes para se integrar ao novo modelo institucional.

Por conseguinte, o governo federal, ao conceber estratégias que visem ao incremento da governança e a prestação de serviços públicos digitais, a partir de instrumentos tecnológicos, precisa levar em conta esses fatores que se impõem para efetividade da ação governamental. Não basta instituir esses mecanismos desconsiderando a adequação entre meios e fins, para atender seus usuários internos (servidores) e externos (cidadãos). Para isso, apresenta-se como fatores críticos de sucesso, além do acesso amplo e universal dos instrumentos tecnológicos, a promoção de um ambiente cultural em que a tecnologia passe de fato a integrar o cotidiano social. Caso contrário, as políticas públicas associadas a esse ambiente digital não alcançará os resultados almejados, tendo em vista a ausência de participação dos “infoexcluídos”.

Com efeito, para melhor compreensão em como essa dinâmica de exclusão digital se comunica com a ausência de participação social nas políticas públicas, locus da governança pública, no próximo tópico trataremos sobre a exclusão digital.

#### **2.1.4.3 O contexto da infoexclusão**

Preliminarmente, destaque-se que a presente seção visa fazer uma reflexão crítica sobre como essa “euforia” em relação à digitalização, utilizada como principal estratégia de prestação de serviços públicos; transparência e participação social do governo federal nos últimos anos, pode desconsiderar “muros invisíveis” que desfavorecem a eficácia dessas políticas, não apenas institucionalmente, como também socialmente. Em síntese, trataremos nesta seção sobre como fatores sociais e/ou culturais podem contribuir para a ineficácia dessas políticas de governança digital.

De início, em linhas gerais, alguns autores entendem exclusão digital, ou infoexclusão, como sendo fruto da distribuição desigual no acesso a computadores e internet, cujas consequências se refletem no campo social, econômico e cultural. Outros, de forma mais ampla, associam o fenômeno da desigualdade digital não simplesmente ao

fato de possuir ou não computador, mas incluem outros fatores subjacentes como a capacidade cognitiva para extrair um nível mínimo do potencial da internet (MARQUES, 2014).

Assim, no contexto desta tese consideraremos esse fenômeno como sendo uma situação no qual uma pessoa é impedida de utilizar a Tecnologia da informação tanto pela insuficiência de meios de acesso quanto pela carência de conhecimento. Por conseguinte, sob essa ótica, essas desigualdades no uso das TIC's não estão somente baseadas em fatores econômicos, mas incluem fatores como as habilidades, formas de uso, autonomia, conhecimento técnico, letramento digital, etc.

Preliminarmente, observamos que o crescimento na quantidade de acessos à internet no Brasil tem aumentado exponencialmente. Por outro lado, Ragnedda e Ruiu (2017) entendem que o desenvolvimento da sociedade da informação fortaleceu a existência de barreiras que limitam ou dificultam o acesso e uso apropriado das tecnologias por certos grupos, conduzindo a novas expressões de exclusão no mercado de trabalho, nas instituições governamentais, nas atividades educativas, etc. Conseqüentemente, se essas desigualdades digitais não forem mitigadas poderão produzir e reforçar as desigualdades sociais. Assim, sob essa perspectiva, as concepções de estratificação social e digital estão estreitamente interligadas.

Sem embargo, as assimetrias no uso da tecnologia digital não podem ser esclarecidas apenas com base no “capital cultural” ou “capital de conhecimento acumulado” das pessoas. Outros elementos que compõem o entendimento da dinâmica de incremento cognitivo digital dos indivíduos estão associados à sua posição no estrato social, suas motivações e seus direcionamentos no uso da internet. (MARQUES, 2014)

Intuitivamente, depreende-se que a ausência de interesse em utilizar as tecnologias digitais gera um mecanismo de autoexclusão, tendo em vista que a sociedade está cada vez mais sendo guiada pela utilização dos meios eletrônicos para seu funcionamento.

Por outro lado, Bourdieu (2007) entende que motivação e estímulo são frequentemente materializados a partir de normas e valores culturais que a pessoa está inserida, constituindo-se por meio das práticas da vida cotidiana. Analogamente a esse contexto, Bourdieu (1984) havia concebido a ideia do *habitus* que se caracteriza como sendo o processo de reprodução cultural e sua capacidade de guiar os comportamentos

regulares que influenciam a vida social, interesses, gostos e a visão de mundo que acompanha os indivíduos.

Como resultado, o *habitus* retrata a expressão do capital cultural que domina as ações das pessoas em relação à edificação de seu mundo social e compõe, junto com as influências externas, o resultado das escolhas de cada pessoa. Em termos simplificados, a interação entre o ambiente interno e externo que as pessoas estão expostas concebe o *habitus* do indivíduo, que controla o interesse ou não em perfilhar a tecnologia nas práticas cotidianas.

A partir dessas ideias, aduz-se que a ausência de interesse no uso dessas tecnologias emergentes não é simplesmente resultado de “escolhas pessoais”, mas a materialização de outros fatores socioeconômicos e culturais vigente no sistema social, que influenciam diretamente as decisões dos sujeitos. Com efeito, esses contrastes são reproduzidos no ambiente digital influenciando na possibilidade das pessoas se ascenderem socialmente, já que em uma sociedade cada vez mais hiperconectada, com forte propensão ao uso da tecnologia para reduzir custos e operar de forma mais “eficiente” por meio da digitalização, tornou-se senso comum atribuir a esse movimento o papel de “solução mágica” para todos os problemas. À vista disso, a ausência de habilidades cognitivas e estímulos emocionais para se integrar a esse “novo mundo” fatalmente pode criar enormes desvantagens àqueles que não estão integrados nesse contexto tecnológico.

Os aportes de Robinson et al (2015) dão lastro a essas concepções e amplifica a discussão sob a perspectiva de que as pessoas que utilizam as tecnologias digitais de forma efetiva em seu campo social, transbordam esse “capital digital” para o campo profissional, impulsionando diferenciais competitivos cruciais no atual ambiente de trabalho. Ademais, esse engajamento tecnológico influencia aspectos consideráveis da qualidade de vida do indivíduo, acesso ao mercado de trabalho, lazer, aquisição de conhecimentos e, cada vez mais, cidadania.

Coadunando-se com essa perspectiva, Freitas (2004) observa que esse capital, denominado tecnológico-informacional, contribui para obtenção individual de reconhecimento e prestígio, constituindo um importante instrumento de obtenção de visibilidade profissional, com implicações sociais relevantes.

Como resultado, a possibilidade de acesso físico, cognitivo e emocional em relação ao ambiente digital se manifesta não apenas em desdobramentos na satisfação da pessoa, produzida pelo sentimento de inclusão e pertencimento ao contexto social, influenciado por normas e valores culturais. Esses elementos podem contribuir para o alcance do sucesso pessoal e profissional, já que essas condições se manifestam por meio de uma melhor integração do indivíduo enquanto profissional às demandas do mercado de trabalho.

Ainda sobre essa discussão, as principais concepções teóricas sobre a temática abordam as desigualdades digitais sobre duas perspectivas denominadas Normalização e Estratificação. Ragnedda e Ruiu (2017) destacam que no primeiro caso prepondera a ideia de que a assimetria de uso da tecnologia, representada pelas diferenças ao conhecimento e acesso a esses recursos, será gradativamente mitigada devido a crescente disponibilidade da tecnologia a menores custos, com padrões mais simples, conduzindo a uma “compensação” geral.

No segundo caso, essa corrente teórica defende que as desigualdades já existentes antes do desenvolvimento das TIC’s são reforçadas àquelas já persistem em um processo cumulativo. Conseqüentemente, as assimetrias de recursos sobrepõem e potencializam o “hiato digital” criado.

A partir das concepções de UNESCO (2017) e OCDE (2018), depreende-se que concepções intermediárias têm ganhado preponderância e apontam que, ao mesmo tempo em que as desigualdades de oportunidade podem ser acentuadas, as possibilidades de acesso à informação e conhecimento aumentaram consideravelmente, incluindo uma maior “democratização desse conhecimento”. Portanto, torna-se difícil ser categórico e apontar relações de causa e efeito frente à multiplicidade de possibilidades existentes.

Apoiando-se nessas ideias, de forma sintética, entende-se que as dimensões econômica, sociais e culturais e subjetivas são elementos que compõem a visão de mundo de cada pessoa e das instituições influenciando diretamente a percepção face às transformações que impactam a sociedade e, obviamente, seus subprodutos como a revolução das TIC’s. Argutamente, alguns autores, entre eles, Roberto et al (2015) apontam que, embora essas dimensões sejam essenciais devido a sua relação com a educação, a promoção da literacia digital vai além de incluir pessoas infoexcluídas, mas

construir um ambiente de aprendizado que se expande e inclui desde as crianças aos mais idosos.

Na lógica desses autores, existe outro componente de peso entre os elementos que materializam a exclusão digital: a variável idade. Nesse sentido, as gerações mais velhas são percebidas como tendo maiores dificuldades de aprendizagem e adaptação ao novo cenário tecnológico e, com isso, contribui para ampliar sensivelmente a base de pessoas sem literacia digital suficiente para “caminhar” nesse novo ambiente do século XXI, que se remodela constantemente.

Em última análise, o conjunto desses elementos aponta para um grande paradoxo em relação ao crescimento da digitalização no Brasil: o número de acessos à internet entre a população cresce, principalmente pela afluência por meios dos *smartphones*. Por outro lado, a base de representação de pessoas que não possuem habilidades suficientes para manipular as tecnologias que surgem constantemente também aumenta. Parte desse descompasso entre a maturidade tecnológica das pessoas e os novos “produtos sociais” advindos da tecnologia, muitas vezes, é associada à dificuldade dos idosos, que integram cada vez mais a base etária da população brasileira, a acompanhar e internalizar as novas dinâmicas sociais que são impostas.

Feita essas considerações, diante dos componentes apresentados, faz-se necessária uma reflexão em relação à forma de implementação das TIC's nas organizações públicas no Brasil, tendo em vista que, diversas vezes, as decisões são tomadas pela cúpula das entidades sem avaliar previamente a capacidade dos atores sociais envolvidos de entender e executar as soluções tecnológicas disponibilizadas. Como resultado, faz-se necessária a realização de ajustes na forma que são concebidas as políticas públicas que visam intensificar o processo de incorporação da tecnologia, que muitas vezes não consideraram a dimensão socioeconômica e cultural dos agentes que estão diretamente envolvidos.

Correlacionando com o objeto desta tese, verifica-se a importância da administração pública, ao planejar empreender novas tecnologias no ambiente institucional, avaliar estratégias de implementação e monitoramento, visando compreender adequadamente como esses “muros invisíveis” podem constranger os resultados almejados, impactando diretamente nos resultados das ações governamentais.

Neste ponto, a maneira pela qual o poder é exercido na gestão dos recursos sociais e econômicos do país, orientando o desenvolvimento e a capacidade de planejar e executar as políticas públicas, incluindo a adoção tecnológica estatal, está associada à ideia de governança, que trataremos no próximo capítulo.

### **2.1.5 Considerações finais do capítulo**

A partir das considerações teóricas presentes neste capítulo, verificou-se que o movimento denominado Nova Administração Pública, que teve como precursor o Reino Unido e adotou o discurso da “eficiência” como um de seus pilares centrais, exerceu forte impulso na instrumentalização das TIC’s como mecanismo de transformação do aparelho estatal, visando atender às novas necessidades da sociedade. Em linhas gerais, Paula (2003) explica que essa mobilização esteve associada à emergência da indústria do *management*, que salienta os “modismos” gerenciais e entende que as tecnologias gerenciais são primordiais para racionalizar as atividades administrativas.

Paralelamente aos movimentos políticos que mobilizaram a transformação nas atividades do Estado, o “centro gravitacional” do poder que até então estava diretamente relacionado ao Estado começou a ser trasladado para o cidadão, pagador de impostos e mantenedor da máquina pública. Assim, cada vez mais, a concepção de cidadania passou a demandar que o poder público incentivasse a participação popular nos processos de decisão da gestão pública. Para isso se efetivar, foram necessárias mudanças institucionais que fomentassem a transparência e o direito à informação.

Coadunando-se com essa perspectiva e visando mitigar as suas vulnerabilidades institucionais, o Brasil realizou diversas intervenções governamentais tais como o PDRAE; a Gespública; os planos de *e-Government*; a edição de diversos instrumentos normativos, entre eles a LAI; a adesão a Parceria do Governo Aberto, entre outros.

Em seguida, sucederam-se intensas transformações institucionais que vislumbrou o processo de digitalização dos serviços públicos como principal indutor para as transfigurações almejadas pelo poder público. Por outro lado, em que pese os benefícios associados a essa nova dinâmica social, mediada por aparatos tecnológicos, que podem

contribuir para ampliação do monitoramento e participação social nas decisões governamentais, ao mesmo tempo, ensejam barreiras para camadas da população denominadas infoexcluídas.

Por fim, com o propósito de melhorar a efetividade na relação do Estado com os atores sociais surgem um conjunto de “processos” denominado Governança pública – entendido como um modelo horizontal de relação entre atores públicos e privados na concepção de políticas públicas, que abordaremos na próxima subseção.

## **2.2 GOVERNANÇA DO GOVERNO DIGITAL**

O processo de concepção e implementação de iniciativas de digitalização do aparelho estatal e sua associação com os mecanismos de governança tem acolhido alianças concretas com o setor privado. Essa conduta de junção desses atores institucionais tem sido recebida como uma evolução para “oxigenação de ideias” no aparelho estatal brasileiro, ao tentar atender às reivindicações da Nova Administração Pública para atender ao cidadão contemporâneo (OCDE, 2018).

Neste diapasão, a aptidão das TIC’s para estreitar instituições e atores sociais tem sido colocada em evidência, a fim de potencializar as circunstâncias de gestão do próprio Estado. Essa capacidade de conceber canais de interação entre os diferentes agentes que outrora era inviável, favoreceram uma visão de que esses instrumentos tecnológicos são essenciais para a concepção política de gestão pública.

Inobstante as discussões prévias sobre as contribuições do governo eletrônico para as novas doutrinas administrativas e sua incumbência na modernização do aparelho estatal, contemporaneamente, esses mecanismos tecnológicos têm sido direcionados também como instrumento de ampliação da Governança Pública. Este termo, entendido como um modelo horizontal de relacionamento entre atores públicos e privados no processo de concepção e execução de políticas públicas, sugere maior engajamento social na gestão de políticas públicas

Assim, contextualizaremos essas ideias com o objeto desta tese, tendo em vista que, ostensivamente, os pressupostos das ações governamentais instrumentalizadas por TIC’s

são associados a expressão governança. Desse modo, neste capítulo, apresentaremos as acepções e contextos que impulsionaram o seu uso; sua perspectiva no ambiente digital; a origem do termo e sua imbricação com a teoria principal- agente e seu contexto na administração pública; e por fim, seu processo de institucionalização como desenvolvimento institucional.

### **2.2.1 Conceitos e contextos**

O desenvolvimento da Reforma e Modernização do Estado apresentados no capítulo precedente incrementou as discussões acerca da superação de algumas externalidades negativas que o paradigma burocrático havia apresentado. Com isso, apresentaram-se novos modelos de gestão das organizações do Estado, com foco no aprimoramento da performance administrativa e dos processos decisórios, que reiteradamente passaram a ser associados à governança.

Inicialmente, a gênese do vocábulo governança está relacionada ao momento em que as organizações passaram a não ser mais geridas pelos seus proprietários e foram concedidas a sua gestão a terceiros, a quem foram outorgados autoridade e poder para gerir recursos pertencentes àqueles (BRASIL, 2014b). Neste caso, há diversas situações em que ocorre uma divergência de interesses entre os proprietários e administradores. Estes, por disporem muitas vezes de maiores informações sobre a dinâmica de funcionamento da organização, podem, eventualmente, utilizar do desequilíbrio de informações para benefício próprio, desencadeando um potencial conflito de interesses. Destarte, para minorar essa assimetria informacional, surgiram as principais ideias relacionadas à governança das organizações.

Coadunando-se com essa perspectiva, IFAC (2013) assinala que a Governança está relacionada ao conjunto de estruturas administrativas, sociais, econômicas, legais, ambientais, entre outras, que são construídas para assegurar que os resultados pretendidos pelas partes interessadas sejam definidos e alcançados. Ou seja, a concepção de governança amplia-se de um conjunto de práticas administrativas para uma visão mais relacionada à dinâmica de interação entre as diferentes instituições que possam imprimir efetividade às práticas corporativas.

A linha argumentativa de IBGC (2009) entende Governança Corporativa como um sistema pelo qual as organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre todos os *stakeholders* (indivíduos e organizações impactados pelas ações dessa organização), também popularmente conhecido pelo termo partes interessadas. Sob esse prisma, as práticas administrativas organizacionais adquirem maior relevância do que a dinâmica de relacionamento das instituições subjacentes.

Por sua vez, Matias-Pereira (2010) traz o conceito de governança de maior relevância para esta tese direcionada para o setor público, descrevendo-a como um sistema que circunda os relacionamentos entre a sociedade, a alta administração, servidores, colaboradores, órgãos de controle e organizações interna e externa ao aparelho estatal. Essa sistemática envolve, além da forma como as organizações públicas são dirigidas; monitoradas; incentivadas, sua efetividade enquanto instituição em seu relacionamento com a sociedade, com seus pares estatais e com seus funcionários internos.

Sob o prisma do contexto das políticas públicas, Procopiuck (2013) enseja que a etiqueta “Governança” alude à pluralismo e participação social, na direção de que os diferentes atores sociais possuem o direito de influenciar a construção desses instrumentos, traduzindo-se em uma mudança para um Estado menos monopolista na concepção de soluções aos problemas sociais.

Assim, no contexto da gestão pública, a dinâmica desse processo envolve aspectos mais amplos, englobando como os interesses coletivos são articulados, os direitos e deveres são estabelecidos, e as diferenças entre os atores são mediadas. Nessa perspectiva, o número de *stakeholders* é ainda maior do que nas empresas, já que qualquer cidadão, empresa ou instituição pode ser considerado como “parte interessada”.

Tendo em vista o incremento das críticas ao modelo apresentado pela NPM abordado no capítulo anterior, alguns autores apresentaram uma revisão dos paradigmas propostos por esta doutrina, por outra visão entendida como o modelo da Governança Pública. Peci, Pieranti e Rodrigues (2008) apresentam uma visão detalhada de suas principais diferenças, conforme quadro a seguir.

**Quadro 8 - Nova Administração Pública x Governança Pública**

Conceito	Nova Gestão Pública – NPM	Governança Pública
Desenvolvimento de novos instrumentos para controle e accountability	Ignora ou reduz o papel dos políticos eleitos, recomendando a independência dos burocratas; accountability é uma questão pouco resolvida; o foco está na introdução dos mecanismos de mercado.	Enfatiza a capacidade de liderança dos políticos eleitos, responsáveis pelo desenvolvimento e gestão de redes público-privadas; accountability continua uma questão pouco resolvida; o foco está na participação de stakeholders, especialmente, no cliente-cidadão.
Redução da dicotomia público-privada	A dicotomia é considerada obsoleta, por causa da ineficiência do Estado. Solução proposta: importação de técnicas gerenciais do setor privado.	A dicotomia é considerada obsoleta, por causa da maior participação de outros atores. Solução proposta: o setor público deve assumir um papel de liderança na mobilização de redes público privadas
Ênfase no controle dos resultados ao invés do controle dos insumos	Foco nos resultados e crítica ao controle dos insumos. Mecanismos como contratos de gestão e acordos de resultados são incentivados.	Existe dificuldade em especificar os objetivos e, conseqüentemente, resultados das políticas públicas. Mecanismos como contratos de gestão ou acordos de resultados são incentivados.
Ênfase crescente na competição	A competição é estratégia central para o aumento da eficiência da gestão pública e para responder melhor ao cliente.	A competição não é vista como estratégia central; o foco está na mistura de recursos públicos e privados, com maior competição, onde for o caso.
Ênfase no papel articulador do Estado	O Estado deve ser capaz de cortar gastos, ao mesmo tempo em que responde às expectativas crescentes e diversificadas da clientela.	O Estado deve ser capaz de aumentar as coalizões com outros atores, definindo prioridades e objetivos. A comunicação entre os diversos atores é estimulada pela ação do Estado.
Desenho das estruturas organizacionais	Estruturas governamentais mínimas. Diferença entre formulação e execução de políticas, a partir da lógica agente-principal.	Estruturas interorganizacionais, acompanhadas por modificações na estrutura de pessoas, procedimentos, instrumentos de gestão, planejamento e orçamento e transparência.

Fonte: Peci, Pieranti e Rodrigues (2008)

Fundamentalmente, os autores sobreditos explicam que, mesmo que os instrumentos utilizados pela NPM estruturam os instrumentos para governança, existem diferenças conceituais relevantes entre os dois movimentos dos quais, em relação a esse

último, destacam-se: é um conceito essencialmente democrático; possui foco inter-organizacional; sustenta-se em bases ideológicas diferenciadas da NPM; não existe um modelo único.

Em linhas gerais, a origem do termo Governança remete à década de 30, nos Estados Unidos, com a criação do *US Securities and Exchange Commission*, que foi criado com a atribuição de preservar investidores, defender a justiça, a ordem e a eficiência dos mercados de capitais e, com isso, evitar abusos corporativos e facilitar a formação de capital (BRASIL, 2014b).

Ainda nesta lavra, La Porta (2000) complementa apontando que com o desenvolvimento do mercado de capitais, a partir da década de 90, o Banco da Inglaterra criou uma comissão para elaborar um modelo com as melhores práticas de governança corporativa resultando no notável *Cadbury report*.

Sequencialmente, foi publicado o *Internal Control – Integrated framework* pelo *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission – COSO*. Em realidade, este modelo ainda é uma referência utilizada pela maioria das instituições de controle no mundo, integrantes da Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores - INTOSAI.

Essa temática ganhou ainda maior relevância a partir dos últimos anos, conforme reforça Peters (2012), remetendo à crise de 2002 com o escândalo das demonstrações contábeis fraudulentas das empresas Enron e WorldCom nos EUA. A partir desse contexto, as autoridades americanas identificaram a urgência de melhorar os mecanismos de controle interno das organizações e, com isso, foi sancionada a lei *Sarbanes-Oxley*.

Contemporaneamente a esses acontecimentos, foi fundado na Europa a *European Corporate Governance Institute - EGCI*, a fim de assegurar uma fiscalização independente e contribuir para o aperfeiçoamento da governança.

Com efeito, no Brasil, entidades como o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC) - instituição sem fins-lucrativos que visa disseminar boas práticas de governança em organizações públicas e privadas – editou em seu último Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa os quatro princípios basilares de governança aplicáveis às instituições: equidade; responsabilidade objetiva; transparência; e prestação de contas.

Em relação a esses princípios, IBGC (2009) esclarece que:

- 1) O princípio da equidade contempla o tratamento justo e isonômico de todas as partes interessadas (*stakeholders*) considerando suas expectativas, direitos, interesses e deveres.
- 2) No que tange à responsabilidade objetiva, os agentes responsáveis pela governança devem cuidar da viabilidade econômico-financeira das organizações, reduzindo as externalidades negativas e potencializando as positivas, levando-se em conta o seu modelo de negócios.
- 3) O princípio da transparência consiste em colocar à disposição das partes interessadas as informações que sejam de seu interesse, não se limitando àquelas impostas por lei ou regulamentos.
- 4) A prestação de contas, corolário da transparência, indica que os indivíduos responsáveis pela governança devem prestar contas de sua atuação de modo exato, tempestivo e inequívoco, assumindo a consequência de seus atos e omissões, sempre atuando com zelo.

Em linhas gerais, IBGC (2009) sublinha que esses princípios são apresentados como base de sustentação da governança e permeiam, em maior ou menor grau todas as práticas do código. A rigor, sua adesão que pode ser aplicável tanto a empresas privadas, estatais e órgãos governamentais, sucede em uma maior confiança de todos os envolvidos com as organizações e em uma melhor efetividade organizacional.

Por sua vez, trazendo uma caracterização mais completa, Banco mundial (2007) elenca como princípios da boa governança: a legitimidade, a responsabilidade, a equidade, a eficiência, a probidade, a transparência; e accountability. A título explicativo, o quadro 9 a seguir detalha esses princípios:

**Quadro 9 - Princípios da governança**

Legitimidade	Princípio fundamental do Estado democrático de Direito que amplifica a incidência do controle para além do critério da legalidade.
Responsabilidade	Associa-se à ideia do zelo que os agentes envolvidos com a gestão precisam dispor para a sustentabilidade das organizações, agregando ideias de ordem social e ambiental

Equidade	Relaciona-se à isonomia nas condições para que todos possam exercer os seus direitos civis. Nessa perspectiva, inclui-se a liberdade de expressão, o acesso à informação, os aspectos políticos, sociais, entre outros.
Eficiência	Refere-se à execução das ações com qualidade e ao menor custo possível.
Probidade	Relaciona-se ao dever dos agentes públicos de exercer com zelo, economia e observância às regras ao utilizar, arrecadar, gerenciar e administrar bens e valores públicos
Transparência	Corresponde à possibilidade de acesso a todas as informações relacionadas às instituições públicas, compondo um dos requisitos para controle da sociedade civil.
Accountability	Remete-se à obrigação dos agentes e entidades públicas de assumirem responsabilidades de ordem fiscal, gerencial e programática que lhe foram conferidas, prestando contas de sua atuação.

Fonte: elaboração própria, baseado em banco mundial (2007)

Resumidamente, Banco Mundial (2007) sugere que para a governança pública ser efetiva demanda a presença de um Estado de direito; de uma burocracia integrada com os princípios éticos; de uma sociedade civil participativa; de políticas públicas organizadas de maneira aberta, transparente e previsível; e de um corpo executivo que se responsabilize por suas ações.

Sinteticamente, para promover o aperfeiçoamento dos mecanismos de Governança na esfera pública, alguns pontos foram considerados essenciais para convergência aos princípios da boa governança na visão de Banco Mundial (2007) e Matias-Pereira (2010)), destacando-se: assegurar o comportamento ético, transparente, responsável e comprometido das lideranças; garantir a adesão das organizações às regulamentações, normas e padrões; promover o comprometimento com a transparência e a efetividade das comunicações; estabelecer mecanismos de controle interno nas instituições; equilibrar interesses e incluir os cidadãos nas decisões; implementar um sistema efetivo de gestão de riscos; prover aos cidadãos dados e informações de qualidade; e especificar visivelmente os processos, atribuições, responsabilidades e limites de poder e de autoridade.

Por fim, apresenta-se as seguintes perspectivas de análise da governança (BRASIL, 2014b):

- 1) Sociedade e Estado - Sob análise do prisma Sociedade e Estado, são estabelecidos as regras e os princípios que guiam a atuação dos agentes públicos e privados, regidos pela Carta Magna, e determina as condições estruturais de administração e controle do Estado. Seu direcionamento está relacionado com o desenvolvimento nacional, nos encadeamentos econômico-sociais e nas estruturas que garantam a governabilidade. Ou seja, ela pode ser observada como a forma que o poder é exercido na gestão dos recursos econômicos e sociais de um país.
- 2) Entes Federativos, Esferas de Poder e Políticas Públicas - Nessa perspectiva, a análise converge para as políticas públicas e as relações entre as estruturas e setores, incluindo as distintas esferas de poder, entes federativos e representantes da sociedade civil. O cerne dessa concepção consiste em formular e implementar as políticas públicas de forma efetiva, nas redes transorganizacionais que exorbitam as barreiras funcionais de uma organização e na capacidade de estruturação dos envolvidos.
- 3) Órgãos e entidades - essa linha constitui a governança no setor público voltada para a gestão das organizações, concentrando esforços no aprimoramento dos resultados oferecidos aos cidadãos e usuários dos serviços. Assim, propõe-se a assegurar que cada órgão e entidade exerça a sua função com efetividade, guiando suas atividades para a entrega de resultados com maior satisfação do usuário final.
- 4) Atividades intraorganizacionais – estão relacionadas com a forma que os recursos organizacionais são dirigidos, controlados e avaliados. Em sua essência, essa perspectiva visa reduzir os riscos, potencializar os resultados e agregar valor aos órgãos e entidades.

Em síntese, entende-se que sob a perspectiva Sociedade e Estado as normas e princípios que orientam as atividades dos funcionários públicos e privados, guiados pela carta constitucional, formam as premissas estruturais de administração e controle do Estado. Na concepção entes federativos, esferas de poder e políticas públicas, atenta-se para a materialização das políticas públicas e suas relações entre esferas de poder e estruturas diferentes, alcançando os representantes da sociedade civil organizada. Sob o ponto de vista dos órgãos e entidades, o foco maior direciona-se para o cumprimento das funções dos órgãos e entidades. E finalmente, sob o prisma das atividades

intraorganizacionais, são elaborados esforços para aprimorar resultados, mitigar riscos e acrescentar valor aos órgãos e entidades.

Sem visar exaurir todas as concepções sobre esse tema, observa-se a perspectiva de Santos (1996), expondo a ideia de capacidade organizativa que, segundo a autora, sobrepõe à concepção de governança por abarcar não apenas aspectos de gestão do Estado, mas também o aspecto político, conforme trecho a seguir:

Dentro deste espírito, a discussão mais recente do conceito de *governance* ultrapassa o marco operacional para incorporar questões relativas a padrões de articulação e cooperação entre atores sociais e políticos e arranjos institucionais que coordenam e regulam transações dentro e pelas fronteiras do sistema econômico. Incluem-se aí, não apenas os mecanismos tradicionais de agregação e articulação de interesses, tais como partidos políticos e grupos de pressão, como também redes sociais informais (de fornecedores, famílias, gerentes), hierarquias e associações de diversos tipos. (SANTOS, 1996, p. 9)

Na mesma linha, faz-se necessário destacar que o Estado possui peculiaridades próprias que o diferenciam de empresas privadas, incluindo a acepção do termo governança. Enquanto nas organizações privadas a significação da expressão está associada ao relacionamento entre os acionistas, gestores e conselho de administração; no setor público o vocábulo está mais correlacionado à habilidade e capacidade do poder público em conceber e executar as suas políticas públicas.

Contemporaneamente, as instituições públicas federais, a fim de viabilizar a incorporação dessas práticas de governança em âmbito nacional, em um país que possui dimensões continentais como o Brasil, centraliza esforços no fortalecimento de plataformas tecnológicas, por meio da internet, visando a prestação de serviços públicos, acesso à informação e participação social (BRASIL, 2018a). Sob essa ótica, esse programa visa, além de entregar serviços públicos mais eficientes, facilitar o acompanhamento e participação dos diversos atores sociais, buscando atender os princípios de equidade, transparência e prestação de contas, que formam as bases estruturais da governança (IBGC, 2009).

Nessa esteira, Fountain (2001) sustenta que a conexão entre os agentes institucionais, em parceria com os demais atores sociais que formam a base da governança pública, sofreu profundas alterações com o advento da internet. Nessa perspectiva, esse fenômeno tem causado intenso impacto na forma que as redes interorganizacionais (*policy networks*) - entendida como transações, fluxos e alianças entre organizações públicas - passaram a funcionar, com reflexos na disposição do Estado e sua forma de

contemplar políticas públicas. Tendo em vista a profundidade e amplitude desse fenômeno para a presente tese, abordaremos a seguir as principais vertentes que sustentam esse modelo.

### **2.2.2 Governança no contexto da transformação digital**

De forma simplificada, a Governança digital no setor público tem sido definida como a utilização das TIC's a fim de aprimorar o acesso à informação e a prestação de serviços, mobilizando a participação social no processo de tomada de decisão a fim de tornar o governo mais transparente, responsável e efetivo (SAMPAIO, 2014; BRASIL, 2018a).

Por outro lado, OCDE (2016) esclarece que governança digital não se restringe a disponibilizar a tecnologia, prestar serviços públicos por meios digitais ou executar estratégia de negócios de caráter digital. Ela propõe-se a criar benefícios para a sociedade visando à abertura à participação dos demais atores da sociedade transformando os serviços de governo eletrônico em mecanismos políticos e sistêmicos de governança.

Sob essa ótica, a governança digital, ou e-governança, está associada ao uso da internet como plataforma de aprimoramento da capacidade do Estado de prestar serviços de melhor qualidade envolvendo o cidadão no processo de decisões. Segundo Nações Unidas (2002, p. 54):

E-Governança é o uso pelo setor público das TIC's para entregar a todos os cidadãos serviços aprimorados, informações confiáveis e maior conhecimento para facilitar o acesso a esses usuários em um processo de participação efetiva. É um inequívoco compromisso dos tomadores de decisão para fortalecer a parceria entre o cidadão e o setor público. (Tradução nossa)

Nessa acepção, o uso das TIC's para a governança digital na gestão pública constitui a base de sustentação para que o próprio Estado possa aprimorar sua capacidade de concepção, direcionamento e execução de suas políticas públicas. Neste diapasão, Parra Filho e Martins (2017) destacam que o poder executivo federal brasileiro, mediante a Estratégia de Governança Digital (EGD), busca superar a ideia de informatização de serviços para uma visão da qual o cidadão altera sua participação de polo passivo e passa a ser partícipe da gestão das políticas públicas.

Neste contexto, a ideia de governo eletrônico foi convergindo para governança digital estendendo, para tanto, a entrega de serviços públicos por meio de canais digitais – redes sociais, portais, e-mails, etc – quanto o relacionamento em via dupla – ente Estado e Sociedade – por meios desses dispositivos (SAMPAIO, 2014; VAZ, 2017). Esse relacionamento constitui os fundamentos da expressão Governo aberto, que se materializa com o envolvimento e cooperação dos diversos atores sociais nas políticas públicas e na prestação de contas de forma transparente (SANCHEZ, 2017).

A despeito disso, Possamai (2014) elenca que apesar da maioria da aplicação das TIC's serem constituídas dentro do escopo de práticas tradicionais de uso da tecnologia para participação, controle social e transparência, muitas vezes elas se encontram subordinadas ao modo “*broadcasting*” de governança eletrônica, da qual predomina o uso de recursos tecnológicos em mão única.

Por conseguinte, para superar esse modo “*broadcasting*” do monopólio do Estado sobre essas atividades, a governança digital sugere iniciativas que ensejam a participação da sociedade, por meio da disponibilização dos dados governamentais em formato aberto, a equidade no acesso, a prestação de contas e a responsabilização dos envolvidos que não atuem em conformidade deliberadamente.

Em realidade, embora existam diversas iniciativas para o aprimoramento dos serviços de governo eletrônico, por se tratar de um campo emergente, ainda não há um consenso na literatura em como se normatizar a Governança digital, incluindo seus princípios, metodologia, plataformas, processos e tecnologia (TORRES E PIMENTA; SAMPAIO; WAGNER E CANABARRO, 2014). Não à toa, OCDE (2016) descreve essa governança como um campo em desenvolvimento que dispõe a integrar as diversas áreas do conhecimento por meio do envolvimento e o uso das TIC's, compreendendo suas plataformas, processos, métodos e tecnologias, a fim de aproximar as atividades Estatais e os atores sociais.

Em uma perspectiva com viés mais técnico, Wagner e Canabarro (2014) estabelecem que os principais desafios intrínsecos à governança digital está associado ao endereçamento dos instrumentos computacionais terminais e nucleares que compõem a rede às funções de envio, roteamento e comutação dos dados de uma ponta a outra, levando se em conta as constantes transformações jurisdicionais, padrões técnicos, regimes regulatórios e os desafios associados à execução. Nesse caso, além do aspecto da

infraestrutura, a regulação sobre o assunto também adquire relevância, tendo em vista os a regulação hodierna, como a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD); a Política Nacional de Segurança da Informação, etc.

A propósito, a fim de conceber mecanismos de mensuração dessa vertente da governança, a ONU apresentou o relatório contendo a capacidade de entrega de serviços digitais – o levantamento do *e-government* (ONU, 2012). A partir dessas análises, apresentou-se um índice, cuja ideia central é aferir o preparo e a capacidade da gestão pública usar TIC's no provimento de serviços públicos (*e-government index* – EGDI). Este índice é subdividido em três outros índices: índice de serviços online, índice de telecomunicações e índice de capital humano.

A rigor, essas métricas procuram retratar a avaliação de questões como a governança digital, o acesso a serviços, a possibilidade de interação com a administração, a capacidade da população em usar a tecnologia, a infraestrutura disponível para provimento desses serviços, entre outros (TORRES; PIMENTA, 2014).

Por outro lado, paradoxalmente, é difícil estabelecer relações por meio desse estudo se de fato ocorreu um aprimoramento da governança pública simplesmente em decorrência de maior investimento em tecnologia, embora seja uma das premissas adotadas na literatura sobre o assunto.

Não obstante tais considerações, há fatores que podem ser considerados decisivos para estabelecer o nível de desenvolvimento da economia digital alcançada por alguns países, convergentes com os aportes sobre governança pública digital, apresentada por Cepik e Canabarro (2010). São eles: acesso universal a internet; educação para a tecnologia; serviços úteis em formato digital; coordenação supranacional das atividades do governo; responsividade dos serviços; participação; infraestrutura confiável; políticas inclusivas; políticas de inovação; políticas de produção, registro e compartilhamento de propriedade intelectual; segurança cibernética; métodos e indicadores de desempenho adequados para avaliar os serviços; protocolos de serviços padronizados e conhecidos, etc.

Procurando superar as deficiências de análise desse modelo com base estritamente nessas métricas, Torres e Pimenta (2014) salientam que embora se efetive uma melhoria

organizacional verificada na utilização de um sistema administrativo como um ERP<sup>14</sup>, todos esses mecanismos de governança são materializados por pessoas que, algumas vezes são dotadas de interesses próprios nem sempre convergentes com os interesses institucionais, surgindo, assim, a ideia da relação principal – agente no setor público, que dada a sua importância na literatura sobre o assunto, abordaremos no tópico que se segue.

### 2.2.3 O dilema da agência

Esta seção pretende indicar o contexto de aplicação da teoria da agência, ou teoria principal-agente, no aparelho estatal e sua relação com a governança pública. Esse conceito apresenta-se oportuno no contexto desta tese tendo em vista que, entre os pilares centrais da Estratégia de Governança Digital, apresenta-se o acesso à informação e a participação social, instrumentalizada no caso das instancias administrativas por meio do SEI. Nessa esteira, essa teoria versa sobre os problemas que podem surgir em situações de informação assimétrica e incompleta, quando um principal contrata um agente para prosseguir com os interesses daquele e surge, a partir dessa relação, problemas inerentes à delegação de autoridade (BRASIL, 2014b). Logo, no contexto de informação assimétrica e incompleta, os pressupostos da governança não vislumbram efetividade.

Nesse contexto, analogicamente, na conexão entre a governança e a teoria da agência, Przeworski (2003) explica que quando se refere ao conceito do primeiro, inevitavelmente, apresenta-se a figura de dois atores: principal e agente. No contexto governamental, o povo é o principal e os administradores públicos são os agentes. Assim, a sociedade (que representa o povo) é o principal que dispõe do poder social, que pode exercê-lo de forma conjunta e ordenada, por meio de mecanismos criados para representá-la. Por seu turno, os agentes são os administradores públicos, que foi delegado autoridade para gerenciar os ativos e os recursos públicos.

Em um contexto institucional amplo, Jensen e Meckling (1976) associam a relação de agência como um contrato em que de um lado (o agente) é encarregado de efetivar

---

<sup>14</sup> A sigla ERP significa “Enterprise Resource Planning”, ou sistema de gestão integrado. Essa tecnologia visa auxiliar a gestão da organização a melhorar os processos internos e integrar as atividades de diferentes setores, como finanças, estoque e recursos humanos, etc.

determinada atividade em nome do outro, o principal, envolvendo a delegação de autoridade para a tomada de decisão pelo agente. A propósito, o contrato é uma metáfora ilustrativa da relação de agência, que pode se consolidar por meio de um acordo entre as partes explícito ou implícito. O referido mecanismo pode ser entendido como um complexo de normas formais e informais que normatizam a conduta das partes interessadas, das quais se comprometem a atuar em troca de benefícios mútuos.

Por seu turno, Przeworski (2003) traz à baila a ideia que na abordagem da teoria da agência existem situações indesejáveis que se repetem, tais como: o agente possui diversas condutas prováveis e muitas delas não implicam em benefício ao principal; as práticas adotadas pelo agente são dificilmente monitoradas pelo principal; as intervenções realizadas pelo agente levam a uma redução dos recursos financeiros disponíveis pela organização. A partir desses contextos, surge a necessidade de dispor de um modelo de monitoramento e incentivos que possa contribuir para que os agentes adotem uma atuação em convergência com o principal.

Nessa lógica, Oliveira e Fontes (2017) explica que para que o principal consiga se proteger de atitudes que possam desfavorecer a performance da organização, faz-se necessário os custos de agência (*agency costs*) com o monitoramento por parte do principal, que constitui desembolsos para fiscalizar a atuação do agente. Estes custos se traduzem em auditorias interna e externas, sistema de informações, conselho de administração, fiscal, etc.

Outro ponto levantado nessa relação entre o agente e o principal refere-se ao problema do conflito de interesses, que possui uma direta interconexão com a assimetria de informações, e é entendida como a situação gerada pelo confronto entre interesses da organização e de algum profissional integrante dela (SHCHILLEMANS, 2013). Essa circunstância ocorre, principalmente, em uma relação em que uma das partes detém mais informações do que a outra. Como consequência, verifica-se nesses casos uma falta de sintonia entre os interesses do principal e aqueles que possuem o controle efetivo das práticas necessárias ao cumprimento das orientações.

Em linhas gerais, Laffont e Maltimort (2002) explicam que algumas atividades que o principal entende ser irrelevantes, ou não dispõe de conhecimentos suficientes para fazer uma apreciação crítica, são delegadas ao agente. Esta conjuntura propicia o incremento da autoridade real desses agentes, que desencadeia em um obstáculo ao

acompanhamento de suas responsabilidades e um incremento em custos derivados da perda de controle por decisões tomadas por terceiros.

Com efeito, Przeworski (2003) explica que os problemas da assimetria de informação possuem duas classificações: seleção adversa (*adverse selection*) e risco moral (*moral hazard*). Simplificadamente, quando esses cenários de desigualdade de informações se materializam *ex ante* – antes do acontecimento do fato – é denominado Seleção adversa ou Seleção oculta; e quando acontecem durante ou *ex post* – após a realização da ocorrência – ele é conhecido como risco moral.

No primeiro caso, por não haver um mecanismo bem definido de contrapartidas entre as duas partes, ou seja, um problema estrutural da forma de contratação do agente, este pode tomar decisões que sejam diametralmente opostas aos interesses do principal. Na segunda situação, o agente utiliza-se de lacunas situacionais para se beneficiar, em detrimento do principal. Em outros termos, a falha neste caso foi circunstancial.

Ainda nesta lavra, Araújo e Sanchez (2005) enriquecem esse debate observando que na seleção adversa o agente utiliza as informações de que possui para tomada de decisões, contudo o principal não pode averiguar se as ações do agente vão ao encontro de seus interesses, até porque na prática a informação completa é raramente disponível.

Por outro lado, nos casos de risco moral, pode ser entendido como a chance de apropriação do agente, que detém a informação, agir em proveito próprio, impondo perdas ao principal. Neste caso, conforme aumentam a autonomia; a extensão da informação e o conhecimento técnico do agente na execução do trabalho, maiores são as possibilidades de acontecer o risco moral, ensejando uma situação em que os resultados dependam cada vez mais da conduta dos agentes.

Nessa esteira, um dos impasses nos conflitos de agência é determinar mecanismos de incentivos que induzam o comportamento do agente em consonância com os interesses do principal, minorando a assimetria de informações (CRUZ, 2018). Estes instrumentos podem incluir tantos estímulos positivos (recompensas) quanto negativos (punição).

Alguns pontos presentes na argumentação de Peters (2002), Przeworski (2003) e Matias-Pereira (2010) para minorar os efeitos da informação assimétrica no contexto da relação principal-agente, podem ser consubstanciados em alguns princípios considerados fundamentais e se relacionam diretamente com a governança. São eles:

- 1) Transparência (*Disclosure*) – corresponde ao processo de permanente apresentação pelo agente que sua administração está alinhada com as diretrizes estratégicas previamente determinadas pelo principal. Esse sistema não se resume à “obrigação de informar”, mas sobretudo o cultivo do “desejo de informar”.
- 2) Equidade (*Fairness*) – remete ao tratamento probo e isonômico a todas as partes interessadas, inadmitindo, sob qualquer hipótese, ações ou políticas discriminatórias.
- 3) Prestação de contas (*Accountability*) – refere-se à prestação de contas constante pelos gestores da governança de suas atividades ao principal, e sua responsabilidade pelos atos praticados no exercício de seu mandato.
- 4) Responsabilidade (*responsability*) – consiste no estabelecimento de uma política de responsabilidade que assegure a máxima sustentabilidade dos negócios, integrando aspectos de ordem, social, ética, ambiental em todos os aspectos da organização.
- 5) Conformidade (*compliance*) – em termos simplificados, trata-se de agir conforme a lei e as normas pertinentes determinam.

Um aspecto digno de nota é que, em termos gerais, os princípios elencados para reduzir os efeitos da relação principal-agente estão diretamente relacionados com os pilares da governança elencados por Banco Mundial (2007), IBGC (2009) e Brasil (2014b). Esses elementos evidenciam a interconexão existente entre a instituição de mecanismos de governança e a minimização dos custos de agência.

Direcionando a ótica de análise do conflito de agência para a administração pública, a Constituição Federal de 1988 consignou em seus princípios fundamentais que “todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. Ou seja, o povo é o proprietário de todos os ativos e recursos públicos. Por conseguinte, o principal (o povo) relaciona-se com seus agentes (os administradores públicos) a fim de atender os interesses próprios e da coletividade.

À primeira vista, Assis et. al (2011) considera que uma particularidade do setor público é que os agentes (servidores públicos) trabalham para uma variedade de principais (cidadãos, lideranças políticas, altas lideranças da burocracia, gerência intermediária). Dessa forma, criar incentivos apropriados para desestimular práticas contrárias aos

interesses do principal é mais complexo do que na iniciativa privada, já que esses “subprincipais” podem estar interessados em apenas alguns aspectos dos resultados e, podem haver situações em que os interesses desses múltiplos “subprincipais” não estão convergentes entre si.

Essas multiplicidades de perspectivas e fatores, ora apresentados, influenciam, direta ou indiretamente, a complexidade da concepção de governança estatal que compõe o Estado brasileiro. Para fazer frente a esse desafio, Machado-da-Silva et al (2003) explica que as normas e os arranjos institucionais são relevantes, na medida que estabelecem para as organizações a fronteira entre o que é considerado legítimo ou não, constringendo o comportamento dos atores sociais.

Esses argumentos em relação às normas e os arranjos institucional apresentam-se pertinentes no contexto da concepção e institucionalização de políticas públicas, notadamente aquelas que se propõem a equilibrar as relações associadas ao fluxo de informações entre os cidadãos e a administração pública. Isso porque os agentes (que atuam internamente) passam a atuar compulsoriamente a favor do principal (o cidadão, dono da *res pública*).

Por associação ao contexto desta tese, uma adequada arquitetura institucional que promova mecanismos normativos suficientemente claros e apresente uma estrutura institucional adequada contribui com a concepção da compulsoriedade do compartilhamento de informações públicas geradas nas instancias administrativas com o cidadão<sup>15</sup>. Por derivação, este passa a dispor de um instrumento adicional para o controle social. Por outro lado, para o sucesso dessa “missão” faz-se necessário a construção de mecanismos institucionais coerentes, em um ciclo que envolve a governança pública e, hodiernamente, tem sido instrumentalizada por meio das TIC’s. Contudo, para compreender como esses mecanismos institucionais, normativos, reguladores e culturais se mobilizam na implementação de políticas públicas abordamos a teoria Institucional, que trataremos a seguir.

---

<sup>15</sup> Ressalvados os casos de sigilo resguardados pelo ordenamento jurídico

#### 2.2.4 Teoria Institucional

A fim de compreender como os diversos atores sociais se inter-relacionam com a instrumentalização por meio das TIC's no processo de governança denominada "governança digital", utilizaremos a teoria Institucional para analisar a Estratégia de Governança Digital do governo federal. Segundo Scott (1994), essa abordagem apresenta-se apropriada quando se pretende analisar os aspectos sociais, psicológicos e políticos no exame de fenômenos sociais e organizacionais. Como resultado, utilizaremos essa perspectiva visando entender a dinâmica institucional mais ampla dessa política pública na administração pública; o delineamento legal e institucional; a função dos diversos atores sociais no processo de introdução e execução da política, especificadamente, no INPI.

Na sua origem, observa-se que o termo institucionalização deriva da palavra instituição, na qual Denis (2010) entende que representa tanto nas ciências políticas, na sociologia ou na gestão pública, algo contínuo nos arranjos sociais. Sob esse ponto de vista, as instituições são arranjos sociais que se apoiam em normas e adquirem o caráter perene, cujo objetivo principal é a legitimidade. (SCOTT, 2001).

Por outro lado, Meyer et al (1994) entendem que os termos instituição e institucionalização possuem significados imprecisos e variáveis nas discussões sociológicas modernas. Tolbert e Zucker (1997) trazem argumento similar ao asseverar que não há consenso na definição dos conceitos-chaves sobre essa temática.

Entretanto, observa-se que apesar de Meyer et al (1994) conceberem a ideia da ausência de consenso, distinguem os termos associando as Instituições às regras culturais que oferecem valor e significado coletivo às atividades e entidades, integrando-as com um regramento mais amplo; no caso da Institucionalização, é compreendida como o processo de estabelecer um padrão de atividades de modo normativo e cognitivo e reconhecidos como legítimos.

Por outro lado, Tolbert e Zucker (1997) compreendem a institucionalização como um agrupamento de processos sequenciais categorizados como: 1) Habitualização – envolve a concepção de novos arranjos estruturais como solução para problemas organizacionais específicos, além da formalização desses arranjos em normas de uma

organização ou grupo de organizações que apresentem problemas semelhantes; 2) A objetificação – que está associada ao desenrolar de certo consenso social entre os tomadores de decisão da organização sobre o valor da estrutura e seu incremento na aceitação pelas organizações baseado nesse consenso; 3) A sedimentação – entendida como um processo que se orienta pela permanência histórica da estrutura e, notadamente, em sua conservação pelas várias gerações dos membros organizacionais.

Visando jogar luz sobre essa temática, Scott (1994) apresenta a definição de instituições como um modelo de camadas compostas por sistemas de padrões e significados associados ao comportamento que integra elementos simbólicos, normativos e representativos que são compelidos por processos reguladores. Nessa acepção, as instituições são compostas por três pilares centrais que compõem as camadas mencionadas: 1) cultural-cognitivo; 2) normativo; 3) regulador. Assim, sinteticamente, o modelo proposto pelo autor entende as Instituições como sistemas comportamentais e simbólicos que possuem regras representativas, normativas e constitutivas, em conjunto com os mecanismos reguladores, que estabelecem um significado comum e propiciam diferentes rotinas de ação.

Ainda na perspectiva desse autor, as instituições, independentemente da perspectiva adotada (reguladoras, cognitivas ou normativa), estão embutidas em suportes culturais, rotinas e estruturas sociais. Em relação a isso, Giddens (1984) apresenta a distinção entre suporte e estrutura. Enquanto esta representa o aspecto mais institucionalizado ou persistente do comportamento social, aquela enfatiza a relação entre estrutura e ação em todo comportamento social. Sinteticamente, as estruturas são resultantes de produtos sociais fruto de ações passadas, além do contexto no qual a ação ocorre. Por outro lado, a ação atua para reproduzir ou alterar a estrutura.

Fazendo uma análise sob o prisma histórico, Carvalho e Vieira (2003) entendem que a teoria Institucional teve sua fase embrionária a partir de pesquisas desenvolvidas por Peter Selznick na década de 1950, por apresentar as bases de um modelo institucional, visando interpretar as organizações como uma ação estrutural da ação racional, e que são sujeitas às pressões do ambiente social. Nesse raciocínio, eles entendem que, a partir da década de 1960, essa abordagem teórica sofreu considerável influência da perspectiva sociológica do conhecimento denominada construtivismo social, cujo marco central foram os trabalhos apresentados por Berger e Luckman.

Primordialmente, Berger e Luckman (1966) entendem que por meio da forma diária pela qual o indivíduo assimila a sociedade e entende o ambiente humano, constrói seu mundo social e, dessa forma, constitui os sentidos subjetivos associados à sua experiência vivida. Em síntese, esse conceito está associado à forma que os hábitos se tornam instituições e sua aceitação enquanto realidade. Nesta tese foram delineadas concepções sobre: a) Externalização – sentimentos, pensamentos e ideias que se materializam; b) Objetificação ou reificação – a conversão de pensamentos pela linguagem e comportamento dentro de parâmetros sociais, com sua subsequente institucionalização em normas e hábitos; c) Internalização – com os parâmetros sociais a pessoa cria consciência e interpreta a realidade e exterioriza suas ideias com base nesses padrões; d) Habitualização – atos reiterados que um padrão aceito por outros que vierem; e) Institucionalização – o processo de introduzir uma convenção ou norma na sociedade; f) Realidade – um atributo inerente ao fenômeno que entendemos como qualidade, independentemente de nossa vontade; g) Conhecimento – convicção que os fenômenos retratam a realidade e possuem atributos específicos.

A linha argumentativa de Lapassade (1989), que se associa aos achados de Berger e Luckman (1966) sobre esse tema, propõe que a definição de instituição supera a ideia de organizações e hierarquias e transborda para as relações sociais. Sua análise institucional apoia-se em recriar e repensar uma realidade social instituída, incluindo o processo de institucionalização em que os sentidos, forças de coesão, redes formais e informais de comunicação e ações ainda estão em movimento e constituição. Nesse caso, o instituído retrata a materialização do objeto e, muitas vezes, se confunde com a própria instituição. Ademais, sua definição de organizações e instituições elenca que, enquanto estas representam o nível da lei ou da constituição que orienta todo o tecido social e se apresentam acima dos regimentos organizacionais, aquelas consistem em um ponto da realidade social em que as relações são controladas por estatutos e se sucedem no interior de espaços físicos determinados.

Na mesma linha, Machado-da-Silva et al (2003) expõe uma contextualização ao modelo brasileiro denominado “modelo de criação e difusão institucional”, cujo aspecto central salienta o caráter regulador no contexto nacional, considerando o formalismo que opera no país. A propósito, salienta-se que os referidos autores defendem formalismo como um desacordo entre as normas editadas legalmente e as ações concretas implementadas na sua execução. Ademais, eles entendem que esse formalismo está

relacionado aos três pilares institucionais apontados por Scott (2004), que legitimaria no contexto nacional “o mecanismo institucional coercitivo como instrumento de manutenção da ordem e, paradoxalmente, de transformação social” (MACHADO-DASILVA ET AL., p.191).

Em uma perspectiva teórica mais contemporânea nas discussões acerca do institucionalismo apresentam-se as concepções do neo-institucionalismo, que constitui uma abordagem mais ampla na análise das instituições, evidenciando os efeitos restritivos e habilitadores de regras formais e informais sobre o comportamento de indivíduos e grupos. O principal contraponto ao “velho institucionalismo” reside na ideia de que este centrava sua análise somente nas instituições políticas, desconsiderando os indivíduos.

A linha argumentativa de DiMaggio e Powell (1991) sublinha que o neo-institucionalismo procura esclarecer as funções desempenhadas pelas instituições na determinação dos resultados organizacionais, sociais e políticos. O argumento central é que as instituições funcionam como “regras do jogo” da sociedade e concebem um grupamento de incentivos, positivos ou negativos, para a execução de trocas políticas, econômicas e sociais. Com isso, ao estabelecer essas regras, as instituições assentam a disposição política que oferece mecanismos para a estabilidade em um contexto social.

Nessa acepção, Machado-da-Silva et al (2010) explica que a visão mais hodierna do Institucionalismo teve suas vertentes desdobradas em institucionalismo da escolha racional; institucionalismo histórico; institucionalismo sociológico (MACHADO-DASILVA et al, 2010).

No primeiro caso, Hall e Taylor (2003, p.213) ponderam que a análise das instituições se direciona para a ótica dos interesses dos atores, incluindo em sua finalidade principal o provimento de benefícios coletivos ou seletivos. Ademais, eles desenvolveram “uma concepção mais precisa das relações entre as instituições e o comportamento”, dando importância ao papel da estratégia na determinação das situações políticas.

Coadunando-se com essa perspectiva, Scott (2001) entende que essa vertente da escolha racional enxerga as instituições como um agrupado de regras e mecanismos de governança, concebidos por agentes que ensejam a proteção de seus interesses. Nessa perspectiva, o cerne da escolha racional centraliza-se no processo de decisão política,

particularmente no modo que as instituições exercem interferência no resultado das políticas.

Por outro lado, no institucionalismo histórico, a abordagem direciona-se para evolução histórica, com ênfase nas instituições políticas oficiais, relacionando-as às regras, organizações e convenções editadas pelas organizações formais e influenciadas pela preferência dos atores, com base em seus interesses.

Ademais, Laia (2009) explica que os teóricos desse modelo sustentam a visão causal desencadeada pela dependência de caminho (*path dependence*), argumentando que as normas são concebidas por meio de processo político e anunciam que os agentes são estreitamente levados por escolhas anteriores. Assim, no contexto das políticas de digitalização dos serviços públicos, traduz-se na vinculação sobre essa política na esfera pública aos resultados e na trajetória de escolhas passadas, dificultando modificações acentuadas devido à dependência de caminho.

Sinteticamente, as políticas perfilhadas em momento progresso impulsionam as forças sociais na concepção de arranjos institucionais, que passam a distribuir desigualmente a autoridade, formando grupos de poder com ingresso privilegiado ao processo de decisão e, com isso, influenciarão nas decisões subsequentes.

Por fim, no Institucionalismo sociológico, enfoca os aspectos culturais e cognitivos, destacando o papel das instituições como instrumentos de cooperação social, em que são formados vínculos de confiança entre os atores. Essa perspectiva, muitas vezes associada ao “determinismo cultural”, busca entender a engrenagem das instituições, principalmente, a partir de variáveis socioculturais.

Ao fim, Scott (2001) explica que essa corrente trata as instituições como estruturas sociais que propicia aos atores e às organizações orientação e comandos, ao tempo em que controlam e compelem a uma abordagem comportamental. Nesse sentido, as instituições estabelecem padrões sociais que se reiteram, subsistindo por meio de um conjunto de processos sociais, adicionando elementos culturais.

Em linhas gerais, Reed (1998) esclarece que a literatura apoiada no neo-institucionalismo destaca a relevância das questões associadas à distribuição institucionalizada de forças econômicas, políticas e culturais da sociedade, com enfoque na perspectiva histórica, contextual e estrutural das organizações.

Convergingo essas abordagens com os tópicos centrais desta tese, Carvalho e Vieira (2003) destacam que a institucionalização está intimamente ligada a questão da legitimidade e, associando à governança, fundamenta-se não apenas em fatos ligados à ordem racional-utilitária, mas sobretudo aos acontecimentos de ordem simbólica e social.

No contexto da gestão pública, tendo em vista o ideal de justiça distributiva, a sociedade busca maior controle sobre os operadores da administração pautando-se pela moralidade. Sem embargo, ao institucionalizar mecanismos de governança com o uso das TIC's, tenciona-se que esse mecanismo oriente as atitudes dos gestores, dos formuladores de políticas públicas e de todos os envolvidos, diretamente ou indiretamente, na condução das mudanças organizacionais.

Não à toa, Machado-da-Silva (2003) entende que cada país tende a pesar para um contexto institucional específico e, apesar dos sistemas sociais e econômicos manifestarem suas diferenças, muitas práticas organizacionais são difundidas entre países e instituições que pouco se assemelham em comparação àqueles nos quais os padrões foram engendrados. Por consequência, algumas vezes, incorre-se no risco de utilizar soluções semelhantes para problemas diferentes.

Contraopondo-se a essa perspectiva, Aguilera e Cuervo-Cazurra (2004) interpretam que, em que pese o fato de que em muitos casos a replicação desses modelos parece ser inapropriada, com o mundo cada vez mais globalizado, com diferentes governos, Estados, sociedades e organizações acessando aos mesmos recursos, produtos e mercados, a conexão entre esses modelos sociais tende a se aproximar. Com efeito, surgem sistemas organizacionais que ultrapassam as fronteiras entre os países e, com a sistematização de práticas organizacionais, emergem os mecanismos institucionais, que passam a orientar a transmissão dessas técnicas organizacionais (ZATTONI ET AL, 2008).

Em relação a esse tópico, Scott (2004) explica que a ênfase na aplicação de maneira mais irrestrita de forças sociais e culturais no exame das dinâmicas organizacionais teria motivado a pesquisa sobre o fenômeno denominado ambiente institucional. A caracterização desse ambiente possui duas perspectivas não-mutuamente exclusivas conhecidas como: 1) ambiente técnico – tendo em vista que todas organizações precisam realizar trocas com o seu ambiente, está associado ao ambiente em que produtos e serviços são ofertados, em um mercado que as organizações são recompensadas pelo efetivo controle de seus processos; 2) ambiente institucional - considera que as organizações são

calcadas em estruturas políticas e legais. O papel das instituições possui centralidade e constituem estruturas cognitivas, normativas e reguladoras, que proporcionam estabilidade e sentido ao comportamento social.

Associando essas ideias às práticas de governança corporativa, Rossoni (2010) indica que a disseminação e institucionalização abrangem questões tanto ligadas à eficiência das práticas quanto à legitimidade, e define o transbordamento dessas práticas como inovação dentro do sistema social, apesar de que tais mudanças não acarretem, necessariamente, em melhorias. Não obstante, a emergência do fenômeno da governança corporativa transborda para o campo social e amplia seu alcance para as organizações públicas, que passam a buscar a harmonia com práticas e padrões internacionalmente dominantes.

Como consumação desses elementos, observa-se nas instituições Brasileiras uma convergência para padrões adotados internacionalmente, adaptados à realidade nacional, que, em alguns casos, se materializaram, inclusive, por meio de acordos internacionais. Entre esses casos, destaca-se a parceria para o governo aberto sobredita, que possui um modelo ancorado em quatro eixos centrais as TIC's, a transparência, a participação social e a *accountability*. Tais paradigmas veem contribuindo para a consolidação de sucessivas mudanças institucionais e políticas públicas que, diretamente ou indiretamente, impulsionaram transformações de impacto na administração pública brasileira (SAMPAIO, 2014).

À luz dessas ideias, Fountain (2001) introduz a questão do isomorfismo institucional entendido como um instrumento por meio do qual organizações de determinado setor acomodam-se a influências normativas, mimetizam ou são impelidas por atores detentores de poder para perfilhar determinadas práticas. Analogicamente, DiMaggio e Powel (1991) esclarecem que esse fenômeno que constitui a homogeneização de intervenções organizacionais em seu ambiente institucional é categorizado em: coercitivos, concernente à influência legal e política; miméticos, pertinentes ao perfilhamento de padrões em relação à incerteza; normativos atinentes aos modelos de profissionalização.

A rigor, Possamai (2014) explica que a legitimidade que institucionaliza determinadas atitudes e modelos organizacionais é disposta por algumas entidades tais como o Estado, por exemplo, por meio de sua função reguladora. Contudo, essa

perspectiva não justifica a decisão de certos comportamentos e arranjos serem contestados e outros não. Aliás, DiMaggio e Powell (1991) entendem que a racionalidade não necessariamente orienta a burocracia das organizações e nem sempre a eficiência pode determinar as escolhas dessas entidades.

Em linhas gerais, verifica-se que as instituições dispõem da capacidade de intimidar a conduta dos atores em um dado contexto, de sorte que acarretam em restrições ao estabelecer limites legais, culturais e morais visando legitimar a conduta de pessoas, organizações e grupos (SCOTT, 2001). Por outro lado, embora essas instituições propiciem ordem e estabilidade, elas estão suscetíveis a transformações por meio de processos incrementais e/ou revolucionários, que inclui o processo de institucionalização e desinstitucionalização.

É relevante destacar que no contexto desta tese adotaremos a concepção de Scott (2001), na qual as instituições compõem-se de agrupamentos simbólicos integrados por elementos normativos, regulatórios e cultural-cognitivos. Esses componentes estão relacionados a um complexo de recursos e comportamentos que geram significado e estabilidade a uma determinada conjuntura social ao estabelecer as regras a serem cumpridas por um conjunto de atores. Destarte, não há como desmembrar instituições e comportamentos, visto que são partes que interferem na conduta do conjunto de atores e, em consequência, consumam os resultados.

Por fim, à luz da teoria institucional, interpelaremos tanto sobre as instituições como sobre o processo de institucionalização da EGD, a partir de um agrupamento de atributos, citados por Scott (2001) como sistemas simbólicos, de autoridade, de coordenação e de rotinas.

### **2.2.5 Considerações finais do capítulo**

A partir dos fundamentos apresentados neste capítulo observa-se que as principais abordagens relacionadas à governança refletem, de uma maneira geral, na forma como os diversos atores se organizam, interagem e atuam com vistas a construir as práticas organizacionais. Envolve, assim, as instituições, as organizações, as estruturas

administrativas, os processos de trabalho, o fluxo de informações e a forma como seus atores se comportam.

Na sua origem, os princípios básicos que orientam a governança estão relacionados com transparência, prestação de contas, equidade, responsabilidade e conformidade (IBGC, 2009; BRASIL, 2014b; MATIAS-PEREIRA, 2010).

Por seu turno, no contexto estatal, nos últimos anos observou-se um processo de intensa associação entre as práticas de governança ao processo de digitalização dos serviços públicos, visando: convergir com padrões adotados internacionalmente (SAMPAIO, 2014); reduzir a assimetria de informações entre os atores sociais (LAFFONT E MALTIMORT, 2002, CRUZ, 2018;); favorecer o desempenho da organização; reduzir os custos de agência (OLIVEIRA E FONTES, 2017); e atender aos princípios constitucionais (BRASIL, 2018a).

Nesse sentido, considerando a esfera pública federal, nota-se que os componentes que enredam a governança podem adicionar uma complexidade ainda maior, tendo em vista a fragmentação dos entes federativos, os elementos jurídicos, as perspectivas políticas, os aspectos culturais e a peculiaridade da administração em âmbito nacional.

Como resultado, essa complexidade pode contribuir para agudizar a incidência de outras adversidades como o conflito de agência (LAFFONT E MALTIMORT, 2002); dificuldades incrementais na institucionalização de mecanismos de governança (ROSSONI ET AL, 2010); a aderência dos atores sociais envolvidos; e outros obstáculos socioculturais (ALMEIDA ET AL 2005).

Por fim, identificou-se que, no Brasil, as instituições tendem a adotar, como modelo de governança pública, práticas e convenções adotadas internacionalmente que foram consagradas em outros países, incluindo as concepções propagadas pela Parceria para o Governo Aberto (BRASIL, 2014). Em sequência, verificou-se no país o surgimento da EGD, a fim de melhor instrumentalizar as diretrizes associadas à governança pública, a partir da disposição de instrumentos tecnológicos.

## **2.3 ESTRATÉGIA DE GOVERNANÇA DIGITAL DA APF**

Neste capítulo iremos adentrar na análise da Estratégia de Governança Digital, sintetizando os aspectos fundamentais que estruturam seus pilares de sustentação. Por decorrência, abordaremos sinteticamente algumas concepções teóricas visando compreender a dinâmica de execução, incluindo a perspectiva do relacionamento entre as instituições e seus atores sociais nesse processo. De início, sumariamente, trataremos de concepções iniciais sobre política pública, tendo em vista que a EGD, conceitualmente, se insere dentro desse contexto.

### **2.3.1 Concepções sobre políticas públicas**

O Estado Brasileiro extrai um montante relevante de renda da sociedade para subsidiar políticas públicas em setores como educação, segurança, saúde, infraestrutura e ciência e tecnologia, com o propósito de desenvolver a qualidade de vida da população. Contudo, existe uma sensação geral de que os resultados relacionados a tais políticas públicas, muitas vezes, não são correspondentes à dimensão de recursos retirados compulsoriamente por meio de impostos. Em face disso, faz-se indispensável analisar e avaliar as políticas públicas, de forma a obter mecanismos para seu aprimoramento.

Sumariamente, BRASIL (2020b, p.3) conceitua políticas públicas como "o conjunto de diretrizes e intervenções do estado, feitas por pessoas físicas e jurídicas, públicas e/ou privadas, com vistas a tratar o problema público". Analogamente, Procopiuck (2013) esclarece que elas devem ser entendidas, em sua essência, como a mobilização político-administrativa para coordenar recursos e esforços visando solucionar determinado problema coletivo.

Na visão de Guy Peters (2010), política pública constitui um agrupamento de ações governamentais, realizadas de forma direta pela administração, ou por meio de outros atores, que exerce influência na vida dos cidadãos, incluindo aquilo que os governos deixam de fazer de forma deliberada. Nesse contexto, Brasil (2020b) explica que as políticas públicas se materializam não apenas por atos normativos constantes em

planos governamentais e programas, mas, inclusive, por ações e diretrizes provenientes dos atores políticos e governamentais, que orientam a ação ou inação estatal.

Na sua origem, o processo de análise e avaliação de políticas públicas teve sua fase embrionária iniciada a partir da década de 60 nos EUA com programas nos campos da educação, da pesquisa e da prática da administração política e políticas públicas, avaliados por meio de uma metodologia e tratamento experimental de forma randômica e controlada (CRUMPTOM ET AL, 2016).

Invariavelmente, essa abordagem inicial tinha um formato do tipo *top down*, e era empregado pelo alto escalão do corpo burocrático. Gradativamente, a partir do aprimoramento da análise e das técnicas de avaliação, a metodologia foi transfigurando-se para uma perspectiva do tipo *bottom up*, que foi ganhando cada vez mais espaço, ampliando a visão sistêmica da política (RUA, 1998). A propósito, a visão tradicional do tipo *bottom up* tinha uma concepção de que as tomadas de decisões se limitavam à etapa de formulação da política pública (LIPSKY, 1980).

No contexto nacional, Rodrigues (2011) esclarece que o campo de avaliação de políticas públicas também começou na área de educação, com uma maior demanda do corpo docente em participar do processo de discussão e implementação dessas diretrizes. Nessa direção, a autora indica a influência do contexto político-econômico vivido pelo Brasil no final da década de 80 e início da década de 90, em uma conjuntura de forte crítica à intervenção estatal e elogio às virtudes reguladoras do mercado, incluindo nesse cenário a crescente dependência do país em relação às agências financiadoras internacionais (BIRD, BID, etc).

Ratificando esse entendimento, Farias (2005) salienta que a partir da década de 80, com o ímpeto de reformas do *New Public Management* (NPM), associado a uma exigência cada vez maior da participação dos diversos atores sociais (principalmente a sociedade civil), começou a ganhar corpo um movimento na América Latina, especialmente no Brasil, de participação dos cidadãos na concepção e avaliação das políticas públicas. Essa percepção é ampliada no país com o cenário do Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), na esteira dos conceitos até então disseminados pelos organismos multilaterais, notadamente o banco mundial, e com financiamentos condicionados a gestão por resultados e avaliação dos programas.

Ainda sobre esse tema, Ramos e Schabbach (2012) explicam que surge no país, a partir da constituição de 1988 os planos plurianuais (PPA), pelos quais se subordinam todas as políticas e programas do governo federal. Este mecanismo busca instrumentalizar o planejamento e controle dos programas e ações públicas, e se assenta em ações com prazo superior a um exercício financeiro. Ademais, constitui requisito obrigatório para implementação de qualquer política, programa e atividade, que extrapole mais de um exercício financeiro.

Atualmente, os PPA's são registrados e monitorados por meio do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), incluindo nele os relatórios e análises pertinentes à organização e à gestão das políticas públicas nacionais. Essa ferramenta permite o monitoramento e acompanhamento contínuo da implementação dos programas e políticas, comparando os objetivos; iniciativas e metas propostas e realizadas, gerando informações para o processo de tomada de decisões. Ademais, permite identificar restrições para proposição de soluções visando garantir a realização dos programas e o alcance dos objetivos e metas do governo federal.

A despeito disso, Ramos e Schabbach (2012) salientam a importância adquirida por esses sistemas de monitoramento não apenas para avaliar as políticas públicas na perspectiva dos agentes estatais, mas, sobretudo, para orientar o processo de tomada de decisões, promover a *accountability* e permitir que os cidadãos também possam acompanhar a qualidade e a eficiência das políticas.

Em linhas gerais, Dias (2012) entende que os sistemas de monitoramento devem englobar todo o complexo estruturado de ações e incentivos que procuram alterar uma realidade em resposta a demandas e interesses dos atores envolvidos. Em síntese, eles devem dispor sobre “o que fazer”, que constituem as ações; “aonde chegar”, entendido como a situação que se pretende alcançar; e “como fazer”, representando os princípios e macro estratégias de ação.

Ainda que Howlett et al (2013) não se enverede por essa discussão, ele apresenta o conceito de ciclo de políticas públicas, que sinteticamente é entendida como um conjunto estruturado de macro etapas que incluem a formulação, a implementação e a avaliação dessas ações e programas que são desenvolvidos pelo Estado para garantir e colocar em prática direitos. Analiticamente, as fases foram definidas como:

reconhecimento do problema; formação de agenda; elaboração dos programas e decisão; implementação e, finalmente, avaliação.

Na perspectiva de Brasil (2020b), o ciclo de políticas públicas constitui uma simplificação da realidade, integrada por alguns estágios e fases, não necessariamente em sequência, que direcionam a formulação, a implementação e a avaliação das políticas públicas.

É oportuno lembrar que o modelo do ciclo de política não é pacífico na literatura, pois há outros autores que utilizam de etapas adicionais, ou modelos diferentes, tais como o modelo de coalizões de defesa (SABATIER, 1988); o modelo dos fluxos múltiplos (KINGDON, 2003); e o modelo de equilíbrio interrompido (BAUMGARTNER; JONES, 2007), que escapam de nossa escolha.

A despeito disso, as ideias propostas por Brasil (2014c) apontam que quando se realiza a análise da governança na execução das políticas públicas alguns requisitos se sobrepõem, destacando-se: a formulação previsível, aberta e instruída com ampla transparência; uma burocracia engajada com o *ethos* profissional; um corpo executivo responsável por suas ações; uma completa participação da sociedade civil; e o respeito integral ao ordenamento jurídico.

Seguindo essa linha, Dias (2012) salienta que uma das ideias centrais da governança nesse processo consiste na capacidade de articulação estatal na concepção dessas políticas e execução das metas coletivas com a interação entre os diversos atores sociais, de formar a sistematizar seus interesses e assegurar a transparência e a *accountability* da atividade governamental. Assim, a governança não pode ficar restrita ao aparato burocrático-institucional do Estado para fins de aferição da efetividade da execução das políticas públicas.

Coadunando-se com essa perspectiva, Procopiuck (2013) explica que a governança pública na execução das políticas públicas é constituída pela confluência das seguintes premissas: 1) a capacidade operacional da burocracia governamental na execução e regulação das políticas públicas; 2) a concepção de canais institucionalizados efetivos de mobilização da comunidade na concepção e implementação das políticas. Ou seja, é governar de forma colaborativa, com ampla participação da sociedade, orientada para os resultados.

Sob o prisma metodológico, Dias (2012) indica que a orientação desses instrumentos de confrontação entre a realidade atual e a realidade desejada deve incluir não apenas variáveis objetivas de desempenho (*inputs, outputs e outcomes*) como também as variáveis de natureza subjetiva associadas a realizações; expectativas; segurança; adequação ao processo de governança pública.

Nessa acepção, com o incremento da complexidade e das constantes mudanças que surgem no processo de políticas públicas, foram concebidas diversas abordagens teóricas e modelos para delinear o papel de cada um dos envolvidos no processo. Para Faria (2003), essas concepções integram cinco abordagens principais. A primeira centra-se nas diretrizes da teoria institucional para discorrer sobre o processo de concepção das políticas públicas; a segunda apoia-se na compreensão dos grupos e redes sociais, investigando suas formas de atuação e os impactos por eles causados; a terceira embasa-se nos princípios de racionalidade econômica, destacando os condicionantes econômicos e sociais; a quarta examina os fatores determinantes da escolha racional, que considera a ação dos agentes sociais visando uma lógica de maximização de recursos; por último, a quinta, enfatiza o papel das ideias e do conhecimento dos atores que participam do processo.

Apesar dessas tipologias taxonômicas, Faria (2003) destaca que essas vertentes analíticas não são estanques e nada impede que sejam utilizadas essas diretrizes de forma matricial, envolvendo a teoria institucional e, ao mesmo tempo, a abordagem analítica que compreenda o papel das ideias e do conhecimento dos atores sociais envolvidos. Essa matricialidade pode, inclusive, conferir maior robustez à análise.

Por seu turno, para compreender o papel das instituições na concepção das políticas públicas a partir da abordagem institucional, Machado-da-Silva et al (2010) lembra que as decisões são determinadas pelo alicerçamento das instituições formais, representadas pelos arranjos institucionais, e pelas instituições informais que prevalecem nas sociedades.

Neste diapasão, entre essas instituições informais que interferem nas decisões políticas, Elvira (2018) enfatiza dois aspectos centrais: a cultura política das sociedades e a cultura das organizações. Enquanto estas são estabelecidas pela dinâmica cultural da sociedade que constituem o sistema de valores, que se materializam por meio dos hábitos,

crenças comuns, rituais, entre outros; aquelas constituem os estímulos eminentemente políticos, a ideologia, a visão de mundo em relação ao sistema político.

No bojo dessas perspectivas institucionais que são condicionadas pelos seus elementos formais e informais, Jensen (1976) suscita o modelo principal-agente para interpretar as relações entre os atores participantes das políticas públicas que são influenciados tanto pela cultura política da sociedade quanto das organizações. Nessa perspectiva, no decurso das políticas públicas, a relação principal-agente alude à ideia dos cidadãos como sendo o principal, donos da *res* pública, e os administradores públicos, corporificado pelos burocratas da administração pública e a classe política, os agentes.

Assim, se por um lado há diversos atores implicados na execução, com diferentes motivações e interesses próprios, por outro, esses atores que participam, e muitas vezes compõem etapas críticas do processo, expressam sua visão política ao longo da cadeia. Com efeito, esses atores que constituem conexões das cadeias de processo que se deslocam com o tempo, e são influenciadores da dinâmica, podendo ocasionar pontos de descontinuidade.

Em termos gerais, Elvira (2018) depreende que existem elos que são formados nesse ciclo como redes de políticas públicas, entendidos como atores privados e públicos que se inter-relacionam de maneira informal - sem hierarquia, e que interferem na definição e efetivação das políticas públicas. Nesse caso, os atores possuem interesses privados, mas interdependente com os interesses dos demais membros da rede, integrando nesse escopo as redes temáticas, comunidades de políticas públicas e redes sociais.

Por fim, Sechi (2014) expõe os modelos de relacionamento dos atores relacionados no processo das políticas públicas que compreende os modelos denominados elitistas e os pluralistas. O primeiro sugere que apenas uma parte da elite de atores determina as políticas públicas, preponderando a visão de alguns sobre o corpo coletivo. Por seu turno, os modelos pluralistas argumentam que todos os tipos de atores exercem algum tipo de influência no processo de decisão das políticas públicas, dependendo dos recursos utilizados para fazer valer seus interesses. Notadamente, essa última corrente possui maior prevalência no momento corrente e compõe nossa perspectiva de análise. O exame desses conceitos apresenta-se oportuno ao analisar a política pública de forma ampla, para subseqüentemente, integra-la com a realidade empírica. Destarte, no próximo

subitem, confrontaremos o processo de concepção e execução da EGD à luz dos conceitos apresentados.

### **2.3.2 Fundamentos da EGD**

A rigor, a Política de Governança Digital no âmbito dos órgãos da Administração Pública Federal (APF) teve como fundamentação legal o decreto nº 8.638/2016 que formalizou a concepção desta política com o propósito de promover benefícios para coletividade por meio do uso das TIC's na prestação de serviços públicos; fomentar a participação do cidadão no monitoramento e avaliação de Políticas Públicas; assegurar a obtenção de informações pela sociedade (BRASIL, 2016). Em termos formais, a Política de Governança Digital, emanadas pelo referido decreto, substituiu o programa de governo eletrônico.

A propósito, ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG) foi delegado a responsabilidade para editar a EGD, com vigência coincidente com o PPA 2016-2019. Este ministério, por seu turno, delegou à Secretaria de Tecnologia da Informação (STI) à incumbência de coordenar a formulação, monitoramento, avaliação e revisão da EGD, juntamente com outros órgãos estruturantes do poder executivo federal.

Na sua origem, a política de governança digital insere no contexto da gestão pública paradigmas de gestão associados a concepções comuns a esfera privada como inovação, eficiência, produtividade, além da ideia de governo como plataforma tecnológica. Em linhas gerais, Freitas (2015) esclarece que os mecanismos de digitalização governamental são percebidos tanto como uma iniciativa direcionada à inclusão social e digital por meio de processos políticos participativos, quanto como um meio de suscitar meios mais eficientes de gestão pública.

Diante disso, na sua essência, essa política prescreve a mudança no formato que o Estado se articula com a sociedade, demandando integração entre os órgãos, redesenho nos processos de trabalho e oportunidade de acesso aos dados públicos em formato aberto. Todavia, é oportuno lembrar que o direcionamento de esforços para dar cabo a esse tema

tem sido ampliado já há alguns anos, conforme destacamos no quadro 10 o arcabouço normativo que engloba essa temática.

Quadro 10 - Normas relacionadas à digitalização dos serviços públicos

Norma	Objeto
<b>Decreto 6.932/2009 – Decreto cidadão</b>	Dispõe sobre a simplificação do atendimento público prestado ao cidadão, ratifica a dispensa do reconhecimento de firma em documentos produzidos no Brasil, institui a "Carta de Serviços ao Cidadão" e dá outras providências.
<b>Decreto s/nº de 15 de setembro de 2011</b>	Institui o Plano de Ação Nacional sobre Governo Aberto, passo relevante na participação do Brasil como protagonista na OGP
<b>Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011</b>	Lei de Acesso à Informação - amplia o acesso à informação pela sociedade
<b>Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014</b>	Estabelece o Marco Civil da Internet
<b>Decreto nº 8.135, de 4 de novembro de 2013</b>	Trata da Gestão da Segurança da Informação e das Comunicações do Governo Federal
<b>Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014</b>	Institui a Política Nacional de Participação Social e Sistema Nacional de Participação Social
<b>Decreto 8.414/2015</b>	Institui o Programa Bem Mais Simples Brasil e cria o Conselho Deliberativo e o Comitê Gestor do Programa
<b>Portaria nº 68, de 7 de março de 2016</b>	Dispõe sobre a Estratégia de Governança Digital (EGD) no período de 2016 à 2019.
<b>Decreto Nº 8.777 de 11 de Maio de 2016</b>	Institui a Política de Dados Abertos do Poder Executivo Federal
<b>Decreto Nº 8.789 de 29 de Junho de 2016</b>	Dispõe sobre o compartilhamento de bases de dados na administração pública federal

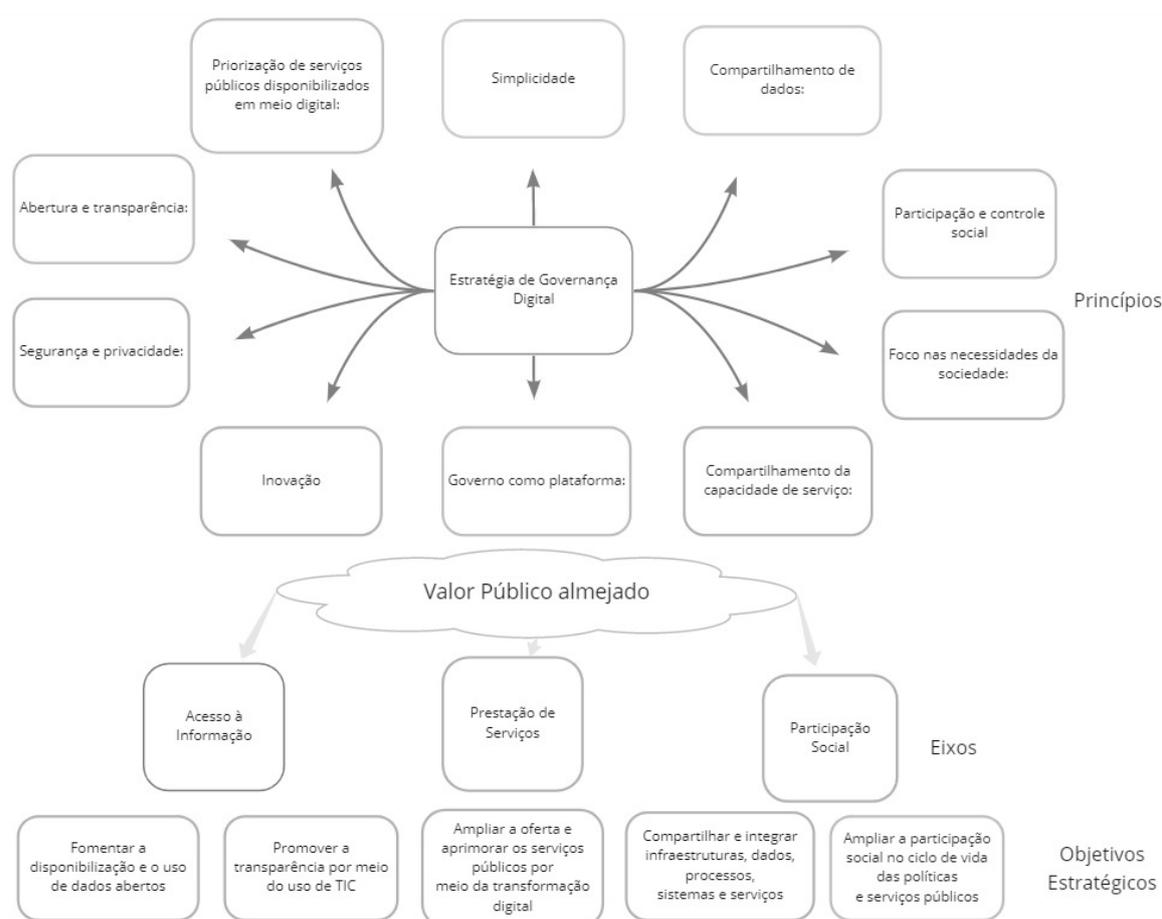
<b>Decreto Nº 8.936 de 19 de dezembro de 2016</b>	Institui a Plataforma de Cidadania Digital e dispõe sobre a oferta dos serviços públicos digitais, no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.
<b>Portaria SETIC/MPDG nº 19/2017</b>	Dispõe sobre a implantação da Governança de Tecnologia da Informação e Comunicação nos órgãos e entidades pertencentes ao Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação do Poder Executivo Federal - SISF
<b>Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017</b>	Dispõe sobre a política de governança da Administração Pública Federal Direta, Autárquica e Fundacional.
<b>Lei 13.460/2017</b>	Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública.
<b>Decreto de 7 de março de 2017</b>	Cria o Conselho Nacional para a Desburocratização - Brasil Eficiente e dá outras providências.
<b>Decreto Nº 9.319, de 21 de março de 2018</b>	Institui o Sistema Nacional para a Transformação Digital e estabelece a estrutura de governança para a implantação da Estratégia Brasileira para a Transformação Digital (E-Digital)
<b>Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021</b>	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.
<b>Decreto nº 10.332, de 28 de abril de 2020</b>	Institui a Estratégia de Governo Digital para o período de 2020 a 2022, no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências.

Fonte: elaboração própria

É pertinente notar que o art. 1º do Decreto Cidadão ainda em 2009, perpassando pelos demais normativos sobreditos, já expressavam como diretriz a aplicação de soluções tecnológicas para propor a simplificação de processos e formas de atendimento ao cidadão e o compartilhamento de informações.

Por decorrência, para consumir as disposições legais que foram expendidas anteriormente e integrar o escopo principal dessa política, o governo federal por meio da Portaria nº 68 de 07 de março de 2016 editou a Estratégia de Governança Digital (EGD), que constitui um dispositivo de nível estratégico, aspirando impulsionar a transformação do governo para digitalização. Em essência, a EGD propõe-se a fomentar a transformação para um governo digital estabelecendo objetivos estratégicos, indicadores e metas, visando orientar os órgãos da APF nessas mudanças. Na figura a seguir, condensamos simplificada e a concepção dessa política pública.

**Figura 3 - Esquema da Estratégia de Governança Digital 2016-2019**



Fonte: elaboração própria, baseado em Brasil (2018a).

Em relação aos indicadores estratégicos contemplados na EGD, sugere-se que foram adotados os seguintes parâmetros, detalhados no quadro a seguir, para fins comparativos do Brasil em relação aos seus pares no mundo (BRASIL, 2018a):

**Quadro 11 - Parâmetros dos indicadores estratégicos da EGD**

<b>Eixo</b>	<b>Indicador</b>	<b>Responsável</b>	<b>Linha de Base</b>	<b>Meta para 2019</b>	<b>Valor alcançado em 2020</b>
Acesso à Informação	Barômetro de Dados Abertos	Fundação <i>World Wide Web</i>	58,86 pontos, (18º posição (Ref. 2016))	62 pontos	Aferição está descontinuada desde 2016
Prestação de Serviços	Índice de Desenvolvimento de Governo Eletrônico (EGDI) – serviços <i>on-line</i>	Organização das Nações Unidas	0,7319 pontos, 38º posição (Ref. 2015). Em 2020, o Brasil ficou em 54º posição	0,80 pontos	0,7677
Participação Social	Índice de Participação Eletrônica (EPI)	Organização das Nações Unidas	0,7288 pontos; 37º posição, Ref (2015)	0,77 pontos	0,9048

Fonte: elaboração própria, com base em Brasil (2018a) e ONU (2020)

Para orientar a etapa de execução foi criada uma estrutura de governança digital brasileira composta de instancias de decisão e participação, organizada por meio de conselhos de planejamento, cuja disposição visa compreender as tendências e necessidades da sociedade e orientar os processos de digitalização por meio de debates, para em sequência estabelecer os padrões que irão guiar a transformação digital no país. Esse colegiado é integrado pelo Comitê Interministerial de Transformação Digital (coordenado pelo Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações - MCTIC); Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) - composto por representantes da sociedade civil de aconselhamento direto ao presidente da república; o Comitê Interministerial de Governança (assessoria o Presidente da República na condução da política de governança da Administração Pública Federal); os Comitês de Governança Digital de diversos órgãos da APF; e o Conselho Nacional de Desburocratização (BRASIL, 2018a).

Em princípio, esses conselhos destinam-se a atuar como propulsores da transformação digital do governo e formulação das orientações estratégicas para a execução das ações estatais sobre a temática. Esses guias estratégicos foram consubstanciados no documento denominado Estratégia de Governança Digital (EGD), que estrutura o tratamento dos órgãos do governo sobre a matéria. Em consentâneo, a EGD foi articulada sobre os seguintes eixos principais e tutores institucionais: Prestação de serviços (sob a guarda do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão); acesso à informação (possui como principal órgão responsável a Controladoria Geral da

União) e a Participação Social (possuindo como curadoria a Secretaria de Governo da Presidência da República - SEGOV).

A propósito, visando dar continuidade às principais diretrizes emanadas na EGD, em 2018 o governo federal editou o decreto 9.319/2018 com o propósito de estabelecer a Estratégia Brasileira para a Transformação Digital. Em que pese a mudança na nomenclatura utilizada, as diretrizes centrais se sobrepõem, entre elas destaca-se: oferecer serviços públicos digitais simples e intuitivo; conceder acesso amplo à informação e aos dados abertos governamentais, para possibilitar o exercício da cidadania e a inovação em tecnologias digitais; conceder acesso amplo à informação e aos dados abertos governamentais. Em sequência, o governo federal editou a Estratégia de Governo Digital (por meio do Decreto 10.332/2020), que representou o homólogo da EGD anterior.

Em termos simplificados, o agrupamento destes impulsionadores de transformação, documentos e da participação social compõem a estrutura geral de governança digital brasileira, que visam à promoção da transformação digital e da inter-relação entre a sociedade e o governo (BRASIL, 2018a).

De fato, essa política pública ampara-se na priorização de serviços públicos em plataforma digital sugerindo uma transformação no modelo de relacionamento entre o Estado e sociedade por meio do redesenho de processos e disponibilidade de dados abertos, conforme o excerto a seguir:

Art. 4º O planejamento e a execução de programas, projetos e processos relativos à governança digital pelos órgãos e pelas entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional deverão observar as seguintes diretrizes:

I - o autosserviço será a forma prioritária de prestação de serviços públicos disponibilizados em meio digital;

II - Serão oferecidos canais digitais de participação social na formulação, na implementação, no monitoramento e na avaliação das políticas públicas e dos serviços públicos disponibilizados em meio digital;

III - os dados serão disponibilizados em formato aberto, amplamente acessível e utilizável por pessoas e máquinas, assegurados os direitos à segurança e à privacidade;

IV - Será promovido o reuso de dados pelos diferentes setores da sociedade, com o objetivo de estimular a transparência ativa de informações, prevista no art. 3º e no art. 8º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011; e

V - Observadas as disposições da Lei nº 12.527, de 2011, será implementado o compartilhamento de dados entre os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, sempre que houver necessidade de simplificar a prestação de serviços à sociedade. (BRASIL, 2016a, P. 1).

Por sua vez, para o atendimento desses emaranhados legais que têm orientado a estrutura administrativa da APF no tocante à execução de políticas públicas de digitalização dos serviços públicos em afluência aos princípios ligados à governança, o Sistema de Administração de Recursos de Tecnologia da Informação (SISP) editou o modelo de governança a ser empregue pelas entidades governamentais, que abordaremos a seguir.

### 2.3.2.1 Modelo De Governança de TIC do SISP

Preliminarmente, é pertinente salientar que o Sistema de Administração de Recursos de Tecnologia da Informação (SISP), sob a administração da Secretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação (SETIC), apoiada no Decreto nº 7.579, de 11 de outubro de 2011, possui como objetivo o planejamento, a coordenação, a organização, a operação, o controle e a supervisão dos recursos de tecnologia da Informação da APF. Ademais, o SISP possui como finalidade:

- I - assegurar ao Governo federal suporte de informação adequado, dinâmico, confiável e eficaz;
- II - facilitar aos interessados a obtenção das informações disponíveis, resguardados os aspectos de disponibilidade, integridade, confidencialidade e autenticidade, bem como restrições administrativas e limitações legais;
- III - promover a integração e a articulação entre programas de governo, projetos e atividades, visando à definição de políticas, diretrizes e normas relativas à gestão dos recursos de tecnologia da informação;
- IV - estimular o uso racional dos recursos de tecnologia da informação, no âmbito do Poder Executivo federal, visando à melhoria da qualidade e da produtividade do ciclo da informação;
- V - estimular o desenvolvimento, a padronização, a integração, a interoperabilidade, a normalização dos serviços de produção e a disseminação de informações;
- VI - propor adaptações institucionais necessárias ao aperfeiçoamento dos mecanismos de gestão dos recursos de tecnologia da informação;
- VII - estimular e promover a formação, o desenvolvimento e o treinamento dos servidores que atuam na área de tecnologia da informação; e
- VIII - **definir a política estratégica de gestão de tecnologia da informação do Poder Executivo federal.** (BRASIL, 2011, P.1, grifo nosso).

Em seguida, cumpre ressaltar que houve mudanças no nome e atribuições do SISP, que com o decreto 8.578, de 26 de novembro de 2015 o nome do órgão foi modificado para Secretaria de Tecnologia da Informação (STI/MP) e, subsequentemente, com o decreto nº 9.035, de 20 de abril de 2017 para Secretaria de Tecnologia da Informação e

Comunicação (SETIC/MP). Esta secretaria foi a responsável pela edição da Portaria SETIC/MP nº 19, de 29 de maio de 2017, que “Dispõe sobre a implantação da Governança de Tecnologia da Informação e Comunicação nos órgãos e entidades pertencentes ao Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação do Poder Executivo Federal – SISP”.

Assim, sob a dinâmica de avaliar, direcionar e monitorar, o modelo consignou os princípios gerais a serem percorridos pelos órgãos, no processo de implantação de governança de TI que detalhamos a seguir:

- 1) Foco nas partes interessadas - enseja que os planos, projetos e serviços de TIC, deverão ser concebidos tendo como primordiais fatores as necessidades das principais partes envolvidas no uso de TIC (sociedade, alta administração e áreas de negócio da organização), alinhadas aos objetivos do setor público.
- 2) TIC como Ativo Estratégico - indica que a governança de TIC deve ser estabelecida buscando o papel estratégico da TIC para contribuir, de maneira eficaz, como sustentáculo dos serviços públicos providos pela organização e para o favorecimento de novas estratégias.
- 3) Gestão por resultados - aponta que as ações relacionadas à governança de TIC deverão ser executadas considerando mecanismos para a aferição e monitoramento das metas de TIC, possibilitando que a função de governança possa validar, direcionar, justificar e intervir nas estratégias e ações de TIC da organização, realizando benefícios com aprimoramento de custos e riscos.
- 4) Transparência - Sustenta que o desempenho, os custos, riscos e resultados das ações empreendidas pela área de TIC deverão ser aferidos pela função de gestão de TIC e reportados à alta administração da organização e à sociedade por meio de canais de comunicação adequados, promovendo a transparência na aplicação dos recursos públicos em iniciativas de TIC e garantindo amplo acesso e divulgação das informações.
- 5) Prestação de contas e responsabilização - Revela que os papéis e responsabilidades sobre as tomadas de decisão que envolve os diversos aspectos de TIC deverão ser estabelecidos, assimilados e aceitos de

maneira clara e sem ambiguidade, de forma a proporcionar a adequada prestação de contas das ações, bem como a responsabilização pelos atos praticados.

- 6) Conformidade - Designa que as ações relacionadas à governança de TIC deverão favorecer para que as ações de TIC cumpram as disposições regulamentares e contratuais aplicáveis.

A partir dessas perspectivas principiológicas elencadas, e ainda sobre o Modelo de Governança de TIC do SISP, apresentou-se o conjunto de práticas, em uma concepção mais operacional, para orientar a alta administração dos órgãos e entidades, dentro do contexto organizacional. O compêndio dessas práticas está consignado no quadro a seguir.

**Quadro 12 - Modelo de Governança de TIC, segundo o SISP**

<b>Prática N°</b>	<b>Atividade</b>	<b>Síntese</b>
<b>1</b>	Envolvimento da alta administração com iniciativas de TIC;	Apoio e envolvimento da administração na governança de TIC da instituição, avaliando e direcionando as ações e se comprometendo com o aporte dos recursos essenciais para o adequado funcionamento do sistema de governança.
<b>2</b>	Especificação dos direitos decisórios sobre TIC;	Necessidade de um delineamento evidente das atribuições e responsabilidades sobre cada membro da organização envolvido nas decisões sobre TIC.
<b>3</b>	Comitê de TIC	Estabelece a importância da concepção e funcionamento de uma estrutura pluridisciplinar que trate de questões e decisões atinentes à governança de TIC, ou seja, uma estrutura colegiada.
<b>4</b>	Riscos de TIC;	Delimita a existência de uma estrutura para mitigação de riscos para a sustentação dos

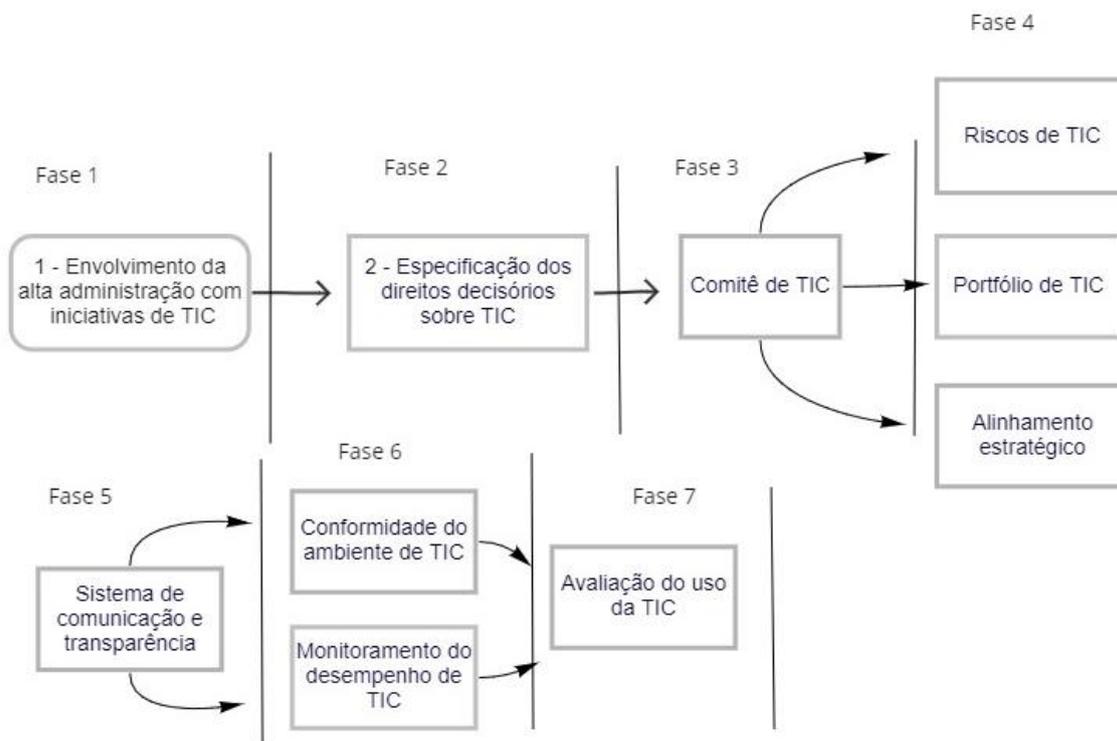
		processos, incluindo a definição de políticas e diretrizes para o tratamento desses riscos.
<b>5</b>	Portfólio de TIC;	Está relacionada à governança dos investimentos em TIC, incluindo a priorização de investimentos; a seleção; e a análise de benefícios.
<b>6</b>	Alinhamento Estratégico;	Prescreve a necessidade do alinhamento das ações de TIC's com a estratégia e necessidade da organização e suas partes envolvidas, visando o objetivo organizacional.
<b>7</b>	Sistema de Comunicação e Transparência;	Elenca a importância de uma comunicação efetiva entre a área de TIC, a alta administração e as partes envolvidas (ou stakeholders), aprimorando a transparência e a prestação de contas.
<b>8</b>	Conformidade do ambiente de TIC;	Guia-se pela relevância da conformidade do ambiente de TIC, em face do ambiente normativo que rege a administração pública, por exemplo, leis, decretos, portarias, etc.
<b>9</b>	Monitoramento do desempenho da TIC;	Envolve o monitoramento e a supervisão do desempenho das ações realizadas de TIC, resultado de programas e projetos da instituição.
<b>10</b>	Avaliação do uso da TIC.	Estabelece a supervisão do uso e direcionamento dos recursos de TIC, com o propósito de garantir a existência de recursos para o atendimento das necessidades presentes e futuras.

Fonte: elaboração própria, baseado em Brasil (2017b).

Pelo exposto, após traçado as linhas mestras que orientam as ações representadas pelos princípios, minudenciou-se as práticas que integram esse modelo. Assim, para orientar a sequência que essas práticas podem ser adotadas dentro de um encadeamento lógico e funcional, sopesando as interdependências no contexto da organização, o Modelo

de Governança de TIC do SISP apresenta como proposta de execução a incorporação a partir de etapas/fases, conforme fluxo a seguir.

**Figura 4 - Etapas para implementação do modelo de Governança do SISP**



Fonte: Elaboração própria, a partir de Brasil (2017b).

A despeito disso, o desenvolvimento do plano de concepção e execução das ações relacionadas à governança de TIC deverá ponderar alguns fatores como a missão institucional da organização; os serviços públicos que são disponibilizados à sociedade; a necessidade das partes interessadas e o estágio de maturidade institucional em relação às suas práticas atuais, a partir da tríade Avaliar- Dirigir- Monitorar. Tal plano não constitui uma “camisa de força” no processo de implementação dos serviços públicos digitais, mas um conjunto de direcionadores estratégicos para incorporação e aprimoramento da governança digital dos órgãos públicos (BRASIL, 2017b).

Em realidade, tendo em vista seu caráter “sugestivo”, observa-se uma margem de discricionariedade da alta administração em aderir ou não ao modelo, como se constata ao identificar expressões do tipo “caráter orientativo”, “não sendo de uso obrigatório”, etc. Nesse sentido, embora o Modelo de Governança Digital do SISP apresenta-se como uma importante ferramenta de integração da Estratégia de Governança Digital e seus

principais eixos de sustentação (acesso à informação; prestação de serviços digitais e participação social) em relação à realidade empírica das instituições públicas, a ausência de compulsoriedade pode favorecer a concepção de modelos próprios em cada organização ou a não adoção de modelo nenhum, que neste caso pode prejudicar a efetividade da EGD.

O paroxismo reside na ideia de que a abundância de discricionariedade da alta administração pode contribuir para fomentar o não cumprimento da diretriz II do Modelo, qual seja, “Fomentar a integração visando o compartilhamento e a otimização dos recursos de TIC entre órgãos e entidades”, já que cada entidade pode decidir pelos recursos que serão utilizados, indo de encontro às concepções de OCDE (2018).

Por sua vez, não menos importante, faz-se necessário instituir mecanismos de monitoramento e avaliação, consoante ao modelo de governança do TIC N° 9 e 10. Nesse sentido, Cohen e Franco (1993) elucidam a diferença entre esses dois instrumentos ao asseverar que enquanto o primeiro consiste em uma função gerencial que é exercida durante o período de execução e operação, a segunda pode ser executada previamente, concomitantemente ou posteriormente, para avaliar o seu impacto.

Na sua origem, as funções dessas etapas de monitoramento e avaliação direcionam-se a buscar a qualidade dos programas e projetos governamentais, permitindo tomar decisões mais assertivas, visando o aprimoramento e a efetividade do valor público perseguido. Por decorrência, esses instrumentos devem ser concebidos como mecanismos de aprendizagem institucional.

Nessa direção, Secchi (2014) explica que ainda não há no Brasil uma cultura sistemática da avaliação das políticas e programas públicos devido à relutância ao processo de avaliação. Contudo, não há como avaliar uma política pública sem ponderar seus resultados.

Em linhas gerais, o processo de avaliação das políticas públicas possui a seguinte dinâmica: as variáveis “*inputs*” (ou entradas) (insumos, materiais, energia, informação, recursos humanos, entre outros) são processados e, sequencialmente, resultam em “*outputs*” ou “saídas” (produtos e serviços). Por fim, esses elementos são reavaliados por meio do “*feedback*” (ou retroação) em um circuito contínuo (BRASIL, 2018b).

A partir dessas premissas, suplementarmente, figura-se oportuna a avaliação das políticas públicas associadas à governança por meio de instrumentos tecnológicos a abordagem apresentada por Gussi e Oliveira (2016) no processo de avaliação. Os autores apresentam, a partir de um “horizonte antropológico” uma perspectiva analítica em que a avaliação busca interpretar como os diferentes atores sociais implicados na concepção das políticas julgam os seus resultados e impactos a partir de suas próprias referenciais culturais. Ademais, eles propõem que:

A partir desse ponto de vista antropológico, propomos que o avaliador deve percorrer as trajetórias da política, compreendendo-a como um devir submetido a incessantes transformações, na medida em que essas trajetórias têm como base as dimensões culturais das instituições e dos grupos sociais envolvidos com as políticas, que circunscrevem os seus resultados. (GUSSI E OLIVEIRA, 2016, p. 95)

Nessa esteira, trazendo para o contexto desta tese, entendemos oportuno esse modelo de avaliação, na conjuntura organizacional de uso do SEI, tendo em vista que os instrumentos tecnológicos incorporados à instituição, visando ampliar a governança, apresenta-se entre seus valores centrais almejados: o envolvimento social; o acesso à informação das instancias administrativas; e a prestação de serviços públicos a partir de plataformas digitais. Com resultado, utilizamos essa perspectiva de avaliação, subsidiariamente, na etapa de análise da política pública no contexto institucional do INPI.

Por fim, verifica-se que embora se apresente evidente a predisposição governamental em fomentar a digitalização dos serviços públicos sob a ótica dos pilares normativos e regulatórios, subsiste o entrave cultural a ser superado, como no caso da adesão ao modelo de governança de TIC que a APF visa estabelecer. Nesse sentido, identificamos como apropriada a avaliação sobre a ótica dos atores sociais envolvidos, que iremos desenvolver na etapa empírica, para compreender como esses fatores podem influenciar no resultado das ações governamentais. Preliminarmente ao exame empírico, a ser apresentado no capítulo 4, iremos adentrar a seguir no contexto organizacional do Instituto, contextualizando-o nesse cenário de governança digital.

### 2.3.3 Contexto institucional: o INPI

O Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI) constitui uma autarquia federal brasileira, vinculada atualmente ao Ministério da Economia, que possui como finalidade principal, segundo a lei nº 5.648, de 11 de dezembro de 1970:

O INPI tem por finalidade principal executar, no âmbito nacional, as normas que regulam a propriedade industrial, tendo em vista a sua função social, econômica, jurídica e técnica, bem como pronunciar-se quanto à conveniência de assinatura, ratificação e denúncia de convenções, tratados, convênios e acordos sobre propriedade industrial. (BRASIL, 1970, p.1)

Como corolário, a autarquia desempenha uma função estratégica no contexto das políticas de inovação no Brasil, sendo responsável pela disseminação, aperfeiçoamento e gestão do sistema brasileiro de concessão e garantia de direitos de Propriedade Industrial e intelectual, qual seja ativos intangíveis, incluindo: o registro e concessão de patentes, marcas, indicação geográfica, transferência de tecnologia, desenho industrial, programas de computador e topografia de circuito integrado (BRASIL, 1970). Destacamos no quadro a seguir as classes de ativos intangíveis que são passíveis de proteção no INPI.

**Quadro 13 - Classes de ativos intangíveis que podem ser protegidos no INPI**

<b>Ativo</b>	<b>Conceito</b>
Marca	Sinais distintivos visualmente perceptíveis, não compreendidos nas proibições legais, conforme art. 122 da LPI, podendo ser classificados em: marca de produto ou serviço; marca de certificação; marca coletiva.
Patente de invenção	Produto ou processo que atenda aos requisitos de novidade absoluta, atividade inventiva e aplicação industrial, conforme art. 8º da LPI.
Patente de Modelo de Utilidade	Objeto de uso prático, ou parte deste, passível de aplicação industrial, que apresente nova forma ou disposição, envolvendo ato inventivo, que resulte em melhoria funcional no seu uso ou em sua fabricação, conforme art. 9º da LPI
Indicação Geográfica	Identificação de um produto ou serviço como originário de um local, região ou país, quando sua reputação, característica e/ou qualidade possam ser vinculadas, essencialmente, a sua origem (art. 176 da LPI).

	Divide-se em: - Indicação de Procedência (IP) - nome geográfico de país, cidade, região ou localidade de seu território, que tenha se tornado conhecido como centro de extração, produção ou fabricação de determinado produto ou de prestação de determinado serviço; e, - Denominação de Origem (DO) - nome geográfico de país, cidade, região ou localidade de seu território, dado a um produto ou serviço, cujas qualidades ou características se devam, exclusiva ou essencialmente, ao meio geográfico, incluídos fatores naturais e humanos.
Desenho Industrial	Forma plástica ornamental de um objeto ou o conjunto ornamental de linhas e cores que possa ser aplicado a um produto, proporcionando resultado visual novo e original na sua configuração externa e que possa servir de tipo de fabricação industrial, conforme art. 95 da LPI.
Programa de Computador	Expressão de um conjunto organizado de instruções em linguagem natural ou codificada, contida em suporte físico de qualquer natureza, de emprego necessário em máquinas automáticas de tratamento da informação, dispositivos, instrumentos ou equipamentos periféricos, baseados em técnica digital ou análoga, para fazê-los funcionar de modo e para fins determinados, conforme art. 1º da Lei nº 9.609/98.
Topografia de Circuito Integrado	Série de imagens relacionadas que representa a configuração tridimensional das camadas que compõem um circuito integrado e na qual cada imagem represente, no todo ou em parte, a disposição geométrica ou arranjos da superfície do circuito integrado em qualquer estágio de sua concepção ou manufatura, conforme estabelece a Lei 11.484/07, em seu Art. 26, II.

Fonte: elaboração própria, a partir de Brasil (1996)

Ademais, a autarquia é a responsável pela averbação de franquias e contratos de transferência de tecnologia, além de, na seara internacional, pronunciar-se quanto à conveniência e ratificação de tratados sobre propriedade industrial (BRASIL, 1996).

Em âmbito interno, visando cumprir com efetividade as suas incumbências legais, Maske e Calandrini (2018) detalham que o Instituto iniciou o processo de incorporação das TIC's nos anos de 1980, quando foram adquiridos os primeiros microcomputadores. Todavia, foi a partir de 1998 que esse processo começou a ganhar maiores impulsos, com

a incorporação do sistema Aruanda, concebido pelo Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO). Por meio desse sistema, as decisões sobre os registros de patente passaram a ser registradas em sistemas digitais. Não à toa, tal período coincidiu com a fase de reformas administrativas supraditas que ganharam tração a partir do PDRAE.

Em seguida, a partir de 2003, na esteira de incremento da digitalização dos processos, esse sistema foi substituído pelo Sistema Integrado da Propriedade Industrial (SINPI), que agregou maiores funcionalidades, tais como a busca nominativa de anterioridades, que antes eram feitas por um setor especializado.

Coadunando-se com essas ideias, Bergamaschi (2015) aduz que, em anos recentes, a autarquia realizou consideráveis investimentos em tecnologia da informação, a fim de reduzir o *backlog*<sup>16</sup> de registro de ativos intangíveis. Entre eles, destacam: o sistema e-marcas, responsável por receber os pedidos de registro de marca eletronicamente; o e-patentes, sistema para depósito de patente em formato digital; o busca Web, para pesquisa de patentes já registradas; a Revista da Propriedade Industrial (RPI), totalmente em formato digital; o e-contratos, para inclusão de registro de contratos de tecnologia; o peticionamento eletrônico; além dos diversos cursos oferecidos em plataforma digital sobre Propriedade Industrial pela Academia de Propriedade Intelectual do INPI.

Sob o prisma legal, no âmbito do INPI, concomitantemente ao incremento do processo de digitalização dos sistemas internos, foram instituídas diferentes normas visando regulamentar os mais variados temas associados à Tecnologia da Informação e à convergência às normas emanadas pelo governo federal, conforme detalhado no quadro a seguir.

**Quadro 14 - Normas associadas à Governança e Tecnologia da Informação no INPI**

<b>Norma</b>	<b>Objeto</b>
Resolução Nº 05/2013	Disciplina as Regras de utilização da INTERNET e do Sistema de Correio Eletrônico Corporativo do INPI
Resolução Nº 06/2013	Institui o Comitê de Tecnologia da Informação do

<sup>16</sup> Indicador que mede o acúmulo de atividades pendentes de finalização

Resolução Nº 07/2013	Estabelece normas para implementação de controle de acesso relativo a Segurança da Informação e Comunicação no INPI, estabelecendo regras específicas para credenciamento e acesso de usuários aos ativos de rede de informação
Resolução Nº 102/2013	Estabelece normas e procedimentos específicos para entrada no Centro de Processamento de Dados (CPD) do INPI - Datacenter
Resolução Nº 103/2013	Estabelece normas para utilização do Certificado Digital do Tipo A3 no INPI
Resolução Nº 104/2013	Disciplina as Regras de utilização do Sistema de Correio Eletrônico Corporativo do Instituto Nacional da Propriedade Industrial - INPI
Resolução Nº 105/2013	Estabelece normas e procedimentos específicos para uso da Internet na rede de dados do INPI.
Resolução Nº 106/2013	Estabelece normas e procedimentos específicos para uso da Internet na Rede Sem Fio do INPI
Resolução Nº 111/2013	Divulga o rol de informações com restrição de acesso no âmbito do INPI
Resolução Nº 168/2016	Aprova a instituição e o funcionamento da equipe de tratamento e resposta à incidentes em redes computacionais
Resolução Nº 234/2019	Institui o Regimento do Comitê de Tecnologia da Informação do INPI
Portaria Nº 177/2018	Institui o Comitê de Governança Estratégica
Resolução Nº 221/2018	Institui o Comitê de Tecnologia da Informação
Instrução Normativa Nº 104/2019	Disciplina os procedimentos relativos à utilização e Gestão do Sistema Eletrônico de Informações (SEI), no âmbito do INPI.

Fonte: elaboração própria

Nessa esteira, hodiernamente, acima de 93% dos serviços prestados pela autarquia são oferecidos digitalmente, incluindo desde a emissão da GRU, perpassando pelos pagamentos das retribuições, peticionamento eletrônico, acompanhamento processual até a concessão do serviço solicitado por meio das publicações da Revista de Propriedade Intelectual (RPI) ou outra ferramenta tecnológica (BRASIL, 2019a)

Cumpre frisar que o INPI formalizou em junho de 2018, na esfera dos projetos de *e-Government*, o plano de integração ao Login Único (Brasil Cidadão) da plataforma de cidadania digital que, em termos simplificados, constitui um mecanismo de acesso digital único pelos usuários aos serviços públicos. Essa plataforma de cidadania digital introduzida pelo governo federal foi instituída pelo Decreto Nº 8.936, de 19 de dezembro de 2016, cuja finalidade destacou-se a seguir:

Art. 1º Fica instituída a Plataforma de Cidadania Digital, no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, com a finalidade de:

I - Facultar aos cidadãos, às pessoas jurídicas e a outros entes públicos a solicitação e o acompanhamento dos serviços públicos sem a necessidade de atendimento presencial;

II - **Implementar e difundir o uso dos serviços públicos digitais aos cidadãos**, às pessoas jurídicas e a outros entes públicos, inclusive por meio de dispositivos móveis;

III - disponibilizar, em plataforma única e centralizada, mediante o nível de autenticação requerido, o acesso às informações e a prestação direta dos serviços públicos;

IV - Simplificar as solicitações, a prestação e o acompanhamento dos serviços públicos, com foco na experiência do usuário;

V - **Dar transparência à execução e permitir o acompanhamento e o monitoramento dos serviços públicos**; e

VI - Promover a atuação integrada e sistêmica entre os órgãos e as entidades envolvidos na prestação dos serviços públicos. (BRASIL, 2016b, p.1, Grifo nosso).

Nessa acepção, o alinhamento do planejamento Estratégico do INPI para o período 2018-2021 com os compromissos do governo federal para a redução de custos de comunicação e informação e o incremento da eficiência e da efetividade do Instituto, cuja missão consiste em “Estimular a inovação e a competitividade a serviço do desenvolvimento tecnológico e econômico do Brasil, por meio da proteção eficiente da propriedade industrial”. Por seu turno, sua visão, consiste em: “O INPI terá um desempenho comparável ao dos melhores Institutos de Propriedade Industrial do mundo” (BRASIL, 2019a).

A partir do desdobramento dessas perspectivas estratégicas, a autarquia assumiu cinco principais objetivos para o exercício desse planejamento macro. São eles: 1)

otimizar a qualidade e o tempo para a concessão de direitos da propriedade industrial; 2) expandir e aperfeiçoar a disponibilização de dados, informações e conhecimento em Propriedade Industrial; 3) contribuir para a participação do Brasil no sistema internacional de Propriedade Industrial; 4) alcançar a excelência organizacional do INPI; 5) promover o desenvolvimento, o desempenho e o bem-estar dos profissionais do INPI.

Por conseguinte, para dar cabo à proposta de simplificação e digitalização das atividades do Instituto, foi criado o Plano PI digital visando: 1) aprimorar o acesso aos serviços e informações no âmbito de atuação do INPI; 2) transformar todos os serviços analógicos prestados pelo INPI em digitais; 3) revisar, simplificar e automatizar os processos de exame de marcas e patentes; 4) modernizar a publicação dos resultados, o acesso aos processos e a avaliação dos serviços prestados pelo INPI (BRASIL, 2019a).

Para assegurar a integração desse plano com as diversas iniciativas de transformação digital da autarquia foi realizado um acordo de cooperação técnica<sup>17</sup> entre a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI); a União; o *United Kingdom Intellectual Property Office* (Escritório de Propriedade Intelectual do Reino Unido); e o *Prosperity Fund*<sup>18</sup>. A propósito, no âmbito desse acordo, Brasil (2019a) detalha que já foram entregues ao Instituto diversos equipamentos de Infraestrutura de tecnologia da Informação, incluindo *switches*, *storages*, além de sistemas e serviços de gerenciamento de infraestrutura tecnológica.

Feito essas considerações iniciais sobre os marcos legais que fundamentam o Instituto, bem como seu processo de mudanças tecnológicas, direcionaremos a análise sobre o SEI de forma mais pormenorizada, que vem constituindo um dos pilares da Estratégia de Governança Digital do Governo Federal e do INPI.

### 2.3.4 A trajetória do SEI

---

<sup>17</sup> O Acordo de Cooperação Técnica (ACT) nº 6/2018-SEI, possui como eixos o “apoio à solução do backlog de patentes”, a “modernização dos processos de exames de patentes” e a “geração de inteligência competitiva e capacitação”.

<sup>18</sup> *Prosperity Fund* é o fundo de assistência do Governo Britânico financiado por meio do *Foreign and Commonwealth Office* (Ministério das Relações Exteriores Britânico), e se expressa por meio da assistência ao desenvolvimento de países que compõem o rol de Auxílio ao Desenvolvimento (APD) do da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE).

A partir da edição do decreto 8.539/2015, que dispõe sobre o uso do meio eletrônico para a realização do processo administrativo no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, sinalizou-se uma transformação paradigmática no processo de incorporação de TIC's na gestão e inovação nos processos administrativos públicos. Isto porque se elimina o papel como suporte físico para documentos e processos institucionais, estabelecendo o formato digital como regra e, concomitantemente, amplia-se o compartilhamento da informação com atualização dos eventos de forma instantânea (BRASIL, 2019b).

Não por acaso, com o desenvolvimento tecnológico a dinâmica de execução das atividades cotidianas tem se transformado constantemente por meio das TIC's, eliminando as barreiras espaço-temporais. Analogamente, os serviços públicos têm sido afetados pela transfiguração contínua de inovação dos processos de trabalho (MARQUES, 2013). Neste diapasão, uma experiência amplamente adotada na APF foi à implantação do SEI: uma plataforma de gerenciamento e tramitação de processos administrativos.

A rigor, o processo de incorporação do SEI materializou-se sobre a égide do Decreto 8.539/2015, cujos objetivos centrais destacamos no excerto a seguir:

- I - Assegurar a eficiência, a eficácia e a efetividade da ação governamental e promover a adequação entre meios, ações, impactos e resultados;
- II - Promover a utilização de meios eletrônicos para a realização dos processos administrativos com segurança, **transparência** e economicidade;
- III - ampliar a sustentabilidade ambiental com o uso da tecnologia da informação e da comunicação; e
- IV - **Facilitar o acesso do cidadão às instâncias administrativas.** (Brasil, 2016, p.1) – Grifo nosso.

É pertinente notar que, em linhas gerais, os princípios que orientam o processo administrativo em formato digital direcionam-se não apenas para o anseio em tornar as atividades administrativas mais eficientes, mas, sobretudo viabilizar a transparência e o acesso do cidadão às instancias administrativas, que muitas vezes são opacas.

Ainda em relação ao processo de criação do SEI, a partir de uma iniciativa conjunta de diversos órgãos e esferas do poder público, foi criado em 2013 o Processo Eletrônico Nacional (PEN) visando desenvolver uma infraestrutura de processo administrativo

eletrônico que propiciasse um aprimoramento na gestão dos processos, da atividade administrativa e do conhecimento institucional, eliminando totalmente a tramitação dos processos em meio físico. Ademais, salientava-se a importância de ser disponibilizado para toda a administração pública, incluindo os entes subnacionais (ARAÚJO, 2018a).

Como resultado, o PEN foi subdividido em três operações: 1) o SEI - que consiste em uma plataforma que integra um grupo de módulos e funcionalidades que favorece a eficiência administrativa, por meio da transferência dos processos administrativos para o universo virtual; 2) o barramento de integração do SEI que funciona como um *hub* de incorporação entre os órgãos que utilizam o SEI e outras ferramentas digitais na gestão documental; 3) o protocolo integrado - que atua na consolidação da base de dados com informações sobre os documentos, agindo como um instrumento de consulta, além de proporcionar o envio de dados sobre a tramitação dos processos e remeter e-mails (BRASIL, 2019b).

A título de compreensão, sublinha-se que a iniciativa de concepção do SEI teve sua origem no Tribunal Regional Federal da 4ª região em 2009, a partir das necessidades desse órgão (BRASIL, 2019c). De fato, Nascimento (2017) esclarece que, apoiado na efetividade da ferramenta e sua pertinente aplicabilidade nos demais órgãos da administração, o Ministério do Planejamento e Desenvolvimento iniciou o processo de implementação no poder executivo, disponibilizando-o a todos os demais órgãos gratuitamente, incluindo ao INPI.

Fundamentalmente, o SEI apresenta-se como um software que proporciona a produção, edição, assinatura e trâmite de documentos dentro de uma plataforma digital, em ambiente web. Ademais, permite o acompanhamento de processos e documentos simultaneamente por vários usuários, reduzindo com isso o tempo de execução das atividades (BRASIL, 2019c).

Outro ponto destacado em relação a suas funcionalidades refere-se à dispensável atuação do setor de protocolo, já que a criação e formalização dos processos podem ser realizadas pelo próprio usuário (BRASIL, 2019b). Em sequência, os documentos a serem incorporados no processo podem ser editados dentro do próprio software ou por uma ferramenta externa e, posteriormente, anexada. Além disso, os registros podem ser assinados por meio de certificado digital atendendo a um dos fundamentos da segurança da informação - a irretratabilidade (ou não repúdio), que consiste em assegurar a

veracidade em relação aos editores da informação, ou seja, um indivíduo não negue a autoria de uma ação específica.

Nascimento (2017) esclarece que uma das características de relevo da ferramenta é a possibilidade de busca e consulta a quaisquer processos cadastrados, desde que não tenham sido editados como de acesso restrito ou sigiloso. Com efeito, evita-se a necessidade de percorrer os diversos setores da repartição para encontrar o processo. Ademais, extingue-se o modelo linear de tramitação física do papel entre os vários setores, que passam a poder se manifestar simultaneamente em um expediente administrativo, que sejam independentes entre si.

Ainda em relação aos mecanismos de busca processual, o SEI permite ao usuário a pesquisa documental no sistema por texto; assunto; órgão gerador; tipo de processo; período, entre outros filtros que podem ser aplicados. Esses instrumentos permitem ao usuário localizar o processo administrativo sem dispor do número do processo, o que contribui para maior agilidade, transparência e eficiência na busca pelas informações. A título ilustrativo, incluímos a figura a seguir que apresenta o modelo de pesquisa documental por meio do SEI, no âmbito do INPI.

**Figura 5 - Ilustração do campo de pesquisa do SEI no âmbito do INPI.**

Fonte: link SEI/INPI

É relevante destacar, entre os atributos de segurança oferecidos pela solução, a possibilidade de rastreabilidade das alterações realizadas nos documentos e a restrição para a exclusão de páginas e documentos. Por conseguinte, exaurem-se as situações de “páginas” ou “partes” perdidas do processo, que muitas vezes aconteciam quando era o suporte físico de papel.

Outro aspecto digno de nota sobre os aspectos da segurança é que os documentos eletrônicos produzidos no SEI, mediante assinatura eletrônica, possuem garantia de integridade, autoria e autenticidade, propriedades básicas da Segurança da Informação (SI). Assim, a documentação processual assinada possui garantia de fidedignidade em relação à autoria do conteúdo, visto que a tramitação acontece por meio da validação e autenticação por senha e, uma vez disponibilizado no sistema, todo o seu conteúdo fica disponível para os usuários do sistema, ressalvado os casos de sigilo resguardados por lei.

Ademais, entre as principais facilidades oferecidas pelo SEI reside-se na quebra de barreiras geográficas, já que ele é operado em ambiente web e pode ser acessado remotamente, por meio dos múltiplos navegadores disponíveis (Firefox, Chrome, internet Explorer, etc.) utilizando os diversos sistemas operacionais (Windows, Linux, IOS, etc.). (BRASIL, 2019c).

Em contrapartida, Nascimento (2017) enfatiza entre os pontos negativos da solução: a não aplicação de uma adequada classificação documental; a ausência de avaliação em relação às normas que orientam a gestão arquivista; campo de pesquisa insatisfatório; as dificuldades inerentes à disponibilização ao público externo; a não integração com os outros órgãos da APF.

Em que pese tais observações serem pertinentes e terem sido feitas nos estágios iniciais de execução, Brasil (2020) enseja que essas críticas não mais se sustentam, já que: atualmente a ferramenta é integrada com praticamente todos os órgãos da APF, incluído muitos entes subnacionais, permitindo a tramitação processual entre os mais diversos órgãos; há a possibilidade de disponibilizar o acesso ao público externo, incluindo o cidadão, para exercer o controle social, apesar de muitas instituições não fazerem; e a avaliação arquivística, consoante o art. 16 do Decreto 8.539/2015, manter-se-á conforme a tabela de temporalidade do órgão, contudo em formato eletrônico.

Ainda em relação a esse último tópico, Araújo (2018) ilustra como a própria legislação deve se adaptar ao novo contexto coletivo de inovação e transformação dos processos, ou seja, a regulação e a legislação arquivística devem ser dinâmicas e se coadunar com a nova dinâmica social imposta.

Por outro lado, a fim de apresentar um panorama estrutural que foi identificado nesse novo ambiente, destacamos no quadro a seguir algumas oportunidades e riscos presentes nesse ecossistema digital, que inclui a ferramenta em análise.

**Quadro 15 - Riscos e oportunidades na plataforma do SEI**

<b>Oportunidades</b>	<b>Riscos</b>
Contenção de custos financeiros e ambientais relacionados à impressão (impressoras, toner, papel, contratos de impressão)	Funcionários com ausência ou insuficiência de conhecimentos necessários para operar a ferramenta
Incremento na possibilidade de definição, coleta e utilização de dados e indicadores, devido à possibilidade de concepção de um conjunto de bases de dados de mesma natureza.	Hackeamento de senhas
Desenvolvimento da gestão do conhecimento e da melhoria de processos, devido à criação de uma plataforma única que possibilitara o exame dos fluxos de processos, a comparação com outros órgãos e a melhoria baseada nas experiências de sucesso.	Software desatualizado ou com vulnerabilidades que favorecem as “brechas de segurança”.
Promoção da publicidade dos processos, tornando mais efetivo seu acompanhamento por servidores e os diversos atores sociais, fomentando o controle social.	Ataques direcionados
Compartilhamento simultâneo de documentos e processos, para fins de contribuição, acompanhamento e consulta;	Roubo de dados sensíveis.

Extinção de perdas, extravios e destruições indevidas de documentos e processos;	Espionagem
Minimização do tempo dispendido na abertura, manipulação, localização e tramitação de documentos e processos;	Erros humanos
Eliminação de custos operacionais associados à entrega e ao armazenamento de documentos e processos;	Erros de conformidade, inclusive no tocante à Lei de Proteção de Dados.

Fonte: elaboração própria, baseado em Brasil (2019b) e ABNT (2013).

Nesse sentido, a concepção e execução das ferramentas digitais carregam consigo os riscos inerentes a esse ambiente, que não podem ser desprezados. Esses componentes de ameaça precisam ser mitigados por meio de políticas de segurança da informação efetivas, incluindo a atualização dos sistemas de antivírus; atualização constante dos requisitos de segurança do software; revisão dos processos de gestão da informação, incluindo a política de backup; atualização regulatória nos assuntos associados à tecnologia da informação e, por fim, regularidade de treinamento dos atores sociais envolvidos, sobretudo os funcionários (ABNT, 2013).

Por fim, constata-se que na esteira do processo de digitalização dos serviços públicos, o Instituto apresenta-se alinhado aos objetivos do órgão central. Não à toa, a autarquia concebeu o plano PI digital de forma a harmonizar com as diretrizes emanadas pelo governo federal. Ademais, o processo de implantação do SEI na instituição sucedeu-se logo em seguida após a edição do Decreto Nº 8.539, de 8 de outubro de 2015. A partir das considerações realizadas nesse capítulo, realizaremos no capítulo dos “Resultados e Discussão” a análise do processo de institucionalização dessa ferramenta no INPI, colacionando com as diretrizes da Estratégia de Governança Digital e as normas relacionadas. Preliminarmente, no próximo capítulo iremos discorrer sobre a metodologia da pesquisa do estudo de caso realizado.

### 2.3.5 - Considerações finais do capítulo

No percurso analítico deste capítulo, observou-se que, a partir da década de 80, as políticas públicas sofreram uma transformação na forma de avaliar a sua concepção e execução, saindo de uma abordagem eminentemente *top down* para uma perspectiva *bottom up.*, que incluía o cidadão na participação das discussões acerca das políticas públicas. Nesse cenário nacional, um novo prisma ganhou visibilidade com: a introdução dos PPA's na CF de 88 e seus relatórios; o PDRAE; as concepções associadas à *accountability* na administração pública, entre outros (RAMOS E SCHABBACH, 2012).

Nas questões relacionadas à execução das políticas públicas – o que fazer; como fazer; aonde chegar – verificou-se a necessidade do desdobramento em macro etapas que envolvem o reconhecimento do problema; formação de agenda; elaboração dos programas e decisão; implementação e, finalmente, avaliação (HOWLETT ET AL, 2013). Por outro lado, o encadeamento dessas etapas muitas vezes não é instituído de forma uníssona, principalmente pelo subdimensionamento da importância do papel exercido pelos atores sociais diretamente envolvidos e as peculiaridades das instituições na etapa de implementação (SECHI, 2014).

A despeito disso, associando essas ideias a conjuntura da política de governança digital, verifica-se que houve sucessivos esforços do Poder Público Federal, notadamente, com a incursão do movimento da Nova Administração Pública e sob o discurso da transparência e eficiência, uma convergência de esforços para estimular à inovação na administração pública e, por conseguinte, incrementar a oferta de serviços públicos por meio de canais digitais, tendo como uma de suas principais plataformas a EGD.

No contexto do INPI - universo empírico do estudo de caso desta tese - averiguou-se que a autarquia já havia iniciado um processo de afluência de seus processos internos na direção de digitalização de suas atividades já na década de 1990, com os primeiros sistemas. Em sequência, com as adequações contemporâneas da instituição à política de digitalização do aparelho estatal, orientado pelo governo federal, principalmente a partir do decreto 8.638/2016, esse processo tem se intensificado, atingindo o índice de 93% dos serviços prestados pela autarquia oferecidos digitalmente (BRASIL, 2019a).

Neste diapasão, o SEI surgiu com plataforma central da gestão processual do INPI e como um dos eixos sustentadores da política de governança digital do governo federal e, por decorrência, do Instituto. Em relação a essa política, observou-se entre seus pilares centrais, sobre a égide do decreto 8.539/2015: a realização dos processos administrativos com segurança, transparência e economicidade, incluindo o favorecimento do acesso do cidadão às instâncias administrativas.

Contudo, a implementação efetiva, convergindo plenamente com esses pilares, ainda demandara do poder público maiores desenvolvimentos institucionais, sociais e, principalmente, culturais.

### **3. METODOLOGIA DE PESQUISA**

Este capítulo apresenta a metodologia que orienta esta pesquisa. apresentando a sistematização dos processos de pesquisa a serem concebidos no decorrer do trabalho para gerar o conhecimento. De início, destaque-se, trata de uma pesquisa qualitativa que, segundo Goldenberg (1997), não há uma preocupação com a representatividade numérica, mas com a compreensão de um grupo social ou de uma organização.

Fundamentalmente, Creswell (2007) destaca que um projeto de pesquisa deve ser estruturado por meio de quatro pilares: a perspectiva filosófica; o arcabouço teórico que amparam o estudo do objeto; a metodologia ou plano de ação e os procedimentos e métodos de coleta e análise de dados.

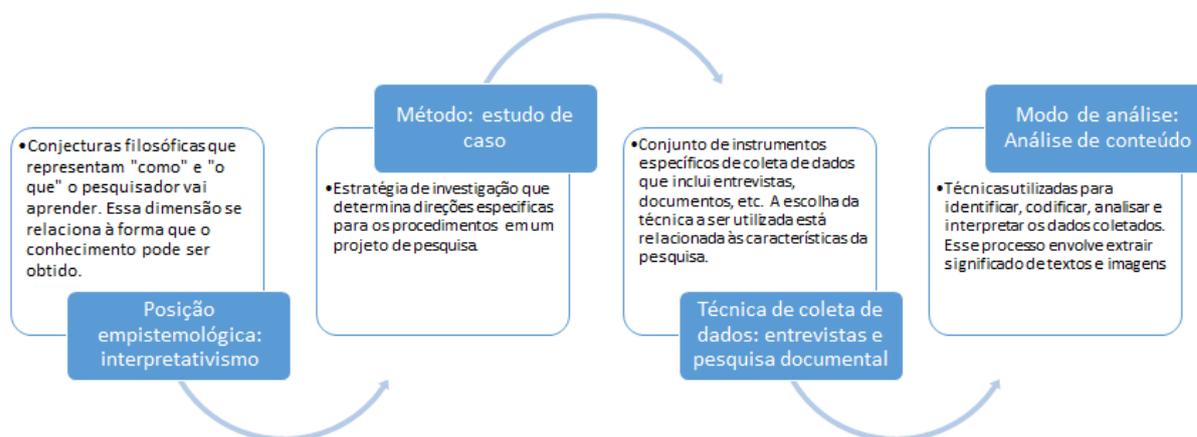
Como perspectiva filosófica, adotamos a perspectiva teórica social-construtivista, instrumentalizada para dialogar com a articulação entre o Estado, a tecnologia da informação, os atores sociais e a governança. Essa perspectiva sugere que todo conhecimento é fruto da construção social, e as TIC's, bem como os instrumentos de governança pública, são livres à análise de sua concepção, teor, uso e valor público.

Com efeito, admite-se que os mecanismos de governança pública, concebidos por meio do uso da tecnologia da informação, são socialmente construídos, tornando-se inevitável considerar os atores sociais e suas influências no decurso de sua construção, consubstanciando na rejeição ao estrito determinismo tecnológico e racionalidade econômica como perspectiva desta pesquisa.

Coadunando-se com essa perspectiva, adotamos a abordagem interpretativista que expõem esse paradigma como um mecanismo de compreensão de determinado fenômeno social sob a perspectiva de seus atores, no local onde ele ocorre (DENZIN E LINCOLN, 2006). Com efeito, analisaremos a Estratégia da Governança Digital no INPI, a partir de um estudo de caso do SEI, a fim de entender os desdobramentos institucional-administrativos e sua efetividade no suporte ao acesso à informação pública, prestação de serviços e fomento à participação social.

Ainda nessa seção, discutiremos outros dois aspectos, que consistem na metodologia de pesquisa por meio da técnica de estudo de caso qualitativo e os métodos de coleta e análise de dados a serem empregados. De forma resumida, apresentamos, na figura a seguir, um resumo da estrutura metodológica utilizada nessa pesquisa.

**Figura 6 - Estrutura da pesquisa**



Fonte: elaboração própria, baseado em Creswell (2007)

Feito esses registros, para aprofundarmos nas concepções que orientaram a pesquisa, trataremos no próximo subitem sobre o método a ser perfilhado no trabalho.

### 3.1 O estudo de caso como método de pesquisa

Em linhas gerais, Yin (2001) discorre que a estratégia de pesquisa por meio do estudo de caso qualitativo tem adquirido popularidade na investigação de fenômenos de diversas naturezas que acontecem em um contexto social.

Cresswell (2007) traz argumento similar ao de Yin (2001) ao destacar que o estudo de caso é amplamente usado e admitido como método robusto para investigação em

profundidade de fenômenos complexos no campo das ciências sociais que exigem a compreensão de condições comportamentais a partir da ótica dos atores sociais.

Eisenhardt (1989) e Godoi (2004) sugerem o uso dessa estratégia para reunir informações detalhadas e sistemáticas sobre o fenômeno, evidenciando compreensões na dinâmica da conjuntura, de maneira que permita seu conhecimento em maior profundidade, olhando a “realidade social”, organizando os dados, e extraindo informações, muitas vezes, submersas a um observador comum.

Com efeito, o estudo de caso vislumbra-se como uma estratégia metodológica adequada para realizar pesquisa interpretativa sobre o manejo de sistemas de informações como mecanismo de transformação da governança pública.

Ainda nesta lavra, Burrell e Morgan (1979) consideram que a realidade social não se encontra no sentido concreto, mas na vivência subjetiva e intersubjetiva dos indivíduos. Nessa acepção, a perspectiva interpretativa é identificada como uma abordagem assertiva, tendo em vista sua utilização como instrumento metodológico que parte do entendimento que a realidade é socialmente construída e organiza a compreensão do fenômeno a partir do ponto de vista dos atores (servidores, cidadãos, sociedade civil, etc), em seus contextos cultural, social e econômico.

Por seu turno, Godoi (2004) sugere a abordagem interpretativa em contextos dos quais a relação entre os atores sociais e o desencadeamento dos significados seja importante, devido à possibilidade dessa posição epistemológica propiciar o entendimento das questões subjetivas desses elementos. Sua relevância adquire consistência ao aclarar “o que” e “como” os significados são introduzidos nos bastidores da mente dos atores sociais.

Por fim, a seleção da metodologia de estudo de caso único, como metodologia de pesquisa, apoia-se nos conceitos e fundamentos expostos por Eisenhardt (1989), Stake (2005) e Cresswell (2007) que entendem que a estratégia de estudo de caso é um caminho compatível para a realização de pesquisa qualitativa que visa explorar em profundidade um evento, uma atividade ou um processo envolvendo diversos indivíduos.

A fim de alinhar a essa escolha, examinar-se-á a natureza do fenômeno que integra a questão-problema que orienta o presente trabalho: analisar o processo de digitalização do serviço público federal em relação aos três eixos temáticos que embasam a Estratégia de Governança Digital: acesso à informação, prestação de serviços e participação social.

Essa questão se relaciona a um fenômeno relativo ao uso pelos servidores públicos dos artefatos eletrônicos disponibilizados pelo governo federal, materializada pelo processo de digitalização intenso, que vem ocorrendo nos últimos anos, com o propósito de, além de prover serviços de forma mais eficiente, dispor de maior transparência e participação social. (BRASIL, 2018a)

Nessa perspectiva, o contexto institucional, social, político e administrativo circunscreve-se à relação dos atores sociais com ferramentas tecnológicas. Para compreender os principais aspectos estruturais que mediam dessa política de governança digital, é fundamental interpelar atores sociais envolvidos, para compreender sua visão em relação ao fenômeno e, com isso, obter profundidade interpretativa na análise. Ademais, faz-se necessária a análise dos fatores estruturais que viabilizam a adoção dessa direção, em um cenário de políticas públicas.

A partir dessas considerações, conforme predito, mais de 93% dos serviços públicos prestados pela autarquia estão disponíveis digitalmente. Desde 2018, no âmbito da estratégia de governança digital e dos projetos de *e-government*, o INPI iniciou e formalizou o Plano PI digital avançando no alinhamento aos compromissos dessa estratégia federal e incluiu em seu Plano Estratégico 2018-2021 o eixo de transformação digital (BRASIL, 2019). Por sua vez, essa aderência ao modelo instituído pelo governo federal habilita o Instituto a integrar o objeto de análise do presente trabalho, considerando as peculiaridades do órgão. Por fim, visando obter maior robustez analítica abordaremos na próxima seção o modelo selecionado para coleta de dados da pesquisa.

### **3.2 Modelo de coleta de dados**

Segundo Cresswell (2007), a coleta de dados para compor as fontes de evidências em um estudo de caso pode ser estruturada a partir de múltiplas fontes, entre elas: documentos, observação participativa, entrevistas, arquivos, etc. Baseando-se na opção epistemológica e nos componentes estruturais deste trabalho, identificou-se que a entrevista semiestruturada, os documentos institucionais e a observação direta devem integrar o instrumento de pesquisa nesse contexto social.

Neste diapasão, Godoi (2006) explica que, no primeiro caso, esse instrumento deve permitir que os entrevistados manifestem suas ideias, opiniões, sentimentos e observações sem perder o direcionamento da pesquisa, equilibrando-se entre a passividade exagerada e o direcionamento excessivo. Ademais, nas pesquisas qualitativas a compreensão contextual do caso estudado relaciona-se com uma perspectiva sociológica dos significados e da realidade. Consequentemente, um dos grandes desafios do pesquisador consiste em entender o contexto, através de uma concepção subjetiva, e extrair significados do fenômeno por meio dos atores sociais envolvidos.

A fim de ponderar essas questões, as entrevistas serão realizadas por meio de um roteiro prévio, direcionado para o grupo social selecionado, com simplicidade na condução das entrevistas, visando à confecção estrutural da coleta de dados. Essas entrevistas serão empreendidas, preferencialmente, de forma remota, por meio do aplicativo *google meet*, procedendo os registros da conversa. Ressalta-se que será demandado de todos os entrevistados o preenchimento e assinatura do termo de consentimento para posterior transcrição e análise do conteúdo.

O roteiro de entrevistas<sup>19</sup> será estruturado de forma a obter o maior número de evidências sobre a percepção dos atores em relação ao SEI, incluindo a captação de como esse processo de intensa digitalização tem alterado a dinâmica de execução dos fluxos de trabalho.

Ainda em relação ao grupo de pessoas que irão integrar a relação de entrevistados, a seleção buscou englobar diferentes perspectivas, incluindo atores externos. Ademais, incluímos recursos humanos da área técnica que lidam diretamente com os usuários e possuem a incumbência de resolver problemas envolvendo a tecnologia da informação.

Em essência, Cresswell (2007) destaca a confiabilidade e o rigor como fatores primordiais no estudo de caso. O primeiro consiste na possibilidade de diferentes pesquisadores, utilizando os mesmos instrumentos, obterem o mesmo resultado. O segundo materializa-se quando o pesquisador utiliza de uma descrição com clareza e riqueza de detalhes.

Por conseguinte, destaque-se que o rigor e a exatidão dos resultados obtidos com a entrevista são plenamente considerados a fim de alcançar a legitimidade para, utilizando

---

<sup>19</sup> Apêndice A

a subjetividade com transparência, poder obter robustez de análise para inferir conclusões.

Com o intuito de propiciar maior confiabilidade às interpretações dos dados empíricos coletados, utilizamos a triangulação da fonte de dados, ou seja, realização com entrevistas em diferentes grupos sociais relevantes. Complementarmente, foi realizada a triangulação metodológica com o uso de pesquisa documental, que já tem sido feita ao longo deste trabalho, visando propiciar maior confiabilidade dos registros coletados. Assim, utilizamos publicações oficiais do governo federal que compuseram a construção da agenda, das normativas internas do INPI, dos registros internos, das atas de reuniões, das circulares internas, etc. Superada essa etapa, procederemos ao modelo a ser utilizado para a análise dos dados.

### **3.3 Modelo de análise de dados**

O processo de análise de dados traduz-se em extrair significado dos dados, envolvendo a preparação a análise e o entendimento aprofundado no entendimento deles, por meio da análise textual de conteúdo verbal ou escrito (GODOY, 2006).

Cresswell (2007) explana que esse processo de análise de dados coletados em campo envolve a ordenação e organização dos dados em unidades básicas descritivas orientadas por um processo de interpretação que atribua significado ao material coletado estabelecendo relações. Assim, os processos de ordenação e interpretação de dados são considerados essenciais nessa fase do projeto de pesquisa. Com efeito, o presente trabalho irá adotar a técnica de análise de conteúdo com a finalidade de examinar e interpretar os dados coletados.

Para instrumentalizar essa etapa do trabalho por meio dessa técnica, Bardin (2004) esclarece que a análise de conteúdo se realiza em três etapas, quais sejam: 1) Pré-análise; 2) Exploração do material; 3) Tratamento dos resultados com a interpretação.

Para etapa de análise documental, os registros serão classificados e ordenados em categorias de análise de conteúdo, com posterior exame e interpretação, observando os requisitos de pertinência e objetividade. Ademais, a fim de alcançar o objetivo de pesquisa

utilizaremos a combinação da técnica de coleta de dados por meio de pesquisa documental com a entrevista semiestruturada, caracterizado por Yin (2001) como triangulação. Trata-se da análise de diferentes dados resultantes de entrevistas, observações e documentos (GIBBS, 2009).

Na fase de pré-análise de conteúdo será realizada a transcrição das entrevistas de forma fidedigna ao teor do conteúdo abordado, levando-se em consideração os requisitos de criticidade, essencialidade e pertinência ao objeto de estudo. Sequencialmente, esses dados coletados serão segregados de acordo com a tipologia e os critérios a serem adotados viabilizando uma análise parametrizada.

Por fim, os tratamentos dos dados empíricos serão conduzidos, a partir das perspectivas metodológicas na avaliação de políticas públicas, guiando-se pela hermenêutica e integração das diferentes dimensões contempladas a fim de se obter uma compreensão ampla e processual da dinâmica da política.

Sob a ótica de análise interpretativa da política pública, iremos considerar como material de pesquisa os dados de publicações oficiais do governo federal, do INPI, os regulamentos, o espaço institucional, cronogramas de execução, publicações internas, atas de reunião, rituais, etc.

Por fim, a partir da próxima etapa da pesquisa iremos apresentar os resultados do trabalho analisando os vetores que orientaram a política pública associada à EGD em face à realidade empírica, associando-a ao arcabouço teórico, contemplando os elementos que forneceram subsídios e fazem parte do objetivo desta tese.

#### **4. RESULTADOS E DISCUSSÃO**

Neste capítulo apresentamos os resultados do trabalho e discussões sobre a análise da EGD, tendo como unidade analítica o processo de concepção, formulação e implementação como política pública e, em sequência, contextualizamos sob a ótica do SEI no INPI.

Preliminarmente, destacamos que, a partir da pesquisa documental entre os diversos órgãos centrais da APF e, contextualmente, no âmbito do INPI, examinamos a trajetória de execução dessa política, abordando desde os aspectos normativos até seu formato de aplicação operacional, sob o ângulo do valor público de seus resultados. Assim, especificamente, discorreremos sobre Estratégia de transformação digital e, contextualmente, sobre o processo de formulação e implementação dos processos administrativos em formato digital, a partir do Sistema Eletrônico de Informações (SEI), no âmbito do Instituto. Por fim, confrontaremos as políticas subjacentes que orientam esse processo de digitalização com o efetivamente realizado na autarquia, contemplando nesse exame a avaliação de implementação e de governança da política pública.

Nesse último caso, exploraremos o modelo de governança que foi utilizado no processo de implementação, visando compreender como os diversos atores envolvidos puderam externalizar suas perspectivas em decisões críticas nesta etapa e nas trajetórias de ação a serem executadas. Ademais, tendo em vista que a etapa de estabilização das relações entre os diversos atores implicados no ajuste envolve a implementação de diversos instrumentos - formulários; sistemas de informação; procedimentos formais; indicadores - (MARQUES, 2013), analisaremos visões, valores e perspectivas dos usuários, que circunscrevem esse processo, bem como os resultados atingidos.

Na outra situação, a partir da premissa de que leis e políticas públicas não são simplesmente consumadas, tal como planejadas, de forma automática (PIRES, 2009), examinamos o olhar de gestores públicos que atuam direta ou indiretamente na concepção do processo de digitalização do governo federal; de agentes estatais (servidores públicos) que se encontram na base ou em posições intermediárias da hierarquia da instituição; dos agentes do processo de implementação no INPI (servidores e técnicos do Instituto que participaram desta fase); e de usuários externos. Neste último caso, tornou-se mandatória a pesquisa com usuários externos de outros órgãos da APF devido ao fato de que, até o presente momento, a ferramenta objeto do estudo ainda não foi disponibilizada pelo INPI ao usuário externo do Instituto, excluindo a possibilidade de avaliação da percepção dos usuários externos. Sob essa ótica, incluiremos na análise a conformidade entre o pactuado nos instrumentos normativos e o executado pela autarquia.

Por decorrência, as perspectivas de análise empregadas nesta pesquisa foram consignadas no quadro a seguir.

Quadro 16 - Matriz analítica da pesquisa

<b>Categoria</b>	<b>Aspectos</b>	<b>Direcionamento</b>	<b>Principais Referências</b>
Governança	Institucionais	Influência internacional e institucionais	Sampaio (2014); Sanchez (2017); Scott (1991); OCDE (2018); Fountain (2001)
	Sociais	Exame das circunstâncias sociais e desafios	Cetic (2019a); OCDE (2018); Brasil (2018b); Ragnedda e Rui (2017); Helsper (2019);
	Organização	Participação social e transparência	Banco Mundial (2007); Brasil (2014b); Matias-Pereira (2010); Possamai (2014); Sampaio (2014)
Implementação	Planejamento; Concepção; implementação da PP	Processos, obstáculos e adequações	Brasil (2018a, 2018b, 2020b); Dias (2012);
	Institucional	Balanco institucional (INPI)	Brasil (2019a); ONU (2018)
Resultados	EGD	Exame da EGD no âmbito das políticas públicas	Brasil (2019b); CETIC.BR (2019a, 2019b, 2019c); OCDE (2018);
	SEI	Oportunidades e fragilidades	Brasil (2019c, 2020a) Nascimento (2017); Roberto et al (2015); Araujo (2018); Tidd et al (2018)

Fonte: elaboração própria, a partir da revisão de literatura

Sublinhamos que devido a interligação entre os elementos “aspectos” e “direcionamento” de análise, fica excessivamente complexo categorizar a análise de forma estanque, tal como apresentado no quadro 16, na etapa de análise dos dados. Por

isso, optamos em desmembrar na parte analítica apenas em governança; implementação e resultados. Ademais, não necessariamente seguiremos a ordem de análise tal como apresentada no quadro, de forma a não prejudicar os parâmetros de conveniência e fluidez textual adotados. Feito esses registros, adentraremos a partir do próximo subitem na etapa inicial das políticas públicas.

#### 4.1 Contexto político e institucional

Preliminarmente, é oportuno lembrar que esse processo de fortalecimento da digitalização foi suportado pelo Plano Plurianual 2016-2020. Este mecanismo de planejamento constitui principal instrumento de programação de longo prazo do governo federal e indica quais são as prioridades estratégicas na concepção de políticas públicas (RAMOS E SCHABBACH, 2012). Por decorrência, ele representa um importante dispositivo de acompanhamento, transparência e *accountability* dos gestores públicos em relação à execução de seus planos e programas (SECCHI, 2014).

A despeito disso, identificamos no PPA 2016-2019<sup>20</sup>, também conhecido como PPA Cidadão, dois programas cuja essência está associada à temática da Estratégia de Governança Digital do governo federal, que foram compilados no quadro a seguir.

**Quadro 17 - Programas associados à Política de Digitalização (PPA 2016-2020)**

PPA 2016 - 2019			
Programa	Objetivo	Meta	Cumprimento da meta
2025 - Comunicações para o Desenvolvimento, a Inclusão e a Democracia	1020 - Expandir o acesso à internet em banda larga para todos promovendo o uso das Tecnologias da Informação e Comunicação	048G) Incrementar a velocidade de conexão da banda larga fixa	Aumento em 25,88%
		048H) Expandir o índice de acessos da banda larga móvel para 90% dos acessos móveis pessoais	Expansão de 88,28%
		048I) Amplificar o extrato populacional que possui cobertura de fibra ótica	Aumento em 89,26%
		048J) Atingir 1 milhão de participantes por meio Programas de Inclusão Digital	170%
		048K) Instituir 262 cidades digitais	54 cidades contempladas

<sup>20</sup> Informações obtidas em 18/08/2021, por meio do link: < <https://bit.ly/37VSqQi>>

		02YT) Implantar o Satélite Geoestacionário de Defesa e Comunicações Estratégicas	Implantado
		0551) Implementar a rede comunicações de dados entre o Brasil e a Europa, por meio do cabo submarino	NI
		0552) Introduzir a Rede Privativa da Administração Pública Federal	NI
		055D) Articulação de mecanismos para facilitar o acesso ao crédito para financiamento de redes ópticas	NI
		048L) Amparar 11.000 áreas de vulnerabilidade digital	5992 áreas contempladas
		04EC) Oferecer o serviço de banda larga móvel em todos os municípios do país	98,50% da meta realizada
2038 - Democracia e Aperfeiçoamento da Gestão Pública	1154) Fortalecer a participação social na gestão pública e o diálogo com a sociedade civil organizada, promovendo o aprimoramento das políticas públicas	(04QD) Consolidar os instrumentos normativos, tecnológicos e de gestão das relações de parceria para fomento e colaboração entre Estado e Organizações da Sociedade Civil.	NI
	1162) Fortalecer a comunicação social do Poder Executivo Federal com a sociedade, promovendo o conhecimento das políticas, programas e ações governamentais de forma democrática, abrangente, transparente e interativa	04RW) Aperfeiçoar a comunicação do Poder Executivo federal com foco em canais digitais	NI
	1158) Aumentar a eficiência do Estado mediante o uso integrado da tecnologia da informação e o aprimoramento da gestão	04RU) Elaborar e acompanhar a implementação dos planos de ação bianuais brasileiros para governo aberto em articulação com órgãos de governo e sociedade	NI
	1161) Aproximar as pessoas do Estado fortalecendo as políticas de controle social, transparência governamental e de acesso à informação	04RR) Aprimorar as informações sobre a oferta de serviços públicos, o acesso a serviços públicos digitais e a capacidade de avaliação desses serviços pelo usuário, instituindo a Plataforma de Cidadania Digital.	NI

Fonte: elaboração própria, com base no PPA 2016-2020. (NI = não informado)

No que concerne ao programa 2025, verificou-se um direcionamento de esforços para democratização do acesso à internet e sua convergência com os objetivos de

desenvolvimento sustentável (ODS) da ONU - subitem 9c - que consiste em: “Aumentar significativamente o acesso às tecnologias de informação e comunicação e empenhar-se para procurar ao máximo oferecer acesso universal e a preços acessíveis à internet nos países menos desenvolvidos, até 2020”.

Por outro lado, em relação ao programa 2038, sua orientação central aflui para a ampliação da participação social e da eficiência da gestão, tanto de recursos quanto processos, principalmente pelo uso da tecnologia da informação. Esse programa destaca a estratégia de participação social como pilares da democracia, incluindo a transparência, o acesso à informação e os espaços institucionais de interlocução com os cidadãos.

Como corolário, evidencia-se que o tema de digitalização dos serviços públicos nesse dispositivo não vislumbrava apenas determinado setor, mas toda a administração pública e diversos extratos da população.

A propósito, entre os principais indicadores desse programa, que inclusive servem de parâmetro para EGD, apresentam-se o índice de governo eletrônico e o índice de participação eletrônica, na qual a evolução entre o ano de 2016 e 2018, com base em valores de 2015, compilamos a seguir.

**Quadro 18 - Evolução do índice de governo eletrônico e de participação eletrônica no período de 2016 a 2018 no Brasil**

<b>Indicador</b>	<b>Referência</b>	<b>Valor averiguado em 2016</b>	<b>Valor averiguado em 2017</b>	<b>Valor averiguado em 2018</b>
Índice de Governo eletrônico	0,6008	0,6377	0,6377	0,7327
Índice de participação eletrônica	0,7059	0,7288	0,7288	0,9719

Nessa esteira, em seu homólogo para o período 2020-2023, este programa teve sua nomenclatura alterada para Conecta Brasil, cuja diretriz central consiste na “eficiência da ação do setor público, com a valorização da ciência e tecnologia e redução da ingerência do Estado na Economia” e “aprimoramento da governança, da modernização do Estado e da gestão pública federal, com eficiência administrativa, transparência da ação estatal, digitalização de serviços governamentais e promoção da produtividade da estrutura administrativa do Estado” (BRASIL, 2019d).

Em linhas gerais, verifica-se algumas diferenças basilares entre o PPA 2016-2019, também denominado PPA Cidadão, no qual se apresentou com o intuito de democratizar o acesso à internet no Brasil, visando cobrir diferentes classes sociais e regiões remotas, além de ser considerado o responsável pela primeira edição da EGD; e o PPA 2020-2023, que enfatiza a digitalização dos serviços públicos, em uma visão mais autocentrada, não contemplando essencialmente a assimetria de acesso à internet no país, mas favorecendo os aspectos operacionais relacionados à digitalização da administração pública.

Contrapondo esse modelo e tendo em vista a heterogeneidade populacional no país, Fountain (2011) explica que a inobservância das condições estruturais e os fatores subjetivos contribui para minimizar sobremaneira os impactos das políticas públicas, especialmente no caso da digitalização dos serviços públicos, que em face dessa natureza (ser público) não pode desconsiderar o cidadão impactado.

Ainda sobre esse novo plano, o governo federal editou a Estratégia de Governo digital 2020 a 2022, por meio do Decreto Nº 10.332, de 28 de abril de 2020, em contrapeso à Portaria da EGD 2016-2019. Para distinguir portaria de decreto, Di Pietro (2016) destaca que enquanto aquela constitui um documento de ato administrativo de qualquer autoridade pública, que contém instruções sobre a aplicação de atos legais, regulamentos e recomendações de caráter geral; esta, propicia maior força normativa, já que é uma ordem emanada de uma autoridade ou órgão superior que determina o cumprimento de uma resolução.

Entre as disposições que ganham notoriedade neste último ato legal editado em comparação ao seu precedente, destaca-se: 1) o direcionamento desse instrumento para transformação da máquina pública em detrimento dos aspectos estruturais mais amplos da sociedade, como acesso da população à internet e redução da desigualdade digital; 2) o caráter de maior compulsoriedade dos órgãos em relação à EGD, evidenciado por meio do instrumento legal utilizado – de portaria para decreto; 3) a alteração da nomenclatura utilizada de Estratégia de Governança Digital para Estratégia de Governo Digital; 4) a orientação normativa menos principiológica para uma disposição mais prática, abordando como será o funcionamento das ferramentas concebidas, os mecanismos de monitoramento, interoperabilidade e salvaguarda dos dados, entre outros.

Por fim, nesse último instrumento de planejamento verifica-se uma maior centralidade na digitalização dos serviços públicos do aparelho estatal, sobrepondo os

esforços de desenvolvimento de infraestrutura e ampliação da oferta de conectividade de seu predecessor. Assim, entende-se que o aparelho estatal, principalmente a partir do instrumento de planejamento do governo federal em 2020, parte de uma abordagem do determinismo tecnológico, segundo o qual a aderência tecnológica assume a função de fio condutor das transformações sociais (ARAÚJO ET AL, 2018). Ato contínuo, partiremos a seguir para etapa de concepção e execução da política da EGD.

#### **4.2 Concepção e execução da Estratégia de Governança Digital**

Inicialmente, é relevante destacar que o Decreto 8.638/2016, que instituiu a Política de Governança Digital no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal, notabiliza-se em relação aos normativos precedentes em centralizar em um dispositivo legal princípios que têm sido incorporados à estrutura administrativa estatal tais como: abertura (OCDE, 2016); transparência e *accountability* (CENEVIVA, 2006); participação e controle social (PAULA, 2005); Governança (MATIAS-PEREIRA, 2010); o uso de novas tecnologias para tornar a gestão pública aberta (SANTOS ET AL, 2012), bem como a inserção do modelo de Governo como plataforma, associando os órgãos públicos a um só ente. Congruentemente, essa política pública visa amparar-se na priorização de serviços públicos em plataforma digital sugerindo uma transformação no modelo de relacionamento entre o Estado e sociedade por meio do redesenho de processos e disponibilidade de dados abertos.

Coadunando-se com ideias associadas à governança que abordamos previamente e adentrando nos pormenores da EGD, verifica-se a partir de informações dispostas em Brasil (2018a) que o processo de concepção dessa política foi elaborado em formato colaborativo, envolvendo participantes de alguns órgãos da APF, representantes da sociedade civil, além de consulta pública por meio da plataforma participa.br.

No que concerne às etapas iniciais no ciclo dessa política, incluindo a formação da agenda, constata-se que houve a inserção da consulta pública por meio da plataforma participa.br, na qual os participantes registraram suas considerações à parte do texto da

EGD examinada, no qual foi assinalada a atuação de aproximadamente 240 partícipes<sup>21</sup>. Incluiu-se nessa fase um seminário e três oficinas, visando acolher considerações de gestores públicos; servidores; academia; e sociedade em geral.

Em sequência, observou-se a edição de um processo de priorização de ideias (*pairwise*) em que os tópicos mais comentados entre os usuários foram hierarquizados, a partir da subdivisão em 11 temas centrais. São eles: I) princípios da Estratégia de Governança Digital; II) garantia da segurança da informação; III) ampliação do uso das TIC's; IV) fomento da disponibilização e uso de dados abertos; V) ampliação e incentivo a participação social; VI) fomento a colaboração do ciclo de políticas públicas; VII) aprimoramento da interação direta entre Governo e sociedade; VIII) melhoria da governança e gestão; IX) compartilhamento e integração de dados, serviços, sistema e infraestrutura; X) expansão e inovação da prestação de serviços digitais; XI) facilitação e universalização do uso e acesso aos serviços digitais.

Ademais, integrou essa fase a concepção da estrutura de governança digital brasileira, organizada por meio de conselhos de planejamento e composta de instâncias de decisão e participação, cuja disposição visa compreender as tendências e necessidades da sociedade e orientar os processos de digitalização por meio de debates, para em sequência estabelecer os padrões que irão guiar a transformação digital no país (BRASIL, 2018a).

Superada essa etapa, foram consignados na EGD 2016-2019 nove princípios que sustentam os pilares do programa, consubstanciando em cinco objetivos estratégicos, sob três eixos basilares: acesso à informação; prestação de serviços e participação social. O primeiro sobre a égide da conectividade materializa-se por meio do Portal Brasileiro de Dados<sup>22</sup> e o portal da transparência<sup>23</sup>; o segundo, propondo um portfólio de iniciativas visando à ampliação e simplificação dos serviços públicos digitais, ampara-se no portal de serviços do governo federal<sup>24</sup> almejando ser o único e integrado canal de prestação de serviços ao cidadão; por último, a participação social, centraliza-se no portal

---

<sup>21</sup> Informações extraídas por meio do link <http://participa.br/profile/egd>, em 16/08/2021.

<sup>22</sup> Link de acesso: <http://dados.gov.br>

<sup>23</sup> Link de acesso: <http://www.portaltransparencia.gov.br/>

<sup>24</sup> Link de acesso: <https://www.gov.br/pt-br>

participa.br<sup>25</sup>, que se norteia em oferecer informações e ferramentas para participação social nas ações e políticas de Estado (BRASIL, 2018a).

Inobstante, em que pese os esforços para democratização desses espaços de participação e decisão ora expostos, faz-se necessário uma análise mais aprofundada sobre o grau de maturidade tecnológica da população (WAGNER; CANABARRO, 2014) e os desenhos institucionais que foram concebidos (VAZ, 2017). No que concerne a isso, há um descasamento evidenciado pelo nível de desenvolvimento socioeconômico do país e sua acentuada desigualdade sócio- regional, que contribuem para a carência de acesso aos recursos tecnológicos à parte considerável do extrato da população, que inviabiliza sua participação no delineamento das políticas públicas (CETIC, 2019a).

Em linhas gerais, independentemente dos potenciais benefícios associados à transformação digital, ainda existem dúvidas em alguns aspectos de sua execução. O uso e propagação das aplicações baseadas em tecnologias digitais de forma extensiva na gestão pública, que muitas vezes envolve direitos sociais básicos, exige um dimensionamento acurado de sua extensão, consequências econômicas e, principalmente, sociais (VAN DEURSEN, 2017).

Adicionalmente, Reedy e Well (2009) ressaltam a necessidade de entender os potenciais impactos no comportamento humano ocasionado pela lógica dos algoritmos, que podem influenciar nos vieses e visão de mundo dos usuários. Ademais, nota-se uma dificuldade adicional em estabelecer relações de causa e efeito entre os investimentos em TIC's, com a consequente digitalização dos serviços públicos, e a efetividade no atendimento dos eixos que estruturam a EGD: participação social, prestação de serviços e acesso à informação. Isso porque, apesar da lógica da digitalização ganhar notoriedade nas políticas públicas com o discurso da eficiência, há fatores estruturais na sociedade que dificultam a efetivação dos resultados almejados, que inclui desde a ausência do acesso à internet de camada da população à transformação cultural da sociedade, sob a racionalidade dos algoritmos (UNESCO, 2017).

Assim, para avançarmos na discussão dessa política pública, iremos confrontar os seus objetivos propostos e a realidade empírica dos atores sociais impactados. Para isso, no próximo tópico iremos examinar alguns indicadores produzidos pela Pesquisa TIC

---

<sup>25</sup> Link de acesso: <http://participa.br/>

Domicílios 2019<sup>26</sup>, que apresenta uma conjuntura do acesso, infraestrutura e uso das TIC's no país pela população. Esse panorama apresenta-se oportuno ao identificar potenciais desafios da EGD em âmbito nacional. Por outro lado, a Pesquisa TIC Governo eletrônico, apresentada em sequência, expõe uma fotografia das TIC's nos órgãos públicos brasileiros, que contribuir para verificar o estágio de engajamento tecnológico das instituições públicas.

#### **4.1.1 TIC Domicílios**

Inicialmente, salienta-se que o exame dos dados concebidos pela TIC Domicílios se apresenta oportuno por exprimir o cenário de utilização das TIC's no Brasil, tendo em vista que a EGD centraliza esforços para a convergência de prestação de serviços públicos em ambiente virtual para atendimento do cidadão.

Não obstante tal fato, a partir de dados coletados na TIC Domicílios, observa-se a ausência de qualquer acesso à internet por uma em cada quatro pessoas no Brasil. Ademais, entre as pessoas que superaram o obstáculo do acesso em um primeiro nível, por meio do celular, normalmente mantém uma experiência sofrível para realização de pesquisas escolares, cursos à distância, trabalho remoto e fruição dos serviços públicos em plataformas digitais.

Paralelamente, observa-se por meio de outros indicadores, uma estreita relação entre as desigualdades sociais e digitais, entre eles, salienta-se: 95% dos domicílios da classe A possuem computador, enquanto apenas 44% da classe C e somente 14% da classe DE; 47% da população que reside em áreas rurais não possuem acesso à internet; 43% da parcela de pessoas da classe DE não tem qualquer acesso à rede; apenas 29% dos domicílios na região norte possuem computador. Ademais, enquanto estados da região sudeste possuem em média 75% dos domicílios com algum tipo de acesso à internet, nos

---

<sup>26</sup> Estudo realizado pelo Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (Cetic.br) com o propósito de monitorar o desenvolvimento da infraestrutura de TIC nos domicílios rurais e urbanos no Brasil e as formas que as tecnologias são utilizadas pelas pessoas. Essa pesquisa recorre a informações do censo demográfico e da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios feita pelo IBGE.

entes do nordeste essa taxa cai para 65%. A pesquisa destaca que, embora ainda haja distorções, essa diferença já foi amplamente maior.

Outra discrepância em relação aos dados analisados refere-se à utilização do computador por faixa etária e nível de instrução. Enquanto em média 46% da população com 60 anos ou mais utilizam os serviços online, 75% das pessoas entre 25 e 34 anos operam nesse ambiente. Em outro ângulo, ao passo que 46% das pessoas com ensino fundamental acessam a rede, 87% dos pesquisados com ensino superior usufruem desse serviço.

Em relação à barreira mais regular para a ausência de internet nos domicílios, 59% dos entrevistados elencaram como valor do serviço excessivamente elevado, 53% destacam a falta de interesse e 49% salienta que não sabe como utilizar a rede. Na mesma pesquisa, 31% das famílias de baixa renda afirmam não possuírem internet na residência em decorrência do preço. Por outro lado, nas residências com renda mais altas a principal razão é pela falta de interesse – 44% entre as residências com renda entre 5 a 10 salários mínimos.

Direcionando a análise para o aspecto dos usuários da internet em si, ao invés do aspecto da tecnologia nos domicílios, observam-se tendências em comum entre os seguintes aspectos: econômicos – à medida que vai subindo na escala social vai se ampliando a base de usuários da rede; grau de instrução – quanto mais instruída a população maior é a utilização da rede; etários – à proporção que aumenta a faixa etária da amostra, menor a intensidade de uso da rede; classificação territorial – quanto mais urbana a população, maior a propensão a utilizar a rede.

Não obstante tal sinalização, a pesquisa TIC domicílios indicou a existência de uma considerável desigualdade na presença de computadores com acesso à internet nos domicílios. Enquanto a população de classe A possui PC em 95% dos lares, na residência das classes DE apenas 12 % dos domicílios possui esse equipamento. Esses indicadores, juntamente com os outros parâmetros apresentados relacionados ao acesso individual à internet, evidenciam que o principal mecanismo que favoreceu a disseminação de acesso à rede foram os telefones celulares.

No tocante à presença de conexões de banda larga nos domicílios conectados, CETIC (2019a) revela que enquanto 49% dos domicílios na região sudeste dispõem de

internet banda larga fixa, nas residências da região norte do país essa proporção diminuiu para 24%, e em áreas rurais do território nacional atinge apenas 33% das moradias.

Em outro ângulo de análise, a pesquisa assinalou que as principais atividades executadas pelos usuários de internet consistiam em: 92% dos usuários com idade acima de 10 anos utilizaram para o envio de mensagens; 76% para acesso a redes sociais; 73% empregaram para conversa por voz ou vídeo. Essas referências validam a ideia de que as ações de comunicação são as mais empregadas pelos brasileiros. Unesco (2017) explica que todas essas práticas são consideradas básicas, em termos de habilidades digitais requeridas.

Assim, se por um lado o ambiente digitalizado criou infinitas possibilidades de participação econômica e política, por outro, há fortes indícios que essas oportunidades não sejam distribuídas com equidade. Nos argumentos de Van Deursen et al. (2017) a estratificação existente nas divisões sociais é replicada no mundo digital de forma que fatores como o uso da internet e a qualidade do acesso estão sistematicamente relacionadas às hierarquias econômicas e sociais pré-existentes, influenciando as clivagens digitais no acesso às TIC.

Com efeito, essas circunstâncias obstruem a participação de camada da população em um contexto em que as políticas públicas se centralizam na digitalização dos serviços públicos e dos mecanismos de participação social, excluindo desse processo, principalmente, os extratos mais vulneráveis da população (RAGNEDDA E RUIU, 2017).

Helsper (2019) traz argumento similar ao Ragnedda e Ruiu (2017) ao indicar que os indivíduos tradicionalmente menos favorecidos em condições socioeconômicas e/ou socioculturais tendem a apresentar menores possibilidades de se engajarem com as TIC's, constituindo, assim, uma barreira considerável não apenas em termos de ascensão social, como também de usufruto de seus direitos como cidadãos, dado o contexto de intensa digitalização dos serviços públicos e a concepção de cidades inteligentes<sup>27</sup>. Ademais, a autora apresenta argumentos ligados a interseccionalidade, ou seja, a composição de mais

---

<sup>27</sup> O conceito de cidades inteligentes, ou *smart cities*, está associado a cidades que usam diversos dispositivos eletrônicos para coletar dados e gerenciar recursos por meio das TIC's. Eles são utilizados para melhorar a qualidade, desempenho, interatividade, redução de custos e recursos dos serviços urbanos, além de aumentar o contato entre cidadãos e governo. Fonte: European Commission. Acesso em 15/06/2021, por meio do link: <https://bit.ly/3xjYtZN>

de um atributo, como localização geográfica e gênero, como fatores determinantes no engajamento das pessoas.

Em síntese, a partir das informações apresentadas, destacamos na figura 7 a seguir alguns dos principais achados da pesquisa TIC Domicílios 2019, enaltecendo alguns indicadores socioeconômicos, etários e regionais.

**Figura 7 - Retrato do uso de TIC's no Brasil**



Fonte: elaboração própria, com base em CETIC.BR (2019)

Á luz desses dados e da literatura sobre o assunto, verifica-se que a velocidade de expansão e de uso da rede é demarcada por desigualdades, que se materializam na assimetria de acesso aos equipamentos, conexão, tecnologias e, conseqüentemente, nas habilidades digitais. (VAN DEURSEN ET AL., 2017; CETIC.BR, 2019a), favorecendo a continuidade e a exacerbação das desigualdades sociais (HELSPER, 2008) e a ausência da participação de camada da população na concepção das políticas públicas.

Não à toa, Freitas (2016) observou que o perfil dos usuários da plataforma e-democracia, cuja proposta central é incentivar a participação da sociedade no debate de diversos temas relacionados a políticas públicas vigentes, está muito aquém de representar os diversos estratos sociais e políticos. Em uma pesquisa dessa plataforma sobre o Marco civil da internet, constatou-se que: 89% eram homens; 68% brancos; 47% entre 26 e 40 anos; alta escolaridade (acima de 53% possuem pós-graduação) e 47% com renda mensal alta.

É pertinente notar que, apesar dos indicadores apresentados sobre a exclusão digital no país, não foi pela mera ausência de ações que o país não obteve êxito em incluir digitalmente seus cidadãos de forma plena. Essa constatação pode ser verificada por meio do quadro a seguir, em que mapeamos diversas iniciativas que o governo federal criou para esse fim desde a década de 90. Por outro lado, constata-se que essas ações não se dialogam. A título exemplificativo, enquanto uma ação trata da conteúdo e serviços públicos a outra trata da distribuição de computadores em comunidades carentes, ambas promovidas por ministérios diferentes.

**Quadro 19 - Iniciativas do Governo Federal para promover o acesso à recursos de informática**

<b>Ação</b>	<b>Objetivo</b>	<b>Ano de criação</b>
Programa Nacional de Tecnologia Educacional (Proinfo)	Promover o uso pedagógico da informática na rede pública de educação básica, com investimentos, principalmente, na aquisição e na montagem de laboratórios de informática nas escolas.	1997
Programa de Governo Eletrônico	Formular políticas, estabelecer diretrizes, coordenar e articular as ações de implantação do Governo Eletrônico, voltado para a prestação de serviços e informações ao cidadão.	2000
Programa Rede Jovem	Implantação dos chamados telecentros, de acesso público e gratuito, a computadores conectados à internet	2000
Lançamento do Livro Verde da Sociedade da Informação no Brasil	Esse documento contempla um conjunto de ações para impulsionar a sociedade da informação no país em todos os seus aspectos: ampliação do acesso, meios de conectividade, formação de recursos humanos, incentivo à pesquisa e desenvolvimento, comércio eletrônico, desenvolvimento de novas aplicações	2000
Programa Governo Eletrônico - Serviço de Atendimento ao Cidadão (GESAC)	Disponibilizar conexões à internet, na sua maioria via satélite, para telecentros, escolas e órgãos públicos localizados em regiões remotas e de fronteira.	2002
Programa de Inclusão Digital (Lei 11.196/2005)	Diminuir alíquotas da contribuição para o PIS/Pasep e da Confins sobre a venda de equipamentos de informática produzidos no país	2005
Projeto Cidadão Conectado - Computador para Todos (Decreto 5542/2005)	Isenção de tributos federais e oferecer condições especiais de financiamento de equipamentos de informática	2005
Um Computador por Aluno (dentro do Proinfo)	Conceder computadores portáteis aos alunos da rede pública de ensino.	2007

Territórios Digitais	Proporcionar gratuitamente acesso à informática e internet para populações rurais, por meio da implantação de unidades de telecentro denominadas Casas Digitais.	2008
Programa Banda Larga nas Escolas (PBLE)	Conectar todas as escolas públicas urbanas à internet, com manutenção dos serviços sem ônus até 2025, em troca da obrigação das operadoras de telefone de instalarem postos de serviços telefônicos (PST) nos municípios.	2008
Programa Nacional de Apoio à Inclusão Digital nas Comunidades (Telecentros.BR)	Implantação e manutenção de telecentros públicos e comunitários, incluindo a formação e auxílio financeiro de monitores para as unidades	2009
Comitê Gestor do Programa de Inclusão Digital (CGPID),	Estabelecer diretrizes gerais de gestão e aplicação dos recursos financeiros destinados ao Programa de Inclusão Digital e monitorar a implementação e desempenho dos respectivos projetos.	2009
Programa Nacional de Banda Larga (PNBL) - Decreto 7.175/2010	Ampliar o acesso à internet em banda larga no País, visando à inclusão digital	2010
Projeto Cidades Digitais	Atender prefeituras com infraestrutura de conexão à internet em alta velocidade, formação de servidores públicos e disponibilização de aplicativos de governo eletrônico	2012
Regime Especial de Tributação do Programa Nacional de Banda Larga para Implantação de Redes de Telecomunicações (REPNBL)	Oferecer benefícios tributários a empresas interessadas em expandir a banda larga, por meio da suspensão de IPI, PIS, PASEP e Cofins.	2012
Programa de lançamento do Satélite Geoestacionário de Defesa e Comunicações Estratégicas (SGDC)	Oferecer acesso à banda larga nas regiões remotas do País	2012
Programa Amazônia Conectada	Integrar, via fibra óptica subfluvial, o interior do estado do Amazonas	2014
Programa Banda Larga para Todos (PBLT)	Em substituição ao PNBL, tinha como objetivo aumentar a velocidade média da banda larga no país para 25 Mbps e alcançar 90% da população brasileira com banda larga de alta velocidade até 2018	2015
Iniciativa Global para Inclusão na Tecnologia da Informação e Comunicação” - G3ict	alavancar recursos e conhecimentos no apoio a iniciativas de transformação digital e promover o aumento do nível de acessibilidade nas Tecnologias da Informação e Comunicação no País	2018
Programa wi-fi Brasil	Levar conectividade em alta velocidade a todas localidades do país, onde não há nenhuma ou pouca conexão	2021
Programa Horizontes	capacitação de jovens de 18 a 29 anos por organizações da sociedade civil	2021

Fonte: elaboração própria

Feito essa ressalva, corrobora-se que desde a década de 1990 o país tem criado iniciativas para enfrentar o déficit da população em relação à inclusão na sociedade da informação. Todavia, esses programas são distribuídos em diversos ministérios, sem a devida articulação para se criar um programa de Estado, sobrepondo iniciativas isoladas de governo. Por conseguinte, muitas dessas iniciativas são descontinuadas pelo governo de turno, muitas vezes, a fim de não promover reconhecimento político ao governo anterior.

Por sua vez, a estratégia de inclusão digital publicada pelo governo do Reino Unido em 2014, que alcançou significativo avanço ao longo dos últimos anos, com o 6º melhor EGDI do mundo em 2020, de 0,9358 no ranqueamento da ONU, estabeleceu uma agenda menos fragmentada. À vista disso, incluiu mecanismos na sua política de inclusão digital tanto na perspectiva dos usuários internos quanto externos, e dispôs as seguintes ações a serem permeadas por todo o país, por meio de um programa centralizado denominado Go ON UK:

- 1) Tornar a inclusão digital parte de políticas, programas e serviços digitais mais amplos do governo;
- 2) Estabelecer um programa de capacidade digital de qualidade entre governos;
- 3) Oferecer a todos os funcionários públicos os recursos digitais para usar e melhorar os serviços governamentais;
- 4) Acordar uma definição comum de habilidades e capacidades digitais;
- 5) Estabelecer o Programa Boost Go ON UK em todo o país;
- 6) Melhorar e ampliar o trabalho em parceria;
- 7) ) Criar uma linguagem compartilhada para inclusão digital;
- 8) Trazer o suporte de capacidade digital em um só lugar;
- 9) Apoiar a inclusão digital de micro e pequenas empresas e ONG's;
- 10) Usar dados para medir o desempenho e melhorar o que fazemos. (UK, 2014, tradução nossa)

Nesse sentido, em relação ao programa de inclusão digital britânico sublinha-se: o programa de inclusão digital tornou-se uma política de Estado e não de governo; a interlocução com os demais entes é uma diretriz central; a centralização da política em um programa com diretrizes amplas sobrepondo ações fragmentadas é evidente; notória

concepção de parcerias com a sociedade civil; e ostensiva política de aferição e controle dos resultados.

Não obstante tal fato, observa-se que não basta criar programas visando facilitar o acesso das pessoas aos recursos computacionais. Faz-se mister uma transformação sociocultural mais profunda, que abarque as desigualdades sociais, já que, conforme sobredito, constata-se uma relação direta entre a classe social e a participação nas políticas públicas. Para ilustrar essa realidade, Santos (1987) destaca:

A cultura, como temos visto, é uma produção coletiva, mas nas sociedades de classe seu controle e benefícios não pertencem a todos. Isso se deve ao fato de que as relações entre os membros dessas sociedades são marcadas por desigualdades profundas, de tal modo que a apropriação dessa produção comum se faz em benefício dos interesses que dominam o processo social. E como consequência disso, a própria cultura acaba por apresentar poderosas marcas de desigualdade. O que nesse aspecto ocorre no interior das sociedades contemporâneas ocorre também na relação entre as sociedades. Há aí controle, apropriação, desigualdades no plano cultural. É por isso que as lutas pela universalização dos benefícios da cultura são ao mesmo tempo lutas contra as relações de dominação entre as sociedades contemporâneas, e contra as desigualdades básicas das relações sociais no interior das sociedades. São lutas pela transformação da cultura. (SANTOS, 1987, p77)

Em linhas gerais, observa-se que sem uma mudança sociocultural mais profunda, as transformações sociais de forma inclusiva tendem a se materializar em um ritmo aquém do desejável e necessário. Para fazer frente a esse déficit estrutural de enormes dimensões, convergente com o item 6 do programa de inclusão digital do Reino Unido, Carneiro (2006) explica que faz-se necessária a mobilização de conselhos externo ao aparelho estatal, tal como por meio de sociedade civil organizada, em que mobilize a atuação coletiva com capilaridade e de forma efetiva, para contribuir com preenchimento de parte das lacunas estatais. A título ilustrativo, destacamos que o Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC)<sup>28</sup>, entidade que assumia essa função, foi descontinuado desde 2010.

No mesmo contexto, reforçando os argumentos da relevância dos investimentos em tecnologia da informação, Qiang, Rossotto e Kimura (2009) estimaram em um estudo sobre os impactos dos investimentos em infraestrutura da rede global na economia que

---

<sup>28</sup> Fórum Nacional pela Democratização da Comunicação (FNDC) congregava entidades da sociedade para enfrentar os problemas da democratização dos meios de comunicação. Eram mais de 500 filiadas, entre associações, sindicatos, movimentos sociais, organizações não-governamentais e coletivos que se articulavam para denunciar e combater a grave concentração econômica na mídia, a ausência de pluralidade política e de diversidade social e cultural nas fontes de informação, os obstáculos à consolidação da comunicação pública e cidadã e as inúmeras violações à liberdade de expressão. (Fonte: <http://fndc.org.br/forum/quem-somos/>)

um aumento de 10% na densidade de acesso à banda larga está correlacionado a um incremento de 1,21% na taxa de crescimento do PIB per capita, no caso de países de alta renda, e de 1,38%, nos países em desenvolvimento.

Trazendo esses números para a realidade brasileira, Bizarria (2014) sugere que um incremento de 1% na densidade de acessos em banda larga estaria associado a um acréscimo de 0,36% na taxa de crescimento do PIB per capita dos municípios, de sorte que no caso de localidades com menor índice de desenvolvimento, esse acréscimo seria em torno de 0,96%.

Coadunando com essas perspectivas, Accenture (2016) destaca que, para cada 1% de aumento na digitalização de serviços, o PIB expande 0,5%. Do mesmo modo, o incremento de 1 ponto na digitalização incrementa 0,13 pontos no índice de desenvolvimento humano (IDH).

Para ratificar esse argumento, Banco Mundial (2021) dispõe que a relevância econômica das redes de banda larga podem ser relacionadas a funções como transporte, eletricidade, rodovias, entre outras, que modificam a vida dos cidadãos, governo e transborda para toda economia, gerando competitividade e vantagens comparativas.

Assim, feito o exame desses elementos cujos indícios mostram a dimensão dos desafios estruturais existentes no Brasil e a importância de superar esses desafios por meio de investimentos nesse âmbito, sequencialmente iremos analisar como o aparelho estatal tem se modelado nesse cenário de digitalização da sociedade face aos desafios enfrentados na prestação de serviços públicos de forma efetiva. Para isso, iremos examinar a pesquisa TIC Governo eletrônico 2019.

#### **4.1.2 TIC Governo Eletrônico**

No contexto nacional, o movimento de transformação digital é conduzido por intermédio das diretrizes e políticas do Estado para a incorporação a economia digital positivado na Estratégia Brasileira de Transformação Digital (E-Digital). Essa política se desdobra em Estratégia de Transformação Digital do Governo e Estratégia de

Transformação Digital da Economia (BRASIL, 2019b). Cumpre observar que o primeiro caso constitui nosso objeto de estudo.

Entre as perspectivas que estão diretamente relacionadas ao incremento da transformação digital no serviço público, segundo o referido documento, destacam-se: 1) infraestrutura física e virtual adequadas; 2) gestão das TIC's; 3) disponibilidade de ferramentas de comunicação e participação pela internet; 4) ofertas de serviços públicos por meios digitais; 5) uso das tecnologias para acesso à informação pública.

Tendo em vista que o investimento em tecnologia da informação é um fator crítico de sucesso para a disponibilidade de serviços públicos digitais de forma efetiva, realizou-se um levantamento no painel do orçamento federal e foram identificados investimentos superiores a 31 bilhões de reais nesse tipo de recurso no período de 2016 a 2020.

Por decorrência, a partir da análise de CETIC.BR (2019b) observa-se que em média 94% dos órgãos federais e estaduais utilizam conexão fibra ótica como principal forma de acesso à internet; acima de 90% das instituições federais possuem website e 80% delas dispõem de algum perfil ou conta própria em redes sociais.

Nessa esteira, outro indicador relevante diz respeito à criação e compartilhamento de softwares entre os órgãos públicos. Nesse sentido, foi constatado que 41% das instituições que desenvolveram algum software novo compartilharam com outras instituições estatais. Com efeito, o paroxismo consiste na sobreposição de esforços em criar soluções tecnológicas semelhantes, que contribui substancialmente para o desperdício de recursos públicos. Para isso, OCDE (2018) recomenda o intenso compartilhamento de soluções que podem ser aplicadas em outras instituições, por meio de repositórios públicos, a exemplo da plataforma Software Público Brasileiro<sup>29</sup>.

No que tange à adoção de recursos que propiciem ao cidadão entrar em contato com os órgãos públicos, 96% informaram que disponibilizam o e-mail; 67% os serviços de solicitação de acesso à informação; 63% o sistema de denuncia online; 61% o formulário eletrônico. Todavia, constata-se que ainda é embrionária a adoção de assistentes virtuais<sup>30</sup>.

---

<sup>29</sup> Plataforma lançada pelo governo federal brasileiro em 2007 com o propósito de compartilhar soluções tecnológicas com outras organizações, especialmente o software livre.

<sup>30</sup> São aplicações inteligentes que tem a capacidade de interagir com seres humanos e automatizar atividades como as comunicações e as transações com os cidadãos

Adentrando um pouco mais na pesquisa, verificou-se ainda uma reduzida adesão dos órgãos públicos em relação novas tecnologias como a análise de big data<sup>31</sup> e computação em nuvem. Neste caso, em média 36% contrataram este serviço para gerenciamento de e-mails; 24% armazenamento de arquivos ou banco de dados; 20% *software* de escritório e 18% para ampliar a capacidade de processamento. Pinheiro Junior et al (2020) explicam que os argumentos referentes à adesão destas tecnologias sustentam que há uma considerável redução de gastos com infraestrutura de TI.

Ademais, em circunstâncias de crises, esse tipo de recurso pode assegurar o acesso contínuo a recursos tecnológicos, informações e serviços públicos, notadamente porque permite o uso por meio de variados dispositivos e remotamente. No caso do *big data*, nesse contexto de crises, pode permitir aos gestores públicos tomar decisões céleres, a partir de dados e análise em tempo real (ONU, 2018). A propósito, a Estratégia Brasileira de Governo Digital 2020-2022 incluiu, como uma de suas metas, a migração de pelo menos 30 órgãos federais para essa plataforma.

Por outro lado, OCDE 2019 sugere que essas tecnologias ao mesmo momento em que favorecem o acesso e a análise de dados e informações críticas para as instituições públicas, elas podem potencializar diversos riscos para a sociedade, tais como risco à segurança e privacidade dos dados sigilosos; vazamento de dados pessoais; vigilância não autorizada; uso inadequado de informações, etc.

Sobre essa ótica, Silveira (2017) salienta que, previamente à adoção das tecnologias que conduzirão a transformação digital, as instituições públicas deveriam debater amplamente, em conjunto com a sociedade, para estipular os valores e parâmetros que orientarão o uso desses instrumentos tecnológicos, atenuando os riscos e prejuízos.

Em linhas gerais, CETIC.BR (2019b) destaca que, apesar de se verificar o incremento na totalidade dos indicadores apresentados na Pesquisa TIC Governo Eletrônico 2019, entre eles a infraestrutura de TI; a utilização das TIC's na gestão dos órgãos públicos; a oferta de serviços públicos em meios digitais; o uso das TIC's para acesso à informação pública; o uso das TIC's para a participação (e-participação), o processo de implementação desses recursos não foi acompanhado no mesmo ritmo pelos

---

<sup>31</sup> As atividades relacionadas à Big Data envolvem a gestão e a análise de massivos volumes de dados e informações, regularmente provenientes de processos digitalizados e de aparelhos conectados à Internet, por exemplo dados de voz, registros administrativos, transações eletrônicas e atividades on-line (ONU, 2018).

entes subnacionais, especialmente os municípios, que apresentaram números menos expressivos. Como tal análise supera o escopo de análise do presente trabalho, não adentramos no exame desses indicadores.

Por outro lado, observa-se que a pesquisa não aborda questões relacionadas ao processo de absorção tecnológica e aculturação dos atores sociais envolvidos nessa nova dinâmica social que se impõe com o intenso uso dessas tecnologias. Dessa forma, tal exame representa a fotografia de apenas um lado do contexto.

Paralelamente, a partir do percurso analítico desse subitem e os tópicos precedentes, observa-se que o incremento de esforços do Poder Público Federal para oferecer serviços públicos por meio de canais digitais vem ocorrendo há vários anos, incluindo a edição de sucessivos normativos pertinentes à temática.

Entretanto, por diversos motivos, entre eles o nível de desenvolvimento socioeconômico do país e sua acentuada desigualdade sócio- regional, que contribuem para a carência de acesso aos recursos tecnológicos à parte considerável do extrato da população, observa-se um descasamento entre o grau de maturidade tecnológica da população e o arcabouço normativo prescrito.

Essa conjuntura fica evidenciada a partir da análise dos dados da TIC domicílios, em que se constatou que fatores como instrução; idade; classe social; região, entre outros, são preponderantes em definir o estágio de uso e maturidade tecnológica que as pessoas se encontram.

Por outro lado, a TIC Governo Eletrônico 2019 revelou que a Administração pública, atuando como grande indutor nas transformações sociais intensificou os investimentos em infraestrutura de tecnologia da comunicação nos últimos anos em seus órgãos, recorrendo a plataforma digital como mecanismo de prestação de serviços.

Fundamentalmente, constata-se uma evidente relevância no investimento público e privado em infraestrutura tecnológica; digitalização dos serviços; inclusão digital; uso de dados para aprimoramento dos serviços. Para ratificar esse argumento, o relatório *Measuring the Information Society 2018* ao analisar a relevância das TIC's como mecanismo de desenvolvimento social, indicou que existe uma estreita relação entre o Índice de Desenvolvimento em TIC (IDI) e o Índice de desenvolvimento humano (IDH), que inclui aspectos como educação, saúde, combate à fome, entre outros (ITU, 2018).

De maneira mais analítica, o referido documento observa que os países com os melhores IDI's possuem atributos em comum que contribuem para explicar seus índices, entre eles destacam: renda per capita; mercados de tecnologia com regulamentos que favorecem a concorrência e o desenvolvimento da inovação; população com nível avançado em conhecimento de tecnologia da informação.

Por fim, constata-se a relevância de serem feitos investimentos em infraestrutura e capacitação adequados, levando-se em conta a realidade brasileira. Diversos argumentos indicam a relação estreita entre a absorção tecnológica da população e o incremento nos indicadores sociais. Contudo, não se apresenta razoável a concepção de políticas públicas em que o destinatário dessas ações não dispõe de condições estruturais e socioculturais apropriadas. Destarte, a fim de desenvolvermos um paralelo de como essas transformações na órbita federal impactam o INPI, iremos examinar no próximo subitem o processo de empreendimento tecnológico no Instituto, incluindo na análise a concepção e implementação do SEI.

#### 4.3 Perspectiva tecnológica no INPI e seus atores

Preliminarmente, correlacionando os instrumentos de organização institucional da autarquia apresentados previamente no subitem 2.3.4 deste trabalho com os achados de Lacombe e Chu (2008) reside a reflexão sobre como fatores institucionais como legislação, herança histórica da organização e capital humano influenciam a execução do planejamento, tendo em vista as pessoas por detrás das atividades. Assim, por decorrência, partindo da premissa de que entender o perfil dos atores sociais diretamente envolvidos constitui importante elemento no exame da estratégia de execução (ALBUQUERQUE, 2002), detalharemos a seguir um resumo do perfil dos servidores, a partir de documentos internos<sup>32</sup>.

##### Quadro 20 - Perfil dos servidores de carreira do INPI

Dados dos servidores	Descrição/Faixa	Quantidade	Percentual
Sexo	Feminino	482	45%

<sup>32</sup> Planilha obtida com o setor de Recursos Humanos.

	Masculino	590	55%
Grau de instrução	2º Grau	104	10%
	Graduação	193	18%
	Especialização	218	20%
	Mestrado	317	30%
	Doutorado	240	22%
Faixa etária	20 a 29 anos	10	1%
	30 a 39 anos	282	26%
	40 a 49 anos	424	40%
	50 a 59 anos	184	17%
	Acima de 61 anos	172	16%
Tempo de trabalho no Instituto	Até 5 anos	194	18%
	De 6 a 10 anos	223	21%
	De 11 a 15	367	34%
	De 16 a 20	111	10%
	De 21 a 25 anos	34	3%
	De 26 a 30 anos	7	1%
	Acima de 30 anos	136	13%
Atividade	Finalística	817	76%
	Meio	255	24%

Fonte: elaboração própria, a partir de documentos internos.

Em termos gerais, indicamos algumas características relevantes dos servidores do Instituto que incute a peculiaridade do órgão: aproximadamente 90% possuem no mínimo graduação; em torno de 73% possuem acima de 40 anos de idade; acima de 60% possuem mais de 10 anos de atividade profissional no órgão; próximo de 76% exercem atividades ligadas à atividade finalística do Instituto.

De forma simplificada, observa-se que o corpo de funcionários se caracteriza por pessoas com alto grau de instrução; considerável tempo de casa; idade com certa “maturidade”; e exercício de atividades que possuem um escopo de atuação com certa “sistemática” incorporadas no cotidiano ao longo dos anos. Essas informações sobre os profissionais diretamente envolvidos na manipulação das ferramentas tecnológicas

apresentam-se oportuna, já que são decisivas na modulação da etapa de implementação (ASSMAN, 2005), adequando-a ao perfil do profissional na fase de absorção tecnológica, que demanda diferentes abordagens, a depender do seu público alvo (ALBUQUERQUE, 2002).

Com efeito, nas etapas do processo de transformação digital na esfera federal, verificou-se que o Decreto 8.539/2015, que dispõe sobre o uso do meio eletrônico para a realização do processo administrativo, representou uma ruptura do processo de tramitação física por meio de papel para o ambiente mais contemporâneo na esfera da APF (BRASIL, 2019b), no qual a digitalização dos processos é “soberana”. Assim, após a edição do referido normativo as organizações públicas tiveram que se readaptar a esse novo cenário, mobilizando suas instituições e seus recursos humanos.

No cenário do INPI, previamente à etapa de incorporação do SEI, o Instituto havia contratado no exercício de 2012 uma ferramenta tecnológica denominada SIGINPI, que se tratava de “um conjunto de soluções em automação, voltadas ao aprimoramento e agilização do processo de trabalho e da gestão administrativa sobre bens, serviços e contratações”<sup>33</sup>. Em linhas gerais, esse sistema propiciava o registro, armazenamento e pesquisa de informações na gestão administrativa, sem disponibilizar o conteúdo do processo. Em última instância, no aspecto da gestão processual, apenas recebia, cadastrava e tramitava a documentação recebida ou expedida, mantendo a dependência do suporte físico (papel).

Ainda em relação a essa solução tecnológica, importante ressaltar que, à época, o contrato assinado entre o Instituto e a contratada foi no valor de R\$9,49 milhões para o período de 11/2012 a 11/2015<sup>34</sup>, tendo sido prorrogado por mais um exercício, findado esse período. Contudo, esse mecanismo tecnológico não conseguiu suprir todas as demandas processuais no âmbito do Instituto, já que o suporte físico por meio do papel apresentava-se necessário, além de outros fatores. O paroxismo dessa situação reside no escasso compartilhamento tecnológico entre os órgãos, em que cada qual adquire suas soluções localmente, contrastando com a concepção de repositórios públicos, defendidos por OCDE (2018).

---

<sup>33</sup> Fonte: Relatório de Gestão do exercício de 2012 do INPI

<sup>34</sup> Fonte: Portal da Transparência. Contrato 33/2012

Sequencialmente, tendo em vista a necessidade do Instituto em aderir ao Decreto 8.539/2015, o SEI foi disponibilizado à autarquia pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, gratuitamente, por meio de um Acordo de Cooperação Técnica celebrado em 15 de março de 2016. A propósito, essa ferramenta foi incluída no Portal do Software Público Brasileiro que segue as orientações definidas na Portaria N° 46, de 28 de setembro de 2016, cujos requisitos principais destacamos a seguir:

I - Ser Software Livre com código fonte licenciado sob um ou mais modelos de licença livre compatíveis com GNU GPL (Licença Pública Geral), ou algum outro modelo de licença livre a ser aprovado pela Secretaria de Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão - STI/MP;

II - Utilização de modelo de licença livre compatível com a Creative Commons CC-BY-SA 3.0 BR, ou posterior, em relação à proteção das imagens utilizadas, documentação e demais artefatos associados ao Software Público, ou algum outro modelo de licença livre a ser aprovado pela STI/MP;

III - declaração, pelo ofertante, de que o software está em produção e que existe versão que possibilita a sua instalação, utilização e evolução em um ambiente de produção;

IV - Existência de arquivo de instalação automatizada ou manual de instalação atualizado que contenha, no mínimo, as informações elencadas em manual disponibilizado pela Coordenação do Portal do Software Público Brasileiro, permitindo ao usuário instalar o software sem o auxílio de seu ofertante;

V - Armazenamento da última versão estável do código-fonte e demais componentes do software no repositório oficial do Portal do Software Público;

VI - Existência de todos os scripts e documentos de arquitetura necessários à correta instalação, utilização, evolução e aprimoramento do software, tais como scripts de configuração, de criação e carga inicial de banco de dados, modelos e dicionário de dados (BRASIL, 2016b).

Não à toa, OCDE (2019) destaca a importância da socialização das inovações e conhecimentos gerados entre as instituições públicas, visando o aprimoramento e a economicidade dos recursos públicos, além de conceber maior racionalidade e menor desperdício com a sobreposição de soluções. Na mesma direção, Freitas (2012) também salienta a importância do mecanismo de articulação do Portal de Software Público no compartilhamento da tecnologia e conhecimento gerados entre as instituições públicas.

No que tange ao processo de concepção do SEI no INPI, os objetivos principais desse sistema foram elencados na Portaria N° 129, de 27 de julho de 2017 do INPI, incluindo em seu comando central: 1) promover o aumento na produtividade e celeridade na tramitação de processos; 2) possibilitar um maior controle das etapas processuais; 3) garantir o aprimoramento da segurança e confiabilidade dos dados e informações; 4) criar condições mais adequadas à produção e utilização de informações; 5) facilitar o acesso às informações; 6) possibilitar o uso de métricas na gestão dos processos administrativos; 7) reduzir o custo com insumos e custos operacionais.

Nessa esteira, as etapas de implementação foram subdivididas em três fases, a partir de sua inserção no projeto estratégico, conforme quadro 21 a seguir.

**Quadro 21 - Fases de implantação do SEI no INPI**

<b>Data</b>	<b>Objeto</b>
<b>Fase I - Estruturante</b>	
<b>Março/2016</b>	Acordo de Cooperação Técnica celebrado entre o INPI e o MPOG
<b>Julho/2017</b>	Implantação do sistema, testes, modulação da ferramenta para atender às necessidades do INPI
<b>Fase II - Implantação</b>	
<b>Julho/2017</b>	Portaria 129 - Disciplina os procedimentos relativos à instituição do Sistema Eletrônico de Informações (SEI) no âmbito do
<b>Julho/2017</b>	Divulgação Institucional do treinamento do SEI
<b>Outubro/2017</b>	Publicação da norma que oficializou o uso da ferramenta no contexto de gestão documental em demandas judiciais e similares, gerenciamento de projetos estratégicos, registro de programa de computador, processos internos de RH e treinamento aos usuários
<b>Fase III - Consolidação</b>	
<b>Setembro/2018</b>	Sistema 100% implantado em todas as áreas do INPI
<b>Outubro/2018</b>	Relatório final do projeto
<b>Mai/ 2019</b>	Publicação da IN Nº 104/2019 que disciplina os procedimentos relativos à utilização e Gestão do SEI no âmbito do INPI, em complemento à Portaria 129.

Fonte: elaboração própria, com base em documentos internos.

A primeira fase, de caráter estruturante, foi iniciada com o acordo de cooperação que disponibilizou a ferramenta ao Instituto, introduziu o sistema em ambiente web e procedeu-se à realização de testes para averiguar a efetividade do sistema no contexto do INPI.

A segunda etapa, em uma dimensão mais prática, institucionalizou o uso da ferramenta no contexto de gestão documental em demandas judiciais e similares, gerenciamento de projetos estratégicos, registro de programa de computador, processos internos de RH, comunicação e treinamento aos usuários. O paroxismo consiste na execução desse último que, em síntese, foi constituído por um curso disponibilizado pela

escola de governo ENAP<sup>35</sup>, possuía carga horária de 20 horas e apresentou aspectos introdutórios da ferramenta. Esse evento sucedeu-se exclusivamente em formato EAD.

Por decorrência, o processo de internalização das funções desse aparato tecnológico não sopesou as características organizacionais e subjetivas dos usuários. A título ilustrativo, o INPI possui informações estratégicas devido à sua finalidade de executar em âmbito nacional as normas que regulam a Propriedade Industrial, incluindo informações sobre pedidos de patentes classificadas como sigilosas, consoante ao art. 30 da LPI<sup>36</sup>, ou até mesmo pedido de patente de interesse à defesa nacional.

Em uma situação hipotética, caso essas informações sejam disponibilizadas equivocadamente ao público externo, a instituição pode sofrer danos reputacionais de difícil reparação. Ademais, a proteção às informações sigilosas ou pessoais dos servidores e cidadãos, cujas informações constem nos registros do Instituto, ou proteção à sua privacidade, está positivada em diplomas legais, como na Lei 12.965/2014 (Marco Civil da Internet), art. 3º, II, e 7º, VII, e na Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), art. 32, IV.

Em síntese, faz-se necessário estabelecer mecanismos para garantir a privacidade dos usuários externos e servidores no uso de serviços públicos digitais, de sorte a prevenir que informações particulares ou sensíveis sejam concedidas a entidades privadas ou terceiros não autorizados, e somente informações amparadas em instrumentos legais sejam compartilhadas entre órgãos de Estado e ao público externo.

Adicionalmente, considerável contingente de usuários internos não constituiu sua formação profissional em ambiente digital, tendo em vista o tempo médio de casa dos funcionários e a idade média, apresentado previamente no quadro 20. Nesse sentido, tendo em vista as especificidades dos recursos humanos (ROBERTO ET AL, 2015) e os fatores de conversão (ARAUJO, 2018), converge-se para a ideia de que a adequação a esse ecossistema digital pode apresentar barreiras consideráveis em um processo intenso e repentino de internalização dos novos processos de trabalho em ambiente digital.

A propósito, o relatório *Measuring the information Society report* (ITU, 2018) indica uma tendência de que a nova geração de usuários apresente maiores níveis de

---

<sup>35</sup> Fonte: <https://www.escolavirtual.gov.br/curso/74>. Acesso em 30/07/2021.

<sup>36</sup> Lei Nº 9.279, de 14 de maio de 1996. Regula direitos e obrigações relativos à Propriedade Industrial.

habilidade para utilizar os mecanismos de tecnologia da informação, conforme gráfico a seguir. Ou seja, essa nova geração de pessoas que são criadas em um ambiente digital desde a tenra idade tende a apresentar maior facilidade de uso e manipulação das ferramentas tecnológicas.

Não à toa, Tidd et al (2008) propõe que a concepção de novas práticas associadas a introdução e remodelação de processos requer que haja uma adaptação às especificidades da organização, abarcando nessa fase uma metodologia de sensibilização e desenvolvimento de novas competências. Caso essa etapa não seja adequadamente incorporada, o sucesso e a internalização do empreendimento podem ser seriamente comprometidos.

Ainda em relação às etapas de implantação do SEI no Instituto, na terceira fase, de caráter abrangente, foi estabelecido que o SEI seria o instrumento único de tramitação processual no Instituto. Não obstante, a ferramenta teve sua implantação oficial em julho de 2017, na fase II, com a publicação da Portaria 129. A Instrução Normativa 104/2019, na fase III, foi editada visando complementar as eventuais lacunas, bem como disciplinar o uso do sistema.

Por oportuno, é relevante destacar elementos fulcrais desse normativo: 1) o art. 2º que determina que todos os processos administrativos abertos no órgão terão que ser obrigatoriamente por meio do SEI, salvo os casos de contingência e extrema urgência; 2) o comando do art.31 estabeleceu que as informações inseridas na ferramenta deverão ser públicas como preceito geral e o sigilo deverá ser considerado exceção. Esses elementos apresentam-se em evidência por retratar componentes centrais que compõem a EGD, entre eles: o uso da informação em formato digital como regra geral e a transparência das informações, que no caso do SEI, por meio da transparência administrativa.

A despeito disso, verifica-se que o processo de implantação dessa solução tecnológica foi executado de forma *Top- Down*, ou seja, as decisões de incorporação da solução foram executadas do topo para a base hierárquica emanando para toda instituição. Nesse encadeamento, a Diretoria Executiva do Instituto, intermediada pela Coordenação-Geral da Qualidade (CQUAL) e a Coordenação-Geral da Tecnologia da Informação (CGTI), determinou a execução operacional, por meio do grupo de trabalho designado para esse fim denominado SEI-técnico.

Nessa esteira, Possamai (2014) destaca a importância de superar o modo “broadcasting” no processo de concepção de novas tecnologias nas organizações, contextualizando a tecnologia à dinâmica organizacional de forma equilibrada, imbuindo os valores centrais dos mecanismos de governança almejados (MATIAS-PEREIRA, 2010). De forma simplificada, não basta simplesmente instituir a tecnologia no ambiente organizacional, faz-se necessário apresentar os valores centrais a serem perseguidos nessa nova dinâmica sensibilizando os atores envolvidos.

Em uma perspectiva meramente instrumental, entende-se que a finalidade do SEI como ferramenta de gestão processual coaduna com os princípios que orientam a administração pública, incluindo: a eficiência, na medida em que propõe-se a oferecer processos mais céleres, com menor uso de recursos públicos - incluindo a redução dos gastos com papéis e impressoras e o aprimoramento da gestão dos processos administrativos; e o da transparência que, contanto que devidamente modulado para isso, possa propiciar processos administrativos mais facilmente acessíveis a todas as pessoas.

Por sua vez, Cepik e Canabarro (2010) em seus ensinamentos acrescentam outros vetores importantes no processo de incorporação tecnológica sob a ótica da governança digital que inclui:

I) Educação para tecnologia, ou seja, não basta simplesmente adquirir “pacote de softwares” e disponibilizar para os funcionários. Faz-se necessário envolver os agentes sociais implicados em como o aparato tecnológico irá contribuir para o aprimoramento na execução do trabalho. Essa fase crítica integra a etapa do treinamento, que no contexto do INPI foi elaborado por um curso EAD;

II) Segurança cibernética – essa etapa abrange o processo de orientação sobre como fatores externos podem impactar toda a dinâmica interna, incluindo informações sensíveis que podem ou não ser compartilhada externamente. No caso do Instituto, destacamos anteriormente algumas circunstâncias críticas que se inobservadas podem provocar danos reputacionais de grande magnitude;

III) Métodos e indicadores de desempenho adequados para avaliar os serviços – sob essa ótica, impõe-se a versão de que “o que não pode ser aferido, não pode ser gerenciado”. Assim, o monitoramento ajuda a evidenciar os gargalos que comprometem a efetividade da organização identificando aspectos do processo que demandam

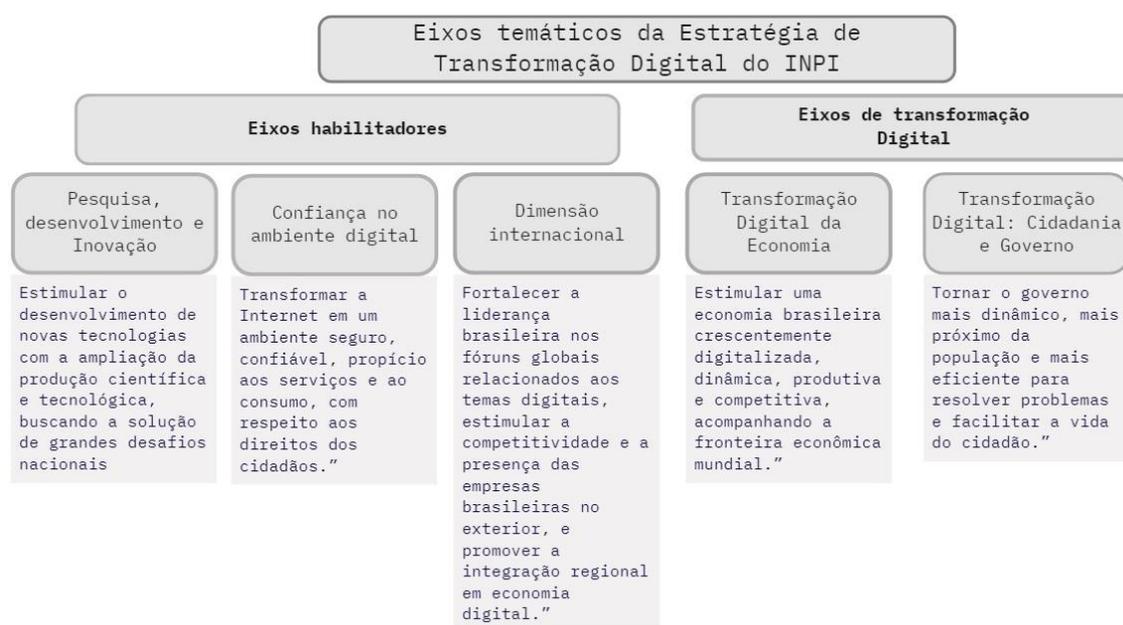
aprimoramento. No contexto do SEI no INPI, observado esses vetores, poderia se mapear, por exemplo, unidades organizacionais que apresentam um tempo processual maior, funcionários que apresentam maior dificuldade em seguir protocolos de uso, etc;

IV) Padronização dos protocolos de serviço – no contexto do SEI, possibilita-se criar regras claras, por exemplo, sob quais informações podem ser classificadas como sigilosas ou públicas, qual o prazo adequado de tramitação processual na unidade organizacional, levando-se em conta a complexidade das atividades envolvidas, etc.

Ainda em relação ao processo de incorporação da ferramenta, salienta-se que seu escopo se apresentava alinhado ao Plano Estratégico 2014- 2017 do órgão, além do PDTI (Plano de Desenvolvimento da Tecnologia da Informação), que previa o “fortalecimento da infraestrutura e modernização dos sistemas de tecnologia da Informação e a modernização das políticas e práticas de governança corporativa com ênfase no aperfeiçoamento da transparência”.

Ademais, correlacionado os modelos de transformação digital do Instituto com a Estratégia Brasileira de Transformação digital, criou-se uma modelagem para a autarquia em dois eixos temáticos: eixos habilitadores e eixos de transformação digital, conforme destacamos a seguir:

**Figura 8 - Eixos temáticos da Estratégia de Transformação digital do INPI**



Fonte: elaboração própria, com base em Brasil (2019a)

Em linhas gerais, tendo em vista o caráter dos serviços prestados pelo Instituto que perpassa pelos principais ecossistemas econômicos do país, sua inserção como ator no sistema de transformação digital revela-se elementar, tanto sobre o prisma de autarquia federal que presta serviços relevantes para sociedade, como propulsor de investimento dos agentes econômicos.

Paralelamente, no que se refere aos eixos habilitadores, a temática “confiança no ambiente digital” expõe de forma incontestante o caminho almejado pela autarquia. Com efeito, a implantação do SEI foi executada como uma ação prioritária e estratégica que contou com a adesão dos diretores, que descentralizaram as diretrizes na cadeia hierárquica do Instituto.

Por fim, a partir das concepções teóricas e das articulações analíticas expostas, avançaremos para o próximo tópico que compõe a parte da metodologia de pesquisa utilizada e o processo metodológico para coleta e análise de dados, a fim de aprofundar a análise do processo de digitalização do serviço público federal, sob o prisma do SEI no INPI.

#### **4.4 A Pesquisa de campo**

Preliminarmente, verifica-se que a pesquisa qualitativa não prioriza uma técnica metodológica em relação à outra. Não à toa, Denzin e Lincoln (2006) explicam que o investigador pode utilizar inúmeras abordagens e metodologias como fontes de inspiração e compreensão. Feita essa ressalva, conforme sobredito no subitem 3.2, a face principal das entrevistas realizadas priorizou-se a análise de aspectos subjetivos, visando compreender o fenômeno por meio de percepções dos entrevistados em relação ao objeto de análise. Nessa esteira, pressupõe-se o caráter intangível e socialmente construído da realidade social (BURREL E MORGAN, 1979).

Sob o prisma metodológico, o recurso de dados desta pesquisa assenta-se em uma reflexão contínua a partir de interpretações, significação e registros, orientando a evolução da análise para compreensão de diversas variáveis envolvidas e seus relacionamentos. Com efeito, esse processo foi decomposto em organização; análise e

compilação dos resultados, compondo a etapa dos dados qualitativos coletados em campo. Assim, esse tópico apresenta o exame dos dados qualitativos coletados em campo, articulando-o com a literatura abordada, incluindo a EGD a partir do uso do SEI.

Ainda sobre a metodologia, para cobrir uma perspectiva de análise mais ampla, subdividimos os grupos sociais da pesquisa em 4 categorias: Gestores Públicos; Implementadores; Servidores; e Usuários Externos que utilizam a ferramenta, conforme quadro 22.

**Quadro 22 - Rol de Entrevistados**

Descrição	Grupo social	Escolaridade	Sexo	Data da entrevista	Duração da entrevista	Faixa etária
Entrevistado1	Usuário externo	Graduação	Masculino	11/01/2022	15min	26
Entrevistado 2	Usuário externo	Graduação	Masculino	13/01/2022	14min	24
Entrevistado 3	Usuário externo	Graduação	Masculino	14/01/2022	15min	29
Entrevistado4	Servidor	Doutorado	Feminino	04/01/2022	31min	36
Entrevistado5	Servidor	Especialização	Masculino	27/12/2021	46min	38
Entrevistado6	Servidor	Graduação	Feminino	04/01/2022	27min	32
Entrevistado7	Servidor	Mestrado	Feminino	05/01/2022	35min	44
Entrevistado8	Implementador	Especialização	Feminino	11/01/2022	25min	56
Entrevistado9	Implementador	Superior	Masculino	11/01/2022	26 min	44
Entrevistado10	Implementador	Especialização	Masculino	18/01/2022	54min	41
Entrevistado10	Gestor público	Doutorado	Feminino	21/01/2022	42 min	57
Entrevistado11	Gestor público	Doutorado	Masculino	21/01/2022	32min	44
Entrevistado 12	Gestor Público	Especialização	Masculino	20/01/2022	29min	49

Fonte: elaboração própria

Fundamentalmente, a fim de orientar o processo de coleta de dados, as entrevistas foram conduzidas a partir de um roteiro previamente definido (apêndice a), tendo em vista o grupo social que o entrevistado estava inserido e as dimensões e variáveis propostas no quadro 15. As perguntas foram feitas em formato aberto e priorizou-se a espontaneidade e informalidade na conversa.

Considerando os diferentes perfis dos entrevistados, sopesou-se diferentes dimensões entre o grupo de cidadãos/ servidores e os implementadores/ gestores públicos. Um aspecto digno de nota é que na escolha dos usuários externos que utilizam o SEI não foi viável a coleta de dados por usuários externos do INPI, pois, o instituto ainda não

disponibiliza o acesso externo à plataforma. Dessa forma, essa coleta foi realizada a partir de entrevistas feitas com usuários externos de outros órgãos, conforme detalharemos adiante.

Em relação ao roteiro da entrevista do grupo de usuários externos/servidores, procurou-se investigar principalmente aspectos associados à “transparência administrativa”; “habilidades dos atores sociais no uso das TIC’s”; “frequência de uso”; “pontos positivos/negativos”; “funcionalidades”; “percepções sobre os serviços públicos prestados digitalmente”; “facilidade/dificuldade ao manusear o SEI”.

Na outra ponta, ao entrevistar o grupo de gestores públicos/implementadores, buscou-se explorar aspectos ligados ao processo de participação social à nível macro (no caso dos gestores públicos) e institucional (no caso dos implementadores); principais limitações na EGD; aspectos considerados relevantes na execução da política pública, entre outros. A figura 9 a seguir representa uma simplificação das perspectivas de análise.

**Figura 9 - Perspectivas de análise do grupo de usuários**



Fonte: elaboração própria.

Em que pese o direcionamento das perspectivas de análise apresentarem-se como um orientador na entrevista, adotamos a matricialidade em diversos pontos. Assim, ao mesmo tempo que interpelamos os usuários sobre a experiência no uso do SEI, questionamos sobre as oportunidades de melhoria e sobre como ele tem contribuído para o aprimoramento da governança da Instituição, por exemplo.

A despeito disso, a entrevista semiestruturada utilizada nessa pesquisa possui alguns “scripts” que se diferenciam, tendo em vista o grupo social entrevistado. Todas as entrevistas foram realizadas virtualmente, a partir da ferramenta “google meet”, ressalvado um único caso em que o entrevistado fez questão de utilizar a ferramenta Microsoft Teams por meio de link próprio, e o teor das conversas foram armazenados em arquivo tipo mp3.

Em alternativa, a coleta de dados com os “usuários externos” foi feita a partir da identificação de regulados da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC) que utilizam o SEI para envio de solicitações, arquivos e acompanhamento dos processos administrativos. Essa adaptação mostrou-se necessária para coleta de dados de atores externos à administração, considerando que no caso do INPI, conforme sobredito, ainda não disponibilizou a ferramenta para acesso pelo usuário externo.

No que concerne ao grupo “servidores”, todos os pesquisados compõem o quadro de pessoal do Instituto e são usuários da ferramenta, em graus variados. Não houve um critério específico para escolha do entrevistado, embora procurou-se selecionar pessoas com cargos diferentes, que estão alocados em departamentos distintos e com faixas etárias diferentes, com a finalidade de reduzir “vieses” sobre os assuntos.

Por oportuno, destacamos que os servidores do cargo de “Pesquisador em PI” não foram abordados na pesquisa por meio da entrevista formal por não utilizarem o SEI. Contudo, abordamos informalmente a fim de extrair percepções sobre a ausência da ferramenta em suas atividades, ou a aplicabilidade dela em algumas situações.

Com relação ao grupo “implementadores”, foram selecionados servidores da autarquia que de alguma forma participaram, ou participam (ainda existe um comitê denominado SEI-Técnico responsável por todos os aspectos operacionais da ferramenta), da implementação e integração do instrumento tecnológico ao ambiente institucional.

Nesse grupo inclui tanto os técnicos em TI, como os chefes da divisão que foram incumbidos pela cúpula da organização no processo de implementação.

Por fim, no que se refere aos “gestores públicos”, entrevistamos; o Ex-secretário de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento e Ex-secretário de Modernização e Gestão Estratégica; Chefe da área de Governança de dados do Ministério da Economia; e a Coordenadora da área de Tecnologias e Governos do Centro de Estudos de Administração Pública e Governo da Fundação Getúlio Vargas.

Superado esse ponto, cumpre observar que os encontros nessa pesquisa se constituíram de uma “conversa” com a finalidade investigativa, visando capturar visões de mundo; observações; e pontos de vista sobre o assunto, e foram orientadas por um roteiro previamente estruturado (Apêndice A), com o livre consentimento dos entrevistados para uso do dados (Apêndice B).

Ademais, buscamos conduzir a entrevista em formato de questões do tipo “abertas”, a partir de três roteiros de entrevistas, considerando a categoria do entrevistado. Assim, em cada questão levantada, observou-se: na perspectiva dos gestores públicos, a política pública em si em seus aspectos mais amplos, desde os mecanismos de concepção até o processo de implementação e governança desse processo; na perspectiva dos implementadores, abordamos os tópicos envolvendo a organização, relacionamento entre as pessoas/setores envolvidos, as dificuldades técnicas e culturais, entre outros; na perspectiva dos servidores/ usuários externos interpelamos sobre assuntos mais associados à facilidade de uso do Sei, conveniência, frequência de uso, dificuldades, etc.

Por fim, esclarecemos na parte introdutória da entrevista quais são os objetivos centrais do trabalho, a preservação do anonimato e a questão da anuência dos entrevistados para o registro e transcrição de trechos da conversa.

#### **4.3.1 – Análise dos dados**

Primordialmente, Godoi (2006) explica que a etapa de análise e interpretação dos dados coletados em campo pode ser vista como uma atividade de organização e ordenação

dos dados em padrões, que auxilie o processo de interpretação para subseqüente atribuição de significado à análise.

Por conseguinte, nessa fase, o investigador procura estabelecer conexões entre as dimensões descritivas observadas na codificação dos dados. Compõem essa etapa: a redução dos dados, que consiste na seleção, simplificação e abstração; a organização dos dados, que constitui uma etapa de ordenamento das informações para criar associações e construir premissas; e conclusão, que reconhece padrões, possíveis explicações, esclarecimentos entre causa e efeito.

Ainda no campo da análise dos dados, Bardin (2004) esclarece que a análise de conteúdo permite realizar inferências a partir de uma lógica explicitada sobre o teor das mensagens pelas quais tiveram suas características inventariadas e sistematizadas. Nesse processo, algumas etapas apresentam-se necessárias, tais como: I) Delimitação dos objetivos e a constituição de um quadro teórico orientador; II) Criação de um “corpus”; III) Concepção de categorias; IV) Indicação das unidades de análise; V) Quantificação.

Em resposta a essas etapas, os capítulos 1, 2 e 3 desta pesquisa preenchem a etapa I. No que concerne à etapa II, o corpus foi criado a partir das entrevistas e do exame documental, compondo as linhas de investigação. Em relação ao item III, sua materialização foi consolidada a partir do corpo teórico e exploratório nos quadros 18 e 24. No que tange aos itens IV e V, na figura 11 foi detalhado as unidades de análise e será pormenorizada por meio das entrevistas.

Ademais, utilizamos o software NVIVO como suporte para complementar o exame exploratório dessas duas últimas etapas. Por meio dessa ferramenta, realizamos:

- 1) A análise de nuvem de palavras – que exhibe as palavras que apareceram com maior frequência, a partir da pesquisa bibliográfica. Nesse sentido, quanto maior a frequência com que a palavra aparece nos registros, maior é o seu tamanho na imagem; (apêndice C)
- 2) A análise dos clusters - esse exame, segundo Lima et al (2012), consiste em encontrar por meio do software, uma estrutura de agrupamento natural, com o objetivo de buscar e examinar a dimensionalidade e distinguir valores atípicos. Nesse sentido, os dados são agrupados a partir de similaridades ou dissimilaridades. Como resultado, identificamos seis clusters principais, quais

sejam: indicadores de acesso à internet; avaliação de políticas públicas; governança nas organizações; serviços públicos e participação social; tecnologias digitais; digitalização dos serviços públicos. (apêndice D)

- 3) Quantificação dos termos mais utilizados – por meio desse instrumento, elencamos as 50 expressões que mais apareceram nos registros pesquisados. Nesse processo, excluímos palavras com número de sílabas menores que 4, por estarem associadas a preposições, conjunções, artigos, entre outros elementos que não contribuem para a pesquisa. (apêndice E)

Feito esses registros, no tocante à exposição dos dados analisados, considerando o uso das falas dos entrevistados, instituiu-se como identificação dos grupos da seguinte forma: Gestores Públicos – código GP; II) Servidores públicos – código SP; III) Usuários externos – código UE; IV) Implementadores da TIC – código IT.

Por conseguinte, ao serem citadas as conversas dos entrevistados neste trabalho, respeitando-se os requisitos de confidencialidade, os reconhecimentos serão feitos tais como UE2, que se refere ao segundo usuário externo entrevistado; o código SP3, refere-se ao terceiro servidor público que foi entrevistado, e assim por diante.

Por fim, destaca-se que, a partir da seção seguinte, faremos a análise tendo como referência a matriz analítica da pesquisa consignada no quadro 16.

#### **4.3.1.1 Perspectiva: Governança**

Na sua origem, entre os elementos que inspiraram concepção da Estratégia de Governança Digital do Brasil nos últimos anos destaca-se: a influência internacional, instrumentalizada pelo Banco Mundial e a OGP; à ideia predominante na sociedade, amplificada pelos meios de comunicação, da necessidade de redução de custos no aparelho estatal, bem como o impulso para a transparência das informações públicas; os estímulos legais que foram sendo incorporados ao ordenamento jurídico; os resultados alcançados por alguns países quanto à política de digitalização dos serviços públicos; e a participação social. (BRASIL, 2012; ONU, 2018)

Coadunando com essa perspectiva sobre a inspiração internacional, o entrevistado GP2, ressaltou:

(...) no início de 2015 (..) começamos a estudar naquele momento o que tinha de estado da arte no mundo em relação a essa temática. Procuramos para saber o que a literatura estava falando sobre o assunto e aí nos deparamos não mais com a ideia de governança de TI mais com o conceito de governança digital. E a gente lançou esses desafios né, primeiramente para nós mesmos, e posteriormente para o SIS<sup>37</sup>, que você deve conhecer bem. Foi aí que concluímos que o próximo desafio que a gente tinha era sair do da governança de TI, para governança digital. E identificamos qual que é essa mudança né de paradigma. O que tinha aqui a governança de TI estava muito voltada para dentro das instituições, estruturar as áreas de negócio da organização. Quando a gente fala de governança digital, a gente está falando de olhar para fora, principalmente olhar para a relação entre estado e sociedade e como a tecnologia se torna esse mediador dessa relação. (GP2)

Nessa esteira, percebe-se que a concepção e planejamento da EGD foi materializada, precipuamente, pelo órgão central responsável pela Tecnologia da Informação do Governo Federal, à época. Ademais, constata-se a percepção sobre a relevância da instituição de mecanismos associados à *accountability* no balizamento da Política na etapa de planejamento. Um aspecto digno de nota, refere-se a forma como a política pública, cujo aspecto central está associado com a governança, foi concebida em sua primeira edição, conforme elencado por GP2:

(...) Nos organizamos um seminário internacional, acho que foi em agosto de 2015. Nós trouxemos os países que estavam mais avançados nessa temática: Israel, Nova Zelândia, Coreia, Reino Unido. Ouvimos ali a experiência deles incluindo a de vários atores. E aí nós fomos cristalizando aquilo que se materializou na primeira EGD, que no final acabou tendo três pilares: serviços, informação e participação. (GP2)

O paroxismo consiste no fato de que a Governança pública na execução de políticas públicas possui entre suas premissas a constituição de canais institucionalizados efetivos de mobilização da comunidade envolvida, o que envolve governar de forma colaborativa com ampla participação da sociedade (PROCOPIUCK, 2013). De forma análoga, Peters (2012) e Sechi (2014) enfatizam a necessidade da coordenação e relacionamento horizontal entre atores públicos e privados, operando de forma articulada para a efetiva formulação e a gestão de políticas públicas.

Por outro lado, na concepção da EGD, verificou-se que essa forma de engajamento com os atores sociais externos materializou-se, quase que exclusivamente, por meio da plataforma participa.br, na qual os participantes registraram suas considerações à minuta do texto. Embora esse instrumento tecnológico possa vir a ganhar popularidade

---

<sup>37</sup> Sigla que corresponde à Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação

futuramente e facilitar a capilaridade em um país de dimensões continentais como o Brasil, seu uso ainda está limitado a um número restrito de usuários, que não representa a média da população.

Ratificando esse entendimento, Cetic (2019a) ilustrativamente indica a enorme desigualdade na presença de computadores com acesso à internet nos domicílios brasileiros, do qual destacamos: 64% das pessoas com 60 anos ou mais não acessam serviços online; 60% dos domicílios de classe DE não possuem conexão à internet; 12% das residências da classe DE possuem computador; e 45% dos domicílios do nordeste não possuem nenhum tipo de conexão com a internet.

Por conseguinte, entende-se que a redução da desigualdade digital pode favorecer novos horizontes de inclusão cívica dos infoexcluídos. Apesar dos enormes desafios sociais que um país como o Brasil apresenta, com diversas prioridades que ainda estão sendo precariamente atendidas, quando atendidas, não se pode suprimir da agenda os desafios da economia digital como mecanismo de desenvolvimento, principalmente em uma gestão pública que cada vez mais compele o cidadão a usufruir de seus direitos exclusivamente por canais digitais. Entre esses desafios, certamente a desigualdade de acesso à rede de computadores, incluindo os recursos computacionais e o incremento sociocultural pela população brasileira, compõem alguns dos pressupostos mais elementares.

Nesse ponto, o debate colocado por Fountain (2001); Ragnedda e Ruiu (2017) e Helsper (2019) são oportunos ao esclarecerem que a participação política por meios digitais fica adstrita aos economicamente favorecidos, principalmente pela ausência de cultura digital e acesso à internet por grande parte da população.

Não por acaso, percebe-se que a governança digital está em seu estágio embrionário no Brasil, com minguada participação dos cidadãos nas políticas públicas e no acompanhamento da agenda governamental, sobre os diversos assuntos de relevância social. Compreendemos que a ideia central de mecanismos de e-governança e participação social como a plataforma participa.br (ou até mesmo outros portais como o e-cidadania<sup>38</sup> ou camera.leg) apresentem-se como um primeiro passo na concepção de mecanismos de participação social. Contudo, a ausência de uma regulamentação efetiva

---

<sup>38</sup> O e-Cidadania é um portal criado pelo Senado Federal em 2012 para incentivar a participação dos cidadãos nas atividades legislativas, orçamentárias, de fiscalização e de representação do Senado.

de uso desses mecanismos para consultas públicas e de afirmação institucional de uma cultura de participação dos cidadãos brasileiros explicitam o quanto os mecanismos de engajamento social e *accountability* ainda precisam ser aprimorados.

É relevante destacar que não apenas as políticas públicas em que os atores externos são diretamente atingidos revestem-se de determinações sem uma discussão mais ampla. A própria instituição do SEI nos órgãos da APF foram realizadas em formato *top down*, em que as diversas instancias de governança das organizações tiveram um papel mingüado, uma vez que alta administração já havia decidido. Nesse sentido GP3 explica:

(..) No próprio processo de implementação do SEI no ministério do Planejamento, ainda no segundo governo Dilma, foi um processo que foi se arrastando. Ai se você deixa as áreas decidindo, aí elas ficam tipo “não, tem que customizar isso daqui”, “tem que treinar não sei quem”, e aí o ministro da época viu aquele negócio e estabeleceu aquela data. E disse: não quero saber, 1º de março vai virar o ministério inteiro. E foi aquele burburinho. Não vai dá, não vai dá, não vai dá... e o pessoal queria para maio... Enfim, foi meio à força, mas foi a melhor coisa que ele fez. Depois que muda né, todo munda olha para trás e pergunta: nossa porque a gente não fez antes? (GP3)

Para um processo de participação social efetiva no contexto de iniciativas de governo digital, Sanchez (2017) salienta a importância de uma estratégia de comunicação coordenada e ampla propiciando a participação abrangente e efetiva, na qual disponha da instauração e divulgação de canais efetivos do consulta e comunicação entre as diversas partes envolvidas, considerando as peculiaridades e possibilidades de cada público-alvo.

No caso do INPI, esse processo não foi diferente. Em que pese a existência do Comitê de Governança instituído formalmente, não houve nem um encontro desta comissão para discutir o assunto. A forma que a ferramenta foi introduzida pode ser brevemente explicado por meio do relato de IT1:

Na época da implementação do SEI, a verdade é que foi mais pela determinação de um decreto, né. Não foi uma adesão, como eu vou falar, por vontade própria da instituição. O governo é que estipulou que toda instituição tinha que ter até determinado prazo um sistema de gestão processual digital. Então muitas das iniciativas de ferramentas assim, vamos chamar de sistemas de governo, vem dessa imposição. Um exemplo também é o portal gov.br: todos os órgãos tiveram que migrar para o sistema gov.br. (...) O processo de implementação do SEI veio de cima para baixo, e aos poucos a área de TI foi envolvida. Foi um processo de cima para baixo sim, mas porque havia um decreto que determinava a obrigatoriedade de ter um sistema de gestão documental. E o sistema que o governo ofereceu foi o SEI. Então o INPI foi e seguiu esse caminho de adotar o SEI. Chegamos até a olha a possibilidade de implantação de outros sistemas, tendo em vista os outros cenários, mas o SEI também aparentou ser o mais adequado para atender os requisitos legais. (IT1)

Um aspecto digno de nota é que o INPI, conforme sublinhado no item 4.3, guarda informações estratégicas para o país que, devido à sua função de executar em âmbito nacional os registros de propriedade industrial, incluindo informações sobre pedidos de patentes classificadas como sigilosas, em caso de vazamento de informações críticas, poderia levar o país a sofrer consideráveis danos reputacionais.

Superado esses pontos, evidencia-se que as diretrizes e valores elencados desde a Nova Administração Pública, perpassando pelas diversas doutrinas administrativas sobreditas ao longo dos últimos anos, com a ideia de que a prosperidade social por meio do uso de tecnologias sofisticadas de organização e informação; incremento da produtividade e governança estatal, ainda não se efetivaram plenamente no país.

Com efeito, depreende-se que a pedra angular da estrutura administrativa moderna em que a efetiva prestação de contas, transparência e engajamento dos cidadãos nas decisões da gestão pública se efetive, faz-se necessário ajustes para seu desenvolvimento, tendo como direcionamento central o cidadão, que antes de mais nada necessita dispor dos recursos básicos necessários.

Por outro lado, admite-se que os recursos tecnológicos podem favorecer objetivamente o aprimoramento da governança ao conceber um local de diálogo de todos os atores sociais com o governo. Importante consignar que, tendo em vista um país com dimensões continentais como o Brasil, o alcance do governo digital pode eliminar barreiras de tempo e distância. Ademais, alguns indicadores coletados pela ONU indicam que o Brasil tem evoluído, ainda que timidamente, em importantes parâmetros tais como: o Índice de Desenvolvimento do Governo Eletrônico (EGDI) de 0,7319 em 2015 para 0,7677 em 2020 e o Índice de Participação Eletrônica (EPI) de 0,7288 no ano de 2015, para 0,9048 em 2020. Registre-se que, em relação ao primeiro, o país perdeu a posição de 38º lugar para 54º.

A rigor, a partir da análise do EGDI, a perspectiva não se revela tão positiva, já que o Brasil tem perdido posições relevantes no ranking de desenvolvimento do governo eletrônico, conduzido pela ONU. Cabe destacar que este índice é feito a partir de uma média ponderada, considerando a implementação do governo digital, a partir de três eixos: 1) o desenvolvimento da Infraestrutura de telecomunicações (TII); 2) o capital humano (HCI) ;3) e a qualidade dos serviços virtuais quantificados a partir de um índice de serviços (OSI) (ONU, 2018).

Resumidamente, estes eixos evidenciam que não basta o governo intensificar investimentos na qualidade dos serviços virtuais (OSI) e omitir-se no desenvolvimento da infraestrutura de telecomunicações nos quatro cantos do país e/ou subvalorizar a importância do componente humano. Caso contrário, o país continuará a deteriorar sua posição no ranqueamento de desenvolvimento como um todo.

Ainda em relação às políticas públicas de digitalização dos serviços públicos, essencialmente, elas não deveriam constituir-se de mecanismos instituídos unilateralmente pelo Governo, mas sobretudo com a participação dos cidadãos, que são os diretamente atingidos pelo seu resultado, incluindo Organizações da Sociedade Civil. Fundamentalmente, faz-se necessário o engajamento dos atores envolvidos de forma efetiva, principalmente em políticas públicas cujo foco central é informar sobre as informações custodiadas pelo Estado e prestar serviços ao cidadão.

Na sua origem, não há governança pública quando se concebe normas sem a colaboração dos envolvidos; quando os instrumentos tecnológicos utilizados para possibilitar o engajamento dos atores afetados não são acessíveis pela população; ou quando não se fortalece uma cultura pela qual haja efetiva participação social nas políticas públicas. Em relação a esse último item, Jardim, Silva e Nharreluga (2009) explicam:

Em relação ao modo de governar, como prática cultural, estão implicados tanto a cultura como o projeto político, que prevalece em determinada sociedade. Essa cultura política e institucional se manifesta na maneira como se dá o diálogo entre governantes e governados, em relação à definição e à gestão dos assuntos políticos e institucionais, no modo como são adotadas táticas e estratégias governativas para alcançar certos objetivos, e nos graus de consenso e repreensão exigidos para realizar os propósitos definidos. No limite, o exercício do governo sinaliza para a consistência ou não da democracia existente, e as políticas públicas para o nível de democracia alcançado. (JARDIM; SILVA; NHARRELUGA, 2009, p. 16).

Ou seja, ao logo de todo o processo de implementação das políticas públicas, a relevância da cultura de participação dos atores na concepção dos instrumentos de interesse público apresenta-se como forte indicativo da solidez da democracia. Sob a perspectiva da “boa governança”, a participação social deveria se constituir como uma política de Estado. Não à toa, Koiman (1993) esclarece que a Governança pública é a forma de interação horizontal entre atores estatais e não estatais no processo de construção de políticas públicas.

A rigor, em que pese o fato que as ideias associadas à EGD ganharam relevância formal no âmbito da administração pública federal, sendo inclusive incluído no PPA 2016-2019, conforme detalhamos no quadro 19, na visão de GP1 sua execução apresentou-se sofrível, tendo em vista a desarticulação mencionada no subitem anterior. Paralelamente, a atuação do ente federal como principal articulador e inspirador aos entes subnacionais ensejou serias restrições. Nesse sentido, destacou-se:

(...) A verdade é que essa Estratégia de Governança Digital é uma peça de ficção: "ninguém dá a mínima". (...) Dentro do Ministério da Economia, atualmente, tem a parte de Estratégia de Governo Digital, que aparentemente está indo bem, mas a outra que seria a Estratégia de Governança mais Geral, ninguém conhece, ninguém viu, a pessoa que está lá provavelmente não entende nada do assunto. Isso tem consequências seríssimas também, incluindo para os Estados e para os Municípios, pois, aquele que deveria ser o articulador, não tem uma política clara, e com a ausência de alguém que esteja conduzindo essa política, articulando com os outros entes federativos. Aí você tem cada um fazendo o seu, ou não fazendo nada, porque não possui competência para fazer...A minha visão sobre essa temática não é exatamente otimista. (GP1)

Sob esse prisma, Rhodes (1996) dispõe que a governança pública trata de questões relacionadas à coordenação de ações; exercício do controle em que as instituições estão envolvidas; distribuição suficiente e tempestiva de recursos; ordenação das estruturas de poder e autoridade; capacidade dos atores coordenar as ações tendo em vista a governança nas políticas públicas. Destarte, a governança pública também se associa à habilidade e capacidade estatal para formular e implementar efetivamente as políticas públicas a partir de conexões e cooperações coordenadas entre as diversas organizações e agentes envolvidos direta ou indiretamente.

Indo além do que o aspecto da Governança e adentrando na questão da política pública em si, Procopiuck (2013, p.22) define políticas públicas como “mobilização político-administrativa para articular e alocar recursos e esforços para tentar solucionar dado problema coletivo”. Contudo, confrontando essas perspectivas tanto do aspecto da governança da EGD quanto da essência de políticas públicas, verifica-se um enorme descompasso entre o ideal e o executado. Fundamentalmente, Peters (2012), Brasil (2014b) e Brasil (2014c) reforçam o argumento da imprescindibilidade da coerência entre as políticas públicas, de sorte que os objetivos e as ações das intervenções realizadas pelas diversas entidades possam ser atingidas e se reforcem mutualmente, ampliando o resultado para a sociedade.

Importante consignar que, no que tange à ausência ou impropriedade dos mecanismos de coordenação na execução da EGD, ainda em 2017 foi realizada uma auditoria do TCU que se identificou a inoperância da estrutura de governança apropriada sobre o panorama dos serviços públicos incorporados ao ambiente digital, cujo plenário da corte determinou que:

Atribua competências a uma instância administrativa com capacidade de influenciar as prioridades e projetos dos órgãos finalísticos no que tange a governo digital, inclusive do ponto de vista orçamentário, com vistas a coordenar iniciativas comuns e direcionar os esforços em prol dos objetivos da Política de Governança Digital, dotando-a com orçamento e capacidade para coordenar, realizar ou apoiar projetos estruturantes para a Administração Pública Federal, com vistas à modernização do estado e à redução da burocracia; (Acórdão 1469/2017 – TCU – Plenário – subitem 9.1.2.1)

Em termos simplificados, identificou-se os problemas na implementação e execução no processo de transformação digital do país, principalmente associados à governança na implementação da política pública; falta de articulação política e institucional; ausência de mecanismos de coordenação e controle; e exiguidade na identificação, avaliação, tratamento e monitoramento de riscos já em eventos pretéritos. É oportuno lembrar que Brasil (2014c) é categórico ao asseverar a relevância da publicação, para ciência de todas as partes interessadas, do modelo de governança em vigor na política pública, bem como as funções e responsabilidades de cada um, compreendendo na forma que o esforço cooperativo será liderado.

Outro ponto de grande repercussão na implementação da Estratégia de governança Digital nos órgãos da APF diz respeito à questão da gestão de risco das operações. A concepção da gestão de riscos no âmbito da APF, é compulsória, consoante o Decreto 9.203/2017, art. 17, e o Decreto nº 9.637, de 26 de dezembro de 2018, art. 15.

Importante consignar que, no contexto do Instituto, em que pese o fato de que o processo de implementação do SEI na autarquia foi realizado previamente à edição dos referidos normativos, tal fato não obsta de que a instituição incorpore esse importante mecanismo pós-implementação e realize um monitoramento sistemático específico. Sobre esse quesito, principalmente na questão dos riscos cibernéticos, pode haver situações que comprometam à prestação de serviços, além do impacto reputacional das instituições. Sobre essa temática, IT1 destaca:

Foram divulgadas várias versões do SEI a fim de aprimorar a segurança da ferramenta. Mas antes de mais nada, existe a questão da segurança que o

próprio órgão oferece em relação ao seu ambiente institucional, ta. (...) sofremos tentativa de ataque, mas sem sucesso. (IT1)

Nesse sentido, em que pese a importância do pilar regulatório na instituição de mecanismos de gestão de riscos, muitos deles já editados pelos órgãos centrais, entende-se que para fins de efetiva adesão, para compor o pilar cultural, faz-se necessário o reforço reiterado por meio da divulgação de boas práticas, treinamentos, capacitação e sensibilização sobre o tema tanto pelo órgão central, quanto em nível institucional pela autarquia. A importância da governança tecnológica nesse quesito, é enfatizada por FMI (2021) tanto na falha de medidas de cibersegurança quanto na governança da tecnologia.

Em relação a esses reforços mencionados, os entrevistados classificados como SP, no geral, informaram não acreditar que o processo de treinamento e sensibilização no processo de introdução da ferramenta tenha sido suficiente, tendo em vista do impacto que ela representou e que “até hoje há colegas que solicitam ajuda para manipular a ferramenta”. (SP2)

Um aspecto reiterado pela maior parte dos entrevistados diz respeito à incerteza em relação à classificação do documento, conforme mencionado por SP1: “olha, até hoje, muitas vezes não temos certeza se seria para classificar alguns documentos como restrito ou aberto. Isso porque não acho que o Instituto normatizou isso adequadamente, ou se fez, estou desinformado”.

Esse mesmo quesito foi levantado por IT2, que vazou a seguinte declaração:

Temos dificuldade em desconstruí alguns entendimentos que se cristalizaram na execução do SEI. Um bom exemplo, o cuidado com as informações pessoais desde a LAI e agora com a LGPD. Há uma visão muito diatópica sabe: ou eu dou transparência ou eu considero a privacidade dos dados pessoais. (...) Há um descuido de alguns usuários que disponibilizaram informações pessoais indevidamente. Eu posso falar o seguinte, claro que é uma visão enviesada, até porque aquela informação que é colocada sobre sigilo ela não consegue ser encontrada na busca no SEI, mas baseado na nossa experiência a gente vê mais caso de pessoas tornando público aquele documento que deveria ser protegido do que ao contrário. (IT2)

Segundo essa perspectiva, o principal problema na verdade não está associado à ausência de transparência dos processos, mas um excesso descomedido, que muitas vezes pode ser traduzido em uma necessidade de maior orientação da administração aos usuários quanto à devida classificação documental, que respeite o ordenamento jurídico. Nessa acepção o risco de dano institucional complementa o risco cibernético.

Explicitada a lógica institucional da institucionalização e dos aspectos associados à governança digital no Brasil, trataremos no próximo subitem sobre a etapa de implementação

#### **4.3.1.2 – Perspectiva: Implementação**

Neste tópico, pretende-se abordar aspectos de implementação da política pública, a partir da perspectiva dos atores sociais envolvidos direta ou indiretamente. Nesse sentido, esta fase é entendida como o momento em que os planos e decisões são colocados em execução. Nesse sentido, Crumpton (2016) destaca dois modelos de implementação de políticas públicas: I) o modelo *top down*, em que as decisões políticas estão apartadas da implementação. Nesse sistema, a política distancia-se da burocracia e considera esta etapa um processo simples e, por conseguinte, menos importante. Por outro lado, surge o modelo *Bottom up*, em que critica a visão simplista do modelo anterior e salienta os empecilhos em conceber os planos de acordo com a realidade concreta, tendo em vista as especificidades e dificuldades inerentes a cada contexto. Este último modelo apresenta-se mais associado ao paradigma da governança em que a EGD supostamente busca perfilhar.

No contexto da EGD, verificou-se um processo predominantemente *top down*, em que as instancias políticas identificaram a necessidade de mudanças no *status quo* e procederam ao desenho de um modelo inspirado em experiências internacionais, como foi identificado na seção anterior

A propósito, o próprio Comitê de Governança Digital, que possuía a função de assessoramento no processo de implementação da EGD, instituído por intermédio Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017 e que, segundo Brasil (2018a), possui como finalidade atuar como” propulsores da transformação digital do governo e na formulação das orientações estratégicas para a execução das ações estatais sobre a

governança”, teve sua primeira reunião ordinária em 19 de fevereiro de 2018<sup>39</sup>, ou seja, depois de quase dois anos da edição da Política.

Nesse sentido, GP1 traz uma apreciação crítica contundente sobre a modulação e articulação da EGD, asseverando que:

(...) Gostaria de colocar duas questões centrais que entendo como problema: a gente possui uma ausência de uma Estratégia efetiva de Governança Digital, ainda que tenha uma, mas o que tem lá é um pedaço de papel. Se você quiser conhecer a equipe que conduz a estratégia de governança digital, essa equipe não existe. Cadê o departamento do ministério que cuida disso? Está tudo disperso, sem coordenação. Existe o papel, mas não existe efetividade. E mesmo que existisse, existe o problema da desarticulação dentro do governo federal entre os diversos ministérios, órgãos e entes federativos. (GP1)

Os argumentos apresentados por GP1 convergem com o do GP2 em alguns aspectos, notadamente quanto à ausência de coordenação em âmbito institucional durante o processo de planejamento, implementação e articulação, conforme destacado no excerto a seguir:

(...) os outros dois pilares (acesso à informação e participação social) que a gente colocou lá não avançaram tanto. Avançaram, mas aí eu acho que a gente está em um estágio bem anterior e que precisa evoluir bastante nos próximos anos. O pilar da informação tinha um viés muito grande na primeira EGD para fortalecer os dados abertos (...) Existia desde aquela época uma divisão de competências sobre quem liderava, se era a então SLTI ou a CGD ou a CGU, que sempre teve uma pauta grande dessa questão, não sei se somente por isso que a agenda não decolou. (GP2)

Nessa perspectiva, identificamos que não houve um processo de coordenação efetivo que balizasse o círculo de competência dos envolvidos e, com isso, sucedeu-se em uma evidente desarticulação entre as diferentes instituições e agentes, que revelou uma situação de fragilidade gerencial. Outrossim, diante desses fatos, conjectura-se que os mecanismos de governança, tal como propostos na EGD, se aproximam mais de uma resposta política do que um cuidado efetivo com os princípios republicanos.

Por sua vez, sintetizando alguns aspectos fundamentais que têm sido objeto de considerações teóricas, o Relatório de Riscos Globais<sup>40</sup>, publicado pelo Fórum

---

<sup>39</sup> Informação retirada do link: <https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/governanca/comite-interministerial-de-governanca/atas-de-reunioes>

<sup>40</sup> Disponível em: [https://www3.weforum.org/docs/WEF\\_The\\_Global\\_Risks\\_Report\\_2021.pdf](https://www3.weforum.org/docs/WEF_The_Global_Risks_Report_2021.pdf)

Econômico Mundial no ano de 2021, destaca entre os maiores riscos para os próximos dez anos: concentração de capacidades digitais; falhas em segurança cibernética e desigualdade digital. Este último quesito, segundo o relatório, pode se materializar de múltiplas maneiras, tais como acesso desigual a dados e tecnologias; polarização e desinformação da sociedade; riscos de automatização imbuída de vieses, por meio de algoritmos pouco transparentes; e incremento das desigualdades entre trabalhadores engajados tecnologicamente e os que apresentam lacunas de habilidades digitais.

Afunilando-se a análise da Estratégia de Governança Digital a partir do processo de implementação do SEI no INPI, que integra um do desdobramento dessa política, verifica-se que o pontapé inicial foi a edição do decreto 8.539/2015, que dispôs sobre o uso do meio eletrônico para a realização do processo administrativo no âmbito dos órgãos da APF. Nesse sentido, um dos principais desafios no planejamento da ferramenta foi consignado pela entrevistada IT 1, detalhado no excerto a seguir:

Em relação ao SEI, o principal desafio tem muita relação com a gestão documental. Os órgãos que não tem seus documentos classificados, que não tem uma tabela da área finalística porque existe um padrão pelo arquivo nacional que é de classificação de documentos da área meio. Essa tabela que define a temporalidade do documento já existe para área meio. Para a área finalística, cada órgão tem que criar o seu. Então um dos grandes desafios que eu vejo na implementação do SEI é que a maioria dos órgãos não tem uma tabela aprovada pelo arquivo nacional com a classificação e os códigos de classificação da área finalística. E o outro desafio é treinar o corpo funcional para que entenda o que significa e como operar essa tabela de classificação de documento com o SEI, porque muitas vezes as pessoas ao criar um documento do SEI coloca qualquer código para atribuir ao documento. Então as pessoas não têm essa noção. (IT1)

Nessa esteira, verificou-se nesse processo uma deficiência na articulação entre a área de planejamento do Instituto e o setor de gestão documental para promover adequações quanto aos registros, tratamento e monitoramento da classificação documental, tabela de temporalidade dos documentos e destinação.

Sem embargo, no âmbito do INPI, havia sido instituído o Comitê de Governança Estratégica da autarquia, a partir da portaria interna N° 177/2018, que não realizou nenhuma reunião entre os membros titulares, desde sua edição em 2018. De forma singela, foi uma comissão criada apenas no papel sem qualquer efetividade.

Nesse sentido, IT2, que também exerce cargo de gestão na autarquia, emitiu a seguinte concepção:

Em relação aos comitês, em nível institucional, há um lapso né. Há uma falha muito grave. Nós tivemos um comitê de governança estratégica, por exemplo, e ele foi descontinuado em decorrência de um decreto que exigia uma revisão dos colegiados. O presidente atual tem tido reservas em relação à instituição de comitês muitos formais e pouco efetivos. E acabam sendo também um lugar de compartilhar decisões ou de não se decidir nada. Principalmente essa segunda hipótese, que por muitos receios de ter uma concentração de decisão que fosse gerar consequências do agente decisor, cria-se o comitê como forma de dissipar essa responsabilização, e no final não se decidia nada. (...) Muitas vezes, as pessoas que compõem esses comitês falam “daqui eu não passo e não assino nada em relação a isso”, e com isso, as ideias são descontinuadas

Nesse diapasão, adicionalmente à ausência de efetividade do referido conselho, à época de implantação do SEI na autarquia, não existia uma instancia colegiada da APF que efetivamente realizasse o processo de integração das estruturas de governança entre as diversas instituições e o órgão central do governo federal, ocasionando no problema crítico de ausência de coordenação. Por decorrência, foi editado o Decreto N° 10.609/2021, cuja ideia central consiste em instituir a Política Nacional de Modernização do Estado e o Fórum Nacional de Modernização do Estado visando “orientar os diversos órgãos na implementação na estratégia de modernização do Estado”. Segundo o referido normativo, este fórum foi criado como instancia máxima de governança do Programa Nacional de Modernização do Estado e tem por objetivo “assessorar a Presidência da República na articulação, implementação, monitoramento e avaliação da Política”.

Ulteriormente ao plano de transformação digital no período de 2016 à 2020, com a edição do Decreto 10.332/2020, foi instituída a Estratégia de Governo Digital para o ciclo de 2020 à 2022, delegando competências concernente à governança e à gestão da transformação digital para a Secretaria de Governo Digital da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia e para a Secretaria Especial de Modernização do Estado da Secretaria-Geral da Presidência da República.

A propósito, diversamente ao PPA 2016-2019, que inclui em seu escopo o programa 2025 (Comunicações para o Desenvolvimento, a Inclusão e a Democracia) – conforme detalhamos no quadro 16 – no PPA 2020-2022 não se verificou um programa de continuidade na ampliação de acessos aos menos favorecidos.

Em que pese o fato de que a desigualdade no acesso à tecnologias digitais apresentou-se como um grande empecilho à efetividade do processo de transformação digital do país, o referido instrumento para o período de 2020-2022 exacerba seus esforços no processo de digitalização do Estado, omitindo-se da necessidade de prover a

infraestrutura de telecomunicações adequada aos menos favorecidos, incluindo a promoção da educação digital dos cidadãos, conforme evidenciado no Acórdão 1784/2021 do TCU, reproduzido a seguir:

os exames lograram identificar no contexto das ações de transformação os seguintes achados, que podem assim ser resumidos: falhas na gestão dos riscos da transformação digital; normativos que estabelecem competências semelhantes sobre transformação digital a estruturas de governança distintas; falta de priorização de aspectos importantes para o pleno uso de serviços públicos digitais, como a conectividade e da educação para o uso. (...) "devido à ausência de visão sistêmica da governança da transformação digital, **não estão sendo priorizados aspectos importantes para o pleno uso dos serviços públicos digitais, como a melhoria da conectividade e da educação para uso dos serviços prestados nessa forma, o que pode levar a limitações no uso desses serviços por boa parte da população brasileira, em especial as parcelas menos favorecidas economicamente**". (Acórdão 1784/2021 – Plenário- Grifo nosso)

Por decorrência, a corte de contas determinou aos órgãos envolvidos no documento sobredito, precipuamente à Secretaria Especial de Modernização do Estado e a Secretária de Governo Digital do ministério da Economia, que impulsione as ações para promover a educação digital dos cidadãos e o aprimoramento da infraestrutura de telecomunicações de modo a diminuir os efeitos decorrentes da desigualdade digital.

A propósito, esse problema da assimetria de engajamento tecnológico se reflete não apenas no aspecto macro da política com os atores externos. Segundo IT1, no próprio Instituto, observa-se um desnivelamento acentuado entre os diferentes agentes públicos, conforme destacado no excerto a seguir:

Se a gente puder definir uma escala em relação ao nível de maturidade dos servidores em relação ao uso da tecnologia, eu diria de 0 a 10 a gente estaria em torno de 4 no INPI. Nós temos pontos fora da curva, de pessoas que sempre buscam e pesquisam para aprender, mas a gente tem a grande maioria que foge das soluções tecnológicas e busca subterfúgios para não utilizar. (...) Os servidores que estão mais abertos a inovação no INPI são aqueles servidores que possuem um tempo de casa menor e que entraram nos últimos concursos e que já experimentaram uma vida profissional na iniciativa privada, independentemente do gênero ou da idade. Esse é o perfil daqueles servidores que estão mais abertos a novas experiências tecnológicas. (IT1)

Coadunando-se com essa perspectiva em relação ao grupo de servidores que apresentam uma dificuldade adicional no uso dos recursos tecnológicos, SP1, apesar de atualmente não assumir um cargo de gestão, exarou a seguinte percepção:

Percebo muita dificuldade dos usuários em lidar com a tecnologia. Por exemplo, na própria questão de certificados digitais, que considero uma coisa simples, vejo que há muitas pessoas que tem dificuldade em utiliza-lo. Eu vejo

que muito usuário tem dificuldade na utilização, ou até questões técnicas menores. (...) Outro exemplo que posso dar foi na época que trabalhei com a gestão dos contratos de celulares corporativos. Tinha vários usuários querendo tirar dúvidas sobre tudo. Então eu considero que parte do corpo funcional têm dificuldade com tecnologia sim. (...) é mais comum que servidores mais antigos que não estão tão habituados com tecnologia terem mais dificuldade, porque acho que a partir da nossa geração, é uma geração que já nasceu convivendo mais com a tecnologia desde muito cedo, coisa que eles não tinham. (...) até mesmo quando trocamos o telefone por um modelo com um pouco mais de recursos, muita gente já tinha dificuldade e até resistência em utilizar o novo aparelho com as novas tecnologias.

Importante consignar que, conforme ilustramos no quadro 18, considerável contingente de agentes públicos da autarquia se enquadra em uma faixa etária que não vislumbrou o uso intenso dos recursos computacionais em um período significativo de suas atividades profissionais pretéritas. Tendo em vista que a implantação de recursos informatizados se intensificou a partir do início deste século, relevante parte das atividades internas eram geridas exclusivamente por meio do papel, o que teoricamente contribui para a “resistência” de alguns agentes estatais a processos que no passado se apresentaram adequados, e hoje, na sociedade da informação, não mais se mostram apropriados.

Nesse ponto, Scott (1994) lembra que as instituições, como sistemas comportamentais e simbólicos, estão embutidas em suportes culturais, rotinas e estruturas sociais, resultantes de produtos sociais fruto de ações passadas. Por conseguinte, as organizações ao incorrer em uma “disrupção tecnológica” na forma de gerir as estruturas organizacionais e os processos internos, necessitam avaliar o ambiente institucional e as pessoas que integram esse ecossistema. Nessa perspectiva, o olhar deve se direcionar não apenas aos pilares normativos e reguladores, mas sobretudo no cultural-cognitivo.

Coadunando-se com essa perspectiva, Tidd (2008) sustenta que a ausência de adaptação às especificidades das organizações ao se inserir propostas de inovações pode levar a sérias restrições nas ações empreendidas. Para impulsionar as possibilidades de sucesso, ações como sensibilização em relação à importância das mudanças e desenvolvimento de competências apresentam-se como essenciais.

Ainda que se faz necessário um debate amplo sobre as consequências da busca por performance cada vez mais intensa do meio organizacional, infere-se que o ajustamento entre as necessidades dos recursos humanos e a instituição deve se traduzir em colaboração e troca visando um relacionamento exitoso.

Nessa direção, França (2014) esclarece que a gestão de recursos humanos inclui não apenas o aspecto do recrutamento e seleção de pessoas, mas sobretudo os aspectos do treinamento e desenvolvimento; segurança; saúde; qualidade de vida; comunicação com os empregados; e competência integrada aos aspectos socioeconômicos e pessoais.

Em relação a esse último aspecto, a autora enfatiza a importância de se apoiar conceitualmente uma gestão integrada de pessoas e organizações, que estimule uma visão crítica e de constante aperfeiçoamento no processo de gestão de pessoas, harmonizando as competências necessárias com as atividades práticas. Nessa acepção, a organização é formada precipuamente por recursos humanos. Dessa forma, é fundamental empregar um olhar especial e atento para eles, já que nenhuma prática organizacional pode ser prospera se estiver indiferente em relação às peculiaridades das pessoas que a integra.

A propósito, o levantamento de governança e gestão do TCU, que visa obter informações sobre a situação de governança pública e de governança e gestão de TI, contratações e pessoas exarou a seguinte constatação identificada nos órgãos da APF:

A situação identificada coloca em risco a capacidade de entrega das organizações, diminui a quantidade de resultados que poderiam ser gerados com os mesmos recursos investidos, além de, em algumas situações, gerarem riscos de desvinculação entre as decisões tomadas e o interesse público, tudo devido ao baixo nível de aprimoramento da governança e da gestão de pessoas. (...) O resultado do levantamento também indica que há pouca profissionalização na área de recursos humanos, apesar da grande quantidade de recursos que a sociedade oferece para a APF para o pagamento de despesas com pessoal. Especialmente no caso das práticas relacionadas a planejamento, verificou-se a falta da devida atenção por parte das organizações. Essa situação provavelmente está comprometendo significativamente o retorno dos recursos investidos em pessoal. (BRASIL, 2017d, P.39)

Ainda associando ao objeto de nossa pesquisa, o processo de implementação do SEI constituiu uma disrupção, conforme detalhamos no subitem 2.3.5. Como toda mudança de grande vulto, é imprescindível uma articulação ampla, não apenas no aspecto de apresentar as funcionalidades da ferramenta, mas mormente de desenvolver as competências da organização, incluindo as dos líderes e também de todos os colaboradores para assegurar o engajamento das partes interessadas. Por conseguinte, faz-se necessário a concepção de mecanismos de avaliação, direcionamento e monitoramento da gestão de pessoas para garantir que esse recurso gere valor ao negócio da organização.

Para efeito do argumento, quando suscitado aos entrevistados sobre se o processo de treinamento do SEI foi adequado e suficiente, a maior parte dos entrevistados do grupo SP ou não soube responder ou acreditavam que, pelo que lembravam, o básico teria sido

ofertado por meio do curso em formato EAD, mas alguns colegas ainda persistiram com diversas dúvidas não apenas quanto à funcionalidade do software em si, mas principalmente na classificação dos documentos se restritos ou públicos. Para ratificar o documento, destacamos a opinião de SP3 a seguir:

O processo de introdução da ferramenta deixou muito a desejar. Foi encaminhado um e-mail para nós dizendo que temos que fazer um curso virtual da ENAP e pronto. Eu nem sabia do que se tratava direito. Acho que deveria ter sido um processo de discussão e treinamento mais compatível com nossa realidade. Sempre trabalhamos com papel e nunca tive problema com isso. Não tenho vergonha de dizer que não tenho segurança em manusear o SEI e observo que não é somente eu. (SP3)

No mesmo contexto, quando questionado aos entrevistados do grupo IT sobre se houve algum mecanismo de avaliação com os usuários *a posteriori* sobre a efetividade, compreensão, entre outros fatores no uso da ferramenta, eles não souberam informar ou não se lembravam se houve qualquer tipo de pesquisa para avaliar a transição do processo cujo suporte era o papel para o digitalizado. “Não me lembro se fizemos uma pesquisa depois com os servidores sobre o SEP” IT1.

Ainda no tocante à execução da Estratégia de Governo Digital, não se verificou a utilização de rubricas próprias para o monitoramento orçamentário-financeiro dessa política, dissipando os custos sobre o orçamento federal. Esse mecanismo amplia a dificuldade em se realizar uma comparação em relação aos recursos dispendidos x os benefícios auferidos. Não à toa, o TCU por meio do Acórdão 3145/2020 exarou a recomendação 9.4, cujo conteúdo detalhamos a seguir:

recomendar, com fulcro no art. 43, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 250, inciso III, do Regimento Interno do TCU, à Secretaria de Orçamento Federal da Secretaria Especial de Fazenda do Ministério da Economia, com apoio da Secretaria de Governo Digital, em função do disposto no Decreto 9.745/2019, art. 57 do Anexo II, incisos II e VII, que avalie a conveniência e oportunidade de definir rubricas próprias para contabilizar os recursos orçamentários destinados às iniciativas de transformação digital dos órgãos e entidades integrantes do Sisp, de forma permitir o planejamento, a execução e o monitoramento dos recursos empregados no processo de transformação digital do Estado;( Acórdão 3145/2020 – Plenário – subitem 9.4)

Nesse ponto, Brasil (2016d) sugere a relevância de identificar e mensurar os recursos humanos, físicos, tecnológicos e financeiros para fins de controle, aferição e consistência da política pública e sua correlação com outras ações, alinhando as prioridades e sustentabilidade econômica, financeira e, principalmente social. Em resposta, a fim de minorar essa deficiência, o governo federal a partir de 2020 passou a

instrumentalizar a materialização da EGD por meio do Plano de Transformação Digital (PTD) por área e instituição.

Correlacionando essa perspectiva com a implantação do SEI no INPI, observa-se uma desproporcionalidade entre o impacto das ações e a insuficiência do planejamento da organização em alguns aspectos, tais como o controle físico, tecnológico e financeiro, como pode se depreender das observações registradas por IT2 a seguir:

Vou te dizer, deixando bem claro o foco. Eu não tenho noção de como todas as decisões foram tomadas. Eu sei de algumas dificuldades que foram encontradas principalmente no planejamento pela área de TI. Eu sei que ela chegou como uma demanda pequena, específica. Foi da forma que a gente tratou inicialmente. Mas aí depois que ela foi implementada viu-se que ela é gigante, que afetaria o INPI como um todo. Então esse desalinhamento do INPI atrapalhou um bocado, por isso até demorou um pouco na implementação. Ela foi implementada inicialmente não pela melhor forma que poderia. (IT2)

A rigor, essa perspectiva gerencial que se apresenta necessária está conectada ao propósito da governança pública que deveria guiar a administração pública com vistas a compor uma *accountability* norteada para atender aos interesses sociais e favorecida pelo controle e transparência. Feito esses registros, avançaremos as discussões para perspectiva da governança, no próximo subitem a seguir.

#### **4.3.1.3 Perspectiva: resultados**

As várias facetas apresentadas ao longo da tese sobre a EGD apresentam perspectivas contraditórias sobre esse modelo de política pública. Se por um lado ela chamou a atenção para uma necessidade premente em articular esforços da administração pública em se adequar a esse novo modelo social, em que o processo de digitalização ganha centralidade, visando maior efetividade dos serviços públicos; por outro, ela convence da longa distância a ser percorrida no contexto nacional para que os valores de participação social e o acesso à informação se mostrem presentes. Para efeito do argumento, GP3 vazou a seguinte declaração:

Olha, desde a edição a EGD eu acho que não obtemos êxito em atender tudo ao que foi proposto. Acho que na questão da prestação de serviços digitais nós avançamos bastante, mas no contexto da participação social e da transparência ativa efetiva ainda estamos engatinhando. Existem boas ferramentas que foram

implantadas ao longo dos últimos anos, mas há uma barreira cultural ainda a ser superada, tanto internamente quanto externamente. Na questão da participação social, entendo que a educação seja o melhor remédio de curto prazo a ser usado. Além disso, há a necessidade de uma educação cívica mais ampla. Não existe na população a ideia de participação nas políticas públicas. Vou te dar um exemplo: temos feito o convite pelas redes sociais Instagram, Facebook, entre outros, quando abrimos para alguma ação nova no [participa.br](http://participa.br), mas ainda assim, os resultados são aquém do almejado (GP3)

Um rápido exercício de análise mostra que, de fato, a representatividade da população na participação e acompanhamento de políticas públicas ainda se apresenta bastante inexpressiva e, quando acontece, muitas vezes, as pessoas que participam não representam a média da população. Nesse diapasão, entende-se que os objetivos da política pública devem ser estender para a busca do engajamento do cidadão nessas arenas de discussões.

Olhando sobre a ótica de indicadores internacionais, verificou-se que o Brasil teve uma involução no ranqueamento da ONU no índice do EGDI de 38º lugar em 2015 para 54º lugar em 2020. Essa deterioração é atribuída, principalmente, ao fraco desenvolvimento do capital humano e da infraestrutura de acesso à rede.

Por outro lado, desde a edição da EGD, o país tem obtido avanços na prestação de serviços digitais nos últimos anos, entre os quais destacamos: as carteiras digitais de trânsito e de trabalho; os serviços da seguridade social; o seguro desemprego; o título de eleitor; os benefícios sociais; entre outros.

Paralelamente, no contexto do uso do SEI na administração pública, verifica-se um experiência exitosa como uma ferramenta digital de gestão processual. Isso porque, além de reduzir substancialmente os custos ambientais e financeiros associados a impressão, contribuiu para minimizar perdas, extravios e destruição de documentos públicos. Essa experiência do SEI que partiu do TRF4 e, subsequentemente, tem sido amplamente adotada nos poderes executivos federal, estaduais e municipais, incluindo os outros poderes da república.

No contexto do INPI, estima-se que o SEI tenha proporcionado economia superiores a 5 milhões de reais<sup>41</sup>, desde a sua implantação em 2017, com papeis; outsourcing de impressão; contratos; toner; entre outros. Na mesma conjuntura, verifica-

---

<sup>41</sup> Valores estimados baseado nos valores apresentados na execução orçamentaria dos anos de 2016 a 2021 do Instituto. Ressalta-se que a pandemia da COVID-19 e o trabalho remoto compulsório contribuíram para minimizar o dispêndio com as rubricas.

se um certo otimismo em relação a utilidade da ferramenta na dinâmica institucional por alguns servidores, conforme declaração exarada por SP2:

Desde que o SEI foi implantado pelo INPI meu trabalho ficou muito mais ágil e eficiente. Eu tinha crise alérgica ao lidar muitas vezes com o processo físico antigo. Muitas vezes também, quando precisávamos resgatar algum processo antigo para resolver algum problema, a gente tinha que fazer uma solicitação para que fosse retirado no galpão alugado. Todo esse processo levava dias, ou até semanas. Hoje eu abro o sistema e digito o número do processo e já tenho todas as informações organizadas. (SP2)

Ainda com um posicionamento na mesma direção quanto aos benefícios auferidos com o uso da ferramenta, SP1 ratifica a ideia do sistema e, adicionalmente, compara com o sistema anterior, conforme excerto a seguir.

Cara, o INPI gastou 10, 15 milhões com o SIGINPI que era uma m.... Com a implantação do SEI, o Instituto adquiriu um instrumento muito melhor, que não demanda o uso do papel, facilita demais nosso trabalho e ainda a custo zero. Não tenho muito a falar. Os fatos falam por si só.

Por outro lado, com maior parcimônia, SP3 entende que apesar de achar a ferramenta muito útil na dinâmica de seu trabalho, e de fato contribuir com a missão institucional do Instituto, existem alguns aspectos que contribuem para uma postura reticente, desde que o instrumento tecnológico foi adotado. Ademais, o entrevistado deixou evidente que ainda possui algumas dúvidas em relação ao uso do instrumento, conforme fragmento a seguir.

Apesar de achar interessante a forma que o SEI pode contribuir para o INPI, tenho "pulga atrás da orelha em relação a alguns aspectos". Por exemplo: tenho visto diversos casos de ataque cibernético na mídia envolvendo instituições públicas. Você viu o caso do registro dos vacinados? Além disso, há casos no INPI que a informação tem uma criticidade grande. Acho que se elas forem expostas imprópriamente pode criar sérios problemas para a autarquia. Além disso, continuo tendo dificuldade em relação ao uso da ferramenta. Atualmente eu apenas uso para consulta. Quando tenho que fazer algum ofício eu escrevo em word e peço o pessoal do administrativo para enviar. Outra coisa que incomoda ´e que nunca sabemos se o documento deve estar com restrição de acesso ou não. No geral colocamos aberto.

De fato, as observações feitas por SP3 ganham cada vez mais relevância na medida que são registradas preocupações adicionais com temática da segurança da informação. Não à toa, o relatório *The Global Risks Report*, emitido pelo FMI em 2021, alerta para um dos maiores riscos a serem enfrentados pelas Instituições ao longo dos próximos anos está associado a segurança da informação. Ademais, a dúvida quanto a

classificação do documento, reiteradamente, surge entre os usuários, o que contribui para adoção de protocolos diferentes para cada pessoa.

Deslocando a análise da Estratégia de Governança Digital, englobando a dimensão do SEI do INPI, para os pilares institucionais sugeridos por Scott (2001), como vimos anteriormente, tem-se: o pilar regulativo; o normativo; e o cultural, ressaltando que cada um possui um peso proporcional ao contexto analisado.

Em relação ao primeiro, o arcabouço legal apresenta-se relativamente estruturado, tendo em vista que os instrumentos legais foram editados (decreto de execução, inclusão no plano plurianual, edição de regulamentos, etc), notadamente por meio da aptidão do órgão central para estabelecer a interação entre os atores.

Nesse aspecto o ente federal possui competência para editar as leis, com atributos de imperatividade, sendo, inclusive, mencionado o decreto que compeliu os órgãos a adotarem o processo eletrônico como regra, mencionado pelo entrevistado IT1, como mecanismo direcionador da implantação do SEI.

Contudo, essa legitimidade deve ser vista com parcimônia, já que no próprio decreto que fundamentou o uso do SEI determina como objetivo “facilitar o acesso do cidadão às instâncias administrativas” e a grande maioria das instituições, incluindo o INPI, ainda não disponibilizou essa função. Em outros termos, a partir dos ensinamentos de Machado-da-Silva et al (2003) o formalismo, ou seja, o desacordo entre as normas editadas legalmente e as ações concretas implementadas na sua execução mostrou-se evidente.

Adicionalmente, já na etapa de planejamento e execução da EGD, identificamos fragilidade na questão orçamentária, já que os custos estavam sendo distribuídos indistintamente entre os órgãos, o que contribui para a descontinuidade de estruturas do programa nos casos de contingenciamento orçamentário. Ademais, esse aspecto inviabiliza a análise dos resultados sociais auferidos em vista dos recursos dispendidos. Por conseguinte, esses pormenores podem contribuir para incrementar as dificuldades à institucionalização da Estratégia de Governança Digital, pela carência de coordenação orçamentária da política.

No tocante à dimensão normativa, Scott (2001) explica que ela se constitui dos elementos representativos, constitutivos e normativos da política, contemplando os

valores e normas vigentes. Sua essência está associada à composição dos setores institucionais, precipuamente no consenso da lógica institucional.

Nesse quesito, destacamos que a EGD foi estruturada a partir de uma lógica *top down*, em que a manifestação entre as diversas instituições, interna ou externa ao governo, apresentou-se ausente ou modesta. Por outro lado, Carvalho e Vieira (2003) explicam que o processo de institucionalização se baseia não apenas em fatores ligados ao aspecto racional-utilitarista, mas mormente nos elementos de ordem simbólica e social.

Em relação a isso, destaca-se a importância de articulação envolvendo os diversos atores institucionais e sociais envolvidos visando não apenas adequar os mecanismos da política pública propostos, mas também auferir maior legitimidade social em sentido amplo. Por paralelismo, a mesma lógica mostra-se oportuna em âmbito organizacional.

Assim, não basta utilizar-se do comando regulador para implementar uma política e afastar-se dos elementos de ordem social e simbólica, caso contrário, corre-se o risco de obter o formalismo mencionado. Sobre esse item, verificou-se uma desconexão entre as instituições que integram a APF nas questões de organização e articulação, que se sucederam em obstáculos no planejamento, direção e controle. Ademais, ressaltamos a exiguidade de mecanismos de interlocução entre os diversos setores da sociedade que Peters (2014) sugere como sendo fundamentais para concepção de mecanismos de *accountability*.

Complementarmente em relação aos aspectos normativos, apresenta-se as crenças compartilhadas, que retratam por meio de papéis, scripts e rotinas, implícitas ou explícitas, e são entendidas como mecanismos coercitivos e que interferem nas decisões políticas. Neste diapasão, a lógica da transparência da informação pública, da participação social e da prestação de serviços digitais, consideradas aspectos centrais da EGD, devem ser incorporadas considerando os aspectos mencionados no subitem 4.3.1.1, entre eles a gestão integrada de pessoas e organizações, que estimule uma visão crítica e de constante aperfeiçoamento, harmonizando as competências necessárias dos atores sociais com as demandas sociais emergentes. Por esse ângulo, o baixo nível de aprimoramento da governança e gestão de pessoas apontado pelo corte de contas, expõe a insuficiência no atendimento desse quesito.

No que se refere ao pilar cultural-cognitivo, que se relaciona aos significados que os atores sociais envolvidos interpretam das ações e da aceitação cultural das normas previstas na legislação, a declaração de SP2, a seguir, ilustra como a desconexão entre o “espírito da lei” e a realidade empírica pode se materializar.

Olha, eu acho que o cidadão pode ficar feliz em ter acesso a essas informações, mas para o INPI eu não vejo diferença nenhuma. Assim, para o INPI eu não vejo diferença entre o público externo ter acesso ao SEI ou não. (...) Por exemplo, essa questão de alocação de recursos para o próximo exercício. É uma coisa que envolve a alta gestão, que está decidindo o que que entra e o que que sai no orçamento. Mas é uma decisão deles que está ligada ao planejamento. O público externo iria querer ter acesso a isso? Para que? Não sei, acho que isso tem que ser um pouco estudado ainda antes de dar ao público externo acesso ao SEI. Existe a questão do que é sigiloso ou não sigiloso que deve ser aprofundado dentro do INPI (SP2)

Nesse sentido, embora diversos normativos editados que foram mencionados previamente, tais como a LC 131/2009; a LAI; o decreto 8.539/2015; e a própria EGD, verifica-se que existe uma barreira cultural importante a ser quebrada previamente na própria estrutura estatal. Nesse sentido, a cultura organizacional que orienta a administração pública, muitas vezes, é autorreferida, ou seja, direcionada aos interesses da burocracia, e não dos cidadãos a quem a ela cabe servir e que não possui escolha, já que há um monopólio na prestação dos serviços.

Como consequência, surge os problemas advindos da teoria principal-agente, que mencionamos no subitem 2.2.3, que trata sobre os empecilhos que podem se manifestar em contextos de informação assimétrica, quando um principal contrata um agente e ele dispõem de informações que não são compartilhadas com o principal que Przeworski (2003) explica que, no contexto governamental, o principal é o cidadão.

Outra perspectiva do pilar cultural-cognitivo explorada pode ser atribuída aos infoexcluídos. Ainda que foram identificadas diversas iniciativas do governo federal visando minorar o problema estrutural da exclusão digital, expostas no quadro 21, verifica-se que o país perdeu inúmeras posições no levantamento realizado por ONU (2020), em relação à EGDI, principalmente em decorrência do fraco desenvolvimento do capital humano e da infraestrutura de acesso ainda deficitária. Neste diapasão, salienta-se a constatação de cetic.br (2019), em que 88% das residências de famílias das classes DE não dispõem de um computador e 60% desse contingente populacional não dispõem de

nenhuma espécie de conexão à internet. Ademais, 61% dos usuários da classe C possuem como único instrumento de acesso a rede o telefone celular.

Por decorrência, essa desigualdade de acesso favorece a perpetuação das desigualdades sociais (HELSPER, 2008); o desequilíbrio das habilidades digitais entre as diferentes classes sociais (VAN DEURSEN ET AL., 2017) e a menores possibilidades aos desfavorecidos em termos de ascensão social e usufruto de seus direitos como cidadão (RAGNEDDA E RUIU, 2017). Esses fatores comprometem os principais suportes sobre os quais a EGD foi concebida, e por isso, verifica-se a insuficiência no atendimento desse último pilar.

À vista disso, a governança compõe-se de um modelo mais complexo do que meramente a concepção de uma política pública. Em contrapartida, as relações entre Estado e sociedade podem ganhar maior tração à medida que as políticas públicas sejam instituídas com maior participação social e passem a compor uma agenda política ampla de discussões e aprimoramentos.

Por outro lado, não há como desvincular a agenda de aprimoramento institucional, a partir do uso intensivo de instrumentos de tecnologia da informação, da necessidade do desenvolvimento econômico e sociocultural. O primeiro devido a importância das pessoas disporem minimamente de uma estrutura para usufruir da tecnologia. O segundo porque a aprendizagem humana é um processo social, em que as crenças e as atitudes culturais influenciam a forma como a instrução e aprendizagem ocorrem. Esse conhecimento pelo cidadão compõe inclusive a razão de existência dessa política.

A despeito disso, apesar do país ainda necessitar de uma miríade de aprimoramentos institucionais a serem realizados no processo de implementação de políticas públicas associadas às TIC's, o Brasil ocupou a 16ª posição entre 31 países que compõem o relatório publicado pela OCDE relativo ao Estágio do Governo Digital, passando a superar a média de avaliações dos países membros dessa organização (OCDE, 2020).

Contudo, faz-se indispensável analisar esses ranqueamentos com parcimônia. Senão, corre-se o risco de amplificar o discurso do uso das TIC's como principal mecanismo para o desenvolvimento, feito principalmente pelas agências internacionais,

replicando e expandindo, a partir do discurso desenvolvimentista, uma visão de mundo que é norte americana (THOMPSON, 2004).

Feitas essas ressalvas, é relevante destacar que há várias iniciativas como substrato da EGD que tem tido considerável impacto na administração pública, entre as quais destacamos o SEI, cujo potencial disruptivo a favor do controle social ainda necessita ser melhor explorado. Não obstante, podemos desde já, conforme exposto por Brasil (2020a) e, convergente com os achados desta pesquisa, salientar os benefícios mais imediatos, senão vejamos:

- 1) Minimização de custos ambientais e financeiros associados à impressão (impressoras, toner, papel, contratos de impressão);
- 2) Ampliação da publicidade processual, facilitando o seu acompanhamento por servidores e administrados, favorecendo o controle interno e social;
- 3) Diminuição de custos operacionais relativos à entrega e ao armazenamento de documentos e processos;
- 4) Extinção de perdas, extravios e destruições indevidos de documentos e processos;
- 5) Abreviação do tempo dispendido na abertura, gestão, localização e tramitação de documentos e processos; (BRASIL, 2020a).

A rigor, além de desmaterializar os processos administrativos - sai o papel como suporte físico e entra os bytes, essa ferramenta pode servir de instrumento para jogar luz sobre a caixa preta das instancias administrativas da APF. Isso pode se suceder porque os processos administrativos que muitas vezes eram “engavetados” para proteger práticas administrativas escusas passam a ser manipulados em ambientes digitais. Assim, preenchidos os critérios de transparência assegurados pelos instrumentos legais, esses documentos podem passar a ser compartilhados amplamente, favorecendo o controle social.

No caso do INPI, apesar das dificuldades apontadas por alguns usuários entrevistados tanto nas funções da ferramenta como nas diretrizes que orientam o processo administrativo eletrônico na administração pública federal, observou-se grande aceitabilidade da ferramenta, principalmente pelo fato de que, ao tempo que esta pesquisa

foi realizada, os servidores da área administrativa estavam trabalhando na modalidade remota graças ao SEI, tendo em vista a situação epidemiológica corrente.

Por decorrência, os entrevistados do grupo SP, no geral, realizaram uma comparação com o sistema de gestão processual anterior denominado SIGINPI, em que o Instituto dispendeu consideráveis recursos financeiros e foi constatada uma insatisfação geral em relação a essa contratação, conforme observado por SP3:

o sistema não era funcional porque era tudo na base do papel, desde o processo em si, até a impressão do protocolo de saída. No final, muitas vezes, a saída de alguns processos não era registrada no sistema e, por consequência, ninguém sabia identificar onde estava o processo (SP3).

Na mesma direção, os entrevistados do grupo EU, notadamente, elogiaram a utilização da ferramenta como mecanismo de interlocução com a APF (no caso específico a ANAC), sem grandes considerações. Cumpre frisar, a função “pesquisa pública” que eles destacaram como mecanismo para pesquisar processos semelhantes, conferir documentação exigida, averiguar trâmites necessários, propiciar maior transparência das decisões prolatadas pelo órgão, entre outros, consoante as observações de UE1 a seguir.

Eu acho o SEI uma ferramenta grandiosa, já que você não tem que ir ao local para enviar e responder o processo, ter que enviar pelo correio, enfim. (...) Só que o SEI tem algumas pegadinhas que você tem que tomar cuidado. Eu por exemplo tive que ler o manual para entender ao certo como fazer certas coisas. (...) A função pesquisa pública eu uso bastante. Por exemplo, caso eu tenha alguma dúvida em relação à alguma documentação necessária para determinado procedimento, eu uso essa ferramenta para buscar um caso semelhante para averiguar quais documentos foram necessários, evitando, com isso, o retrabalho, ou então o retorno do processo por ausência de alguma documentação. (...) Eu faço a pesquisa por nomenclaturas, jogo o tipo de processo que eu estou querendo abrir e faço a pesquisa. Como há muitas nomenclaturas diferentes criadas pelo regulador, eu sempre utilizo o mecanismo de busca para conferir. (UE1)

Feitos essas análises, observa-se o valor social identificado também pelos usuários externos, conferindo maior rastreabilidade de seus processos, celeridade, eficiência, e gestão processual junto ao órgão público. Por oportuno, destaque-se que houve inclusive um acréscimo na percepção positiva em relação aos serviços prestados pela Instituição frente ao público externo, já que “com a implantação do SEI acho que reduziu a imagem que eu sempre tive de papel, carimbo, xerox e burocracia protelatória dos órgãos públicos” (UE2).

A despeito disso, tendo em vista a criticidade do valor intangível dos ativos informacionais do Instituto, salta aos olhos a ausência das etapas de monitoramento e avaliação da ferramenta de forma sistematizada. Esses instrumentos, conforme explicitados por Cohen e Franco (1993) e Secchi (2014), constituem etapas fundamentais não apenas como mecanismos de governança do programa, mas sobretudo para mostrar fragilidades; rever processos; aprimorar procedimentos operacionais; sofisticar os mecanismos de segurança e proporcionar o aprendizado organizacional.

A propósito, a própria etapa de avaliação poderia constituir um importante instrumento para avaliar as potenciais dificuldades e dúvidas dos usuários, e com isso, instituir programas de capacitação e desenvolvimento dos atores sociais envolvidos.

Por fim, resta evidente que há uma miríade de desafios ainda a serem superados nesse processo de estruturação do processo de digitalização pelo poder público nacional. A partir dessa perspectiva mais ampla, a exclusão digital deve ser entendida como uma condição relativa, mutável no tempo, afetada por diversas causas e, por conseguinte, não se atribui a uma opinião dicotômica de ser ou não ser excluído. Trata-se de uma gradação resultante de várias barreiras ao acesso equânime: déficits infra estruturais, carestia educacional, renda insuficiente, obstáculos comportamentais, além das deficiências sensorial, física e motora. Feitos esses registros, adentraremos no próximo item sobre as considerações finais do capítulo.

#### **4.5 Considerações finais do capítulo**

Notadamente, a manutenção do *status quo*, decorrente das assimetrias na distribuição de poder, perpetua e, provavelmente, potencializa os desequilíbrios existentes em relação à participação social das diferentes camadas sociais, no âmbito das políticas públicas. Em decorrência da dinâmica entre tecnologia e sociedade, o sistema de governança pública, instrumentalizado pela internet, tem concebido uma região cinzenta que, por decorrência, empodera desproporcionalmente determinados grupos sociais.

Em que pese a configuração de uma abundante arena interativa que gira em torno da internet, cenários constatados em diversos níveis de análise ao longo desta tese, verifica-se a permanência de soluções institucionais enviesadas e assimétricas na concepção e implementação de políticas públicas.

Conforme constatado nesse capítulo, o regime de governança adotado pela APF sofre influência direta do *modus operandi* de atores internacionais. Nessa acepção, a EGD surgiu como uma política visando contribuir para institucionalizar mecanismos mais horizontalizados entre a administração pública e os cidadãos. Contudo, na sua própria origem, verificou-se algumas fragilidades em relação a esse instrumento, especialmente: a insuficiência de mecanismos visando a melhoria da educação e de acesso à internet para o usufruto dos serviços prestados (BRASIL, 2021); a exiguidade de articulações institucionais efetivas, incluindo o âmbito intragovernamental; deficiências inerentes ao controle de resultados e o processo de gestão de riscos associados à segurança da informação.

Ademais, identificou-se a ausência de um processo sistemático de avaliação desses instrumentos que pudesse confrontar as diretrizes gerais e a realidade concreta, a exemplo do que recomenda a literatura sobre políticas públicas. Em relação a isso, sugere-se uma proposta em que contemple não apenas indicadores adotados por instituições internacionais, mas uma perspectiva de avaliação que busque “interpretar os diferentes significados acionados publicamente pelos atores no contexto das ações que envolvem as políticas” (GUSSI; OLIVEIRA, 2016, p.95)

De forma análoga, em linhas gerais, as dificuldades identificadas no processo de concepção e implementação da EGD também foram verificadas nas etapas de planejamento e implementação do SEI, no âmbito do INPI. Muitas vezes, esses vícios estão imbricados com práticas culturais que permeiam a administração pública (JARDIM, SILVA E NHARRELUGA, 2009).

Por outro lado, os mecanismos tecnológicos empregados, particularmente no caso do SEI, tem obtido boa aceitação entre os atores sociais, principalmente, decorrente da conveniência e eficiência proporcionado pelos sistemas de informação. Nesse sentido, destacou-se os benefícios associados à minimização de custos ambientais e financeiros;

extinção de perdas e extravios de documentos; e a diminuição dos custos associados ao armazenamento de documentos.

Por fim, ficou evidenciado que as diretrizes emanadas nas etapas de planejamento da EGD, e por simetria do SEI, associadas ao fomento da transparência e da participação social ainda necessitam percorrer um longo caminho a fim alcançar êxito, tendo em vista a maturidade cívica e tecnológica dos atores sociais envolvidos. No quesito prestação de serviços, outro pilar da EGD, constatou-se uma significativa evolução com a introdução do SEI no aspecto da eficiência, e considerável potencial disruptivo para instrumentalizar o controle social das instancias administrativas.

## **5. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Contemporaneamente, os elementos governo e sociedade têm sido marcados por uma incessante relação de construção e desconstrução de ideias envolvendo a temática de cidadania e democracia. Essa relação que, em tempos pretéritos, possuía o “pêndulo” das forças deslocado, precipuamente, para o lado estatal, tem se deslocado para o lado do cidadão nos últimos anos.

Por outro lado, ao longo desta tese, verificou-se que as relações de poder que deveriam supostamente ser estendidas a todos os cidadãos, são marcadas por assimetrias e desequilíbrios estruturais de difícil reparação. Nesse contexto, entende-se que, para se fazer valer os ideais de democracia, deve-se estabelecer relações de poder a todos de forma equilibrada, com uma arena de discussões delineada por regras claras, que efetivamente garantam o cumprimento das necessidades públicas da maior parte da população, por meio de suas formas de participação.

Entretanto, para que isso se concretize, faz-se necessária a presença de instrumentos que favoreçam o debate público e a ponderação de ideias às questões sociais de forma efetiva. O exercício da democracia e cidadania, muitas vezes, revestem-se de contradições e conflitos. Analogicamente ao contexto desta tese, verificou-se que ao tempo em que ocorre a virtualização dos serviços públicos, impulsionada principalmente pelas circunstâncias que o país tem vivido nos últimos anos, visando o atendimento de

direitos sociais, defronta-se com um ambiente socio institucional, muitas vezes, não estruturado para as mudanças.

Neste diapasão, o discurso de “governo digital” e “governança pública”, cujo foco principal se centraliza no relacionamento estatal com o cidadão, apresentam-se esvaziados ao se deparar com a realidade social. A propósito, a própria origem do termo governança pública está associada a um modelo horizontal de relacionamento em que estruturas e processos determinam como cidadãos e outras partes interessadas participam da gestão pública e influenciam nas decisões (MATIAS-PEREIRA, 2010).

Notadamente, ao tratar de governança pública, no seio do aparelho estatal brasileiro, verifica-se uma sistemática influência internacional, que perpassa pelos múltiplos acordos com a OCDE, incluindo análises do Banco Mundial e FMI. O paroxismo está relacionado a ideia de importar” soluções” externas para problemas internos sem as devidas adequações, que pode comprometer a efetividade das ações.

Nessa acepção, verificou-se que os movimentos mobilizadores da Governança Pública são variados, incluindo o aumento da complexidade e diversidade da sociedade, que compele os sistemas de governo a encarar diferentes desafios; a ascensão de valores neoliberais e o denominado esvaziamento do Estado na qual a sua capacidade em superar problemas coletivos é questionada; e, por fim, a maior demanda social por serviços públicos de qualidade.

Paralelamente, o desenvolvimento de mecanismos de tecnologia da informação tem surgido como principal mecanismo de interlocução entre Estado e a sociedade, tendo em vista a conveniência e a ubiquidade da internet. Nesse sentido, a percepção dos gestores públicos sobre o uso desses mecanismos tem transfigurado para um paradigma de governo eletrônico para governo digital.

Em linhas gerais, os princípios que nortearam o desenvolvimento do governo eletrônico evoluíram para um conceito mais contemporâneo, atualmente denominado “governo digital”. Entretanto, a alteração da expressão não pode ser entendida apenas como uma roupagem nova para ideias antigas, embora partilhe de conceitos em comuns. (ONU, 2018; OCDE, 2019).

Assim, ao tempo em que os planos iniciais de governo eletrônico tinham como enfoque a digitalização de processos e serviços, a ideia do governo digital trata de uma

mudança estrutural profunda visando conceber novos modelos de serviço explorando as possibilidades da tecnologia e a interlocução com os atores sociais envolvidos.

Não obstante tal fato, o modelo gerencial, corolário das doutrinas administrativas que surgiram no país, teria somente um “discurso de participação”, pois, sua premissa de conceder maior autonomia ao gestor público tem eclipsado o aspecto da participação social, sobrepondo o aspecto técnico ao político-social.

Paralelamente, a partir da Pesquisa *E-Government Survey* das Nações Unidas (ONU, 2020), verificou-se que o Brasil tem perdido posições no ranqueamento da instituição que monitora o aprimoramento dos países em relação à transformação digital dos membros, a partir do índice denominado EGDI. Esse *downgrade* na classificação do país está associado, principalmente, ao ritmo descadenciado de incremento das dimensões do desenvolvimento da infraestrutura (TII) e do capital humano inerente (HCI).

Nessa esteira, a perspectiva holística usada no EGDI sugere que apenas transformar os serviços públicos em uma plataforma digital não se reveste de suficiência. Faz-se necessário que impulse a infraestrutura de telecomunicações sobre todo o território, principalmente garantindo acesso aos menos favorecidos economicamente, e fomenta o desenvolvimento do capital humano, para que os usuários tenham aptidão para usufruir dos serviços públicos digitais.

Analogicamente, a partir da análise de dados extraídos da TIC domicílios, observou-se um aumento considerável no contingente de pessoas que possuem acesso à internet nos últimos anos. Contudo, esse incremento no número de usuários é atribuído, principalmente, pelo acesso aos telefones celulares que possibilitaram a conexão com a rede. Sob esse prisma, verifica-se que as principais funções utilizadas pelas pessoas estavam relacionadas ao envio de mensagens e acesso a redes sociais, que são consideradas básicas e não contribuem de forma relevante para a maturidade tecnológica das pessoas (UNESCO, 2017).

Por outro lado, no exame da pesquisa TIC governo eletrônico, observou-se relevante progresso no investimento em infraestrutura tecnológica e incorporação de serviços públicos digitais em âmbito federal. Entretanto, pelo lado negativo, destaca-se a insuficiência de investimentos no capital humano das instituições públicas para manipular

esse aparato tecnológico, “colocando em risco a capacidade de entrega das organizações” (BRASIL, 2017d, p.39).

Por seu turno, verificou-se que a Estratégia que orienta os esforços de transformação digital do governo federal contemporaneamente é a EGD, que teve sua nomenclatura alterada de Estratégia de Governança Digital, da sua 1ª edição, para Estratégia de Governo Digital. Nessa linha, em relação à análise dos três eixos temáticos que embasaram a EGD, constatou-se:

I) Participação social – tanto na concepção da EGD como em sua ramificação, operacionalizada a partir do processo de planejamento e implementação do SEI, as decisões foram articuladas a partir de uma dinâmica *top down*, em que os atores sociais, reflexamente atingidos por essas ações governamentais, não puderam externalizar suas concepções. Nesse sentido, verifica-se muito mais um “discurso participativo” do que a participação efetiva. Por conseguinte, identificou-se que o pressuposto de propiciar maior autonomia ao gestor público tem neutralizado a “participação” social. Nesse sentido, observa-se o aspecto técnico-burocrático suplantado o político, tanto na perspectiva de concepção da EGD quanto do SEI.

II) Acesso à informação – em que pese o fato que o pilar normativo que trata sobre o acesso à informação está amplamente consolidado, tendo em vista o vasto emaranhado legal indicado no trabalho, verifica-se profusa ambiguidade no aparelho estatal em relação à disseminação de práticas convergentes com esses valores. Nesse sentido, constatou-se que, muitas vezes, os atores sociais envolvidos não dispõem de segurança suficiente para classificar o documento em aberto ou restrito, por exemplo. Ademais, na visão dos entrevistados, o próprio Instituto ainda não sistematizou em âmbito interno quais são os critérios de classificação documental. Por consequência, no âmbito do INPI, o SEI ainda não está disponível para os usuários externos, contrariando as diretrizes da norma que o instituiu, no preceito de favorecer a transparência e o acesso à informação das instâncias administrativas.

III) Prestação de serviços – apesar das dificuldades inerentes aos aspectos socioculturais e institucionais apresentados, constata-se uma relativa evolução na curva de aprendizado dos membros da organização, especificadamente do INPI. No geral, a partir das entrevistas, verificou-se a predominância da percepção de maior eficiência e efetividade na prestação dos serviços com o uso do SEI. Ademais, compreendeu-se que

os tramites administrativos tem apresentado maior fluidez, tanto em âmbito interno, como da interação com outras instituições governamentais. O ponto nevrálgico, concentra-se no processo de implementação da ferramenta em que se constatou a necessidade de maior adequação no processo de implementação, tendo em vista as características organizacionais. Por conseguinte, percebe-se um aprimoramento na dinâmica organizacional com o uso do SEI, como uma importante ferramenta para adequar os meios a fim de atingir os fins, e com potencial para contribuir para o aperfeiçoamento da governança institucional.

Por derivação, destacamos como ponto fulcral nessa nova dinâmica social a perspectiva da governança que, antes de mais nada, faz-se imperativo pensar o Estado sob a perspectiva do cidadão, e não simplesmente compeli-lo a aprender sobre a estrutura estatal. Caso contrário, verificar-se-á um descasamento entre as circunstâncias fáticas e os pressupostos de direito.

Ademais, uma vez custodiado todo esse volume de informações que a sociedade da informação tem obrigado ao poder público realizar, a fim de atender inclusive princípios constitucionais, identificou-se como imperativo a concepção de mecanismos que assegurem: I) A proteção das informações sigilosas e pessoais; II) O adequado, oportuno e suficiente treinamento e desenvolvimento dos agentes estatais nesse novo cenário; III) A simplicidade e facilidade do serviço público digital, favorecendo uma experiência positiva dos usuários; IV) A instituição de instrumentos efetivos de participação nas políticas públicas relacionadas à digitalização estatal sopesando os aspectos sociais e políticos; V) A concepção de ferramentas de avaliação e monitoramento efetivos visando a aferição dos resultados alcançados, as necessidades de aprimoramento, os pontos de descontinuidade; VI) A centralização das políticas públicas associadas ao assunto, ao invés de ações fragmentadas e descoordenadas; VII) A adequação das “engrenagens” de interlocução institucional pelo órgão central em direção aos entes federais e subnacionais.

Feitas essas observações, destacamos que este estudo se justificou por entendermos que é essencial promover uma discussão crítica sobre a importância estratégica dos mecanismos de governança estatal como fundamento para efetividade dos processos de digitalização dos serviços públicos no Brasil. Neste diapasão, não basta simplesmente “digitalizar” e achar que a solução para os problemas foi encontrada. É

fundamental considerar as perspectivas sociais amplas e adequar esse novo paradigma ao contexto brasileiro.

Por conseguinte, em que pese as fragilidades que destacamos ao longo dessa pesquisa sobre os aspectos relacionados à EGD e ao processo de implementação do SEI no INPI, entendemos que os esforços empreendidos se apresentam necessários, mas não suficientes para suprir as lacunas institucionais e sociais que se apresentam.

No contexto do INPI, verificou-se importantes aprimoramentos institucionais com a implementação do SEI, tanto em relação a aspectos operacionais como na gestão dos documentos e processos; abreviação de tramites administrativos; minimização de despesas com papel e toner; melhora da imagem institucional interna.

Por outro lado, observou-se fragilidades institucionais no processo de implementação e monitoramento dos resultados. Ademais, destacamos a ausência da instrumentalização do SEI como mecanismo de transparência administrativa e operacionalização dos processos administrativos com os “clientes” do Instituto, que poderia contribuir, inclusive, para melhor entendimento da lógica administrativa da autarquia pelos usuários externos; aspectos da governança organizacional; e incremento da imagem institucional perante a sociedade.

Em última instância, tendo em vista os aspectos legais, tecnológicos, sociais e institucionais abordados, podemos associar os mecanismos de governança pública ao desenvolvimento de uma estrutura em que considere esses elementos. Não obstante, verifica-se que as leis e as políticas públicas, para que tenham eficácia, precisam primordialmente serem aceitas e assimiladas pela população. Essa “aceitação” está na ampliação de mecanismos de participação social dos processos institucionais envolvendo políticas e programas de TIC’s na gestão pública, abertos para além da racionalidade técnica-instrumental, mas construída, na confluência de múltiplos atores, a partir de racionalidades sócio-políticas, que levem a cabo mudanças estruturais e enfrentamento das desigualdades no país.

## 5. REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. **O impacto do modelo gerencial na administração pública**: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. Cadernos ENAP, n. 10. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), 1997.

ABRUCIO, F. L. **Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático**: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (Org.). Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas (FGV), 1998. p. 173-199.

ACCENTURE. **Digital government: “Good enough for government” is not good enough**, 2016.

AGUILERA, R. V; CUERVO-CAZURRA, A. **Codes of good governance worldwide: what is the trigger?** Organization Studies, 415-443, 2004.

ALBUQUERQUE, L. **A gestão estratégica de pessoas**. In: As pessoas na organização. São Paulo: Gente, 2002.

ALMEIDA, B. C.; PAULA, S. L. de. O Papel da Avaliação de Políticas Públicas no Contexto de Governos Locais. **Planejamento e Políticas Públicas – PPP**, n° 42, jan/jun 2014.

ALMEIDA, L. B. de. et. al. O retrato da exclusão digital na sociedade brasileira. **Journal of Information Systems and Technology Management**, v. 2, n. 1, p. 55-67, 2005.

ANAO. **Implementation of Programme and Policy Initiatives**. Australian National Audit Office, 2006.

ANU. The Australian National University. **Public sector governance in Australia**, 2012. Disponível em: <<https://press.anu.edu.au/publications/series/anzsog/public-sector-governance-australia>>. Acesso em: 22 Jul. 2020.

ARAÚJO, J. M. **Inovação de processos**: implementação do Sistema Eletrônico de Informações na Universidade de Brasília. 177 f. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública), Universidade de Brasília, Brasília, 2018a.

ARAÚJO, M. H. et al. Serviços de governo eletrônico no Brasil: uma análise a partir das medidas de acesso e competências de uso da internet. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro. Edição 52, p. 676-694, 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-7612171925>

ARAÚJO, M.; SANCHEZ, O. A. A corrupção e os controles internos do estado. **Lua Nova**, v.65, 2005, p. 137-73.

ARAÚJO, T. F. **Abordagem multidisciplinar para avaliação da lei de acesso à informação**. Tese (Doutorado em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento). UFRJ. Rio de Janeiro, 2018b.

ASSMANN, Hugo. **Redes digitais e metamorfose do aprender**. Petrópolis: Vozes, 2005.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS (ABNT). NBR/ISO 27002: Tecnologia da Informação - Técnicas de Segurança - **código de práticas para controles de segurança da informação**. Rio de Janeiro, 2013.

ASSIS, L. O. M de. et al. Remuneração variável por desempenho no setor público: investigação das causas do fracasso e implicações para o estado brasileiro. **V Congresso Consad de Gestão Pública**, 2012

AVRITZER, L., et al. A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo. **São Paulo: Cortez**, 2003. 334 p.

BANCO MUNDIAL. Governance and management. In: **Global Evaluations Sourcebook**, 2007. Disponível em: < <https://bit.ly/3goJ0QW> >. Acesso em: 20 Set. 2021.

BANCO MUNDIAL. **Digital Senegal for Inclusive Growth**. Technological Transformation for Better and More Jobs. 2021.

BARBOSA, A. F. Governo eletrônico: dimensões da avaliação de desempenho na perspectiva do cidadão. FGV. **TESE**. 2008

BARDIN, L. Análise de conteúdo. 3. ed. **Lisboa**: Edições 70, 2004.

BARZELAY, M. **The New Public Management**: a bibliographical essay for Latin American (and other) scholars. *International Public Management Journal*, n. 3, p. 229-265, 2000.

BARZELAY, M. **The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue**. Los Angeles: University of California Press, 2001.

BAUMGARTNER, Frank R; JONES, Bryan D. **Punctuated equilibrium theory: explaining stability and change in American policymaking**. In: SABATIER, Paul A. (ed.). *Theories of the policy process*. Oxford: Westview Press, 2007. p. 155-187

BERGER, P.; LUCKMANN, T. **The Social Construction of Reality: A Treatise in the Sociology of Knowledge**. London: Allen Lane, 1966.

BERGUE, S. T. Modelos de Gestão em organizações públicas. Teorias e tecnologias para análise e transformação organizacional. EDUCS. **Editora da Universidade de Caxias do Sul**, 2011.

BIZARRIA, E. D. **Uma análise do serviço de acesso à internet em banda larga no Brasil e seu impacto no crescimento econômico**. Dissertação (Mestrado Profissional em Regulação e Gestão de Negócios) — Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

BERGAMASCHI, A. B. **Estudo sobre o impacto do sistema eletrônico e-Marcas no processo de pedido de registro de marca do Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI)**. 2015. 147 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Propriedade Intelectual e Inovação) – Academia de Propriedade Intelectual, Inovação e Desenvolvimento, Coordenação de Programas de Pós-Graduação e Pesquisa, Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI), Rio de Janeiro, 2015.

BOBBIO, N. Estado, Governo, Sociedade – Para uma teoria geral da política. **Paz e Terra**. 14ª edição. 2007

BOURDIEU, P. Distinction: a social critique of the judgment of taste. **Cambridge, MA**: Harvard University, 1984.

BOURDIEU, P. **A economia das trocas simbólicas** (5a ed.). São Paulo: **Perspectiva**, 2007.

BRASIL. Presidência da República. Lei no 5.648, de 11 de dezembro de 1970. **Cria o Instituto Nacional da Propriedade Industrial e dá outras providências**. Brasília, 1970.

BRASIL. Presidência da República. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, DF, 1995.

BRASIL. Lei nº 9.279, de 14 de maio de 1996. **Regula direitos e obrigações relativos à Propriedade Industrial**. Brasília, DF, 14 mai. 1996.

BRASIL. Proposta de Política de Governo Eletrônico para o Poder Executivo Federal. Grupo de Trabalho “Novas Formas Eletrônicas de Interação”. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2000.

BRASIL. Medida Provisória nº 2.200, de 24 de agosto de 2001. **Institui a Infra-Estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP-Brasil**, transforma o Instituto Nacional de Tecnologia da Informação em autarquia, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 27 ago. 2001

BRASIL. **2 anos de Governo Eletrônico - Balanço de Realizações e Desafios Futuros**. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2002.

BRASIL. Decreto de 29 de outubro de 2003. **Institui Comitês Técnicos do Comitê Executivo do Governo Eletrônico e dá outras providências**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 30 out. 2003.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretária de logística e Tecnologia da Informação. **Portaria normativa nº 5**, de 14 de julho de 2005, Brasília, 2005.

BRASIL. Ministério do Planejamento. Cadernos Gespública – **Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização**. Número 1, 2007.

BRASIL. Decreto nº 7.579, de 11 de outubro de 2011. **Dispõe sobre o Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação - SISP**, do Poder Executivo federal. Diário Oficial da União da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 13 out. 2011.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Ministério da Transparência e Controladoria-geral da União. **PARCERIA DE GOVERNO ABERTO: ARTIGOS DE GOVERNANÇA**. 2012. Disponível em: <<https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/central-de-conteudo/documentos/arquivos/artigos-de-governanca-ogp.pdf2G3VY6L>>. Acesso em: 09 set. 2019.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **MODELO DE EXCELENCIA EM GESTÃO PÚBLICA**. 2014a.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública**. Versão 2 - Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014b.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial para avaliação de governança em políticas públicas**. Brasília: TCU, 2014c.

BRASIL. Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015. **Dispõe sobre o uso do meio eletrônico para a realização do processo administrativo no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional**. Diário Oficial da União da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 8 out. 2015.

BRASIL. Decreto nº 8.638, de 15 de janeiro de 2016. **Institui a Política de Governança Digital no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional**. Diário Oficial da União da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 18 jan. 2016a. Seção 1. p.2.

BRASIL. Decreto nº 8.936, de 19 de dezembro de 2016. **Institui a Plataforma de Cidadania Digital e dispõe sobre a oferta dos serviços públicos digitais, no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional**. Diário Oficial da União da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 20 dez. 2016b.

BRASIL. Secretaria De Tecnologia da Informação. Portaria Nº 46, De 28 de Setembro de 2016. **Dispõe sobre a disponibilização de Software Público Brasileiro e dá outras providências**. Brasília, 2016c.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial para avaliação da governança do Centro de Governo**. – Brasília : TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado (SecexAdmin), 2016d.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Ministério da Transparência e Controladoria-geral da União. **Aplicação da Lei de Acesso à Informação na Administração Pública Federal**. 2017a. Disponível em: <[http:// https://bit.ly/2XUNtVi](http://https://bit.ly/2XUNtVi) >. Acesso em: 29 ago. 2019.

BRASIL. Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. **Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional**. Diário Oficial da União. Poder Executivo. Brasília, DF, 22 nov de 2017b.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação. **Guia de Governança de TIC do SISP**, Brasília, 2017c.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Ministério da Transparência e Controladoria-geral da União. **Relatório de Avaliação por Área de Gestão**. RAG nº 8. Relatório de avaliação por área de gestão nº 8. Governança e gestão de serviços públicos digitais. Brasília, 2017d.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Secretaria Geral de Controle Externo. **Fiscalização 228/2017 – Instrumento: levantamento, 2017e.**

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2653/2017.** Plenário. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Sessão de 12/07/2017. 2017f.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1469/2017.** Plenário. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Sessão de 12/07/2017. 2017g.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Estratégia de Governança Digital – EGD. Transformação Digital: Cidadania e Governo.** Brasília, MP, 2018a.

BRASIL. IPEA. **Avaliação de políticas públicas: guia prático de análise ex post**, vol 2. Casa Civil da Presidência da República ... [et al.]. – Brasília: Casa Civil da Presidência da República, 2018b.

BRASIL. Instituto Nacional da Propriedade Industrial. Plano PI Digital - **Transformação digital dos serviços do INPI** em parceria com a Secretaria especial de produtividade, emprego e competitividade, a Secretaria de governo digital e a Secretaria especial de modernização do Estado, 2019a.

BRASIL. Ministério da Economia. **Processo Eletrônico Digital.** 2019b. Disponível em: <<https://bit.ly/3igDD7w>>. Acesso em 15/07/2021.

BRASIL. Ministério da Economia. **SEI: Orientações Gerais aos usuários.** 2019c. Disponível em: <<https://bit.ly/3hTKvsO>>. Acesso em 20/07/2021.

BRASIL. Secretaria-Geral. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei nº 13.971, de 27 de dezembro de 2019. **Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2020 a 2023.** Brasília, 2019d

BRASIL. Ministério da Economia. **Do eletrônico ao Digital.** 2019e. Disponível em <<https://www.gov.br/governodigital/pt-br/estrategia-de-governanca-digital/do-eletronico-ao-digital>>. Acesso em: 12 nov. 2021

BRASIL. Ministério da Economia. **Sistema Eletrônico de Informações (SEI).** 2020a. Disponível em: <<https://bit.ly/36KxRWC>>. Acesso em 20/07/2021

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial de Controle de Políticas Públicas.** 2020b. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/referencial-de-controle-de-politicas-publicas.htm>>. Acesso em: 03/12/2021.

BRASIL. Ministério da Economia. **Transformar serviços públicos pelo digital.** 2020c. Disponível em: <<https://www.gov.br/governodigital/pt-br>>. Acesso em 28/01/2021.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Ministério da Transparência e Controladoria-geral da União. Portal Brasileiro de dados abertos. **O que são dados abertos?** 2020d. Acesso por meio do link <<https://dados.gov.br/pagina/dados-abertos#menu-horizontal>>, em 19/11/2021.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 3145/2020**. Plenário. Relator: Ministro Aroldo Cedraz. Sessão de 25/11/2020. 2020e. Disponível em <<https://bit.ly/3BIESM4>>

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1784/2021. Plenário. Relator: Ministro Vital do Rego. Sessão de 28/07/2021. 2021.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Crise econômica e reforma do Estado no Brasil**. Brasília: Ed. 34, 1996a.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Da Administração pública burocrática à Gerencial. **Revista do Serviço Público**. Ano 47, vol 120, nº 1, 1996b.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Nação, Sociedade civil, Estado e Estado Nação: Uma perspectiva histórica. Ed. **Lua Nova**, São Paulo, 100: 155-185, 2009.

BURGESS, S. et al. Incentives in the Public Sector: Evidence from a Government Agency. **The Economic Journal**, 2017, Vol. 127(605), pp.F117-F141

BURREL, G; MORGAN, G. Sociological paradigms and organizational analysis. **London: Heinemann Educational Books**, 1979.

BUVINICH, Manuel. Ferramentas para o monitoramento e avaliação de programas e projetos sociais. In: **Cadernos de Políticas Sociais**, n. 10, out./1999, pp. 1-83 (Série documentos para discussão).

CADBURY. The Committee on the Financial Aspects of Corporate Governance. **The report of the committee on the financial aspects of corporate governance**, 1992. Disponível em: <<http://www.jbs.cam.ac.uk/cadbury/report/>>. Acesso em: 18 julho 2020.

CALDERÓN, Cesar; LORENZO, Sebastián. **Open Government**. Editora Algon Editores: México, 2010. Disponível em: <<http://www.scribd.com/doc/30343946/Open-Government-Gobierno-Abierto>>. Acesso em: 26 jul. 2021.

CAMPOS, A. M. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, v. 24, n. 2, p. 30 a 50, 12 jun. 1990.

CARNEIRO, C. B. **Conselho de Políticas Públicas: desafios para sua institucionalização**. In: Políticas Públicas: coletânea. Brasília, ENAP, 2006.

CARVALHO, A. M. C. de. Principais transformações por que tem passado a organização governamental brasileira, a partir da década de 30, em consequência do modelo de desenvolvimento e das políticas públicas adotadas pelo país. **Cadernos EBAP**, n. 56, 1990.

CARVALHO, C. A.; VIEIRA, M. M. F. **Contribuições da Perspectiva Institucional para Análise das Organizações**: Possibilidades Teóricas, Empíricas e de Aplicação. In: CARVALHO, C. A.; VIEIRA, M. M. F. (Orgs.). Organizações, cultura e desenvolvimento local: a agenda de pesquisa do Observatório da Realidade Organizacional. Recife: Editora Universitária UFPE, 2003.

CASTELLS, Manuel. **A Sociedade em Rede**. São Paulo, Paz e Terra, 2000.

CENEVIVA, R. **Accountability: novos fatos e novos argumentos** – uma revisão da literatura recente. In: Encontro de administração pública e governança da anpad, 2006, São Paulo: ANPAD, 2006.

CEPIK, M.; CANABARRO, D. R. (Orgs.). **Governança de TI: transformando a administração pública no Brasil**. Porto Alegre: WS Editor, UFRGS/CEGOV, 2010.

CETIC.BR - Centro de Estudos sobre Tecnologias da Informação e da Comunicação do Comitê Gestor da Internet Brasil. **TIC DOMICÍLIOS**: Pesquisa sobre o uso das tecnologias da informação e comunicação nos domicílios brasileiros [livro eletrônico]. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2019a. PDF. Disponível em: <<https://bit.ly/2NuFVBq>>. Acesso em: 12 jun. 2021

CETIC.BR - Centro de Estudos sobre Tecnologias da Informação e da Comunicação do Comitê Gestor da Internet Brasil. **TIC GOVERNO ELETRÔNICO**. Pesquisa Sobre o Uso das Tecnologias de Informação e Comunicação no Setor Público Brasileiro [livro eletrônico]. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2019b. PDF. Disponível em: <<https://bit.ly/3fJpXSI>>. Acesso em: 2 jun. 2021

CETIC.BR - Centro de Estudos sobre Tecnologias da Informação e da Comunicação do Comitê Gestor da Internet Brasil. **TIC EDUCAÇÃO**. Pesquisa sobre o Uso das Tecnologias de Informação e Comunicação nas escolas – 2019c. Disponível em: <<https://bit.ly/2RfGnJa>>. Acesso em 16/05/2021.

CIPFA. Chartered Institute of Public Finance and Accountancy. **The good governance standard for public services**, 2004.

CLARKE, A. What's in a Name? A comparison of 'open government' definitions across seven Open Government Partnership members. **EJournal of eDemocracy and open government**, vol 6, 2014

COELHO, E. M. Governo Eletrônico e seus impactos na estrutura e na força de trabalho das organizações públicas. **Revista do Serviço Público**, Ano 52, nº 2, 2001, p. 111-136.

COHEN, E; FRANCO, R. **Avaliação de projetos sociais**. Pteropolis: Vozes, 1993.

COMPAINÉ, B. M. The digital divide: facing a crisis or creating a myth? **Cambridge, MA: MIT**, 2001.

COSTA, F. L. da. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. **Rev. Adm. Pública [online]**. 2008, vol.42, n.5, pp.829-874.

COSTIN, C. Administração Pública. Rio de Janeiro: **Elsevier**, 2010. 260p

CRESWELL, J.W. Revisão de literatura. In: **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 2.ed. Porto Alegre: Artmed, 2007, p. 43-63.

CRUMPTON, C. D et al. Avaliação de políticas públicas no Brasil e nos Estados Unidos: análise da pesquisa nos últimos 10 anos. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 6, p. 981-1001, dez. 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/0034-7612156363>

CRUZ, J.E. A Teoria dos Stakeholders na perspectiva jurídica da Teoria da Agência: um ensaio teórico. **Revista Foco**, 01 June 2018, Vol.11(2), pp.207-223. Disponível em: <https://doi.org/10.21902/jbslawrev.%20foco.v11i2.155>

CUNHA FILHO, M. C; XAVIER, V. C. S. Lei de acesso à informação: teoria e prática. Rio de Janeiro: **Lumen Juris**, 2014. 439p

DALLARI, D. D. A. **Elementos de teoria geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 2005.

DAVENPORT, T. H. **Process Innovation: Reengineering work through information technology**. Massachusetts: Harvard Business School Press, 1993.

DENIS, J.L. Institucionalização da avaliação na administração pública. **Revista Brasileira de Saúde Materno Infantil**, Volume 10, suplemento 1, Ponto de Vista, Novembro de 2010, s229-37.

DENZIN, N.K.; LINCOLN, Y.S. Introdução: a disciplina e a prática da pesquisa qualitativa. In: **O planejamento da pesquisa qualitativa: teorias e abordagens**. 2.ed. Porto Alegre: Artmed, 2006, cap.1

DIAS, J. P. C; et al. Public Transparency in Brazil and the OGP. **Scholedge International Journal Of Multidisciplinary & Allied Studies**. 2018 Vol.05, Issue 12 Pg 122-131.

DIAS, R. **Políticas públicas: princípios, propósitos e processos**. São Paulo: Atlas, 2012.

DIMAGGIO, P.; POWELL, W. W.; **The New Institutionalism in Organizational Analysis**. Chicago, IL: University of Chicago Press, 1991.

DINIZ, E. H. et al. O governo eletrônico no Brasil: perspectiva histórica a partir de um modelo estruturado de análise. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 1, p. 23-48, Feb. 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-76122009000100003>

DINIZ, E. Globalização, reforma do estado e teoria democrática contemporânea. São Paulo: **São Paulo em Perspectiva**, 2001.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito administrativo** - 29.ed. Revista atualizada e ampliada. - Rio de Janeiro: Forense, 2016.

DRUMOND, A. M et al. **Predominância ou coexistência?** Modelos de administração pública brasileira na Política Nacional de Habitação. **Rev. Adm. Pública** — Rio de Janeiro 48(1):3-25, jan./fev. 2014

DYE, T. R. **Understanding Public Policy**. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall. 1972.

EISENHARDT, K. M. Building theories from case study research. **Academy of Management Review**, v.14, n.4, oct. 1989.

ELVIRA, J. S. E. **Análise da efetividade da política de avaliação de desempenho individual na Administração Federal** Brasileira. Tese. (Doutorado em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento). UFRJ. Rio de Janeiro, 2018.

FACHIN, R. C.; MENDONÇA, J. R. C. **O conceito de profissionalização e da teoria institucional**. In: VIEIRA, M. F.; CARVALHO, C. A. (org.). Organizações, instituições e poder no Brasil. Rio de Janeiro: FGV, 2003. p. 19-41.

FAORO, Raymundo. Os donos do poder. **Editora Globo**. 3ª edição, revista, 2001.

FARAH, Marta Ferreira Santos. **Inovação e governo local no Brasil Contemporâneo**. In: JACOBI, Pedro et al. Inovação no campo da gestão pública local. Rio de Janeiro: Fgy, 2006. p. 41-76.

FARIA, C. A. P. de. Ideias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Vol. 18, Nº. 51, 2003

FARIA, C. A. P. de. A política da avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 20, n. 50, p. 97-169, out. 2005. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-69092005000300007>

FERNANDES, Ciro Campos C. **Governo eletrônico e transformação da administração pública**. In: CHAHIN, Ali et al. E-gov.br – A próxima revolução brasileira – Eficiência, qualidade e democracia: o governo eletrônico no Brasil e no mundo. São Paulo: Prentice Hall, 2004.

FERNANDES, D. R. O modelo de excelência em gestão pública: uma ferramenta do privado para bem administrar o público. **V CONGRESSO NACIONAL DE EXCELENCIA EM GESTÃO**, 2009.

FERREIRA, A. R. Modelo de excelência em gestão pública. **Revista Eixo**, n. 1, v. 1, p. 31- 43, jan./jun., 2012.

FERREIRA, V. R. S et al. **Inovação no setor público federal no Brasil na perspectiva da inovação em serviços**. Revista de Administração e Inovação, São Paulo, v. 12, n.4 p. 99-118, out./dez. 2015.

FIGUEIREDO, R. et al. **Governo Digital Brasileiro: Relatório Técnico**. Projeto de Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação para a Automação de Serviços Públicos no âmbito da jornada da "transformação de serviços". UNB, 2019

FÓRUM ECONOMICO MUNDIAL – FMI. **The Global Risks Report 2021**. 16 th Edition. World Economic Forum. 2021

FOUNTAIN, J. **Building the Virtual State** - Information Technology and Institutional Change. Harrisounburg Brooking Institution Press, 2001.

FRANÇA, Ana Cristina Limongi. **Prática de Recursos Humanos: Conceitos, Ferramentas e Procedimentos**. São Paulo: Editora Atlas, 2014.

FRAUNDORFER, M. **The Open Government Partnership: Mere Smokescreen or New Paradigm?** **Globalizations**, vol 14, 2017.

FREITAS, C. S. **O capital tecnológico-informacional**. Estudos de Sociologia, Araraquara, v. 9, n. 17, p. 115-132, 2004.

FREITAS, C. S. **O SOFTWARE PÚBLICO BRASILEIRO: novos modelos de cooperação econômica entre Estado e Sociedade Civil**. nf. & Soc.:Est., João Pessoa, v.22, n.2, p. 99-113, maio/ago. 2012

FREITAS, C. S et al. **Desafios ao Desenvolvimento de um Ambiente para Participação Política Digital: o Caso de uma Comunidade Virtual Legislativa do Projeto e-Democracia no Brasil**. Organizações & Sociedade [online]. 2015, v. 22, n. 75

FREITAS, C. S. **Mecanismos de dominação simbólica nas redes de participação política digital**. In: Democracia digital, comunicação política e redes. Rio de Janeiro. Folio digital: letra e imagem, 2016.

FUNG, Anchon; WEIL, David. **Open government and open society**. In: LATHROP, Daniel; RUMA, Laurel. *Open government: Collaboration, transparency, and participation in practice*. Sebastopol: O'Reilly Media, Inc., 2010, p. 105–113.

GAO, Government Accountability Office. GA0-06-15: **Governo Orientado a Resultados: práticas que podem ajudar a melhorar e manter uma colaboração entre as agências federais**. 2005

GALLOUJ, F.; WEINSTEIN, O. **Innovation in services**. *Research Policy*, v. 26, p. 537-556, 1997.

GALLOUJ, F., & SAVONA, M. **Towards a theory of innovation in services: A state of the art**. In F.Gallouj & F. Djellal (Eds.), *Handbook of innovation and services: A multi-disciplinary perspective*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2010.

GIBBS, G.; COSTA, R. C. **Análise de dados qualitativos**. **Porto Alegre**: Artmed, 2009.

GIDDENS, Anthony. **A constituição da sociedade**. São Paulo: Martins Fontes, 1984.

GODOI, A. S. Estratégia de Pesquisa em organizações. In: **Pesquisa Qualitativa em Estudos Organizacionais – Paradigmas, Estratégias e Métodos**. Saraíva, 2006.

GOLDENBERG, M. **A arte de pesquisar**, Rio de Janeiro: Record, 1997.

GOSS, S. *Making local governance work: networks, relationships, and the management of change*. Houndmills: Palgrave, 2001.

GUSSI, A. F. *Pedagogias da experiência no mundo do trabalho: narrativas biográficas no contexto de mudanças de um banco público estadual*. 2005. 356 f. Tese (Doutorado), Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2005.

GUSSI, A. F; OLIVEIRA, B. R. Políticas Públicas e outra perspectiva de avaliação: uma abordagem antropológica. **Desenvolvimento em debate**. V.4, n.1, 2016.

GUY PETERS, B. **American public policy: promise and performance**. 8. ed. Washington, DC: CQ Press, 2010.

HADJIMANOLIS, A. **The barriers approach to innovation**. In: SHAVININA, L. V. (Org.). *The international handbook on innovation*. Oxford: Elsevier Science, 2003.

HAGEM, et al. *Social media use for crisis and emergency risk communications during the zika health crisis*. *Digital Government: Research and Practice*, 2020.

HALL, D.; GUNTER, H. M. *New public management in England: the permanent instability of neo-liberal reform*. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 36, n. 132, p. 743-758, Sept. 2015. Disponível em: <<https://bit.ly/34Nroc4>>. Acesso em 11 out. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/ES0101-73302015152454>

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. *As três versões do neo-institucionalismo*. **Lua Nova**, n.58, p.193-223, 2003.

HELLER, N. **Our role in the Open Government Partnership. Global Integrity: Innovations for Transparency and Accountability**. July 2011. Disponível em:<<https://www.globalintegrity.org/posts/our-role-in-ogp/>>. Acesso em 20 set. 2020.

HESLPER, E. J. **Por que estudos baseados em localização oferecem novas oportunidades para uma melhor compreensão das desigualdades sociodigitais?** In: *Desigualdades digitais no espaço urbano [livro eletrônico] : um estudo sobre o acesso e o uso da Internet na cidade de São Paulo*. Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2019. Acesso em 15/06/2021, por meio do link: <<https://bit.ly/3gDIOh0>>

HELSPER, E. J. **Digital inclusion: an analysis of social disadvantage and the information society**. London, UK: Department for Communities and Local Government, 2008.

HOWLETT, M; et al. *Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

IBGC. Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. **Código das melhores práticas de governança corporativa**, BRASIL, 2009. Disponível em: <<http://www.ibgc.org.br/CodigoMelhoresPraticas.aspx>>. Acesso em: 20 julho. 2020.

INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS - IFAC. *Governance in the public sector: a governing body perspective*. In **International public sector study** nº 13., 2001. Disponível em: <<http://www.ifac.org/sites/default/files/publications/files/study-13-governance-in-th.pdf>>. Acesso em: 1 Julho. 2020.

INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS – IFAC. **Comparison of principles**, 2013. Disponível em: <<http://www.ifac.org/sites/default/files/publications/files/Comparison-of-Principles.pdf>>. Acesso em: 1 Agosto. 2020.

INTERNATIONAL TELECOMMUNICATION UNION – ITU. *Measuring the Information Society Report*. Geneva, Switzerland, 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/3BjTqvz>>. Acesso em 20/01/2021

JANOWSKI, T. *Digital government evolution: From transformation to contextualization*. *Government Information Quarterly*, v. 32, n. 3, p. 221–236, jul. 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2015.07.001>

JARDIM, J.M; SILVA, S. C; NHARRELUGA, R. S. *Análise de Políticas Públicas: uma abordagem em direção às Políticas de Informação*. *Perspectiva em Ciência da Informação*, v. 4, n. 1, p. 2-22, jan./abr. 2009.

JENKIS, K. *A reforma do serviço público no Reino Unido*. In: BRESSER PEREIRA, L. C. e SPINK, P. (orgs). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro. Editora FGV, 1998.

JENSEN, M. C.; MECKLING, W. H. *Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure*. **Journal of Financial Economics**, v. 3, p. 305-360, 1976.

JOIA, L. A; ZAMOT, F. **Leilões Reversos na Internet no Governo Federal Brasileiro**: Análise de Indicadores de Desempenho a partir de um Estudo de Caso. In: ENANPAD, 27., 2003, Atibaia. Anais eletrônicos... Rio de Janeiro: ANPAD, 2003

KINGDON, J. W. *Agendas, alternativas and public policies*. 2. ed. Ann Arbor, : University of Michigan, 2003.

KLERING, L. R et. al. *Novos Caminhos da Administração Pública Brasileira*. **Revista Acadêmica da FACE**. Porto Alegre, v. 21, n. 1, p. 4-17, jan./jun. 2010

KOOIMAN, Jan. *Modern governance: new government-society interactions*. Newbury Park, Calif.: Sage, 1993.

KUMAR, K. *Da Sociedade Pós-Industrial à Pós-Moderna: novas teorias sobre o mundo contemporâneo*. Rio de Janeiro. Jorge Zahar. 1997.

LACOMBE, B. M. B.; CHU, R. A. **Políticas e práticas de gestão de pessoas**: as abordagens estratégica e institucional. *Revista de Administração de Empresas* [online]. 2008, v. 48, n. 1, pp. 25-35.

LAFFONT, J.J.; MANTIMORT, D. **The Theory of Incentives**: the principal-agent model. Oxford: **Pricenton University Press**, 2002, 422 p.

LAIA, M.M. Políticas de governo eletrônico em estados da federação brasileira: uma contribuição para análise segundo a perspectiva institucional. **Tese** (Doutorado em Ciência da Informação). UFMG, Belo Horizonte, 2019.

LAPASSADE, G. **Grupos, organizações e instituições**. 3. ed. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1989.

LA-PORTA, R. Investor protection and corporate governance. **Social Science Research Network**, 2000. Disponível em: <[http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=183908](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=183908)>. Acesso em: 18 agosto 2020.

LEE, J. 10 yéar rétrospéct on stagé modéls of é-Govérnmént: A qualitativé métasynthésis. *Government Information Quarterly*, v. 27, n. 3, p. 220–230, jul. 2010.

LEJANO, R. **Parâmetros para a análise de políticas**: a fusão de texto e contexto. Campinas, SP: Ed. Arte Escrita, 2012.

LIMA, L. **Análise de Políticas Públicas**: Considerações sobre a Utilidade da Perspectiva Neo-Institucional e do Conceito de Autonomia Relativa do Estado. *Revista Sociais e Humanas*, 2010.

LIMA, M. V. A. et al. Fatores críticos de sucesso na educação superior brasileira. *G.U.A.L. - Revista Gestão Universitária na América Latina, Florianópolis*, v. 5, n. 3, p. 345-263, dezembro 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.5007/1983-4535.2012v5n3p245>

LINKOVÁ, M; STÖCKELOVÁ, T. Public accountability and the politicization of science: The peculiar **journey of Czech research assessment**. **Science and Public Policy**, Vol 39, Issue 5, October 2012.

LIPSKY, Michael. *Street-level bureaucracy*. New York: Russell Sage Foundation, 1980.

LOIOLA, E; MOURA, S. *Análise de redes: uma contribuição aos estudos organizacionais*. In: Tânia Fisher (org.). *Gestão contemporânea, cidades estratégicas e organizações locais*, Rio de Janeiro: FGV, 1997, 53-68

MACHADO-DA-SILVA, C. L.; GUARIDO FILHO, E. R.; NASCIMENTO, M. R.; OLIVEIRA, P. T. Institucionalização da mudança na sociedade brasileira: o papel do formalismo. In: VIEIRA, M. M. F.; CARVALHO, C. A. (Orgs.). *Organizações, instituições e poder no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

MACHADO-DA-SILVA, C L.; et al. Estrutura, agência e interpretação: elementos para uma abordagem recursiva do processo de institucionalização. **Rev. adm. contemp.**, Curitiba, v. 14, n. spe, p. 77-107, 2010.

MARCELINO, G. F. Em busca do Estado moderno: as reformas administrativas planejadas no Brasil. **Revista Recursos Humanos**, Brasília: Instituto de Recursos Humanos, ano I, n. 2, p. 39-44, 1993.

MATIAS-PEREIRA, J. **Governança no setor público**. São Paulo: Atlas, 2010.

MARQUES, E. **Government, political actors and governance in urban policies in Brazil and São Paulo**: concepts for a future research agenda. *Brazilian Political Science Review*, v. 7, n. 3, p. 8-35, 2013.

MARQUES, F.P.J.A. Democracia online e o problema da exclusão digital. **Intexto**, Porto Alegre, UFRGS, n. 30, p. 93-113, jul. 2014.

MASKE, A.; CALANDRINI, N. **Exame de marcas no INPI e evolução dos sistemas informatizados**. In: FIERRO, I. M.; ANTUNES, A. M. S. (Orgs.). Dez anos de pós-graduação em propriedade intelectual e inovação no Brasil. Passado, presente e futuro. Rio de Janeiro: Gramma Editora, 2018. p. 109-134.

MASSENET, M. **La Nouvelle Gestion Publique**: pour un État sans bureaucratie. Suresnes:Hommes et Techniques, 1975.

MEDEIROS, P. Governo eletrônico no Brasil: aspectos institucionais e reflexos na governança. Dissertação (Mestrado em Administração) - FACE, UNB, Brasília, 2004.

MERLO, S et al. Lei de acesso à informação: algumas considerações. **Revista do Instituto de Ciências Humanas e da Informação**, v.28, n.3. Edição Especial. 2014.

MEYER, J. W.; BOLI, J.; THOMAS, G. M. Ontology and rationalization in the Western cultural account. In: SCOTT, W. R.; MEYER, J. (Orgs.). *Institutional Environments and Organizations: Structural Complexity and Individualism*. Thousand Oaks, CA: Sage, 1994. p. 9-27.

MINTZBERG, Henry. Managing Government, Governing Management. *Harvard Business Review*, 1996, Vol. 76 No. 3, pp. 75-83.

MONTAMBEAULT, F. Uma Constituição cidadã? Sucessos e limites da institucionalização de um sistema de participação cidadã no Brasil democrático. **Estudos Ibero-Americanos**, Porto Alegre, v. 44, n. 2, p. 261-272, maio-ago. 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.15448/1980-864X.2018.2.29553>

MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 21º Ed São Paulo: **jurídico Atlas**, 2007.

MOSCOVICI, S. Representações sociais: investigações em psicologia social. Petrópolis: **Vozes**. 2003.

MOTTA, Fernando C. Prestes; VASCONCELOS, Isabella F. Gouveia. Teoria geral da administração. ed. rev. São Paulo: Cengage Learning, 2008.

NASER, A., Ramírez-Alujas, Á., & Rosales, D. Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe. Santiago: **Cepal**, 2017. Acesso por meio do link: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/44769>-, em 24/06/2021.

NAÇÕES UNIDAS. Benchmarking e-government: a global perspective. Nova York: Division for Public Economics and Public Administration, United Nations: American Society for Public Administration, 2002.

NASCIMENTO, E. O. do. Os novos institucionalismos na ciência política contemporânea e o problema da integração teórica. Revista Brasileira de Ciência Política, n.1, Brasília, 2009, p.95-121.

NASCIMENTO, Paulo R. S. Impactos da implantação do Sistema Eletrônico de Informação (SEI): Estudo de caso da Universidade de Brasília. Dissertação (Mestrado Profissional em Economia), Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade - Universidade de Brasília, Brasília, 137p, 2017.

NEVES, O. M. C. Evolução das Políticas de Governo Aberto no Brasil. VI Congresso Consad de Gestão Pública. Brasília, 2013.

NOGUEIRA, M. A. Sociedade civil, entre o político-estatal e o universo gerencial. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. Vol. 18, nº 52, 2003.

OCDE.. Manual de Oslo – **Diretrizes para coleta e interpretação de dados sobre inovação**. 3. ed. Rio de Janeiro: Finep, 2005.

OCDE. Revisão do Governo Digital do Brasil - **Rumo à Transformação Digital do Setor Público**. Brasil, 2018

OCDE. **Using digital technologies to improve the design and enforcement of public policies**. Digital Economy Papers, n. 274, 2019. Acesso em 28/06/2021, por meio do link: <<https://bit.ly/3vZfzuZ>>

OCDE. **Digital Government Index: 2019 Results**. Public Governance Policy Papers No. 03, 2020. Disponível em: <<https://bit.ly/3GQ6yJZ>>. Acesso em 15/02/2022

OGP. Declaração de Governo Aberto, **Open Government Partnership**. 2011

OLIVEIRA, C. B de; FONTES, F, J. R. Problemas de agência no setor público: o papel dos intermediadores da relação entre poder central e unidades executoras. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro , v. 51, n. 4, p. 596-615, Aug. 2017.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Paris, 1993. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/img/2014/09/DUDH.pdf>>. Acesso em: 22 maio de 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **Estudo sobre governo eletrônico da Organização das Nações Unidas 2018**: Orientar o governo eletrônico para apoiar a transformação rumo a sociedades sustentáveis e resilientes. Nova Iorque: ONU, 2018. Acesso realizado em 29/06/2021, por meio do link: <<https://bit.ly/3AcDQAQ>>

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **E-Government Survey 2020** - Digital Government in the Decade of Action for Sustainable Development. Nova York: ONU, 2020

OSBORNE, D; GAEBLER, T. **Reinventando o governo**. Brasília; MH Comunicação, 1994.

PAIVA, C. H. A. A burocracia no Brasil: as bases da administração pública nacional em perspectiva histórica (1920-1945). **História, Franca**, v. 28, n. 2, p. 775-796, 2009. Disponível em: <<https://bit.ly/3nPfMhs>>. Acesso em 11 Oct. 2020

PAULA, A. P. P. Entre a administração e a política: os desafios da gestão pública democrática. Campinas: UNICAMP. 2003. 281 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais). Departamento de Ciência Política do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, Campinas – SP. 2003.

PAULA, A. P. P. de. Administração Pública Brasileira entre o Gerencialismo e a Gestão Social. RAE – **Revista de Administração de Empresas**, Rio de Janeiro, v. 45, n.1, p. 36-49, jan/mar. 2005.

PARRA FILHO, H. C. P; MARTINS, R. A .P. Governança digital como vetor para uma nova geração de tecnologias de participação social no Brasil. **Liinc em Revista**, Rio de Janeiro, v.13, n.1, p. 223-236, maio 2017.

PECI, A; PIERANTI O.P; RODRIGUES S; Governança e New Public Management: convergências e contradições no contexto brasileiro. **Organ. Soc.** 2008. Disponível em: <<https://periodicos.ufba.br/index.php/revistaoes/article/view/10966>>. Acesso: jul. 2020

PEIXOTO, Tiago. The Uncertain Relationship Between Open Data and Accountability: A Response to Yu and Robinson's "The New Ambiguity of" Open Government". *UCLA L. Rev. Disc.*, v. 60, p. 200-214, 2013.

PEREIRA, F et. al. Gestão das informações e do conhecimento em organizações públicas: uma aplicação do modelo de excelência em gestão pública. **Revista Eletrônica de Sistemas de Informação**, Vol.11(2), pp.1-24, Jul-Dec 2012.

PESSANHA, C. Accountability e controle externo no Brasil e na Argentina. In: Gomes, Angela de Castro (Org.). *Direitos e cidadania*. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

PETERS, B. Accountability in Public Administration. In: **The Oxford Handbook of Public Accountability**. Oxford University Press. 2014

PETERS, B. A cybernetic model of governance. In: LEVI-FAUR, D. **Oxford Handbook of Governance**. Oxford: Oxford University Press, 2012.

PIERRE, Jon; PETERS, B. Guy. **Governance, politics and the state**. New York: St. Martin's Press, 2000.

PIERSON, P. *Politics in Time: History, Institutions, and Political Analysis*. Princeton University Press, 2004.

PINHEIRO JUNIOR, L et al. **Towards a framework for cloud computing use by governments: Leaders, followers and laggards**. Annual International Conference on Digital Government Research: Intelligent Government in the Intelligent Information Society, 2020.

PIRES, R. **Estilos de implementação e resultados de políticas públicas**: fiscais do trabalho e o cumprimento da lei trabalhista no Brasil. *Dados*, v. 52, n. 3, p. 735- 769, 2009.

POLLIT, C. *Managerialism and the public services*. **Oxford: Brasil Blackwell**, 1990

POSSAMAI, A. J. **Governo eletrônico: uma análise institucional**. In: Governança Digital. UFRGS, 2014

PROCOPIUCK, M. **Políticas Públicas e fundamentos da administração pública**: análise e avaliação, governança e rede de políticas públicas, administração judiciária. São Paulo: Atlas, 2013.

PRZEWORSKI, A. Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agente x principal. In: BRESSER-PEREIRA, L. C. (org). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. 5ª ed., FGV, 2003.

PUTNAM, R. D. *Comunidade e Democracia - a experiência da Itália Moderna*. Rio de Janeiro: **FGV**, 1997.

QIANG, C. Z. W.; ROSSOTTO, C. M.; KIMURA, K. **Economic impacts of broadband**. In: ICAD 2009 – Information and Communications for Development. Extending reach and increasing impact. Washington, DC: The World Bank, p. 35 a 50, cap. 3, 2009

RAGNEDDA, M; RUIU, M.L. Social capital and the three levels of digital divide. In **Theorizing Digital Divides**. Routledge Advances in Sociology, Taylor & Francis, 2017.

RAMOS, M. P; SCHABBACH, L M. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. **Rev. Adm. Pública** — Rio de Janeiro 46(5):1271-294, set./out. 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-76122012000500005>

REED, Michael. **Teorização Organizacional**: um campo historicamente contestado. In: CLEGG, Stewart; HARDY, Cynthia; NORD, Walter R. (Org.). *Handbook de Estudos Organizacionais*. São Paulo: Atlas, 1998. v. 1, p. 61-98.

REEDY, J; WELLS, C. **Information, the Internet, and direct democracy**. In. *Routledge Handbook of Internet Politics*. (pp. 157-172). New York, NY: Routledge, 2009.

RHODES, R.A.W. The new governance: Governing without Government. **Political Studies**. Vol 4, p. 652-667, 1996.

ROBERTO, M. S. et al. What do we mean when we talk about digital divide and digital literacy? Perspectives of digital natives. **Observatório, Lisboa** , v. 9, n. 1, p. 43-54, Jan. 2015.

ROBINSON L. et al. Digital inequalities and why they matter. **Information, Communication & Society**, London, v. 18, n. 5, p. 569-582, 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/1369118X.2015.1012532>

RODRIGUES, L. C. Propostas para uma avaliação em profundidade de políticas sociais. Aval: **Revista avaliação de políticas públicas**, Fortaleza, v. 1, n. 1, jan./ jun. 2008.

RODRIGUES, L. C. Avaliação de Políticas Públicas no Brasil: Antecedentes, Cenário atual e perspectivas. In: **Avaliação de Políticas Públicas: Interface entre Educação e Gestão Escolar**. Ufal. 2011

ROSSONI, L., et al. Institucionalismo organizacional e práticas de governança corporativa. **Revista de Administração Contemporânea**, Curitiba, Edição Especial 2010, art. 7, pp. 173-198

ROVER, A. J; GALINDO, F. O Governo eletrônico e suas múltiplas facetas. **Prensas Universitarias de Zaragoza**, 2010.

RUA, M. G. Análise de Política Públicas: Conceitos Básicos. In: Maria das Graças Rua; Maria Carvalho. (Org.). O Estudo da Política: Tópicos Seleccionados. Brasília: Paralelo 15, 1998.

SABATIER, P. An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of PolicyOriented Learning Therein. *Policy Sciences*, v.21, 1988. p.129-168.

SAMPAIO, R. C. Do conceito de governo aberto às suas relações com a e-democracia. In: Governança Digital. **UFRGS**, 2014

SANCHEZ, C. S. et al. Participação Popular no Contexto das iniciativas de Governo Aberto: revisão sistemática da literatura. **Revista Brasileira de Políticas Públicas e Internacionais**, v.2, n.2, 2017, pp. 103-118.

SANTOS, José Luiz dos. O que é Cultura? São Paulo: Editora Brasiliense, 1987.

SANTOS, M. H. C; Governabilidade, governança e capacidade governativa: algumas notas. Brasília, Mare, ENAP, 1996.

SANTOS, P. M. et. al. Teoria e Prática de Governo Aberto: Lei de Acesso à Informação nos Executivos Municipais da Região Sul. **Fundação José Arthur Boiteux**, 2012

SARAIVA, A. A implementação do SEI – Sistema Eletrônico de Informações. **Casoteca de Gestão Pública**. 2018. Disponível em <https://bit.ly/2nc2X5Y>. Acesso em 22/09/2019

SCOTT, W. R. (Org.). Institutional Environments and Organizations:Structural Complexity and Individualism. Thousand Oaks, CA: Sage,1994.

SCOTT, W.R. Institutions and organizations. London: **Sage Publications**, 2004.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. *RAP — Rio de Janeiro* 43, 347-69, MAR./ABR. 2009.

SECCHI, L. Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2 ed. São Paulo: **Cengage Learning**, 2014.

SEN, A. K. Desenvolvimento como liberdade. São Paulo: **Companhia das Letras**, 2000.

SCHILLEMANS, Thomas. Moving beyond the clash of interests on stewardship theory and the relationships between central government departments and public agencies. *Public Management Review*, v. 15, n. 4, p. 541-562, 2013.

SCHUMPETER, J. A. Teoria do desenvolvimento econômico: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e ciclo econômico. Tradução: Maria Sílvia Possas. São Paulo: Nova Cultural, 1997.

SILVA, A. M. T. B da., et. al. A Contribuição da teoria das representações sociais para análise de um fórum de discussão virtual. **Temas psicol.** [online]. 2011, vol.19, n.1, pp. 233-242. ISSN 1413-389X.

SILVA, F. B da. et al. As Tecnologias digitais e seus usos. Textos para discussão. **Repositório do conhecimento do IPEA**. Rio de Janeiro, abr, 2019. Acesso por meio do link: <<https://bit.ly/2m5Rvbr>>, em 21/03/2021.

SILVA, E. M da. O Estado Democrático de Direito. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília a.42 n.167 jul./set. 2005.

SILVEIRA, S. A. da. Tudo sobre tod@s: redes digitais, privacidade e venda de dados pessoais. São Paulo: Edições Sesc São Paulo, 2017.

SORENSEN, E; TORFING, J. Collaborative innovation in the public sector. *The Innovation Journal*, 2012.

SOUZA SANTOS, B. A reinvenção solidária e participativa do Estado. Em: BRESSER PEREIRA, L. C.; WILHEIM, J. e SOLA, L. Sociedade e Estado em Transformação. São Paulo: Unesp; Brasília: ENAP, 1999.

SOUZA, Mauro Castro L. de. Política de Tecnologia da Informação no Brasil – Caminho para o século XXI. Brasília: NTC, 2002.

STAKE, R. E. The art of case study Research. Thousand Oaks: **sage publications**, 1995.

TIDD, J.; BESSANT, J.; PAVITT, K. **Gestão da Inovação**. Tradução: Elizimari Rodrigues Becker. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2008.

The Independent Commission on Good Governance in Public Services – ICGGP. **The Good Governance Standard for Public Services**, 2004. Disponível em: <<https://bit.ly/39SsGqd>>. Acesso em: 20 Jul 2020

THOMPSON, G. The political economy of the new right. London: **Pinter Publishers**, 1990

THOMPSON, M. P. A. ICT, power, and developmental discourse: a critical analysis. *The Electronic Journal of Information Systems in Developing Countries*, 20(4), 1-26, 2004.

TOLBERT, P. S.; ZUCKER, L. G. The institutionalization of institutional theory. In: CLEGG, S.; HARDY, C.; NORD, W. R. (Orgs.). *Handbook of Organizational Studies*. London: Sage, 1997

TORRES, M. D. de F. Estado, democracia e administração pública no Brasil. **Rio de Janeiro: FGV**, 2004.

TORRES, G. D.G; PIMENTA, M. S. Sistemas de governo eletrônico são ecossistemas digitais. In: Governança Digital. **UFRGS**, 2014.

UK. Cabinet Office. **Government Digital Inclusion Strategy**. London, 2014. Disponível em: <<https://www.gov.uk/government/publications/government-digital-inclusion-strategy/government-digital-inclusion-strategy#1>>. Acesso em 13/01/2021

UN. United Nations. **United Nations E-Government Survey 2012**. New York: United Nations Department of Economic and Social Affairs, 2012. Disponível em <<https://www.slideshare.net/undesa/united-nations-egovernment-survey-2012-12023033>>. Acesso em 12 mar. 2021.

UNESCO. **Digital Society: Gaps and Challenges for Digital Inclusion in Latin America and the Caribbean**. Montevideo, 2017.

VAN DEURSEN, A. et al. The compoundness and sequentiality of digital inequality. *International Journal of Communication*, 452-473, 2017.

VAZ, J. C. Transformações tecnológicas e perspectivas para a gestão democrática das políticas culturais. **Cadernos de Gestão Pública e Cidadania**, v. 22, n. 71, p. 85-104, jan./abr, 2017. Disponível em:< <https://bit.ly/3eraoP2>>.

WAGNER, F. R; CANABARRO, D. R. A governança da internet: definição, desafios e perspectivas. In: **Governança Digital**. UFRGS, 2014

WEBER, M. Economia e Sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva. 4 ed. **Brasília: UNB**, 2000.

WEINSTEIN, J; GOLDSTEIN, J. The Benefits of a Big Tent: Opening Up Government in Developing Countries. A Response to Yu & Robinson's The New Ambiguity of "Open Government". *UCLA Law Review Disclosure*. V. 60, n. 38, 2012 p. 40-48. Disponível em: <<http://www.uclalawreview.org/pdf/discourse/60-3.pdf>>. Acesso em: jun. 7. 2020.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 2. ed. Porto Alegre: **Bookman**, 2001.

YU, H. M.T; ROBISON, D.G. **The New Ambiguity of "Open Government"**. *UCLA Law Review Disclosure*. V. 59, n. 38, 2012 p. 178-208. Disponível em: <<http://www.uclalawreview.org/pdf/discourse/59-11.pdf>>. Acesso em: 19/11/2021

ZATTONI. A., et al. Why adopt codes of good governance? A comparison of institutional and efficiency perspectives. **Corporate governance**. V. 16, nº 1, 2008.

## APÊNDICE A

Tópicos-guia utilizados nas entrevistas

## APENDICE A1 – GESTORES PÚBLICOS

Participante		
Data da Entrevista		
Função		
Entidade		
Formação		
Pergunta		
1	Qual a sua concepção sobre a Estratégia de Governança Digital (EGD) lançada em 2016, e sua perspectiva atual sobre essa política passado esses anos?	Implementação e execução
2	Na sua visão, quais são os principais desafios enfrentados para a implementação/execução da EGD?	
3	Qual o seu ponto de vista sobre o processo de planejamento e implementação da EGD pelo governo federal, tendo em vista as diversas instituições envolvidas?	
4	Considerando a estrutura institucional do governo federal, como os diversos órgãos envolvidos com a EGD influenciam no processo decisório?	
5	Qual a sua percepção sobre a ferramenta SEI, utilizada amplamente pelas diversas instituições do poder público, como uma consequência da Estratégia de digitalização do governo federal?	
6	Qual a sua opinião em relação à participação social nos projetos de governo digital? A participação do público externo tem sido efetiva? Em caso negativo, há alguma consideração a ser feita sobre as razões?	Governança
7	O que poderia ser aprimorado em relação à política que poderia contribuir para promover a transparência e ampliar a participação social no ciclo de vida das políticas públicas	
8	Qual a sua percepção em relação a como a tecnologia pode contribuir para o aperfeiçoamento da Governança da Administração Pública?	
9	Em relação à prestação de serviços públicos digitais nas atuais circunstâncias, qual o seu ponto de vista sobre o nível de maturidade dos servidores públicos em relação ao uso de tecnologia? E da população brasileira?	Resultados
10	Qual o balanço final em relação à EGD? Qual o seu ponto de vista em relação à continuidade dessa política no atual governo?	

APENDICE A2 – SERVIDORES PÚBLICOS

Participante		
Data da Entrevista		
Função		
Entidade		
Formação		
Pergunta		
1	O Sr (a) possui facilidade em utilizar a tecnologia da informação em suas atividades? (aplicativos, Word, Excel, sistemas de informação interno, etc.)?	Implementação e execução
2	O Sr.(a) utiliza o SEI em suas atividades profissionais? Qual a frequência de uso?	
3	Na sua opinião, ao implantar o SEI, o INPI disponibilizou treinamento adequado e suficiente para o uso da ferramenta?	
4	O Sr (a) teve ou tem alguma dificuldade em utilizar o SEI?	
5	Qual a sua percepção sobre as funcionalidades do SEI?	
6	Quais os pontos positivos e negativos que percebe no SEI?	
7	Na sua opinião, na dinâmica administrativa do Instituto, há de fato um tratamento especial para as informações cujo sigilo é obrigatório? (ex: art. 30 da LPI)	
8	Já acessou processos administrativos de outras áreas pelos quais não estava diretamente envolvido? Com qual objetivo?	Governança
9	Na sua opinião, caso o acesso aos processos administrativos internos dos órgãos fosse franqueado aos cidadãos (resguardados os casos de exceção previstos na LAI) por meio do SEI, poderia haver maior transparência e controle social sobre a administração?	
10	Qual a sua percepção em relação à segurança dos sistemas de informação do INPI? E do SEI?	
11	Na sua visão, durante o processo de implementação do SEI aos servidores, o processo de comunicação da Administração do INPI foi adequado e suficiente?	
12	Já experienciou algum problema relevante com a ferramenta?	
13	Quais aspectos do SEI necessitam de aprimoramento?	Resultados
14	Qual a sua percepção sobre o INPI antes e depois do SEI?	
15	Na sua visão, os processos administrativos ficaram mais transparentes após a adoção do SEI?	

APENDICE A3 – IMPLEMENTADOR DA TECNOLOGIA

Participante		
Data da Entrevista		
Função		
Entidade		
Formação		
Pergunta		
1	Na sua concepção, quais os principais desafios que o INPI enfrenta ao introduzir uma nova tecnologia na autarquia? (a exemplo do SEI)	Implementação e execução
2	No seu ponto de vista, durante o processo de planejamento; seleção; e implementação de novas tecnologias no INPI, a alta Administração do Instituto apresenta-se aberta ao fluxo de ideias pelos demais setores/pessoas envolvidas?	
3	No caso do SEI, quais foram os principais desafios enfrentados para a implementação/execução no âmbito do INPI?	
4	Qual a sua percepção sobre a adesão dos servidores a Novas Tecnologias? Normalmente, há resistência cultural?	
5	A lei que dispôs sobre o uso do meio eletrônico para a realização do processo administrativo (Decreto 8.539/2015) elenca como um de seus objetivos a transparência e o acesso do cidadão às instâncias administrativas. No seu entendimento, por qual razão o INPI ainda não disponibilizou o acesso ao SEI ao público externo?	Governança
6	Qual a sua percepção em relação à segurança dos sistemas de informação do INPI? E do SEI?	
7	Tendo em vista que o usuário do SEI possui certa liberdade para classificar o processo administrativo (restrito, aberto, etc.), no seu ponto de vista isso pode contribuir para adoção de "sigilo" como regra?	
8	Na sua percepção, os usuários em geral procuram acessar os processos administrativos de outras áreas, independentemente de estarem envolvidos?	
9	Durante o processo de Institucionalização da ferramenta, os servidores foram adequadamente e suficientemente envolvidos e sensibilizados com a mudança?	
10	Em relação à prestação de serviços públicos digitais nas atuais circunstâncias, qual o seu ponto de vista sobre o nível de maturidade dos servidores públicos em relação ao uso de tecnologia?	Resultados
11	Qual o balanço final em relação ao SEI? Se vier outro sistema mais sofisticado, os usuários e o INPI estarão preparados para "abraçar" a causa?	
12	Houve algum processo posterior de avaliação da ferramenta junto aos usuários?	

## APÊNDICE A4 – USUÁRIO EXTERNO

Participante		
Data da Entrevista		
Função		
Entidade		
Formação		
Pergunta		
1	O Sr (a) possui facilidade em utilizar a tecnologia da informação em suas atividades? (aplicativos, Word, Excel, sistemas de informação interno, etc.)?	Implementação e execução
2	Qual a sua concepção sobre o processo de digitalização dos serviços públicos?	
3	O Sr (a) teve ou tem alguma dificuldade em utilizar o SEI?	
4	A Autarquia ofereceu o suporte necessário?	
5	Quando a autarquia instituiu o SEI como ferramenta de comunicação com o público externo, como ficou sabendo?	Governança
6	As informações de que necessita foram disponibilizadas adequadamente?	
7	Na sua visão, quais são os pontos positivos e negativos da ferramenta?	
8	Qual a sua percepção sobre o fluxo de trabalho e informações antes e depois do SEI?	Resultados
9	Na sua visão, os acessos às instancias administrativas ficaram mais efetivos e transparentes após a adoção do SEI?	

**APÊNDICE B****TERMO DE CONSENTIMENTO**

Prezado(a) Senhor(a) \_\_\_\_\_ convido-o (a) a participar da pesquisa intitulada *Estratégia de Governança Digital do Governo Federal: uma análise sobre o uso do SEI no Instituto Nacional da Propriedade Industrial (INPI)*, que irá compor a tese de doutorado do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (PPED), da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), em elaboração pelo Pesquisador João Paulo Cançado Dias, sob a orientação do Professor Dr. Alcides Fernando Gussi (UFRJ/IE/PPED).

O objetivo da pesquisa é analisar a Estratégia de Governança Digital do Governo Federal (EGD) como mecanismo de desenvolvimento institucional. Este exame contempla um estudo de caso do Sistema Eletrônico de Informações (SEI) - sistema de gestão de documentos utilizado em diversos órgãos do Poder Público Federal.

O convite para participar desta pesquisa responde à necessidade de analisar a visão dos diversos atores sociais envolvidos, direta ou indiretamente, nas políticas de digitalização dos serviços públicos, bem como identificar novos achados que possam contribuir para o aprimoramento do trabalho.

Solicita-se a participação do(a) Senhor(a) para responder as perguntas de um roteiro de entrevista ao pesquisador do projeto. A entrevista será gravada e, posteriormente, transcrita e armazenada, em arquivos digitais, no qual somente o pesquisador terá acesso. Da mesma forma, se requer a autorização do(a) Senhor(a) para incluir os resultados da entrevista no documento desta tese de doutorado, assim como em outras publicações ou eventos científicos.

Serão garantidas a confidencialidade e a privacidade das suas informações pessoais. Qualquer dado que possa identificá-lo (a) será omitido na divulgação dos resultados.

---

Pesquisador: João Paulo Cançado Dias

Declaro que fui informado(a) dos objetivos do estudo proposto e de como será minha participação. Concordo em participar da pesquisa, como também que as informações obtidas sejam utilizadas para fins acadêmicos.

Rio de Janeiro, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_.

---

Participante:

Caso necessite de maiores informações sobre o estudo, favor entrar em contato com o pesquisador:

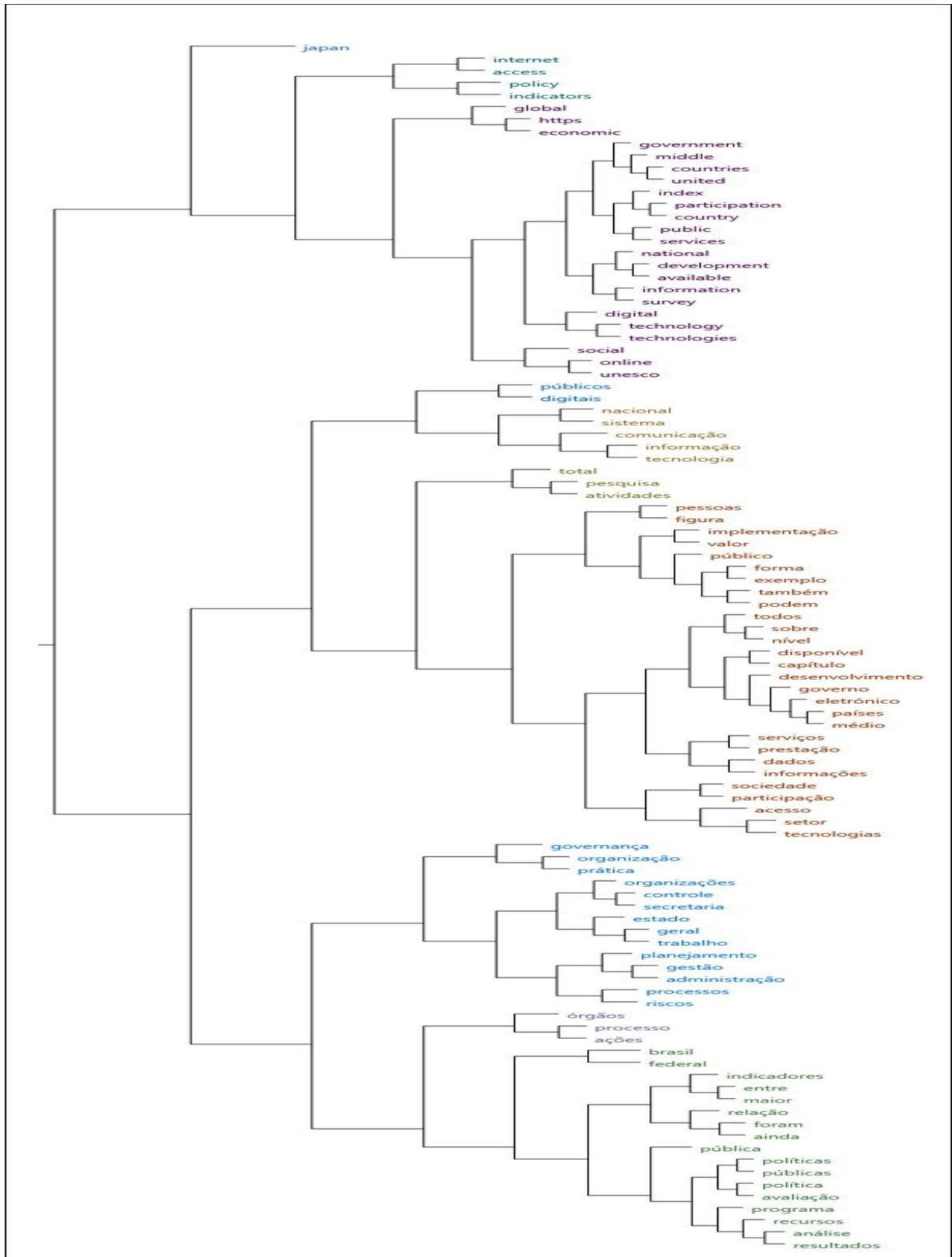
E-mail: [joao.dias@pped.ie.ufrj.br](mailto:joao.dias@pped.ie.ufrj.br); Telefone: (21) 98141-3389



APÊNDICE D

Figura 11 - Diagrama de relacionamento entre os macros temas

F



Fonte: elaboração própria, a partir da ferramenta Nvivo

## APÊNDICE E

Figura 12- Frequência de palavras utilizadas na pesquisa documental

Palavra	Frequência
Digital	4702
Internet	3313
Government	2946
Serviços	2726
Governo	2424
Dados	2153
Gestão	1997
Sobre	1914
Online	1769
Política	1716
Entre	1703
Avaliação	1648
Acesso	1611
Governança	1553
Development	1481
Public	1455
Social	1414
Informações	1354
Desenvolvimento	1309
Pública	1281
Políticas	1238
Informação	1221
Information	1188
Countries	1150
Services	1150
Análise	1131
Brasil	1114
Públicos	1071
Unesco	1053
Resultados	1052
Administração	1048
Também	1047
Global	1018
Nacional	1005
Forma	979
Survey	955
Digitais	948
Access	935
Federal	925
Organização	914
Públicas	900
Policy	892
Países	875
Controle	842
Eletrônico	818
Foram	794
Processo	776
Geral	769

Fonte: elaboração própria, a partir da ferramenta Nvivo