

PUCRS

ESCOLA DE NEGÓCIOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO
MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO E NEGÓCIOS

FÁBIO PINHEIRO DOS SANTOS

**COMPREENDENDO ESTRATÉGIAS E BARREIRAS PARA A ADOÇÃO DA GOVERNANÇA
DIGITAL EM ESTADOS BRASILEIROS**

Porto Alegre
2018

PÓS-GRADUAÇÃO - *STRICTO SENSU*



Pontifícia Universidade Católica
do Rio Grande do Sul

PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE NEGÓCIOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO

FÁBIO PINHEIRO DOS SANTOS

**COMPREENDENDO ESTRATÉGIAS E BARREIRAS PARA A ADOÇÃO DA
GOVERNANÇA DIGITAL EM ESTADOS BRASILEIROS**

Porto Alegre

2018

Ficha Catalográfica

P654c Pinheiro dos Santos, Fábio

Compreendendo estratégias e barreiras para a adoção da Governança Digital em estados brasileiros / Fábio Pinheiro dos Santos . – 2018.

123 f.

Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Administração, PUCRS.

Orientadora: Profa. Dra. Edimara Mezzomo Luciano.

1. Governança Digital. 2. Administração Pública Brasileira. 3. Estratégias. 4. Barreiras. I. Luciano, Edimara Mezzomo. II. Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da PUCRS
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

Bibliotecária responsável: Salete Maria Sartori CRB-10/1363

FÁBIO PINHEIRO DOS SANTOS

**COMPREENDENDO ESTRATÉGIAS E BARREIRAS PARA A ADOÇÃO DA
GOVERNANÇA DIGITAL EM ESTADOS BRASILEIROS**

Dissertação apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Administração pelo Programa de Pós-Graduação em Administração da Escola de Negócios da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

Orientadora: Prof.^a Dra. Edimara Mezzomo Luciano

Porto Alegre

2018

FÁBIO PINHEIRO DOS SANTOS

**COMPREENDENDO ESTRATÉGIAS E BARREIRAS PARA A ADOÇÃO DA
GOVERNANÇA DIGITAL EM ESTADOS BRASILEIROS**

Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Administração, pelo Mestrado em Administração e Negócios da Escola de Negócios da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

Aprovado em 23 de novembro de 2018, pela Banca Examinadora.

BANCA EXAMINADORA:



Profa. Dra. Edimara Mezzomo Luciano
Orientadora e Presidente da sessão



Prof. Dr. Marcirio Silveira Chaves



Profa. Dra. Marie Anne Macadar Moron

AGRADECIMENTOS

Agradeço a minha orientadora, Prof.^a Dr.^a Edimara Mezzomo Luciano, pelo incentivo, orientação, amizade e crença de que seria possível concluir esta jornada de mestrado, a qual sem o seu apoio não teria nem iniciada.

Agradeço aos meus pais e irmãs pelo suporte familiar tão necessário para a realização de uma formação educacional, pois através do aprendizado, em nossas residências, de valores e do exercício de respeito entre as pessoas, momentos como estes se tornam realidade.

Agradeço aos amigos Guilherme Wiedenhoft, Eduardo Meira Peres, Amália Machado e Karen Lopes pela ajuda e palavras de incentivo em momentos de dúvidas e dificuldades.

E por fim, agradeço, principalmente, a minha querida esposa, Raquel Saraiva dos Santos e aos meus filhos, Fabricio Saraiva dos Santos e Gabriel Saraiva dos Santos, simplesmente por existirem, pois são a essência da minha vida.

RESUMO

Esta pesquisa tem como tema a Governança Digital, com foco em estratégias e barreiras para sua adoção, no contexto da Administração Pública Brasileira. Considera-se para este estudo que a Governança Digital é a maneira dos governos utilizarem as Tecnologias de Informação e Comunicação para fornecer às pessoas informações convenientes e serviços governamentais, melhorar a qualidade desses serviços e proporcionar maiores possibilidades de participação cidadã. Neste cenário de transformação das relações entre governo e sociedade, verifica-se a necessidade de estratégias bem definidas pelas organizações para ações e projetos visando a sua adoção. Entretanto, dado ao complexo ambiente que envolve o setor público, barreiras e obstáculos são encontrados frente as iniciativas que visam ao objetivo da Governança Digital. Dessa forma, com o intuito de compreender o desafio a ser enfrentado pelos órgãos públicos brasileiros, efetuou-se a análise documental da Política e da Estratégia de Governança Digital lançada pelo governo federal do Brasil em 2016, bem como avaliou-se a evolução dos indicadores estratégicos para o período de 2016 e 2017. Posteriormente, objetivando compreender as barreiras enfrentadas pelos gestores de áreas tecnológicas, em órgãos públicos estaduais, frente as iniciativas que almejam a disponibilização de informações públicas, a prospecção e melhoria de serviços públicos digitais e a ampliação da participação da sociedade no ciclo de políticas públicas, 25 entrevistas semiestruturadas foram realizadas. Participaram da pesquisa representantes dos estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Paraná, Santa Catarina e do Distrito Federal. Como resultados, é possível destacar os mecanismos utilizados pelo governo federal brasileiro para tentar transformar o Governo Eletrônico em Governança Digital, a qual se apresenta próxima ao conceito de Governança Colaborativa. Também se destaca que, os governos estaduais, antes mesmo de elaborarem suas políticas e estratégias para a adoção da Governança Digital, já se deparam com barreiras estruturais e culturais perante as suas iniciativas de acesso à informação, serviços públicos digitais e participação social. Neste contexto, um conjunto de doze barreiras estruturais e oito barreiras culturais foram identificadas e compreendidas. Essa pesquisa contribui para a teorização da Governança Digital, no contexto da administração pública brasileira, e contribui com os gestores públicos na identificação de dificuldades a serem encontradas para a implementação de ações que visam ao propósito da Governança Digital.

Palavras-chave: Governança Digital. Administração Pública Brasileira. Estratégias e Barreiras.

ABSTRACT

This research has as its main theme Digital Governance, with focus on strategies and barriers for its adoption in the context of Brazilian Public Administration. In this study, Digital Governance is the way that governments use the Information and Communication Technologies to deliver to all people convenient information and governmental services, to better the quality of those services and to provide bigger possibilities of the citizen's participation. In this setting of transformation of the relations between government and society, organizations need to use well defined strategies regarding actions and projects for its implementation. However, given the complex environment that involves the public sector, barriers and obstacles are met in the face of initiatives that have as an objective the Digital Governance. Thereby, with the intention of understanding the challenge to be faced by the Brazilian Public Organizations, a documental analysis on the Politics and on the Digital Governance Strategy released by the Brazilian Federal Government in 2016 was made, as well as the evolution of the strategic indicators for the period of 2016 and 2017 was evaluated. Afterward, with the objective of understanding the barriers to be faced by the managers of technological areas, in State Public Organizations, regarding the initiatives that aim the availability of public information, the prospecting and betterment of Digital Public Service and the enlargement of the societies' participation in the cycle of Public Politics, 25 semi structured interviews were performed. Representatives of São Paulo, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Paraná, Santa Catarina States and Federal District also participated in this research. As results, it's possible to highlight the mechanisms used by the Brazilian Federal Government in trying to transform the Electronic Government into Digital Governance, which is close to the concept of Collaborative Governance. It's also highlighted that the State Governments, even before elaborating their politics and strategies for the adoption of Digital Governance, have already faced cultural and structural barriers before their Information Access Initiatives, Digital Public Services and Social Participation. In this context, an assembly of twelve structural and eight cultural barriers were identified and understood. This research contributes to the theorization of Digital Governance, in the context of the Brazilian Public Administration, and contributes with the public managers in the identification of difficulties to be met for the implementation of actions that aim at the purpose of Digital Governance.

Keywords: Digital Governance, Brazilian Public Administration. Strategies and Barriers.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 – Diferenças entre Governança e Gestão.....	21
Quadro 2 – Principais definições de Governança Digital.....	27
Quadro 3 – Desenvolvimento de tecnologias, políticas e implementações associadas à Governança Digital.....	28
Figura 1 – Cenários do uso das TICs na governança	29
Quadro 4 – Diferenças da Governança Digital Tecnológica <i>versus</i> Cidadã	31
Figura 2 – Fases do Modelo de Engenharia de Governança Digital	32
Quadro 5 – Objetivos Estratégicos da EGD	36
Figura 3 – Relações entre princípios, eixos e benefícios da Governança Digital	37
Quadro 6 – Barreiras estruturais e culturais	40
Quadro 7 – Barreiras individuais, organizacionais e estratégicas	41
Quadro 8 – Fases da pesquisa.....	45
Figura 5 – Desenho de Pesquisa.....	46
Quadro 9 – Grau de Instrução dos Entrevistados	52
Quadro 10 – Total de Colaboradores das Organizações e de Profissionais de TIC	52
Quadro 11 – Principais marcos da elaboração da EGD	62
Quadro 12 – Códigos dos Objetivos Estratégicos da EGD	67
Quadro 13 – Níveis de classificação do objetivo OE.01	68
Quadro 14 – Níveis de classificação do segundo indicador OE.06/2.....	70
Quadro 15 – Níveis de classificação do indicador OE.08	72
Quadro 16 – Níveis de classificação do indicador OE.10	73
Quadro 17 – Barreiras para o Acesso à Informações na Administração Pública Brasileira	74
Quadro 18 – Barreiras Estruturais para o Acesso a Informações na Administração Pública Brasileira.....	75
Quadro 19 – Barreiras Culturais para o Acesso a Informações na Administração Pública Brasileira.....	79
Quadro 20 – Categorias de Barreiras para a Prestação de Serviços Públicos Digitais na Administração Pública Brasileira	82
Quadro 21 – Barreiras Estruturais para a Prestação de Serviços na Administração Pública Brasileira.....	83
Quadro 22 – Barreiras Culturais para a Prestação de Serviços na Administração Pública Brasileira.....	87

Quadro 23 – Categorias de Barreiras para a Participação Social na Administração Pública Brasileira.....	90
Quadro 24 – Barreiras Estruturais para a Participação Social na Administração Pública Brasileira.....	91
Quadro 25 – Barreiras Culturais para a Participação Social na Administração Pública Brasileira	94
Quadro 26 – Barreiras Estruturais na Administração Pública Brasileira	102
Quadro 27 – Barreiras Culturais na Administração Pública Brasileira	104

LISTA DE SIGLAS

CVM	Comissão de Valores Mobiliários
d-governança	Governança Digital
e-democracia	Democracia Eletrônica
EGD	Estratégia de Governança Digital
EGDI/ONU	<i>Online Service Index</i>
e-gov/e-government	Governo Eletrônico
EGOV/ONU	<i>Indice E-participation</i>
EGTIC	Estratégia Geral de TIC
e-participação	Participação Eletrônica
GTI	Governança de Tecnologia da Informação
LAI	Lei de Acesso à Informação
NPM	<i>New Public Management</i>
Pnud	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA	Plano Pluri Anual
SISP	Sistema de Administração de Recursos de TIC
TI	Tecnologia da Informação
TIC	Tecnologia da Informação e Comunicação

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	11
1.1 DELIMITAÇÃO DO TEMA E DEFINIÇÃO DO PROBLEMA.....	11
1.2 OBJETIVOS.....	17
1.2.1 Objetivo geral.....	17
1.2.2 Objetivos específicos.....	17
1.3 JUSTIFICATIVA	17
2 REFERENCIAL TEÓRICO	20
2.1 GOVERNANÇA PARA A MELHORIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	20
2.1.1 Governança de Tecnologia da Informação	22
2.1.2 Governança Digital.....	24
2.2 GOVERNANÇA DIGITAL NO BRASIL.....	33
2.3 BARREIRAS PARA A ADOÇÃO DA GOVERNANÇA DIGITAL.....	37
3 MÉTODO DE PESQUISA	42
3.1 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA.....	42
3.2 CONTEXTUALIZAÇÃO DO ESTUDO.....	46
3.2.1 Preparação do estudo	48
3.2.2 Coleta de dados	51
3.2.3 Análise dos dados.....	53
3.2.4 Relatório final	55
4 RESULTADOS	56
4.1 POLÍTICA E ESTRATÉGIA DE GOVERNANÇA DIGITAL NO BRASIL	56
4.1.1 Processo de Elaboração da EGD.....	62
4.1.2 Indicadores da EGD	68
4.2 IDENTIFICAÇÃO DE BARREIRAS PARA O ACESSO À INFORMAÇÃO.....	73
4.2.1 Barreiras Estruturais	75
4.2.2 Barreiras Culturais	79
4.3 IDENTIFICAÇÃO DE BARREIRAS PARA A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS DIGITAIS	81
4.3.1 Barreiras Estruturais	83
4.3.2 Barreiras Culturais	86
4.4 IDENTIFICAÇÃO DE BARREIRAS PARA A PARTICIPAÇÃO SOCIAL	90
4.4.1 Barreiras Estruturais	91

4.4.2 Barreiras Culturais	94
5 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	98
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	106
6.1 CONTRIBUIÇÕES TEÓRICAS E PRÁTICAS	107
6.2 LIMITAÇÕES DA PESQUISA	108
6.3 SUGESTÕES DE PESQUISAS FUTURAS.....	109
REFERÊNCIAS	110
APÊNDICE A – Roteiro prévio para entrevista Gestor TIC Estadual.....	117
APÊNDICE B – Termo de Consentimento	123

1 INTRODUÇÃO

Esta introdução apresenta a delimitação do tema, a definição do problema, os objetivos do estudo e a justificativa da pesquisa.

1.1 DELIMITAÇÃO DO TEMA E DEFINIÇÃO DO PROBLEMA

As organizações públicas, buscando promover o engajamento dos cidadãos em seus processos organizacionais, estão utilizando cada vez mais o potencial democrático das Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs). O princípio subjacente a essa abordagem é a ideia de que não é a tecnologia por si só que determinará o sucesso deste empreendimento, mas sim a forma como o modelo de negócio do artefato tecnológico será configurado e empregado para atingir os seus objetivos estratégicos (PANAGIOTOPOULOS; MOODY; ELLIMAN, 2012).

Nesta mesma linha, Scholl et al. (2012) alertam que o aprendizado dos agentes públicos para dominar as tecnologias não é a única chave para o sucesso na utilização das TICs em governo, mas também saber gerenciar as interações dos aspectos organizacionais e técnicos presentes no mesmo. Dessa forma, ao mesmo tempo que as despesas públicas com Tecnologia da Informação (TI) aumentam, os seus gestores e gerentes de projetos em Governo Eletrônico (e-gov) são pressionados a avaliar seus resultados e justificar seus investimentos.

A utilização das TICs como um meio para a prestação de serviços governamentais mais eficientes e eficazes a fim de transformar o governo e a governança foi utilizado por Tassabehji, Hackney e Popovic (2016) para definir Governo Eletrônico. Entretanto, os autores identificaram que este conceito fundamental ainda não está claro entre governo, cidadãos e partes interessadas. Para Saxena (2005b), Governo Eletrônico pode ser definido como um conjunto relacionado de processos e estruturas para a entrega eletrônica dos serviços de governo ao público, ou seja, o uso das TICs para suportar as operações e os serviços da administração pública.

Enquanto as definições de Governo Eletrônico variam amplamente, há entre essas um tema em comum: envolve o uso de Tecnologias da Informação, em especial a internet, para promover a entrega de serviços do governo ao cidadão, empresas e sociedade. Isso possibilita uma maior interação dos atores com as agências estatais, vinte e quatro horas por dia e sete dias por semana (NAWAFLEH; OBIEDAT; HARFOUSHI, 2012a; SAXENA, 2005b). Neste

sentido, observa-se que o foco dos esforços do Governo Eletrônico está em entregar serviços de forma mais eficiente e eficaz (GREENBERG; NEWELL, 2012a; TASSABEHJI; HACKNEY; POPOVIČ, 2016), atenuando a dependência excessiva do intermediário “governo” e, ao mesmo tempo, permitindo que as transações ocorram online e por conveniência do consumidor do serviço.

Entretanto, com o desenvolvimento de recentes ferramentas tecnológicas, há a possibilidade de que este governo eletrônico evolua (GREENBERG; NEWELL, 2012a). Para os autores, esta evolução ou transformação será para um sistema de Governança Digital (d-governança), onde os cidadãos poderão participar dos processos de tomada de decisão através de interações online. Desta forma, a Governança Digital é impulsionada por maior transparência e promovida pela participação cidadã através de ferramentas tecnológicas online, desenvolvidas em conjunto com a sociedade.

Neste ambiente de evolução do e-gov para d-gov, observa-se que os fundamentos da Governança Digital estão alicerçados sobre três pilares: acesso à informação, serviços digitais e participação social. Dessa forma, a Governança Digital é a maneira dos governos utilizarem as Tecnologias de Informação e Comunicação para fornecer às pessoas informações convenientes e serviços governamentais, melhorar a qualidade desses serviços e proporcionar maiores possibilidades de participação cidadã (KALSI; KIRAN, 2015).

A Governança Digital, no âmbito das organizações públicas federais brasileiras, é definida como a utilização pelo setor público de recursos de Tecnologia da Informação e Comunicação com o objetivo de melhorar a disponibilização de informação e a prestação de serviços públicos, incentivar a participação da sociedade no processo de tomada de decisão e aprimorar os níveis de responsabilidade, transparência e efetividade do governo (BRASIL, 2016b). Essa definição é publicizada através de uma política visando sua adoção, bem como uma estratégia para atingir tal propósito a um determinado conjunto de órgãos federais.

No entanto, para outros órgãos da administração pública brasileira, não se constata políticas e estratégias formalmente declaradas com o objetivo de adoção da Governança Digital. Neste escopo, encontram-se as organizações públicas dos estados do Brasil. Apesar desse fato, as questões de utilização das TICs para a abertura de dados e transparência, serviços digitais e participação social são constantemente pauta de debates governamentais, mesmo que não haja políticas e estratégias elaboradas para o propósito da Governança Digital em âmbito estadual.

Sob um dos enfoques da Governança Digital, a participação social é um dos principais aspectos e requisito fundamental de um regime democrático. Com isso, através do avanço das

tecnologias digitais, a participação ganhou novos rumos e as TICs passaram a ser vistas como um meio de ampliação dos fluxos de informações e do diálogo entre governantes e governados, diferenciando-se de outros meios de comunicação e informação que não ofereciam as mesmas possibilidades de uma relação interativa (RODRIGUES, 2016a). Para a autora, isso gerou expectativas positivas em relação às possibilidades de participação em ambientes virtuais, uma vez que a participação em espaços online tem o papel de tornar o Estado mais suscetível à opinião dos cidadãos, ao mesmo tempo que reforça o empoderamento da sociedade civil.

Ainda nesse enfoque, verificam-se que novas e abertas formas de produzir e compartilhar o conhecimento podem mudar radicalmente a governança tradicional e a tomada de decisão, onde o ente público e o privado, além de instituições terceiras, começam a ouvir com mais atenção as suas partes interessadas (MISURACA; BROSTER; CENTENO, 2012). Constata-se, desta maneira, que o e-gov pode ser analisado muito além de uma abordagem gerencial, podendo incorporar os cidadãos na elaboração das políticas públicas ou no próprio processo de reengenharia de serviços públicos.

Neste ambiente de interação entre governo e sociedade, através do emprego das TICs, encontram-se os governos estaduais brasileiros. Dessa forma, esses governos passariam por uma revisão radical do estado administrativo moderno, proporcionando consultas com os políticos eleitos e funcionários públicos para todas as etapas do processo político (CHADWICK, 2003).

Por outro enfoque, acesso à informação e transparência, embora um número significativo de organizações públicas compreendem a ideia de governos abertos, muitas ainda estão relutantes em fazer isso (JANSSEN; CHARALABIDIS; ZUIDERWIJK, 2012). Para os autores, uma dessas causas está relacionada ao fato de que a divulgação de dados representa uma mudança de um sistema fechado para um sistema aberto de governança, no qual tem um impacto significativo sobre as relações entre agências públicas e os usuários de dados abertos. Kalsi e Kiran (2015) reforçam que a falta de transparência cria oportunidades para a corrupção e reduz a eficiência do setor público. Assim, há campo para as políticas serem implementadas com as mais recentes tecnologias, maximizando a transparência do governo e o envolvimento cívico.

Neste sentido, as ferramentas tecnológicas possibilitam o suporte para um governo verdadeiramente transparente. Conseqüentemente, Janssen, Charalabidis e Zuiderwijk (2012) descrevem que os dados abertos reduzem a separação tradicional entre organizações públicas e os usuários, pois a abertura de dados leva a dois pressupostos importantes sobre o governo. O

primeiro assume a prontidão das agências públicas para um processo de abertura que considere influências, discursos e os intercâmbios que são construtivos e apoiam-se sobre pontos de vista opostos. O segundo assume que esse governo deve desistir do controle, pelo menos, em certa medida, exigindo consideráveis transformações do setor público, ou seja, ao invés de reforçar os processos atuais, a abertura dos dados deve resultar em um governo aberto que interage constantemente com o seu ambiente.

Neste sentido, o conceito de abertura não está estritamente relacionado a soluções tecnológicas, mas sim a aspectos socioculturais e organizacionais que poderão ser habilitados e suportados pelo avanço tecnológico (MISURACA; BROSTER; CENTENO, 2012). A verdadeira transparência requer participação e análise pública com aplicações colaborativas. Assim, o *status quo* deve transformar o governo eletrônico em Governança Digital, permitindo participação e envolvimento cívico (GREENBERG; NEWELL, 2012a).

Além de transparência e abertura de dados, há a necessidade de interação com a sociedade. Deste modo, usando aplicativos da Web 2.0 como YouTube, Twitter e Facebook, os cidadãos podem interagir virtualmente com seus governos em conversas, reuniões públicas e audiências. Neste contexto, a utilização de métodos colaborativos reflete a realidade em que os serviços públicos são cada vez mais produzidos. Assim, esses serviços podem ser entregues através de parcerias entre organizações públicas, privadas e sem fins lucrativos, pois os recursos participativos e colaborativos das tecnologias Web 2.0 facilitam a colaboração entre si (CHEN, 2017).

Apesar dos benefícios anunciados pela utilização das novas tecnologias em organizações públicas, os gestores desse setor estão trabalhando para assegurar que a transformação para a Governança Digital melhore a relação entre o governo e os cidadãos. Entretanto, há grandes obstáculos para o sucesso da implementação de ações para este fim (MELITSKI et al., 2011).

Para os autores, questões como: falhas (nos projetos, de sistemas e de usuários); diferentes tipos de barreiras (técnicas, humanas, de gestão, de processos, culturais, estruturais, estratégicas, políticas e ambientais); e problemas na implementação (excesso de entusiasmo, pressupostos irrealistas sobre o controle organizacional e falta de responsabilidade pública para as contratações de tecnologias) podem inviabilizar esta transformação.

Dessa forma, para transpor as diferentes barreiras à Governança Digital, há a necessidade de elaboração, pelos gestores públicos, de diferentes estratégias nas diversas fases de um projeto com este intuito (MEIJER, 2015). Nesse contexto verifica-se a problemática das

organizações públicas estaduais no Brasil, pois as melhorias geradas para as organizações públicas federais tendem a criar comparações pela sociedade brasileira em relação aos órgãos públicos dos estados da federação.

Percebe-se que, apesar dos benefícios que a utilização das TICs pelos governos pode gerar aos cidadãos, os gestores de organizações públicas estaduais deparam-se com problemas de ordem estruturais, culturais e sociais para a sua implementação. Neste sentido, mesmo que as TICs possam ser usadas de maneira a facilitar as operações de governo, bem como aumentar o engajamento da sociedade civil, como os cidadãos recebem estas iniciativas ainda é desconhecido pelos gestores públicos (KALSI; KIRAN, 2015).

Assim, verifica-se que a Governança Digital é uma grande promessa para melhorar os processos de governo através da coprodução com os cidadãos, mas ainda assim, os governos são lentos na adoção de novas tecnologias para a Governança Digital (MEIJER, 2015). Nesta mesma linha, Tassabehji, Hackney e Popovic (2016) relatam que, nas últimas décadas, houve muitos exemplos de como as tentativas para transformar o setor público falharam devido a normas rígidas, jurisdições, burocracia, falta de lideranças e complexidade de ações. Isto evidencia que as mudanças ativadas por TICs nas organizações do setor público não são evidentes, sendo, inevitavelmente, repudiadas através da formalidade das práticas institucionais existentes.

Percebe-se, assim, que há uma necessidade de mudar o enfoque dado pelos governos sobre a utilização das TICs na sua relação com os cidadãos. Neste sentido, Saxena (2005b) reflete que iniciativas de d-governança são comuns na maioria dos países como promessa de um governo mais centrado no cidadão e na redução de custos operacionais. Contudo, estas iniciativas não têm alcançado os benefícios planejados, pois muitas vezes estão focadas na tecnologia, ao invés da governança, não tendo as necessidades e as expectativas do cidadão como foco principal.

Além disso, verifica-se que um elevado número de esforços dos governos para estimular a governança colaborativa em comunidades locais, muitas vezes, não atendem às expectativas almejadas e planejadas. Apesar disso, observa-se em muitas comunidades um apelo para esta governança, nas quais as pessoas preferem trabalhar de maneira coletiva (TWINOMURINZI; PHAHLAMOHLAKA; BYRNE, 2012). Nesse modelo participativo, a interação é considerada constitutiva da própria democracia, onde a formação de opiniões e as ações políticas baseadas em fóruns, grupos ou novas comunidades virtuais promovem o desenvolvimento da sociedade civil (CHADWICK, 2003).

Diante dos argumentos apresentados, verifica-se a problemática para a pesquisa proposta, pois as TICs, como todo o recurso organizacional, devem ser utilizadas de forma racional e com o foco na geração de valor. No setor público, no qual o emprego dos investimentos deve ser revertido em serviços que gerem o maior nível de valor público ao cidadão com a utilização do menor volume de recursos (MEIJER, 2015), a Governança Digital adquire uma importância ainda mais pronunciada por estar alinhada com a geração de valor público pelo uso racional dos ativos de TICs e permanecendo alinhadas à defesa do interesse público.

Diante do exposto, como forma de preencher as lacunas de pesquisa identificadas, a saber: (i) a escassez de pesquisas relacionadas às barreiras para adoção da Governança Digital nas organizações públicas (MEIJER, 2015); (ii) a falta de pesquisas que objetivam compreender as dificuldades de participação cidadã na construção de políticas de governo (BHARTI, 2016); e de compreender a evolução do uso das TICs em governos estaduais brasileiros, conforme relatado no texto, a seguinte questão de pesquisa foi definida: **quais as estratégias e as barreiras para a adoção da Governança Digital na Administração Pública Estadual Brasileira?**

Nesse sentido, o presente trabalho examina a Política e a Estratégia de Governança Digital para os órgãos da Administração Pública Federal Brasileira, buscando entender como, em que condições e quais mecanismos foram utilizados, pelos seus gestores, nos seus processos de elaboração. Desta forma, buscar-se-á compreender qual a sua contribuição para iniciativas e ações com o propósito de Governança Digital em estados brasileiros. Ademais, este trabalho também busca identificar e compreender quais barreiras estruturais e culturais dificultam ou impedem a adoção de iniciativas que visam ao propósito de acesso à informação, serviços digitais e participação social em órgãos públicos estaduais brasileiros.

1.2 OBJETIVOS

Para responder à questão de pesquisa acima descrita, o presente projeto pretende alcançar os seguintes objetivos:

1.2.1 Objetivo geral

Compreender as estratégias e as barreiras para a adoção da Governança Digital na Administração Pública Estadual Brasileira.

1.2.2 Objetivos específicos

O objetivo geral foi dividido nos seguintes objetivos específicos:

- a) Analisar a estratégia adotada pelo governo federal brasileiro para a sua Política de Governança Digital;
- b) Avaliar a evolução da Estratégia de Governança Digital do governo federal brasileiro;
- c) Identificar as barreiras estruturais que impedem a adoção da Governança Digital em governos estaduais; e
- d) Identificar as barreiras culturais que impedem a adoção da Governança Digital em governos estaduais.

1.3 JUSTIFICATIVA

Os estudos sobre os impactos que os avanços tecnológicos exercem na democratização da gestão pública encontram antecedentes desde o final do Século XX, como, por exemplo, os estudos de Heeks e Davies (1999) e de Dimaggio et al. (2001 apud VAZ, 2017). Contudo, através da expansão do alcance e uso da internet, passou-se a discutir como essa tecnologia, em específico, poderia propor novos instrumentos e práticas para a gestão de políticas públicas com a finalidade de ampliar a participação cidadã e o controle social.

Atualmente, no contexto global, pode-se dizer que são difíceis de imaginar a organização e o funcionamento do setor público sem o auxílio de ferramentas tecnológicas. Essas ferramentas são utilizadas para facilitar o processo de criação, organização,

armazenamento e divulgação de informações, viabilizando a comunicação entre diferentes órgãos públicos e entre os órgãos públicos e os cidadãos (PIMENTA; CANABARRO, 2014).

Neste contexto, Pimenta e Canabarro (2014) descrevem:

Governança Digital é uma área emergente que visa a uma aproximação entre diversos campos do conhecimento relevantes e envolvidos com o uso de Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs), incluindo aí princípios, plataformas, metodologias, processos e tecnologias digitais para a reflexão sobre e a realização de atividades relacionadas a Governo, em todas suas esferas, de forma a configurar o que tem se convencionado chamar de Governo Eletrônico, e-Government ou simplesmente E-Gov.

No caso brasileiro, vários autores (FILHO; CARNEIRO, 2008; FREY, 2000; GOMES, 2005a, RUEDIGER, 2002 apud SAMPAIO, 2009) apontam o predomínio de sites governamentais focados na entrega de serviços públicos aos cidadãos, que ainda não exibem nem ambientes informativos densos, nem efetivas ferramentas de participação popular. Para o autor, os sites do governo estariam mais próximos ao primeiro modelo de governo eletrônico e ainda distantes da Governança Digital, capaz de reestruturar as relações entre sociedade civil e governantes. Entretanto, a introdução dos orçamentos participativos na internet mostra indícios de como é possível a Governança Digital no Brasil (SAMPALIO, 2009).

A utilização das TICs para a reestruturação administrativa dos governos tem sido objetivo de pesquisa de muitos pesquisadores pelo mundo (CHADWICK, 2003; DAWES, 2009; DUNLEAVY, 2005) e pelo Brasil (SAMPALIO, 2009; VAZ, 2005, 2017), principalmente para uma reconfiguração do formato de entrega de serviços aos cidadãos. Além disso, a evolução destas tecnologias tem proporcionado oportunidades para a promoção de novas formas de interação governo-cidadão levando pesquisadores de todos os continentes a ampliarem seus estudos para compreender este fenômeno (DAWES, 2008; FEDERICI; BRACCINI; SÆBØ, 2015; MILAKOVICH, 2012b; NAM, 2012; SAXENA, 2005b; ZAMORA; BARAHONA; PALACO, 2016). No Brasil, o papel das TICs para o desenvolvimento de uma governança que promova alinhamento estratégico e mudanças de comportamento dentro das organizações públicas (LUCIANO; WIEDENHOFT; SANTOS, 2016), bem como uma governança que permita uma participação cidadã no contexto político-administrativo nacional (CEPIK; CANABARRO, 2010) também tem despertado atenção acadêmica.

No entanto, verifica-se que o uso de novas tecnologias para a construção de relações interativas pelo governo com a sociedade ainda é limitado, pois o governo eletrônico ainda é principalmente informativo. Assim, constata-se que apesar do seu potencial, o uso de novos meios de comunicação para a governança ainda é pouco explorado. Desta forma, há necessidade

de uma melhor compreensão das dificuldades da utilização das novas tecnologias para envolver os cidadãos nos processos governamentais, pois vários modelos têm sido desenvolvidos para explicar a adoção de Governo Eletrônico e o consumo dos seus serviços eletrônicos. Entretanto, pesquisas sistematizadas sobre as barreiras para a adoção da Governança Digital ainda estão faltando (MEIJER, 2015).

Ademais, a publicação pelo Governo Federal Brasileiro de uma Política de Governança Digital (BRASIL, 2016a) e uma Estratégia (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, 2016) para a sua adoção, podem exercer pressões isomórficas entre os órgãos da Administração Pública Estadual no sentido de motivar a sua implementação em nível local.

Neste cenário, entende-se justificado o presente estudo pela temática atual e dinâmica que envolve o uso de novas TICs para a reestruturação da máquina pública. Além disso, este trabalho tem potencial de originar contribuições práticas aos gestores públicos nas suas atividades de organização dos arranjos decisórios para a formulação de políticas públicas, bem como no desenvolvimento de arquétipos de decisões de TICs adequados aos objetivos estratégicos definidos nas organizações públicas. Adicionalmente, vislumbra-se potencial de contribuições teóricas ao relacionar as dimensões de barreiras descritas por Meijer (MEIJER, 2015) com o presente contexto de estudo, além de comparar os seus achados com a realidade brasileira.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Este capítulo dedica-se à discussão dos conceitos contidos no problema de pesquisa, com base em uma pesquisa de bibliografia relevante sobre os estudos dentro desta temática. Sendo assim, primeiramente, descreve-se os conceitos e os aspectos relacionados às variadas formas de governança encontradas nas organizações públicas para a promoção da melhor utilização dos seus recursos tecnológicos. Em seguida, aborda-se como as organizações públicas utilizam-se destas tecnologias para entregar aos cidadãos serviços eletrônicos e engajar toda a sociedade nas decisões governamentais.

2.1 GOVERNANÇA PARA A MELHORIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A governança é um termo que não tem uma definição única, pois surgiu da sua caracterização de diferentes formas por organismos internacionais, tais como o Ministério do Desenvolvimento Internacional do Reino Unido (*Department for International Development - DFID*), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) e o Banco Mundial, os quais difundiram o conceito e despertaram o interesse acadêmico em torno do tema (GUIMARÃES; MEDEIROS, 2005).

Para ilustrar a variedade de definições de Governança que podem ser encontradas, Bannister e Connolly (2012) sugerem uma consulta a fontes públicas:

- (a) Banco Mundial: a governança é o exercício de autoridade ou poder para gerir os assuntos econômicos, políticos e administrativos de um país; e
- (b) UNESCO: a governança foi definida para se referir a estruturas e processos que são projetados para assegurar responsabilidade, transparência, capacidade de resposta, estado de direito, estabilidade, equidade e inclusão, empoderamento e ampla participação. A governança também representa normas, valores e regras do jogo através das quais os assuntos públicos são gerenciados de forma transparente, participativa, inclusiva e receptiva. Portanto, a governança pode ser sutil e pode não ser facilmente observável. Em um sentido amplo, a governança é sobre a cultura e o ambiente institucional em que os cidadãos e as partes interessadas interagem entre si e participam de assuntos públicos. É mais do que os órgãos do governo.

A governança pode ser interpretada como um conjunto de arranjos organizacionais e padrões de autoridade para as decisões, sendo caracterizada através de um conjunto de

mecanismos que definem a estrutura de tomada de decisão, os direitos e as responsabilidades (LUCIANO; MACADAR; WIEDENHOFT, 2016).

Para a UNESCO (2017), muitas vezes, há uma tendência para equiparar a governança com a gestão, o último se referindo principalmente às funções de planejamento, implementação e monitoramento para alcançar resultados pré-definidos. A gestão engloba processos, estruturas e arranjos destinados a mobilizar e transformar os recursos físicos, humanos e financeiros disponíveis para alcançar resultados concretos. A gestão refere-se a indivíduos ou grupos de pessoas que recebem a autoridade para alcançar os resultados desejados. Os sistemas de governança definem os parâmetros sob os quais os sistemas de gerenciamento e administrativo operarão. A governança é sobre como o poder é distribuído e compartilhado, como as políticas são formuladas, as prioridades definidas e as partes interessadas tornam-se responsáveis. O Quadro 1 resume a diferença entre governança e gestão.

Quadro 1 – Diferenças entre Governança e Gestão

Governança	Gestão
<ul style="list-style-type: none"> - Configurações e normas, visão estratégica e direção e formulação de metas e políticas de alto nível; - Verifica o gerenciamento e o desempenho organizacional para garantir que a organização esteja trabalhando no melhor interesse do público e, mais especificamente, as partes interessadas que são atendidas pela missão da organização; - Direciona e supervisiona a gestão para assegurar que a organização esteja alcançando os resultados desejados e assegurar que a organização esteja agindo de forma prudente, ética e legal. 	<ul style="list-style-type: none"> - Une a organização de acordo com os objetivos gerais e direção estabelecida pelo órgão de governo; - Implementar as decisões no contexto da missão e visão estratégica; - Tomar decisões e políticas operacionais, manter os órgãos de governança informados e educados; - Respostas aos pedidos de informações adicionais.

Fonte: Adaptado de UNESCO (2017).

As TICs obtiveram avanços significativos em diversos aspectos da vida social nas últimas décadas. O uso das TICs em governos, também conhecido como e-gov, foi considerado um motor para mudanças sociais, econômicas e políticas, assim como na reforma da administração pública, transformação social e mudança organizacional. Como resultado desse processo, novos modelos de relacionamento entre estado e sociedade têm surgido, gerando oportunidades para transformar a conexão entre o governo e os cidadãos (LUCIANO; MACADAR; WIEDENHOFT, 2016).

Para os autores, no entanto, as demandas de soluções rápidas e confiáveis de TIC que poderiam ser acessadas a partir de plataformas altamente disponíveis estão aumentando. Considerando esse cenário, gerenciar a TI já não é suficiente; é necessário dar um passo adiante em um processo de governança. As diferenças entre gestão e governança são relacionadas ao tempo e à orientação ao negócio: a gestão envolve curto prazo e aspectos internos, enquanto a

governança lida com longo prazo e aspectos externos. A Governança de TI, conseqüentemente, pode ajudar uma organização na tomada de decisão meticulosa de TI, aumentando ou mantendo o alinhamento entre as TICs e as expectativas das partes interessadas.

2.1.1 Governança de Tecnologia da Informação

A partir do aumento da utilização de Tecnologia da Informação pelas organizações para o suporte da execução de suas atividades e tarefas, verifica-se que as principais questões relacionadas à TI deixaram de ser somente sobre os tipos de tecnologia a serem adotadas ou implementadas (LUCIANO; WIEDENHOFT; SANTOS, 2016). Segundo os autores, essas questões se tornaram, ao invés disso, sobre as definições e as políticas para o seu emprego, no qual visam a obtenção de vantagem competitiva e a promoção do alinhamento entre a TI e o negócio. Desta maneira, a TI passa a depender de processos estruturados dentro da organização, possibilitando assim a sua correta análise de riscos, bem como a sua tomada de decisão com o objetivo de garantir o retorno de investimentos e a melhoria dos processos organizacionais (GIAMPAOLI; TESTA; LUCIANO, 2011).

A Governança de TI (GTI) ressalta-se neste contexto, pois há a necessidade de olhar a TI a longo prazo, não apenas para o seu gerenciamento no qual foca no presente e nas questões do dia a dia, mas com uma visão de futuro e que possibilite alavancar a vantagem competitiva das organizações, direcionando e governando a TI para corresponder às expectativas dos seus diferentes *stakeholders* (LUCIANO; WIEDENHOFT; SANTOS, 2016). Weill e Ross (2004) descrevem a GTI como sendo a especificação dos direitos decisórios e do *framework* de responsabilidades para estimular comportamentos desejáveis em relação à utilização de TI. Para o ITGI (2004), a GTI é de responsabilidade da alta direção da organização e envolve a identificação dos responsáveis pela tomada de decisões referentes à TI, bem como a sua responsabilização. Sambamurthy e Zmud (1999) definem GTI como a estrutura de tomada de decisão, processos e mecanismos de direção e controle das operações de TI. Para Ali e Green (2012), a GTI é como uma estrutura de relacionamentos e processos para controlar a organização ao alcance dos seus objetivos, agregando valor ao mesmo tempo que equilibra os riscos relacionados à TI e aos seus processos.

Em muitas organizações, a TI é crucial para o apoio, a sustentabilidade e o crescimento do negócio. Assim, este uso generalizado criou uma dependência crítica da TI e, conseqüentemente, exige das organizações o foco em sua governança (DE HAES; VAN

GREMBERGEN, 2009). Corroborando com essa afirmação, Wu et al. (2015) afirmam que a GTI é criticamente importante devido ao fato da mesma proporcionar um substancial impacto na geração de valor sobre os investimentos de TI, pois a sua efetividade significa o preditor mais importante na relação dos resultados positivos obtidos na organização com o uso da TI. Apesar disso, dentre as pesquisas sobre Governança de TI e desempenho organizacional, não há o consenso de como e por quais mecanismos de GTI a governança contribuiu para a melhoria da performance da empresa (WU; STRAUB; LIANG, 2015).

A Governança de TI efetiva traz benefícios à organização como excelência operacional, alinhamento entre TI e negócio e redução de custos, estando focada em dois aspectos: o valor entregue pela TI à organização e o controle dos riscos relacionados à TI (GIAMPAOLI; TESTA; LUCIANO, 2011). Conseqüentemente, os autores descrevem também que estes aspectos levam a cinco áreas de foco da GTI: alinhamento estratégico, entrega de valor, gerenciamento de riscos, gerenciamento de recursos e gerenciamento de performance. Neste contexto, observa-se cada vez mais a utilização de TIC para a manutenção e elaboração de novos negócios para as organizações e isso, conseqüentemente, tem gerado uma maior dependência das empresas em suas capacidades de gerir seus projetos (JAEGER NETO; LUCIANO; TESTA, 2013).

Na Gestão Pública, a GTI torna-se importante pelo uso das TICs no governo, especialmente nas iniciativas de governo eletrônico, sendo um importante impulsionador para inovação (CRIADO; SANDOVAL-ALMAZAN; GIL-GARCIA, 2013; MEIJER, 2015; ZUIDERWIJK; JANSSEN, 2014) e possibilitado uma abordagem alternativa focada no valor público (CORDELLA; BONINA, 2012; KEARNS, 2004) e que, aliado à complexidade do ambiente do setor público (CAMPBELL; MCDONALD; SETHIBE, 2010; SETHIBE; CAMPBELL; MCDONALD, 2007) determinam a necessidade de uma governança de TI efetiva nas organizações públicas (ALI; GREEN, 2012; AMALI; MAHMUDDIN; AHMAD, 2014; BERMEJO; TONELLI; ZAMBALDE, 2014).

Existem muitas similaridades entre as organizações do setor público, contudo existem diferenças que não possibilitam que se adote o mesmo modelo de governança de TI em todas as circunstâncias (SETHIBE; CAMPBELL; MCDONALD, 2007). Ainda, a escassez e a limitação das pesquisas empíricas não permitem que se estabeleçam abordagens de governança de TI que funcionam melhor em um contexto do setor público (ALI; GREEN, 2012; BERMEJO; TONELLI; ZAMBALDE, 2014). As organizações públicas seguem uma lógica diferente: a lógica do *ethos* público, onde as organizações públicas servem ao público de forma a garantir

o que é público e, portanto, garantir o interesse coletivo. Isso porque a principal diferença entre organizações públicas e privadas é o fato que as públicas, mesmo indiretamente, trabalham para todos os cidadãos (LINDGREN; JANSSON, 2013). Bryson (2014) aponta que o governo tem o papel de garantidor dos valores públicos e que, neste novo momento, esta abordagem que está emergindo na administração pública. O perfil das organizações do setor público tem diferentes propostas de valor e diferentes interpretações sobre desempenho e o uso do conceito de valor público pode prover uma maior consistência em direção à implementação de governança de TI em organizações públicas (BERMEJO; TONELLI; ZAMBALDE, 2014).

2.1.2 Governança Digital

Na década de 1990, nos Estados Unidos, o movimento denominado Reinventando o Governo pediu uma mudança radical do governo burocrático em direção a uma administração pública empreendedora, ágil, focada nos clientes e orientada a resultados, onde a sua sustentação se apoiaria na reengenharia de processos com o uso de tecnologias (DAWES, 2008). Nessa época, as organizações de governo investiam pouca atenção para a qualidade de serviços ou capacidade de respostas para seus clientes, porém, isto mudou com o movimento chamado Novo Gerenciamento Público (*New Public Management* - NPM) (DUNLEAVY, 2005). O NPM inseriu práticas profissionais de gerenciamento na administração pública, incluindo qualidade de serviços, performance de gestão e gerenciamento de riscos. Contudo, após a onda do NPM, atualmente a d-governança surge, possivelmente, como a próxima transformação na administração pública, na qual pode transformar não somente a maneira com que os serviços públicos são entregues, mas também todo o relacionamento entre governo e cidadão (SAXENA, 2005b).

A difusão das TICs no setor público, principalmente através da internet e de páginas web, é um fato comum (CALISTA DONALD J.; MELITSKI, 2007). Neste cenário, os autores descrevem que a d-governança foi precedida pelo e-gov, no qual esse, através da automação administrativa, prepara as tecnologias para alcançar a eficiência da burocracia a partir da integração de sistemas. Ao mesmo tempo, a d-governança utiliza as tecnologias como um equalizador participativo e social que intermedia diferentes partes interessadas conectadas em rede.

Neste contexto, as tecnologias digitais contemporâneas facilitam novas formas de formulação de políticas públicas de um governo eletrônico e, conseqüentemente, consagram

uma democracia eletrônica na sociedade. Assim, observa-se que normas e práticas de uma democracia digital convergem para quatro áreas principais: as consultas online que integram grupos sociais civis com burocracias e legislaturas, a democratização interna do próprio setor público, o envolvimento dos usuários na concepção e na entrega dos serviços públicos e a difusão da colaboração do código aberto em organizações públicas (CHADWICK, 2003).

Larsson e Gronlund (2014) afirmam que o uso das TICs, especialmente a internet, como uma ferramenta para alcançar um governo melhor foi promovido como se fosse uma das melhores soluções disponíveis para resolver problemas de eficiência no setor público. Além disso, a sua utilização proporcionaria oportunidades para cortes de gastos excessivos da máquina pública e melhoraria na entrega de serviços públicos aos cidadãos. Em um sentido mais amplo sobre o uso das TICs pelos governos, Zamora, Barahona e Palaco (2016) definem que a Governança Digital está relacionada ao uso das TICs pelo governo para promover melhorias na prestação de serviços, transparência e prestação de contas da gestão pública com o objetivo de garantir a qualidade de vida dos seus cidadãos. Dessa forma, os governos não só devem fornecer informações aos seus cidadãos, mas também garantir a sua disponibilidade ao maior número possível de pessoas com o objetivo de aumentar a participação cidadã (KALSI; KIRAN, 2015).

Para Chen (2017), a Governança Digital é o uso das TICs para promover valor público através de iniciativas lideradas pelo governo, bem como possibilitar a colaboração externa entre as principais partes interessadas no setor público, ou seja, o seu foco principal é a criação de valor público via colaboração usando as tecnologias disponíveis. A Governança Digital é a estratégia dos governos em todos os níveis para alcançar objetivos de recuperação econômica, redução de custos e atendimento das expectativas dos cidadãos (MILAKOVICH, 2012b). Em outra linha, Palvia e Sharma (2007), na sua caracterização de Governança Digital, descrevem que esta abordagem se refere à forma como gestores públicos utilizam as TICs para a execução das suas atividades de supervisão, planejamento, organização e coordenação, nos vários níveis de governo e em setores públicos. O seu objetivo é de melhorar a governança, sendo que essa implica em processos e instituições, formais e informais, que guiam e restringem as atividades coletivas de um grupo.

Em uma definição semelhante, Bannister e Connolly (2012) descrevem que a Governança Digital compreende o uso das TICs para suportar serviços públicos, administração governamental, processos democráticos e os relacionamentos entre cidadãos, sociedade civil, setor privado e estado. Os autores fazem uma importante distinção entre governo e governança

ao retratar que o ato de governar é um subconjunto ou um componente da governança e, adicionando o artefato TIC, altera-se o quantitativo de partes interessadas, a dinâmica de grupo, a natureza da comunicação e o equilíbrio de poder envolvido.

Para a UNESCO (2017):

A governança eletrônica é o uso do setor público de Tecnologias de Informação e Comunicação com o objetivo de melhorar a informação e a prestação de serviços, incentivando a participação dos cidadãos no processo de tomada de decisão e tornando o governo mais responsável, transparente e efetivo. A governança eletrônica envolve novos estilos de liderança, novas formas de debater e decidir políticas e investimentos, novas formas de acesso à educação, novas formas de ouvir os cidadãos e novas formas de organização e entrega de informações e serviços. A governança eletrônica é geralmente considerada como um conceito mais amplo do que o governo eletrônico uma vez que pode trazer uma mudança na forma como os cidadãos se relacionam com os governos e entre si. A governança eletrônica pode trazer novos conceitos de cidadania, tanto em termos de necessidades e responsabilidades do cidadão. Seu objetivo é envolver, capacitar e empoderar o cidadão.

Assim, diferencia-se o governo eletrônico da governança eletrônica, pois a governança refere-se ao exercício da autoridade política, econômica e administrativa na gestão dos assuntos de um país, incluindo a articulação de seus interesses pelos cidadãos e o exercício de seus direitos e obrigações legais. A governança eletrônica pode ser entendida como o desempenho desta governança através do meio eletrônico, a fim de facilitar um processo eficiente, rápido e transparente de divulgação de informações ao público e a outras agências para a realização das atividades da administração governamental. A governança eletrônica é, geralmente, considerada como um conceito mais amplo do que o governo eletrônico, uma vez que pode trazer uma mudança na forma como os cidadãos se relacionam com os governos e entre si (UNESCO, 2017).

A Governança Digital é a maneira dos governos utilizarem as TICs para fornecer às pessoas informações convenientes e serviços governamentais, melhorar a qualidade desses serviços e proporcionar maiores possibilidades de participação cidadã. Ela envolve um novo estilo de liderança e uma nova maneira de tomar decisões sobre políticas e investimentos públicos (KALSI; KIRAN, 2015). Assim, a Governança Digital evoluiu como um modelo de governança que aproveita as potencialidades do setor público para utilizar tecnologias apropriadas na melhoria das relações governamentais, tanto internas como externas e em vários níveis de governo. Seus objetivos são promover a democracia, a expressão e a dignidade humana, apoiando o desenvolvimento econômico e incentivando a entrega eficiente e eficaz de serviços à sociedade (SAXENA, 2005b).

No sentido de compreender o conceito de Governança Digital, observou-se que os conceitos de “governo eletrônico” e “governo digital” e de “governança eletrônica” e

“governança digital” são utilizados por vários estudiosos como sinônimos (GUIMARÃES; MEDEIROS, 2005; HECKERT; AGUIAR, 2016). Neste trabalho, serão utilizados os termos “Governo Eletrônico” e “Governança Digital”, assim como a definição de Governança Digital descrita por Kalsi e Kiran (2015), no qual a descrevem como sendo o uso das TICs para fornecer informações convenientes, serviços governamentais e proporcionar a participação cidadã. Com o intuito de agrupar as definições encontradas na literatura, o Quadro 2 compila os principais conceitos de Governança Digital relacionando-os aos autores pesquisados.

Quadro 2 – Principais definições de Governança Digital

Autor	Definição de Governança Digital
Chen (2017)	Uso das TICs para a criação de valor público via colaboração da sociedade.
Bannister e Connolly (2012) e Dawes (2008)	Uso das TICs para apoiar os serviços públicos, administração governamental, processos democráticos e relações entre os cidadãos, a sociedade civil, o setor privado e o estado.
Kalsi e Kiran (2015)	Uso das TICs para fornecer informações convenientes, serviços governamentais e proporcionar participação cidadã.
Nawafleh, Obiedat e Harfoushi (2012a)	Uso das TICs pelos gestores públicos para a execução das suas atividades de supervisão, planejamento, organização e coordenação nos vários níveis de governo.
Zamora, Barahona e Palaco (2016)	Uso das TICs pelo governo para promover melhorias na prestação de serviços, transparência e prestação de contas da gestão pública com o objetivo de garantir a qualidade de vida dos seus cidadãos.
UNESCO (2017)	Uso pelo setor público de TICs com o objetivo de melhorar a informação e a prestação de serviços, incentivando a participação dos cidadãos no processo de tomada de decisão e tornando o governo mais responsável, transparente e efetivo.

Fonte: Elaborado pelo Autor (2018).

A partir das definições apresentadas, Bannister e Connolly (2012) destacam algumas características em comum para a conceitualização da Governança Digital:

- a) O uso das TICs para apoiar os serviços públicos e a democracia;
- b) Um modelo de governo;
- c) Funções que empoderam os cidadãos;
- d) Redes e relacionamentos;
- e) O uso de TICs para melhorar a governança; e
- f) Uma relação entre estado e cidadão mediada por tecnologia.

Dawes (2008), em seu estudo sobre o desenvolvimento da Governança Digital nos Estados Unidos em termos de adoção tecnológica, desenvolvimento de políticas e prioridades de implementação, descreve que a mesma pode ser observada sobre cinco objetivos:

- (a) Construção de um *framework* político – estatutos e políticas que legitimam a Governança Digital estabelecendo metas políticas e regras de uso das informações pelos atores envolvidos;

- (b) Aprimoramento de serviços públicos – melhorias dos serviços com abordagem orientada ao cliente, cidadãos ou empresas, que buscam informações ou serviços de governo;
- (c) Alta qualidade e custos efetivos nas operações de governo – melhorias profissionais e técnicas na gestão pública através de busca pela eficácia, infraestruturas adequadas, investimentos, inovação organizacional e avaliação de desempenho;
- (d) Envolvimento cidadão no processo democrático – através do uso das tecnologias, possibilitando maior interação com o público no acesso das informações e consultas públicas; e
- (e) Reforma administrativa e institucional – ênfase na responsabilização, transparência e confiança da sociedade nos processos de governo, definindo os papéis entre governo, cidadãos e sociedade.

Neste sentido, a autora observa que a melhoria da democracia, bem como a promoção da governança demonstraram o menor progresso dentre os objetivos analisados, traduzindo que os desafios da Governança Digital vão muito além da gestão eficaz da TI, adaptação organizacional e competências técnicas, conforme pode ser observado no Quadro 3.

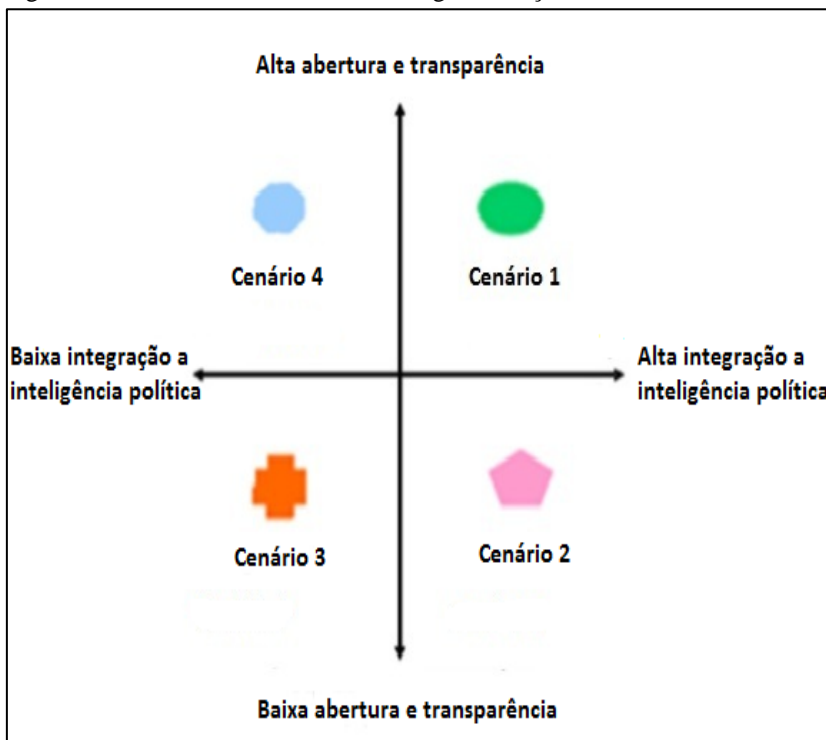
Quadro 3 – Desenvolvimento de tecnologias, políticas e implementações associadas à Governança Digital

Período	Tecnologias	Leis e Políticas	Temas de Implementação
Antes de 1990	Sistemas em <i>mainframe</i>	- Liberdade da informação - Proteção da privacidade - Redução de papelada	- Princípios Fundamentais - Sistemas para suporte de transações - Redução de taxas para o contribuinte
Início dos anos 90	Computadores <i>Desktop</i> ; <i>Redes Locais</i> ; Navegadores <i>Web</i>	- Revisão do Desempenho - Gerenciamento de Resultados	- Eficiência e eficácia interna - Serviços ao cidadão
Meio dos anos 90	Redes dedicadas; Internet comercialmente disponível; Uso intenso de e-mail	- Gerenciamento da TI do governo - Regulação das informações online - Acesso as telecomunicações	- Gerenciamento dos investimentos em TI - <i>Web sites</i> - Informações online
Final dos anos 90	Redes sem fio; Computação <i>Mobile</i> ; Avançadas ferramentas de busca; Assinatura Eletrônica	- Proteção da infraestrutura - Acesso as informações governamentais	- Serviços ao cidadão - Privacidade - Desenvolvimento Econômico
Após os anos 2000	Ferramentas Web 2.0; XML; Documentos em formato aberto	- Segurança interna - Ti para os processos democráticos - Regulamentação do comércio eletrônico	- Segurança - Compartilhamento e integração de informações - Votações e campanhas

Fonte: Adaptado de Dawes (2008).

Em outro contexto, o estudo de Misuraca, Broster e Centeno (2012) para identificar, na Europa, cenários futuros da utilização das TICs para a governança e para a construção de políticas públicas, observaram que há um desafio societal para a comunidade europeia no objetivo de alcançar a correta aplicação das TICs em ações de inovações, assim como na construção de modelos políticos colaborativos. A Figura 1 apresenta os quatro cenários prospectados para a Europa em 2030.

Figura 1 – Cenários do uso das TICs na governança



Fonte: Misuraca, Broster e Centeno (2012).

Misuraca, Broster e Centeno (2012) descrevem que, no Cenário 1, a governança é denominada aberta, sendo caracterizada pelo alto grau de abertura e transparência, bem como altamente integrada à inteligência política. No Cenário 2, a governança é pouco aberta e transparente, mas altamente integrada a inteligência política. No Cenário 3, a governança é privativa, sendo caracterizada pela pouca abertura e transparência, assim como pouco integrada à inteligência política. E, por fim, no Cenário 4, a governança é denominada *self-service*, sendo aberta e transparente, embora pouco integrada à inteligência política. Neste contexto, os quatro cenários nos dizem coletivamente que em 2030 a sociedade e as estruturas de governança poderão ser radicalmente diferentes devido ao crescimento e à evolução das TICs em vários

campos de conhecimento e, conseqüentemente, com o seu respectivo impacto na elaboração de políticas públicas (MISURACA; BROSTER; CENTENO, 2012).

Nesta mesma linha, Twinomurinzi, Phahlamohlaka e Byrne (2012) , em uma pesquisa para verificar as condições da governança participativa na África do Sul, revelam que em projetos de governo com abordagens habilitadas nas TICs para a promoção da colaboração eletrônica, quando as tecnologias são usadas com base nas questões práticas enfrentadas pela comunidade e seus indivíduos, as chances de aceitabilidade são muito maiores. Dessa forma, as TICs podem desempenhar um papel de facilitação para a participação muito desejada entre o governo e as pessoas, onde as mesmas, quando adotadas como parte crítica da estrutura social de uma comunidade parecem criar um espaço adequado de compartilhamento.

Nas últimas duas décadas, as TICs assumiram cada vez mais as tentativas de envolver os cidadãos na tomada de decisões políticas, com a intenção de recuperar o pouco interesse do cidadão, surgindo assim o termo “participação eletrônica” indicando os processos e as estruturas através das quais as TICs apoiam as relações entre cidadãos, governos e organizações públicas (FEDERICI; BRACCINI; SÆBØ, 2015). Desta forma, a Governança Digital é muito mais do que apenas o ato de automação de processos, implicando em grandes inovações socioeconômicas e mudanças político-administrativas baseadas no desenvolvimento de novas aplicações tecnológicas (SAXENA, 2005b; SINGH KALSI; KIRAN, 2013).

Para isso, a Governança Digital deve abandonar seu viés tecnológico e se concentrar em transformações socioculturais (SAXENA, 2005b). Ademais, à medida que o foco do Governo Eletrônico se moveu de departamental e orientado à serviço para uma abordagem mais abrangente de toda a máquina pública, as pesquisas na área têm destacado cada vez mais as complexidades, as interações e os conflitos intrínsecos ao setor público (LARSSON; GRÖNLUND, 2014).

A Governança Digital é muito mais que um ato de informatização e, assim, para tornar-se um catalisador de mudanças políticas-administrativas através da entrega de serviços públicos e de uma governança moderna, deve apoiar-se em princípios abertos e democratizadores (SAXENA, 2005b). O Quadro 4 resume as principais características encontradas na literatura sobre os dois principais focos da Governança Digital.

Quadro 4 – Diferenças da Governança Digital Tecnológica *versus* Cidadã

Governança centrada na tecnologia	Governança centrada no cidadão
Foco nas capacidades tecnológicas e na eficiência permitida através destas.	Foco na eficácia da governança que as TICs possibilitam, ou seja, orientada pelo propósito.
Uma ação para informatização e automação.	Inovações socioeconômicas e mudanças político-administrativas
Intercâmbio de informações hierárquicas.	Intercâmbio de informações transversais.

Fonte: Elaborado pelo Autor (2018).

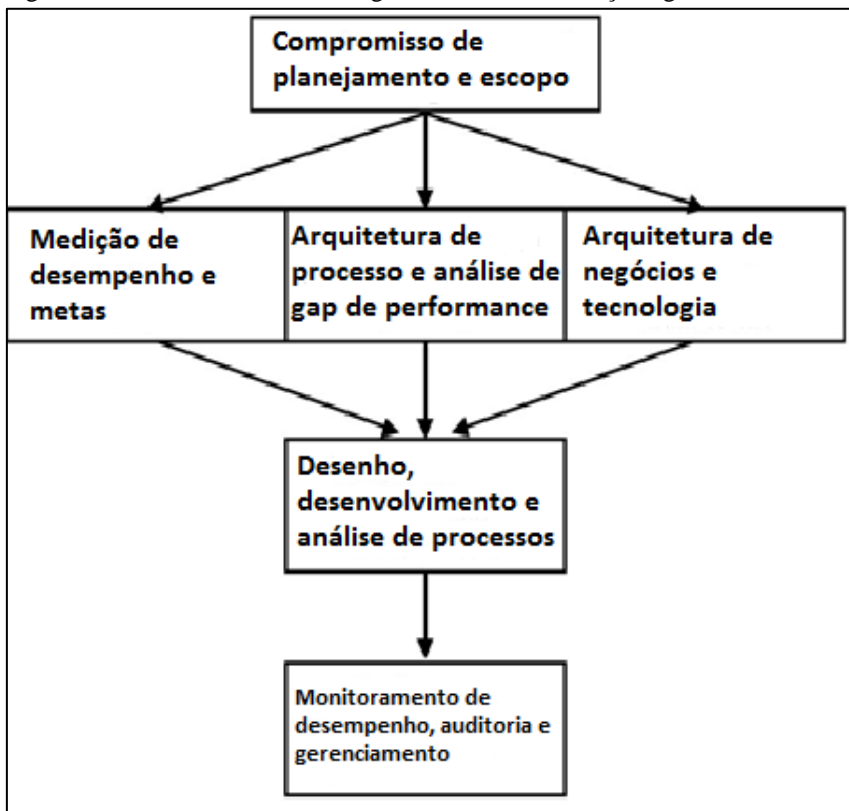
A simples introdução de automação no setor público não criará automaticamente uma melhor e ampla governança (SAXENA, 2005b). Consequentemente, a ênfase do governo tem mudado para se concentrar na governança, o que é entendido como um processo dinâmico envolvendo uma multiplicidade de atores que apresentam grande independência. Esse processo é seguido por mudanças na organização que envolvem não apenas o governo, mas também os atores da iniciativa privada como prestadores de serviços regulados por vários arranjos como terceirização e parcerias (LARSSON; GRÖNLUND, 2014).

As TICs têm potencial de transformação quando são aplicadas a apropriados e específicos objetivos de governança, onde os cidadãos online poderão fazer uso das informações de fontes não estatais para fazer pressão sobre o governo e todas as interações mediadas por TICs ajudarão a construir uma nova *cyber* sociedade, que representará um elevado potencial participativo dos cidadãos (CHADWICK, 2003). Assim, as principais questões envolvendo a promoção da Governança Digital e a Internet situam-se no campo de seus impactos na forma como os cidadãos relacionam-se com os governos (VAZ, 2005).

Este potencial de transformação das TICs vem das suas capacidades para promover o intercâmbio de informações ativas e não hierárquicas. Infelizmente, divorciados de objetivos específicos e articulados, as TICs não trarão os benefícios da Governança Digital que são muitas vezes promovidos, como a democratização, a eficiência e a transformação do funcionamento do governo. Inadequadamente aplicadas, as TICs podem se tornar uma arma para ter um efeito amortecedor sobre a cidadania e a democracia. Esse risco, na visão tecno-centrada da Governança Digital, é muitas vezes despercebido, esquecendo-se que o uso das TICs é apenas uma condição necessária para proporcionar uma boa governança, entretanto, sozinha não é suficiente (SAXENA, 2005b).

Neste contexto, Saxena (2005b) propõe um modelo, denominada Engenharia de Governança Digital, para a garantia de que os elementos necessários para a governança centrada no cidadão estejam incluídos durante as fases de planejamento, concepção e desenvolvimento de suas aplicações, conforme ilustrado na Figura 2.

Figura 2 – Fases do Modelo de Engenharia de Governança Digital



Fonte: Saxena (2005b).

As fases do Modelo de Engenharia de Governança Digital proposto por Saxena (SAXENA, 2005b) apresentam tais características:

(a) Planejamento:

- a) Estabelecer procedimentos de autorização e de governança;
- b) Identificar as partes interessadas (usuários/cidadãos, políticos e agentes públicos);
- c) Definir atualizadas missões e valores;
- d) Identificar as questões de eficiência, eficácia e governança centrada no cidadão através do envolvimento de todos os interessados;
- e) Determinar o escopo e as necessidades de estrutura do processo da Governança Digital.

(b) Definição:

- f) Definir e mapear a arquitetura de processos da Governança Digital;
- g) Definir indicadores de desempenho;
- h) Coletar informações sobre o desempenho em relação aos indicadores;
- i) Medir e analisar os indicadores;

- j) Identificar as lacunas de desempenho e priorizar processos de melhoria;
- k) Definir o negócio da Governança Digital e as arquiteturas tecnológicas.

(c) Aplicação:

- l) Desenvolver processos de melhoria e planos para redesenho de processos;
- m) Analisar e modelar os processos envolvidos em projetos de Governança Digital.

(d) Avaliação e Gestão:

- n) Monitorar o desempenho dos processos;
- o) Auditar os processos com desempenho não satisfatório;
- p) Comunicar os relatórios de avaliação e dar feedback às partes interessadas;
- q) Estabelecer sistemas para a correção de processos com baixo desempenho.

Em observação, as fases do modelo Engenharia de Governança Digital destacam algumas características que podem representar um *framework* para o atingimento na excelência da governança pelos governos. A primeira é que se trata de um modelo *top-down*, que se inicia pela prospecção da sua finalidade que, por sua vez, impulsiona todo o desenvolvimento do processo de governança. A segunda é que todo o processo é projetado paralelamente ao seu próprio sistema de monitoramento e avaliação de desempenho, para a garantia de que o modelo de Governança Digital cumpra as suas metas de eficiência e eficácia (SAXENA, 2005b).

As instituições democráticas necessitam de oxigenação de informações para serem viáveis, onde níveis elevados de privacidade de dados públicos ou ênfase demasiada no sigilo de informações diminuem a prestação de contas, a transparência e a confiança no governo (MILAKOVICH, 2012a). Neste contexto, Milakovich (2012a) sugere que expandir o uso da Governança Digital pode abrir os processos internos de governo para um olhar vigilante da sociedade. Nesta governança, o processo de gestão das informações e os serviços públicos devem ser de alta qualidade e com o envolvimento dos cidadãos no processo de formulação de políticas. Os padrões de qualidade da informação e os mecanismos de *feedback*, como grupos focais, também ajudarão a maximizar a informação útil fornecida pelo governo e a fortalecer a participação cidadã.

2.2 GOVERNANÇA DIGITAL NO BRASIL

As implicações da Governança Digital são diferentes para os países em desenvolvimento em relação aos países desenvolvidos, pois as reformas administrativas do

setor público ou o movimento NPM nos países industrializados foram concebidas internamente, enquanto na maioria dos países em desenvolvimento estas reformas foram incentivadas pelo Banco Mundial, bem como outras instituições financeiras (SAXENA, 2005b). Ainda assim, novas tecnologias são cada vez mais utilizadas para apoiar as interações em rede entre organizações governamentais e cidadãos (MEIJER, 2015).

Por conseguinte, também é possível observar outra diferença entre os mencionados blocos de países através da infraestrutura de TIC disponível nos mesmos. Neste cenário, nos países desenvolvidos, as iniciativas de Governança Digital foram impulsionadas pela alta disponibilidade de internet, na qual possibilitava acesso rápido e barato às agências de governo, assim como amplo apoio das TICs para as suas operações internas. No entanto, nos países em desenvolvimento a realidade era outra, pois se encontravam estruturas precárias de tecnologias para as suas operações internas. Desta forma, a primeira etapa para a efetivação do e-gov foi a informatização das rotinas e procedimentos que anteriormente eram baseados em papel e assim, conseqüentemente, a adoção da Governança Digital foi uma mudança significativa e dispendiosa (SAXENA, 2005b).

No Brasil, embora haja várias iniciativas para a melhoria dos serviços de e-gov, ainda não há um consenso do que é e como se faz Governança Digital. Talvez justamente por essa falta de definições e políticas estabelecidas, os resultados nessa área estão abrindo perspectivas interessantes de cunho interdisciplinar (PIMENTA; CANABARRO, 2014). Sampaio (2009), em seu estudo sobre os portais de orçamento participativo em estados brasileiros, descreve que o governo eletrônico é um experimento em constante construção e, através da sua natureza eminentemente política, bem como pública, deve necessariamente ser percebido como um processo em constante desenvolvimento, tendo como foco a participação social no processo democrático e na intervenção direta da vontade civil no interior das instâncias decisórias do Estado. Para o autor, este modelo considerado forte, deliberativo, transformador ou até mesmo radical, implicaria em mudanças profundas na própria forma de administração, que passaria a ser permeada por informações fornecidas pela população, criando assim uma interatividade mais complexa, horizontal e multidirecional.

Para Vaz (2005), ao se utilizar as TICs para o relacionamento com os cidadãos, as ações dos governos têm incidência sobre as práticas e visões de cidadania existentes na sociedade, pois a participação cidadã materializa-se pela ação individual dos cidadãos ou de suas organizações enquanto atores sociais dotados de projetos próprios. Assim, o autor afirma que iniciativas de comunicação interativa entre governos e cidadãos que permitam a estes intervir,

de alguma forma, na gestão dos serviços e das políticas públicas, podem efetivar o direito à participação política da sociedade no âmbito do governo. Incluem-se aqui as possibilidades de participar de processos de discussão coletivos por meio de recursos de interatividade presentes nos portais, as possibilidades de opinar sobre projetos do governo e até mesmo as experiências de votação por meio da Internet, ainda não disseminadas.

Rodrigues (2016a), em seu estudo sobre a Governança Digital nos municípios paranaenses, descreve que a boa governança tem relação com a concepção de democracia digital, pois se aproxima de um modelo de análise agregada a partir das categorias de participação e transparência pública. A autora acredita que seja possível utilizar a transparência e a participação enquanto requisitos democráticos e como um parâmetro para a boa governança, uma vez que juntas podem ampliar o controle cognitivo e a possibilidade de influência e intervenção dos cidadãos comuns no processo decisório governamental.

A adoção de práticas de governança nos países iniciou-se na década de 1980 em função da crise fiscal que assolou determinados países no âmbito global. Essa crise também atingiu, de forma mais problemática, os países latino americanos, sendo este fato o propulsor para a implementação de práticas corporativas no contexto público na direção de tornar o Estado mais eficiente. Porém, no Brasil, a Comissão de Valores Mobiliários (CVM) foi a instituição que estimulou a adoção de práticas corporativas às empresas de capital aberto. Isso ocorreu com a publicação da Lei nº. 10.303, de 31 de outubro de 2001, que insere na legislação societária conceitos como transparência de informações e proteção aos direitos dos acionistas minoritários e criou o código de governança da CVM (HECKERT; AGUIAR, 2016).

A publicação do Decreto Federal nº. 8.638 (BRASIL, 2016a) e da Estratégia de Governança Digital (EGD) da Administração Pública Federal (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, 2016), pelo governo brasileiro, teve como propósito orientar e integrar as iniciativas relativas à Governança Digital na administração pública do Poder Executivo Federal. Estas publicações buscam contribuir para aumentar a efetividade da geração de benefícios para a sociedade brasileira por meio da expansão do acesso às informações governamentais, da melhoria dos serviços públicos digitais e da ampliação da participação social (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, 2016). Para a construção desta estratégia, foram consultados mecanismos internacionais conforme verifica-se no texto (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, 2016):

Para elaborar a EGD, foram pesquisados estratégias e documentos de referência no cenário internacional. Dentre esses, cabe destacar uma publicação recente do

Conselho da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD, 2014), que recomendou aos governos desenvolver e implementar estratégias de governo digital que:

- assegurem maior transparência, abertura e inclusão dos processos governamentais e operações;
- incentivem envolvimento e participação de partes interessadas públicas, privadas e da sociedade civil na elaboração de políticas públicas e no desenho e implementação de serviços públicos;
- criem uma cultura orientada a dados no setor público;
- reflitam uma abordagem de gerenciamento de risco para lidar com as questões de segurança e privacidade digital, e incluam a adoção de medidas eficazes e adequadas de segurança, para aumentar a confiança nos serviços governamentais.

Desta forma, para alcançar a finalidade e o propósito da EGD brasileira, foram definidos princípios e objetivos estratégicos, sendo que estes últimos estão categorizados em três eixos conforme apresentado no Quadro 5.

Quadro 5 – Objetivos Estratégicos da EGD

Eixo	Objetivos Estratégicos
Acesso à informação	Fomentar a disponibilização e o uso de dados abertos.
	Ampliar o uso de TIC para promover a transparência e dar publicidade à aplicação dos recursos públicos.
	Garantir a segurança da informação e comunicação do Estado e o sigilo das informações do cidadão.
Prestação de Serviços	Expandir e inovar a prestação de serviços digitais.
	Melhorar a governança e a gestão por meio do uso da Tecnologia.
	Facilitar e universalizar o uso e o acesso aos serviços digitais.
Participação Social	Compartilhar e integrar dados, processos, sistemas, serviços e infraestrutura.
	Fomentar a colaboração no ciclo de políticas públicas.
	Ampliar e incentivar a participação social na criação e melhoria dos serviços públicos.
	Aprimorar a interação direta entre governo e sociedade.

Fonte: Brasil (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, 2016).

As relações entre os princípios da governança digital, os eixos estratégicos e os benefícios para a sociedade brasileira são apresentados na Figura 3.

Figura 3 – Relações entre princípios, eixos e benefícios da Governança Digital



Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2016).

Contudo, não apenas a questão institucional será suficiente para a Governança Digital ser implementada, uma vez que logicamente ela depende da população e é voltada para a mesma. Assim, apesar da necessidade de um Estado engajado e disposto a permitir contribuições da população local para influenciar a tomada de decisões, também há a necessidade de uma vontade política da população em confiar nos investimentos do governo e assim empregar as novas tecnologias para atingir seus objetivos particulares (SAMPAIO, 2009).

2.3 BARREIRAS PARA A ADOÇÃO DA GOVERNANÇA DIGITAL

O uso das TICs para a construção de relações interativas entre governo e cidadão ainda é limitado, pois o governo eletrônico permanece preferencialmente informativo. Apesar do seu potencial, modernos meios de comunicação para a governança são incipientes, havendo ainda uma necessidade de melhor compreender as dificuldades que impedem o uso de novas tecnologias para o envolvimento dos cidadãos nos processos governamentais (MEIJER, 2015).

Neste cenário, em uma pesquisa para identificar as barreiras para a adoção de serviços eletrônicos e-gov, Savoldelli et al. (2014) observaram que, no contexto da União Europeia, as

barreiras podem ser agrupadas em três tipos: econômico-tecnológicas, gerencial-organizacional e político-institucional. Desta forma, seus achados indicaram que o desenvolvimento do governo eletrônico teve foco principal nas questões tecnológicas sendo que, posteriormente, o foco mudou para as questões institucionais e políticas. Consequentemente, constataram que as barreiras institucionais e políticas são um dos fatores principais que explicam a falta de adoção nas iniciativas eletrônicas de governo e, dentre estas, as seis barreiras-chave para falta de adoção em governo eletrônico são: (i) exclusão digital; (ii) falta de bases legais; (iii) falta de ciclo de gestão das políticas; (iv) falta de mensuração e avaliação; (v) falta de participação dos cidadãos e (vi) falta de confiança e transparência (SAVOLDELLI; CODAGNONE; MISURACA, 2014).

Meijer (2015) define barreiras à inovação da Governança Digital como características – reais ou percebidas – de contextos legais, sociais, tecnológicos ou institucionais que funcionam contra o desenvolvimento da governança, porque:

- (a) impedem a demanda, atuando como desincentivo ou obstáculo para que os usuários se envolvam com a Governança Digital; ou
- (b) impedem a oferta, agindo como um desincentivo ou obstáculo para que as organizações de setor público ofereçam a Governança Digital; e
- (c) restringem esforços para a reconfiguração do acesso a informações, pessoas e serviços públicos de maneira habilitada pelas TICs.

Além desta definição, Meijer (2015), em relação às barreiras da Governança Digital, aponta a seguinte categorização para as mesmas: (i) barreiras estruturais do governo, que englobam barreiras organizacionais, inter-organizacionais, financeiras e tecnológicas; (ii) barreiras culturais do governo; (iii) barreiras estruturais do cidadão, como por exemplo, a exclusão digital; e (iv) barreiras culturais do lado do cidadão. O autor aponta que a imagem que os cidadãos têm do governo pode ser tornar uma importante barreira, especialmente se eles não confiam no governo. Também destaca como principais barreiras culturais do cidadão a falta de interesse e a não percepção de utilidade.

Neste item, falta de confiança no governo, Janssen et al. (2017a) relatam que estudos têm mostrado que a confiança dos cidadãos nos governos tem diminuído muito nas últimas décadas, sendo as tecnologias consideradas a chave para melhorar as relações entre governo e público através do Governo Digital. No entanto, enquanto e-gov tem potencial para melhorar a transparência, a responsividade e a prestação de contas, os serviços eletrônicos somente serão adotados se os cidadãos considerarem confiáveis. Assim, percebe-se que a confiança é importante no contexto dos serviços eletrônicos para ajudar os usuários a superar as percepções

de incertezas e riscos, as quais podem inibir a participação dos cidadãos nas tecnologias de um Governo Digital (JANSSEN et al., 2017a).

Verifica-se assim que há barreiras políticas, econômicas e técnicas significativas para o desenvolvimento de um governo como uma organização de aprendizagem em que a informação flui livremente entre funcionários públicos e cidadãos. O sofisticado compartilhamento de dados por agências governamentais ameaça as resistências à privacidade individual, especialmente porque os cidadãos se tornam mais conscientes (CHADWICK, 2003). Neste contexto, Meijer (2015) identifica que as barreiras que impedem a adoção da Governança Digital podem ser observadas sobre o prisma de três dimensões:

- (a) A primeira dimensão está relacionada à fase da sua concepção e implementação:
 - Fase da geração de ideias – muitos atores não estão preparados para aceitar mudanças.
 - Fase da seleção de ideias – as ideias precisam competir entre si por recursos e pela atenção das diversas partes interessadas.
 - Fase de testes de ideias – a ideia é testada em pequena escala dentre várias tecnologias disponíveis.
 - Fase de promoção de ideias – a ideia deve ser implementada em uma escala maior, aparecendo então dificuldades financeiras e de capacidades.
 - Fase de desdobramento de ideias – enquanto a tecnologia experimental pode ter funcionado corretamente, pois um grupo selecionado de entusiastas estavam cooperando, a ideia agora requer tecnologia robusta e aceitação por uma ampla gama de pessoas.
- (b) A segunda dimensão é o seu domínio – as barreiras à Governança Digital diferem quanto a sua lente de visão (viés do governo ou viés do cidadão), conforme demonstrado no Quadro 6.
- (c) A terceira dimensão está relacionada a sua origem (estrutural ou cultural) – embora muitos estudos tenham identificado uma variedade de barreiras estruturais, como financiamento, tecnologia e habilidades, destaca-se a importância das barreiras culturais, pois determinados valores organizacionais podem trabalhar contra o desenvolvimento de serviços eletrônicos (DUNLEAVY, 2005).

Quadro 6 – Barreiras estruturais e culturais

Barreiras	Governo	Cidadão
Estruturais	Restrições legais, falta de financiamento, falta de pessoal e competências técnicas, falta de apoio dos gestores e falta de apoio da alta direção e restrições tecnológicas.	Falta de instalações tecnológicas, conhecimento e competências limitados, falta de tempo e falta de integração com a inovação nas rotinas diárias.
Culturais	Resistências às mudanças, medo que a inovação enfraqueça a robustez do governo e apego à burocracia.	Falta de interesse, pouca confiança e imagem negativa do governo, sem utilidade percebida e resistência às tecnologias.

Fonte: Meijer (2015).

Dash e Pani (2016) fizeram um estudo sobre o plano nacional de implementação da Governança Digital no governo da Índia. Este plano definiu as bases impulsionadoras e os mecanismos institucionais para o gerenciamento das iniciativas e ações em todo o país, bem como as suas políticas fundamentais. Os autores identificaram que as infraestruturas precárias e a população com baixa renda são as grandes barreiras em países como a Índia para a efetiva adoção da Governança Digital. Adicionalmente, os autores enumeram as seguintes barreiras identificadas:

- (a) Pobreza – acessar a Internet é caro para os pobres que lutam pela sua subsistência em países em desenvolvimento como a Índia. A infraestrutura necessária para a instalação das linhas telefônicas utilizadas para o acesso da internet ou e-mail é muito difícil ou inexistente na maioria dos países pobres.
- (b) Analfabetismo técnico – há uma grande falta de conhecimento de termos técnicos básicos para a utilização de dispositivos eletrônicos.
- (c) Domínio da língua inglesa – o domínio do inglês na internet restringe o acesso da população que não é bilíngue. No caso de Índia, 95 por cento da população não fala inglês. Devido a esse amplo domínio do inglês, canais de comunicação, computadores e internet não são utilizados nas aldeias indianas.
- (d) Desconhecimento – existe uma falta de conscientização sobre os benefícios da Governança Digital, bem como dos projetos bem-sucedidos de e-gov no país.
- (e) Infraestrutura – falta de infraestrutura necessária, como eletricidade, internet, tecnologia e meios de comunicação afetam a velocidade de navegação, o que atrasa a implementação.
- (f) Reengenharia de processos – a implementação de projetos de Governança Digital requer muita reestruturação de processos e procedimentos administrativos, na qual encontra ampla resistência em quase todos os departamentos governamentais.

Em 2010, Melitski et al. (2011) conduziram uma série de estudos de caso sobre a implementação da Governança Digital na República Checa, buscando identificar seus fatores críticos de sucesso e as suas barreiras sobre uma perspectiva individual, organizacional e estratégica. Seus achados indicam que a barreira mais comumente identificada foi a falta de treinamento ou educação de pessoas, seguido da falta de pessoal para trabalhar nos projetos, falta de tempo investido no planejamento dos projetos, complexidade dos projetos, falta de infraestrutura, falta de gestão de apoio, falta de apoio da alta direção, treinamento inapropriado e falta de comunicação.

Na análise das barreiras em nível individual, organizacional e estratégico, Melitski et al. (2011) identificaram que: (i) barreiras individuais incluem questões de pessoal, como a falta de treinamento, educação ou motivação; (ii) barreiras organizacionais ocorrem quando há falta de recursos, restrições da coordenação, falta de comunicação e quando a cultura do grupo não é levada em consideração; e (iii) barreiras estratégicas envolvem políticas e outras limitações externas que podem inibir o sucesso. Já as barreiras técnicas, em nível individual, são questões de falta de informações e integridade dos dados, enquanto as barreiras técnicas de nível organizacional incluem a complexidade e integridade dos sistemas dos projetos (incluindo *hardware* e programas). No nível estratégico, as barreiras técnicas incluem necessidades de infraestrutura, integração de sistemas, arquitetura de informações e alinhamento entre os objetivos estratégicos e as principais tecnologias utilizadas, conforme pode ser visualizado no Quadro 7.

Quadro 7 – Barreiras individuais, organizacionais e estratégicas

Individual	Organizacional	Estratégica
Falta de treinamento e educação; Pessoal não qualificado ou inapropriado; Falta de pessoal.	Falta de apoio dos gestores; Falta de planejamento; Falta de plano de comunicação interno; Alta complexidade dos projetos.	Falta de apoio dos eleitos políticos; Submissão exagerada aos objetivos definidos; Falta de infraestrutura necessária.

Fonte: Melitski et al. (2011).

Desta forma, observa-se que as barreiras gerenciais no nível organizacional são as mais comuns, conforme foi identificado pelos participantes do estudo. No nível organizacional, as barreiras organizacionais críticas incluem falta de apoio, planejamento, comunicação e recursos. Curiosamente, das onze barreiras para sucesso identificadas, apenas duas eram de natureza técnica: projetos excessivamente complexos e falta de necessidade a infraestrutura (MELITSKI et al., 2011).

3 MÉTODO DE PESQUISA

Neste capítulo, são descritos os procedimentos metodológicos utilizados em cada uma das etapas do presente trabalho. Primeiramente, é apresentada uma breve contextualização deste estudo, demonstrando as características das etapas escolhidas para alcançar o objetivo de pesquisa. Em seguida, descreve-se as técnicas adotadas para a coleta e análise dos dados. Finalmente, discute-se as formas de avaliação dos métodos com o objetivo de aumentar o rigor científico deste trabalho.

3.1 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA

Com o intuito de alcançar os objetivos propostos neste trabalho, a presente pesquisa iniciou com a exploração dos principais conceitos relacionados à Governança, Governança de Tecnologia da Informação e Governança Digital no mundo e no Brasil. Posteriormente, almejando identificar as principais barreiras descritas na literatura que impedem e dificultam a adoção da Governança Digital nas organizações públicas, identificou-se nos artigos selecionados a categorização das barreiras estruturais e culturais enfrentadas pelos governantes, assim como pelos cidadãos, para a efetivação de acesso a informações e transparência, uma maior participação da sociedade nas principais decisões governamentais, na elaboração de políticas públicas e na definição de serviços digitais entregues aos cidadãos.

A partir dos conceitos pesquisados, verificou-se que os estudos empíricos ou técnicos podem mudar de sentido a partir da consciência dos pressupostos sociais, culturais e políticos que se embaralham sob a aparência dos fatos objetivos. Nesse contexto essa pesquisa é caracterizada, pois se considera que não existe pesquisa sem uma teoria, estando ela implícita ou explícita. Assim, observa-se que uma pesquisa pode ter como finalidade resolver problemas específicos, gerar teorias ou avaliar teorias existentes (RICHARDSON, 2011).

Considerando que estas finalidades são considerados por Richardson (2011) como sendo relativamente arbitrárias e não excludentes, assume-se aqui que esta pesquisa tem como objetivo compreender estratégias e barreiras à adoção da Governança Digital através de uma análise científica e criteriosa da Administração Pública Brasileira.

A maioria dos estudos sobre barreiras à inovação do e-gov usam uma abordagem quantitativa como método de pesquisa. Este tipo de pesquisa fornece informações sobre tendências gerais, mas sem profundidade para a compreensão de mecanismos específicos

(MEIJER, 2015). Sendo assim, esta pesquisa adota um enfoque qualitativo e de caráter exploratório. A abordagem qualitativa apresenta-se como a mais apropriada porque busca entender os fenômenos em seu contexto natural através da análise das experiências dos indivíduos relacionadas às práticas cotidianas (FLICK, 2009a). A Governança Digital no Brasil é um fenômeno recente (PIMENTA; CANABARRO, 2014). Portanto, este trabalho, ao utilizar a abordagem qualitativa, pretende ampliar e aprofundar o conhecimento sobre a temática.

As pesquisas exploratórias permitem ampliar o conhecimento sobre um determinado tema, quando o pesquisador está iniciando o seu estudo (RICHARDSON, 2011). Além disso, possibilitam investigar, desenvolver e modificar conceitos ao longo do processo. As pesquisas de cunho exploratório também permitem uma maior familiaridade com o problema e apresentam um planejamento flexível, considerando diversos aspectos relacionados ao foco do estudo (GIL, 2008, 2010). Desta forma, os dados coletados proporcionaram uma visão transversal das organizações públicas, contribuindo para o entendimento mais aprofundado das motivações, objetivos e dificuldades vivenciadas por gestores públicos na busca pelo engajamento entre sociedade e setor público através de utilização das TICs.

Em um estudo de corte transversal, os dados são coletados em um ponto do tempo, com base em uma amostra selecionada para descrever uma população nesse determinado momento, ou seja, o estudo informa a situação existente no momento da coleta de dados (RICHARDSON, 2011). Com este intuito, a análise de documentos e entrevistas semiestruturadas foram efetivadas para o cenário da administração pública brasileira. Como unidade de análise, a Estratégia de Governança Digital do Governo Federal (BRASIL, 2016c) foi selecionada.

Neste contexto, representantes dos oito estados brasileiros melhores classificados no ranking do produto interno bruto (PIB) foram selecionados para a pesquisa, pois a princípio são os estados que apresentam melhores condições de investimento em serviços públicos digitais, participação digital e abertura de dados e transparência. Dessa forma, os estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Paraná, Santa Catarina e Distrito Federal foram os estados de coleta para a pesquisa. Os estados de Minas Gerais e Bahia, apesar de estarem entre os oito estados brasileiros com o maior PIB, não foram objeto de estudo, pois os gestores de TIC contactados para a fase de coleta de dados não se prontificaram, no momento, a participar das entrevistas.

No caso da Administração Pública Brasileira, os estados apresentam estruturas administrativas semelhantes à luz do Art. 37 da Constituição Federal Brasileira (BRASIL, 1988) que estabelece os mesmos princípios a serem seguidos pelas organizações públicas em

todas as esferas. A fim de atender este preceito, o mesmo protocolo de entrevista foi utilizado perante os diversos agentes públicos responsáveis pelas áreas de TIC selecionados como representantes da Administração Pública nos estados.

O pesquisador tem um papel fundamental na pesquisa por buscar compreender a vivência do fenômeno e evidenciar suas particularidades. O investigador é parte da pesquisa e precisa estar atento ao impacto de sua presença no campo de estudo, às suas experiências anteriores e à sua capacidade de reflexão (FLICK, 2009a). Nesse sentido, através do detalhamento dos procedimentos metodológicos utilizados na coleta e análise dos dados, será demonstrado a atenuação desse impacto sobre os resultados da pesquisa. Desse modo, através do detalhamento das fases e etapas executadas durante a investigação, bem como, as técnicas utilizadas para o tratamento das informações, pretende-se comprovar a manutenção da imparcialidade do estudo.

Essa descrição detalhada dos procedimentos metodológicos auxilia a avaliação do processo de pesquisa (GIL, 2010), aumentando o rigor científico empregado, refletindo sobre a ética e evidenciando a relevância das atividades planejadas (FLICK, 2009a). Portanto, a primeira fase deste projeto foi composta pelas etapas da preparação do estudo, como a construção do referencial teórico, a definição do problema de pesquisa e o desenvolvimento dos protocolos de coleta e análise dos dados. Na segunda fase, coleta de dados, executou-se os procedimentos para a seleção da amostra para entrevistas, coleta de documentos, transcrição e organização dos dados. Na terceira fase, análise dos dados, realizou-se o processo de codificação e categorização, além das etapas de avaliação do processo e da saturação dos dados. A quarta fase, finalmente, discorre sobre a comparação dos dados analisados com o referencial teórico e a conclusão do relatório final. Todas essas fases estão resumidas no Quadro 8.

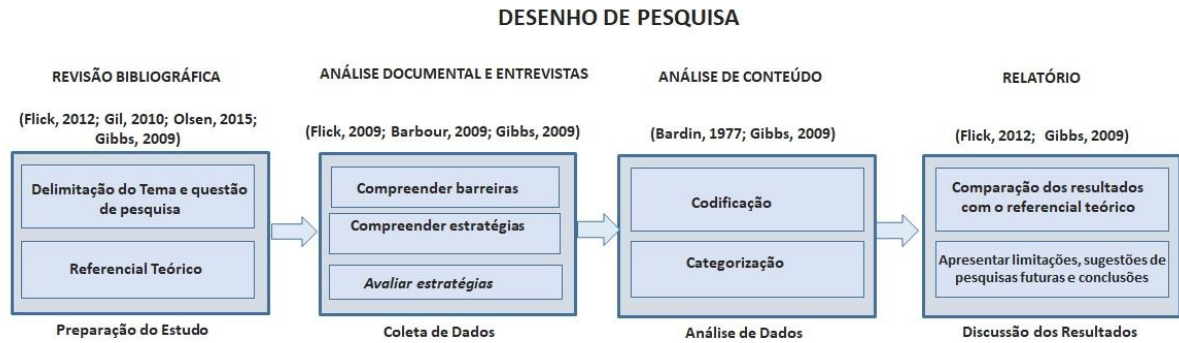
Quadro 8 – Fases da pesquisa

	Etapa	Objetivo	Autores
PRIMEIRA FASE: <i>Preparação do estudo</i>	Construção do referencial teórico.	Identificar as lacunas teóricas por meio de uma pesquisa bibliográfica e discutir os conceitos apresentados nas investigações mais relevantes sobre a temática estudada.	Flick (2012) e Gil (2008).
	Definição do problema de pesquisa.	Definir um problema de pesquisa baseado no referencial teórico e na identificação da lacuna teórica.	Gil (2010).
	Desenvolvimento dos protocolos de coleta e análise dos dados.	Detalhar cada procedimento do projeto de pesquisa.	
		Construir o roteiro para entrevistas.	Olsen (2015).
		Escrever o termo de consentimento.	Flick (2009a).
	Escolher o <i>software</i> para análise dos dados.	Gibbs (2009).	
SEGUNDA FASE: <i>Coleta de dados</i>	Definição dos critérios de seleção.	Definir os critérios que serão utilizados para selecionar os participantes da pesquisa e os documentos que serão analisados.	Flick (2009a).
	Seleção da amostra.	Escolher os participantes que serão entrevistados utilizando os critérios estabelecidos.	
		Escolher os documentos que serão analisados.	
	Coleta para análise documental	Selecionar e arquivar os documentos disponíveis e acessíveis que serão utilizados na análise.	
	Entrevistas	Entrevistar os participantes selecionados e gravar as entrevistas.	Gibbs (2009).
	Organização dos dados.	Transcrever os registros em áudio gravados durante as entrevistas.	
		Incluir os dados textuais (transcrições das entrevistas e os documentos selecionados) no <i>software</i> de análise.	
Identificar os dados através dos metadados.			
	Organizar os dados por ordem cronológica de coleta.		
TERCEIRA FASE: <i>Análise de dados</i>	Codificação.	Codificar fragmentos dos textos transcritos das entrevistas, assim como da documentação, com base nos conceitos apresentados no referencial teórico, PGD e EGD.	Gibbs (2009) e Saldaña (2012).
		Codificar outros aspectos relevantes que não foram identificados na literatura.	
	Categorização.	Agrupar os códigos identificados por similaridade.	
		Conceituar os rótulos dos códigos através da abstração.	
		Identificar relacionamento entre as categorias e subcategorias.	
		Registrar os procedimentos de codificação e categorização e elencar as propriedades de cada conceito.	
	Avaliar se as informações coletadas já apresentam repetição exhaustiva de códigos idênticos.		
Revisão das anotações e avaliação da qualidade do processo de pesquisa.	Revisar a evolução da construção das categorias e subcategorias registradas através de anotações no <i>software</i> de análise de dados.	Gibbs (2009).	
	Avaliar todas as atividades empreendidas em cada uma das etapas das fases anteriores.	Flick (2009b).	
	Identificar o rigor da aplicação dos protocolos estabelecidos.		
QUARTA FASE: <i>Discussão dos Resultados</i>	Comparação com o referencial teórico.	Comparar as categorias e subcategorias identificadas nos dados coletados com os estudos relevantes elencados no referencial teórico.	Gibbs (2009).
	Conclusão do relatório final.	Descrever todos os procedimentos executados em cada uma das fases da pesquisa e a evolução dos códigos categorizados.	Flick (2009b).
		Redigir o relatório final, apresentando as discussões, limitações e sugestões de futuras pesquisas.	Flick (2009a).

Fonte: Elaborado pelo Autor (2018).

Com base nas etapas do estudo, foi possível esboçar o desenho de pesquisa, conforme expresso na Figura 5.

Figura 5 – Desenho de Pesquisa



Fonte: Elaborada pelo Autor (2018).

A operacionalização deste estudo foi realizada nas quatro fases distintas para facilitar a sua gestão, as quais apoiaram-se, principalmente, nas recomendações de Flick (2009), Gibbs (2009) e Richardson (2011).

3.2 CONTEXTUALIZAÇÃO DO ESTUDO

Primeiro do ranking do PIB brasileiro, o estado de São Paulo está situado na Região Sudeste e está dividido em 645 municípios com sua área total de 248.222,362 km², o que equivale a 2,9% da superfície do Brasil. Possui demografia de 43 milhões de habitantes, ou cerca de 22% da população brasileira, é o estado mais populoso do Brasil. Além disso, sua economia representa 28,7% do PIB brasileiro (www.saopaulo.sp.gov.br). O poder Executivo do Estado de São Paulo está estruturado administrativamente em 25 secretarias de estado, 26 autarquias, 20 empresas públicas e 16 fundações, totalizando 87 organizações públicas. Segundo o perfil dos estados brasileiros (IBGE, 2018), o estado possui 568.802 pessoas ocupadas na administração pública direta e indireta, representando 1,7 % da relação percentual entre pessoal ocupado na administração direta e indireta e população com 18 anos ou mais de idade.

O segundo estado do ranking do PIB brasileiro, o estado do Rio de Janeiro, situa-se a sudeste da Região Sudeste do país. Segundo o seu site governamental (www.rj.gov.br), ocupa uma área de 43.780,172 km², sendo o terceiro menor estado brasileiro (ficando à frente apenas de Alagoas e Sergipe). Concentrando 8,4% da população do país, é o estado com maior densidade demográfica do Brasil. O Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro está

estruturado administrativamente em aproximadamente 114 organizações públicas, excetuando seus conselhos e fundos. Segundo o perfil dos estados brasileiros (IBGE, 2018), o estado possui 213.025 pessoas ocupadas na administração pública direta e indireta, representando 1,7 % da relação percentual entre pessoal ocupado na administração direta e indireta e população com 18 anos ou mais de idade.

O quarto estado do ranking do PIB brasileiro, o Rio Grande do Sul, é o 5º maior estado do Brasil, com extensão territorial de 281.730,2 km², ocupando mais de 3% do território brasileiro. Dividido em 497 municípios, possui 11,3 milhões de habitantes (www.rs.gov.br). O Poder Executivo do Estado do Rio Grande do Sul está estruturado administrativamente em 16 secretarias de estado, 8 autarquias, 16 fundações, 1 empresa pública e 9 economias mista, totalizando 50 organizações públicas. Segundo o perfil dos estados brasileiros (IBGE, 2018), o estado possui 131.042 pessoas ocupadas na administração pública direta e indireta, representando 1,5 % da relação percentual entre pessoal ocupado na administração direta e indireta e população com 18 anos ou mais de idade.

O quinto estado do ranking do PIB brasileiro é o Paraná, com extensão territorial de 199.307,922 km². Dividido em 399 municípios, possui 11.348.937 milhões de habitantes (www.pr.gov.br). O Poder Executivo do Estado do Paraná está estruturado administrativamente em 20 secretarias de estado, 28 autarquias, 1 fundação, 8 economias mista e 2 empresas públicas, totalizando 59 organizações públicas. Segundo o perfil dos estados brasileiros (IBGE, 2018), o Paraná possui 188.174 pessoas ocupadas na administração pública direta e indireta, representando 2,2 % da relação percentual entre pessoal ocupado na administração direta e indireta e população com 18 anos ou mais de idade.

O sexto estado do ranking do PIB brasileiro é Santa Catarina, com extensão territorial de 95.733 km². Dividido em 295 municípios, possui 7.075.494 milhões de habitantes (www.sc.gov.br). O Poder Executivo do Estado do Santa Catarina está estruturado administrativamente em 16 secretarias de estado e 28 autarquias, empresas públicas e economias mista, totalizando 44 organizações públicas. Segundo o perfil dos estados brasileiros (IBGE, 2018), Santa Catarina possui 89.533 pessoas ocupadas na administração pública direta e indireta, representando 1,7 % da relação percentual entre pessoal ocupado na administração direta e indireta e população com 18 anos ou mais de idade.

A oitava unidade da federação do ranking do PIB brasileiro é o Distrito Federal, com extensão territorial de 5.779,997 km². Dividido em 31 regiões administrativas, possui 2.974.703 milhões de habitantes (www.df.gov.br). O governo do Distrito Federal está

estruturado administrativamente em 21 secretarias de estado, 28 entidades e 5 órgãos especializados, totalizando 54 organizações públicas. Segundo o perfil dos estados brasileiros (IBGE, 2018), Distrito Federal possui 138.913 pessoas ocupadas na administração pública direta e indireta, representando 6,1 % da relação percentual entre pessoal ocupado na administração direta e indireta e população com 18 anos ou mais de idade.

Neste contexto, verificou-se que as estruturas administrativas do Poder Executivo dos estados em estudo são constituídas por dezenas de organizações públicas, as quais encontram-se sob governadorias centralizadas. Dessa forma, observou-se que todos os sites governamentais possuem acesso a portais de transparência e acesso à informação. Assim, os gestores de TIC dos órgãos pesquisados demonstraram familiaridade com a temática acesso à informação, o que facilitou a exploração das questões relacionadas a ações e iniciativas para esse fim.

Adicionalmente, verificou-se sites governamentais focados em serviços públicos digitais dentre os estados pesquisados. Nesse contexto, destaca-se que sites como cidadão.sp.gov.br e tudofacil.rs.gov.br, demonstram que o tema serviços públicos digitais faz parte da pauta de ações e projetos enfrentados pelos gestores de TIC nestes estados.

Por outro lado, não houve destaque, dentre os sites governamentais verificados, para questões relacionadas a participação social. Dessa forma, este fato demonstrou-se relevante para o contexto de estudo sobre barreiras na administração pública.

3.2.1 Preparação do estudo

A primeira etapa empreendida na preparação deste trabalho foi a construção do referencial teórico, fundamentado em uma revisão bibliográfica integrativa, feita com o objetivo de identificar os estudos mais relevantes sobre o assunto. Desta forma, buscou-se apontar o que já está consolidado sobre a temática, as teorias utilizadas e a lacuna teórica, organizando o material e avaliando-o criticamente (FLICK, 2012). O referencial teórico tem a pretensão de fomentar a discussão dos conceitos investigados, auxiliar na definição da questão de pesquisa, embasar a construção do roteiro de entrevistas e apoiar a seleção das amostras utilizadas na pesquisa. Além disso, esta revisão bibliográfica integrativa forneceu subsídios que foram utilizados durante a fase de análise dos dados e conclusão do relatório, servindo de suporte para a estruturação dos argumentos.

Após a construção do referencial teórico, foi empreendida a definição da questão de pesquisa. O problema de um estudo deve ser escrito em formato de pergunta, de maneira clara e precisa. Portanto, o problema de pesquisa proposto por este trabalho foi baseado na lacuna teórica identificada, conforme descrito na delimitação do tema e definição do problema desta dissertação.

Através da definição do problema de pesquisa, foi possível desenvolver os protocolos de coleta e análise de dados, que definem os detalhes de cada procedimento do estudo. Esses protocolos são documentos e procedimentos registrados neste manuscrito que permitem esclarecer as escolhas que foram feitas durante o processo de pesquisa, elucidando as técnicas adotadas na coleta e análise de dados (GIL, 2010). Dessa forma, as próximas fases empreendidas neste trabalho foram pautadas nos protocolos, que também foram constantemente revisados e readaptados conforme fossem verificadas necessidades para isto.

Nesta fase de desenvolvimento de protocolos, também foi elaborado o roteiro de entrevistas com os gestores de TIC dos estados (APÊNDICE A – Roteiro prévio para entrevista Gestor TIC Estadual). Este roteiro foi revisado após a aplicação do pré-teste, uma entrevista com o gestor de TIC do estado de Tocantins. Esse documento guiou o pesquisador na condução das entrevistas, durante a coleta de dados, e está alinhado às técnicas de análise utilizadas na fase seguinte (OLSEN, 2015).

Neste contexto, as barreiras à adoção de acesso a informações, prestação de serviços e participação social na administração pública brasileira foram identificadas através de entrevistas semiestruturadas realizadas com agentes públicos, responsáveis por unidades de Tecnologia da Informação e Comunicação em organizações públicas, dentre seis estados do Brasil.

O roteiro de entrevista foi desenvolvido após a análise dos objetivos estratégicos apresentados na EGD. Neste sentido, a primeira seção do roteiro de entrevista baseou-se em dez questões sobre as barreiras à adoção da Governança Digital em órgãos da Administração Pública Brasileira. Essas questões foram divididas em três blocos de perguntas, sendo o primeiro bloco relacionado a questões abertas, abordando as barreiras em relação à adoção das iniciativas de acesso à informação; o segundo bloco relacionado a barreiras à adoção de iniciativas para a prestação de serviços digitais; e, o terceiro bloco, relacionado à participação social na administração pública. Após, foram levantadas algumas características do departamento e do entrevistado.

Dessa forma, no primeiro bloco de perguntas os entrevistados foram questionados quanto as dificuldades e os obstáculos que eram percebidos para o fomento da abertura dos dados e para a promoção do uso desses dados em formato aberto pela sociedade não somente para fins de controle social e transparência, mas também para o surgimento de iniciativas não governamentais de prestação de serviços por meio de aplicativos, de pesquisa científica e mercadológica. Após também foram questionados sobre as principais dificuldades e obstáculos percebidos em iniciativas para a ampliação do uso de TIC para o fornecimento de informações confiáveis, tempestivas e atualizadas dos resultados produzidos da aplicação dos recursos públicos, de forma mais clara e simples ao cidadão, dos produtos, serviços gerados ou realidade transformada. A última pergunta do primeiro bloco questionou sobre as principais barreiras para garantir a disponibilidade, a integridade, a confidencialidade e a autenticidade dos ativos de informação custodiados pelo Estado, bem como a proteção da informação pessoal e da propriedade intelectual.

No segundo bloco de perguntas, as barreiras à adoção de serviços públicos digitais na administração pública brasileira foram identificadas. Neste bloco, os entrevistados foram questionados quanto as suas percepções de barreiras para a realização de expansão e inovação da oferta de serviços públicos disponibilizados por meios digitais para atender as necessidades da sociedade.

O segundo questionamento abordou a percepção dos agentes públicos sobre as barreiras que dificultam a melhoria da governança e da gestão dos processos de trabalho que dão suporte aos serviços e às políticas públicas mediante a utilização das TICs. O terceiro questionamento abordou sobre as barreiras para simplificar o uso e o acesso aos serviços públicos digitais e o quarto e último questionamento do bloco serviços públicos digitais abordou as barreiras para que os órgãos públicos compartilhem dados, processos, sistemas de informação, serviços e infraestrutura de TIC como forma de reduzir custos e desperdícios, assim como evitar esforços desnecessários e perda de dados e informações.

No terceiro bloco de perguntas, os entrevistados foram questionados quanto as suas percepções de barreiras para que ocorra o incentivo da participação da sociedade em todo o ciclo de políticas públicas através da interação direta dos cidadãos com o governo para expressar suas demandas, acompanhar a implantação das políticas, bem como avaliar o impacto destas.

O segundo questionamento abordou a percepção dos agentes públicos sobre as barreiras que dificultam o incentivo da participação ativa da sociedade na criação e melhoria dos serviços

públicos, levando em consideração as diversidades e necessidades regionais. O terceiro questionamento abordou sobre as barreiras para que ocorra o aprimoramento contínuo da interação entre governo e sociedade por meio das mídias digitais, sociais ou outras tecnologias, considerando a acessibilidade para todas as pessoas independentemente das suas capacidades físico-motoras e perceptivas, culturais e sociais.

Outra etapa empreendida durante a fase de desenvolvimento dos protocolos foi a redação do termo de consentimento de entrevista (APÊNDICE B – Termo de consentimento), que é um documento que formaliza a aceitação do entrevistado em participar das entrevistas e fornecer informações que são utilizadas na elaboração da pesquisa. O formulário que registra o consentimento do entrevistado, explicando o objetivo e os procedimentos da pesquisa, foi assinado pelos selecionados, demonstrando que estavam cientes de sua participação no estudo. Essa é uma forma de garantir a ética e o respeito durante o contato com os entrevistados (FLICK, 2009a; GIBBS, 2009).

Finalmente, durante a fase do desenvolvimento dos protocolos, foi escolhido o *software* a ser utilizado para analisar os dados, através da comparação das características dos principais programas disponíveis (GIBBS, 2009). O *software* NVivo foi selecionado por apresentar características que facilitam a análise mais sistemática de dados oriundos de discussões feitas em entrevistas abertas que seguem um roteiro em tópicos e diversos outros tipos de dados, incluindo em formatos de áudio, figuras e vídeos.

3.2.2 Coleta de dados

A fase de coleta de dados desta pesquisa iniciou com a definição dos critérios de seleção dos participantes das etapas de coleta de dados em cada um dos estados. Esse procedimento é fundamental para manter o rigor científico na pesquisa qualitativa e estabelecer uma transparência com relação às decisões tomadas (FLICK, 2009b). Para Flick (2009a), a amostra na pesquisa qualitativa segue critérios diferentes da pesquisa quantitativa e tem como objetivo buscar exemplos de indivíduos que vivenciam o fenômeno estudado.

Esses critérios levaram à escolha de participantes que são gestores e/ou formuladores de iniciativas para o emprego de TICs em governos. Neste caso, foram convidados a participar das entrevistas os agentes públicos responsáveis por unidades de TIC dos estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Paraná, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Bahia e Distrito Federal. Estes estados da federação brasileira representam os oito estados melhores classificados no *ranking* do PIB brasileiro segundo o IBGE (2018). Entretanto, os convidados

nos estados de Minas Gerais e Bahia não demonstraram possibilidade em participar das entrevistas no período da coleta de dados. Nesse sentido, o critério de seleção dos entrevistados foi por conveniência e a partir de suas presenças em eventos nacionais da área de TIC em governos.

As entrevistas foram realizadas, preferencialmente, nos locais de trabalho dos participantes ou, na impossibilidade de local ou viagem, foram realizadas através de meios tecnológicos que permitiram a execução da entrevista remotamente. As entrevistas tiveram tempo médio de duração de 20 minutos. Além disso, dois eventos nacionais foram utilizados para a realização de entrevistas presenciais. O 1º Encontro Nacional de Gestores de TIC dos DETRANs, realizado na cidade de João Pessoa – PB em março de 2018, e o CIO Brasil Gov, realizado na cidade de Foz do Iguaçu – PR em maio de 2018 também oportunizaram entrevistas para a presente pesquisa.

Sendo assim, foram entrevistados 25 gestores de TIC que estavam dentro dos critérios previamente estabelecidos e dispostos a participar da pesquisa. Buscou-se manter um grau de homogeneidade das características dos gestores.

Foi efetuado um levantamento dos dados sócio demográficos dos 25 participantes da pesquisa. O instrumento de coleta de dados utilizado foi o Questionário Sócio Demográfico e encontra-se ao final do Apêndice A. Verificou-se que 3 dos 25 respondentes são do gênero feminino, a média de idade é 40,5 anos, tempo de trabalho na organização atual é em média de 7,8 anos e grau de instrução conforme demonstrado no Quadro 9.

Quadro 9 – Grau de Instrução dos Entrevistados

Grau de Instrução	Frequência
Técnico	2
Graduação	12
Especialização	8
Mestrado	3
Doutorado	0

Fonte: Elaborado pelo Autor (2018).

No Quadro 10, verificam-se a frequência e porcentagem de colaboradores nas organizações das quais os entrevistados fazem parte, bem como a frequência e porcentagem de profissionais da área de TIC.

Quadro 10 – Total de Colaboradores das Organizações e de Profissionais de TIC

Número de Colaboradores na Organização Pública		Profissionais da Área de TIC na Organização Pública	
Amplitude	n	Amplitude	n
Acima de 1000	6	Acima de 100	1
De 501 a 1000	5	De 51 a 100	3
De 101 a 500	7	De 21 a 50	7
Até 100	7	Até 20	14

Fonte: Elaborado pelo Autor (2018).

Conjuntamente com a condução das entrevistas, foi feita a seleção de documentos que complementam a análise das informações coletadas. Estes documentos também foram transformados em arquivos digitais e incluídos no *software* para análise posterior. Dessa forma, a primeira versão da EGD (BRASIL, 2016c), o documento de Monitoramento dos Indicadores (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO, 2018) e a segunda versão da EGD (BRASIL, 2018) foram coletados para serem analisados conjuntamente com as transcrições das entrevistas.

Finalmente, a última etapa empreendida nesta fase de coleta foi a organização dos dados. É importante identificar cada uma das entrevistas por meio dos metadados, que incluem data e local da entrevista, além de informações pessoais do participante, como nome, idade, nível de educação, tempo no cargo atual, estado onde trabalha, tempo de serviço público e órgão de lotação. Esses metadados permitiram a gestão das informações, além de facilitar a comparação entre os casos (GIBBS, 2009). O *software* utilizado para a análise permitiu o registro dessas informações e a organização cronológica dos dados coletados. Na sequência, apresenta-se os procedimentos metodológicos adotados na fase de análise das informações.

3.2.3 Análise dos dados

A fase de análise de dados foi dividida em três grandes etapas. A primeira etapa, codificação, compreendeu a leitura dos textos transcritos e a identificação de códigos, com base nos conceitos apresentados no referencial teórico e nos documentos analisados. Por meio desta leitura, também, o pesquisador pode identificar outros aspectos relevantes para a temática pesquisada, que não haviam sido citados nos estudos anteriores. Durante essa etapa, partes das transcrições foram selecionadas e incluídas dentro dos códigos criados. Esses códigos, no *software* NVivo, são denominados “nós”, e facilitam a organização dos trechos conforme código e entrevistado. Da mesma maneira, o programa permitiu gerar relatórios com os trechos selecionados, organizados por participantes e por códigos classificados. Essa ferramenta resume as informações e possibilita a execução da análise seguindo o rigor científico (GIBBS, 2009).

A segunda etapa empreendida nesta fase foi a categorização, onde é feito o agrupamento dos códigos identificados por similaridade. Para a presente pesquisa foi adotado o método de análise de conteúdo, por meio da análise categorial. Segundo Bardin (2011), a análise de conteúdo é um conjunto de instrumentos metodológicos aplicáveis a diversos discursos. O uso

de análise de conteúdo por categorias temáticas, como estratégia, permitiu a organização de conteúdo das respostas dos entrevistados à luz das categorias oriundas do referencial teórico.

A importância desta fase está na transformação dos rótulos de códigos em conceitos, através da abstração de suas propriedades, por meio da análise dos trechos das transcrições codificadas. Esse exame aprofundado das particularidades de cada código e categoria foi proporcionado pela comparação das barreiras e estratégias identificadas. Assim, foi possível identificar as barreiras que influenciam a adoção da Governança Digital. Essas relações entre os conceitos são os resultados da pesquisa e poderão fundamentar futuros estudos sobre essa temática.

Durante a etapa de categorização, foi importante manter um registro dos procedimentos executados pelo pesquisador, que serviu de base para a construção das relações e para a abstração dos conceitos. Do mesmo modo, foi preciso avaliar se as informações coletadas e analisadas demonstram uma repetição exaustiva dos códigos identificados, não apresentando subsídios para a criação de novos códigos.

Finalmente, a terceira e última etapa foi a avaliação do processo, fundamental para manter a qualidade e o rigor científico da pesquisa (FLICK, 2009b). Primeiramente, empreendeu-se a revisão das anotações feitas durante a evolução da construção das categorias. Esses registros foram feitos no próprio *software* utilizado para analisar os dados coletados, por meio de uma funcionalidade específica (GIBBS, 2009). Essa revisão permitiu identificar o encadeamento das ideias do pesquisador durante a análise, bem como, auxiliou na caracterização dos conceitos e no exame aprofundado das barreiras e das influências institucionais nas iniciativas. Na sequência, foi feita a avaliação da qualidade do processo de pesquisa, com o intuito de manter a transparência em todas as decisões tomadas (FLICK, 2009b). A avaliação das atividades empreendidas em cada uma das etapas anteriores foi primordial para identificar possíveis falhas no processo e erros que podem comprometer os resultados encontrados. Da mesma maneira, é preciso examinar se o rigor foi mantido na aplicação de todos os protocolos estabelecidos. Essa conduta fundamenta a credibilidade dos resultados encontrados e embasa a ética praticada durante a pesquisa. Após a execução desta etapa, iniciou-se a fase seguinte, conclusão do relatório final, que será descrita a seguir.

3.2.4 Relatório final

A redação do relatório final iniciou com a compreensão de políticas e estratégias para a adoção da Governança Digital na Administração Pública Brasileira. Após, efetivou-se com a identificação de barreiras que emergiram das entrevistas, bem como as suas influências nas iniciativas com este propósito. Somente desta maneira foi possível verificar quais barreiras já haviam sido identificadas pela teoria e quais emergiram da análise das informações. Além disso, foi necessário descrever os procedimentos executados em cada uma das fases da pesquisa e a evolução dos códigos categorizados (FLICK, 2009b). Finalmente, foi preciso discutir os conceitos identificados por meio da análise, apresentar as limitações deste pesquisa e sugerir questões para futuros estudos (FLICK, 2009a).

4 RESULTADOS

Neste capítulo são descritos os principais resultados obtidos após a coleta e a análise de dados.

4.1 POLÍTICA E ESTRATÉGIA DE GOVERNANÇA DIGITAL NO BRASIL

A identificação das iniciativas e estratégias utilizadas pelo governo federal para a adoção da Governança Digital na administração pública brasileira foram identificadas por meio de análise documental, mais especificamente a análise da PGD, instituída através da publicação do Decreto Federal Nº 8.638 de 15 de janeiro de 2016 e, também, da análise da primeira versão da EGD publicada no mesmo ano.

Neste sentido, observa-se que a PGD foi o instrumento normativo utilizado para instituir a política de Governança Digital no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, enquanto a EGD definiu os objetivos, as metas, os indicadores e as iniciativas da PGD almejando direcionar os programas, os projetos, os serviços, os sistemas e as atividades relacionadas à PGD para o mesmo conjunto de organizações públicas federais.

Nota-se assim que a obrigatoriedade de cumprimento legal das finalidades, dos princípios e das diretrizes da PGD restringem-se às organizações vinculadas administrativamente ao governo federal brasileiro, embora a temática acesso a informações, serviços públicos digitais e participação social, mesmo que de forma desestruturada, seja pauta de organizações públicas em todas as esferas administrativas do Brasil, pois as relações entre os governos e os cidadãos estão em transformação, gerando novas demandas para dados, informações e serviços rápidos e confiáveis (LUCIANO; WIEDENHÖFT; SANTOS, 2017).

Neste contexto, destaca-se que PGD possui três finalidades declaradas em seu documento oficial. A primeira é a finalidade de gerar benefícios para a sociedade mediante o uso da informação e dos recursos de tecnologia da informação e comunicação na prestação de serviços públicos.

A utilização das TICs na prestação de serviços públicos é considerada essencial para melhorar as relações entre governo e sociedade através de um Governo Digital. Esse Governo Digital é considerado por Janssen et al. (2017b) como uma ferramenta poderosa para melhorar a eficiência interna da administração pública, a qualidade na prestação de serviços e o engajamento dos cidadãos.

A segunda finalidade é de estimular a participação da sociedade na formulação, na implementação, no monitoramento e na avaliação das políticas públicas e dos serviços públicos disponibilizados em meio digital. Essa finalidade aproxima-se da definição de Zheng (2017) para a participação eletrônica (*E-participation*) na administração pública, pois prevê a utilização das TICs para o apoio de tomada de decisões democráticas, permitindo o diálogo entre governos e cidadãos utilizando uma série de ferramentas digitais.

Neste sentido, Jung et al. (2015) reforçam que as TICs podem mudar a relação entre governo e cidadãos, nas quais a *E-participation* pode ser definida a partir de uma variedade de perspectivas, incluindo engajamento cívico e participação do cidadão. Para os autores, esses termos podem às vezes ser intercambiáveis, como, por exemplo, quando o envolvimento do cidadão é iniciado e controlado pelo governo para melhorar ou obter apoio para decisões, programas ou serviços ou quando há tentativas do governo em envolver os cidadãos no processo de tomada de decisão ou na própria gestão administrativa.

A terceira finalidade é assegurar a obtenção de informações pela sociedade, desde que observadas as restrições legalmente previstas. Neste sentido, esta finalidade encontrou amparo na Lei Nº 12.527 de 18 de novembro de 2011, conhecida como LAI (Lei de Acesso à Informação), que regulou o acesso a informações previstos no inciso XXXIII do art. 5º e no inciso II do art. 37 da Constituição Federal Brasileira, bem como no parágrafo 2º do art. 216 da referida norma.

Dessa forma, destaca-se que as restrições legalmente previstas na LAI para o acesso das informações pela sociedade são somente para os casos de informações referentes a projetos de pesquisa e desenvolvimento científicos ou tecnológicos cujo o sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado. Entretanto, a norma também prevê que quando não for autorizado o acesso integral à informação por ser considerada parcialmente sigilosa pelo órgão público, o mesmo deverá assegurar o acesso à parte não sigilosa por meio de certidão, extrato ou cópia com ocultação da parte sob sigilo.

Por outro lado, a LAI prevê que é dever dos órgãos públicos integrantes da administração pública direta dos Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e Ministério Público, bem como das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas, das sociedades de economia mista e as demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e municípios promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, das informações de interesse coletivo ou geral produzidas ou custodiadas pelos mesmos.

Ainda, essa obrigatoriedade também se aplica às entidades privadas sem fins lucrativos que recebam, para realizações de ações de interesse público, recursos públicos diretamente do orçamento ou mediante subvenções sociais, contratos de gestão, termos de parcerias, convênios, acordos, ajustes ou qualquer instrumento congênere.

Percebe-se assim, que embora a finalidade de acesso à informação estar expressa na PGD, a qual tem aplicabilidade para os órgãos do governo federal, a finalidade de acesso à informação converge com a finalidade da LAI, na qual abrange todas as organizações públicas do Brasil. Dessa forma, verifica-se alinhamento de esforços entre LAI e PGD para a implementação de um governo aberto e transparente no contexto brasileiro.

Neste sentido, destaca-se que Brasil, México, Noruega, Filipinas, África do Sul, Reino Unido e Indonésia fazem parte da *Open Government Partnership* (OGP), uma plataforma internacional para a promoção de governos abertos (HUANG; PERMADI; ISMIRALDI, 2016). Para Huang et al. (2016), a OGP é importante para a Governança Digital porque estabelece uma estrutura política tangível para servir de base para os países participantes fomentarem a colaboração entre o Estado, a sociedade civil e os cidadãos.

A PGD define que Governança Digital é a utilização pelo setor público de recursos de tecnologia da informação e comunicação com o objetivo de melhorar a disponibilização de informação e a prestação de serviços públicos, incentivar a participação da sociedade no processo de tomada de decisão e aprimorar os níveis de responsabilidade, transparência e efetividade do governo.

Essa definição aproxima-se do conceito de Governança Digital proposto por Kalsi e Kiran (2015), na qual é definida pelo uso das TICs pelos governos para fornecer informações convenientes, serviços governamentais e proporcionar a participação cidadã. Na mesma linha, também se assemelha com a definição de Governança Digital proposta por Zamora et al. (2016), na qual é o uso das TICs pelo governo para promover melhorias na prestação de serviços públicos, transparência e prestação de contas da gestão pública com o objetivo de garantir a qualidade de vida dos seus cidadãos.

Além da definição de Governança Digital, a PGD declara que a política deverá seguir a nove princípios, conforme expresso em seu art. 3º (BRASIL, 2016b):

- Art. 3º A Política de Governança Digital observará os seguintes princípios:
- I – foco nas necessidades da sociedade;
 - II – abertura e transparência;
 - III- compartilhamento da capacidade de serviço;
 - IV – simplicidade;
 - V – priorização de serviços públicos disponibilizados em meio digital;
 - VI – segurança e privacidade;

- VII – participação e controle social;
- VIII – governo como plataforma; e
- IX – inovação.

Dentre os princípios enumerados, destaca-se o primeiro: foco dado nas necessidades da sociedade. Neste sentido, a política direciona-se para o apontado por Saxena (2005a) como algo necessário para transformar uma governança centrada na tecnologia para uma governança centrada nos resultados produzidos pela Governança Digital, ou seja, focada mais na sua eficácia do que na sua eficiência. Assim, o autor defende que uma visão centrada na sociedade (ou centrada no cidadão) pode assumir que as qualidades necessárias para os serviços governamentais são diferentes, porque eles são universais (por exemplo, pagamento de impostos) ou são fornecidos a grupos elegíveis específicos (por exemplo, os desempregados). Portanto, essa visão de governo com foco nas necessidades da sociedade faz com que o mesmo concentre as suas capacidades para atender as necessidades de diversos grupos, incluindo jovens e idosos, pessoas com deficiência, pessoas com poucos ou inadequados recursos, e também aqueles em áreas rurais ou remotas sem acesso disponível a modernas tecnologias (SAXENA, 2005a).

Por outro lado, a importância da abertura de dados e transparência é reforçada no segundo princípio da PGD. No âmbito da governança pública, os dados aumentam a eficácia na formulação de políticas públicas e tornam-se cada vez mais importantes para a tomada de decisões políticas, devendo, para realmente serem considerados abertos, ser livremente utilizado, reutilizado e redistribuído por qualquer pessoa (HUANG; PERMADI; ISMIRALDI, 2016).

Outros destaques dentre os princípios da PGD, também se salientam o quarto e o sétimo princípios, a simplicidade e a participação e controle social. Desse modo, o Brasil, como um país de proporções continentais, deve prever atingir a uma ampla gama de público-alvo e, dessa forma, estreitar e potencializar as relações de representação e *accountability* entre governo e sociedade, possibilitando as condições para a transparência e participação social (RODRIGUES, 2016b).

Em seu próximo tópico, a PGD traz cinco diretrizes para o planejamento e a execução de programas, projetos e processos relativos à Governança Digital para os órgãos sob sua competência, conforme apresentado em seu artigo quarto (BRASIL, 2016b):

- Art. 4º O planejamento e a execução de programas, projetos e processos relativos à governança digital pelos órgãos e 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. 4º 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.

Parágrafo único. As soluções de tecnologia da informação e comunicação desenvolvidas ou adquiridas pelos órgãos e pelas entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional observarão o disposto nos incisos I a V do caput deste artigo.

Em relação as suas diretrizes, o importante destaque deve ser dado a definição de que o autosserviço será a forma prioritária de prestação de serviços digitais. Essa diretriz alinha-se ao entendimento de Nawafleh, Obiedat e Harfoushi (2012b) de que a utilização das TICs pelos governos permite reduzir a dependência da população nas suas agências físicas para o consumo de serviços públicos. Desse modo, conseqüentemente, o governo oferece serviços às diversas comunidades de um país usando as ferramentas tecnológicas para reduzir os custos e os tempos de atendimento para atenuar o excesso de rotinas e burocracias.

Outro ponto de destaque encontramos na segunda diretriz, pois há o fomento da utilização de canais digitais para a promoção da participação social no ciclo de políticas públicas. Neste sentido, a literatura tem demonstrado os potenciais benefícios que um governo pode alavancar através do uso das TICs para melhorar seu relacionamento com os cidadãos para a fornecimento das informações de interesse público, bem como o encorajamento da coprodução de serviços através da recolha de comentários relevantes dos cidadãos participantes (AL-AUFI et al., 2017). Neste contexto, destacam-se as mídias sociais, pois com a sua disseminação de informações, desenvolvimento de relacionamentos e funcionalidades de conversação e conectividade, estas podem penetrar rapidamente nas organizações públicas (CHEN et al., 2016), oferecendo aos governos uma nova abordagem para criar transparência e responsabilidade, aumentar as oportunidades de participação e colaboração na tomada de decisões ou melhorar os seus serviços (GUILLAMÓN et al., 2016). Neste cenário, definidas como serviços que permitem aos usuários criar um perfil online e gerar conteúdo de forma colaborativa, as ferramentas de mídia social têm o potencial de conectar os cidadãos diretamente aos atores do governo e, ao mesmo tempo, com outros cidadãos em tempo real (MERGEL, 2016).

Ademais, também sob o prisma da segunda diretriz da PGD, observa-se que há uma variedade de novas ferramentas tecnológicas disponíveis para o desenvolvimento do governo digital, as quais possibilitam a sua evolução para um sistema de Governança Digital, onde os cidadãos poderão participar dos processos de tomada de decisão por meio de interações online (GREENBERG; NEWELL, 2012b; NAM, 2016).

Nesse cenário, o propósito da instituição da PGD no Brasil encontra o devido amparo, pois Nam (2016) destaca que a forma onipresente e prevalente da Web 2.0, que é a segunda geração de acesso e uso da Web, caracterizada como participativa, disseminada e integrada, tem o potencial de mudar tanto a forma como o governo fornece serviços quanto a sua relação com o público. Assim, o autor destaca um conjunto de tecnologias populares da Web 2.0, como redes sociais (Facebook), wikis, blogs, microblogs (Twitter), votação social (por exemplo, plataforma IdeaFactory e IdeaStorm) e plataformas de compartilhamento de multimídia (YouTube e Flickr) podem promover uma governança aberta e orientada para a sociedade.

Complementarmente a instituição da PGD, o artigo quinto da referida política previu que o Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão editaria uma estratégia de Governança Digital, bem como, previsto no artigo sétimo, seria o responsável pelo monitoramento, pela avaliação e pela revisão da estratégia com a participação das unidades que atuam como órgão central dos sistemas estruturantes do Poder Executivo federal. Essa estratégia, denominada EGD, teve o seu prazo coincidindo com o prazo de vigência do Plano Plurianual – PPA do governo federal, ou seja, de 2015 a 2019. Dessa forma, conforme previsto no artigo quinto, a EGD foi o documento que definiu os objetivos estratégicos, as metas, os indicadores e as iniciativas da PGD, bem como norteou programas, projetos, serviços, sistemas e atividades a ela relacionados.

Para a formulação da EGD, o artigo sexto da PGD previu que para tal ação deveriam ser considerados o alinhamento com as políticas públicas e os programas do governo federal com o objetivo de identificação de oportunidades que pudessem ser alavancadas pelo uso de tecnologias da informação e comunicação.

Além disso, o artigo sexto da PGD também previu que houvesse a ampla participação da sociedade e dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional nas atividades de formulação da EGD. Neste ponto, verifica-se fundamentos da Governança Colaborativa, pois ao contrário das formas clássicas de governança, a Governança Colaborativa não se limita a instituições fechadas.

Neste cenário, a Governança Colaborativa é definida como um arranjo governamental no qual uma ou mais agências públicas envolvem diretamente partes interessadas não estatais em um processo de tomada de decisões coletivo que seja formal, consensual e deliberativo, com o objetivo de criar ou implementar políticas públicas ou gerenciar programas públicos (ANSELL; GASH, 2008).

Nessa abordagem de governança, há referência a padrões de tomada de decisão que ocorrem em um conjunto maior de instituições e, conseqüentemente, com uma gama mais ampla de atores e processos (NEWMAN et al., 2004). Assim, uma das ambições daqueles que endossam esse novo conceito é ampliar a noção de participação cívica para além dos procedimentos estabelecidos e em constante declínio da democracia representativa (Magnette, 2003). Percebe-se nesse aspecto que a Governança Digital se alinha a definição da Governança Colaborativa pela sua ampliação de participação social.

4.1.1 Processo de Elaboração da EGD

Colocando em prática um dos princípios definidos pela política, o relacionado à participação, o documento foi discutido com a sociedade através de seminários envolvendo pessoas de vários níveis hierárquicos do governo federal, pesquisadores e acadêmicos, funcionários públicos de outros níveis (sistema judicial e legislativo ou mesmo de estados ou municípios), e também representantes de empresas ou associações profissionais, conforme demonstra o cronograma dos marcos da elaboração da EGD apresentados no Quadro 11.

Quadro 11 – Principais marcos da elaboração da EGD

DATA	ATIVIDADE
28/05/2015	Reunião Preparatória na Casa Civil/Presidência
03/06/2015	Reunião Preparatória no Ministério do Planejamento
16/06/2015	Seminário Estratégia de Governança Digital
17 a 19/06/2015	Oficinas Técnicas na ENAP
19/06/ a 17/07/2015	Consulta Pública no site Participa.br

Fonte: Adaptado da EGD (2016).

Neste contexto, o processo de elaboração da EGD contou com três reuniões preparatórias com representantes da alta administração do governo federal brasileiro, nas quais foram esboçados os princípios para a Governança Digital e os seus objetivos estratégicos. Um seminário sobre a estratégia de Governança Digital com a participação de 257 (duzentos e cinquenta e sete) pessoas dentre gestores públicos, acadêmicos, servidores públicos e

representantes de entidades empresariais foi realizado para o debate sobre os desafios, as oportunidades e as soluções possíveis para a elaboração da Governança Digital na administração pública federal brasileira. Além disso, foram realizadas três oficinas técnicas, uma para cada eixo estratégico proposto: acesso à informação, prestação de serviços e participação social. Nessas oficinas foi possível coletar 1.051 (mil e cinquenta e uma) sugestões para a elaboração do documento final da EGD. Após a análise das sugestões foi elaborada a minuta da estratégia, a qual foi submetida para consulta pública através do site Participa.br. Essa consulta resultou em 143 (cento e quarenta e três) contribuições que foram analisadas e, quando pertinente, incorporadas à redação da primeira versão da EGD.

Além disso, para a elaboração da EGD, foram considerados documentos de referência no cenário internacional, como a publicação da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD, 2014), que recomenda que os governos desenvolvam e implementem estratégias de Governança Digital focadas em:

- a) garantir maior transparência, abertura e inclusão dos processos e operações do governo;
- b) incentivar o engajamento e a participação de atores públicos, privados e da sociedade civil na elaboração de políticas e no desenho e execução de serviços públicos;
- c) criar uma cultura orientada por dados no setor público; e
- d) refletir uma abordagem de gerenciamento de riscos para abordar questões de segurança digital e privacidade e incluir a adoção de medidas de segurança eficazes e apropriadas, de modo a aumentar a confiança nos serviços do governo.

Neste caso, a análise da EGD demonstrou que a mesma está aderente as recomendações da referida organização internacional, pois segundo a OEDC (2014), para desenvolver suas estratégias de governo digital, os governos devem:

- a) garantir a liderança e o compromisso político com a estratégia, por meio de uma combinação de esforços destinados a promover a coordenação e a colaboração interministeriais, estabelecer prioridades e facilitar o engajamento e a coordenação de agências relevantes em todos os níveis de governo na busca da agenda do governo digital;
- b) assegurar a utilização coerente de tecnologias digitais entre áreas políticas e níveis de governo;

- c) estabelecer estruturas organizacionais e de governança eficazes para coordenar a implementação da estratégia digital dentro e entre os níveis de governo; e
- d) fortalecer a cooperação internacional com outros governos para melhor servir os cidadãos e as empresas através das fronteiras, e maximizar os benefícios que podem emergir da partilha precoce de conhecimentos e da coordenação de estratégias digitais a nível internacional.

Para contribuir com o alcance dos objetivos estabelecidos na EGD, o artigo oitava da PGD previu que os órgãos e as entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional deveriam elaborar um plano diretor de tecnologia da informação e comunicação ou instrumento equivalente de planejamento de tecnologia da informação e comunicação, assim como um instrumento de planejamento de segurança da informação e comunicação e de segurança cibernética.

Como mecanismos de governança, o artigo nono deliberou pela obrigatoriedade, dos órgãos sob abrangência da PGD, da constituição e manutenção de um Comitê de Governança Digital ou estrutura equivalente, sendo ocupados por cargos de provimento em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superior, de nível 5 ou equivalente, ou de cargos de hierarquia superior, ou seja, membros da alta-direção.

Neste sentido, a importância da adoção de mecanismos para a efetivação da Governança Digital pode ser comparada com a sua necessidade para a adoção da Governança de TIC. Nesse contexto, Peterson (2004) foi um dos primeiros autores a definir um conjunto de mecanismos para a Governança de TIC. Conforme o autor, os mecanismos atuam de forma a atender os objetivos da organização acerca da TIC, respeitando os princípios de Governança Corporativa. Em virtude disso, estes mecanismos devem estar associados a um ou mais objetivos da Governança de TIC (VAN GREMBERGEN; DE HAES; GULDENTOPS, 2004).

Weill e Ross (2004) descrevem a Governança de TIC como formada por mecanismos dispostos em três pilares principais: a estrutura, os processos e os relacionamentos. Os arranjos estruturais são formados pelas unidades de negócio e as funções e responsabilidades para a correta tomada de decisão sobre a TIC. Os arranjos e práticas de processos são direcionados para a implementação de um gerenciamento e definição de procedimentos de acordo com as estratégias e políticas definidas para a TIC. O relacionamento garante que os arranjos definidos e os processos da Governança de TIC sejam executados para garantir a efetividade do uso dos ativos de TIC, permitindo aproveitar as oportunidades e gerando maior valor ao negócio (BOWEN; CHEUNG; ROHDE, 2007; WEILL; ROSS, 2004).

Também como mecanismo de governança, a política previu que o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão estabelecerá redes de conhecimento sobre assuntos relativos à Governança Digital e a temas correlatos, tendo as suas finalidades previstas no artigo doze da PGD (BRASIL, 2016b):

Art. 12. O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão estabelecerá redes de conhecimento sobre assuntos relativos à Governança Digital e a temas correlatos, as quais terão como finalidades:

I – gerar, compartilhar e disseminar conhecimento e experiências;

II – formular propostas de padrões, políticas, guias e manuais;

III – discutir sobre os desafios enfrentados e as possibilidades de ação; e

IV – prospectar novas tecnologias para facilitar a prestação de serviços públicos disponibilizados em meio digital, o fornecimento de informações e a participação social por meios digitais.

§ 1º As redes de conhecimento serão abertas à participação de qualquer cidadão interessado.

§ 2º A mediação, a criação dos espaços de diálogo e a manutenção de um repositório de informações das redes de conhecimento ficarão a cargo do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Em análise a EGD e de acordo com o documento, verificou-se que a principal razão para a sua criação foi a necessidade de atualizar e reposicionar as iniciativas do e-gov brasileiro, iniciada no início dos anos 2000, como forma de estar mais alinhado aos avanços tecnológicos e à sociedade. Assim, o conceito de governo eletrônico, que se refere à informatização dos serviços prestados pelo governo à sociedade, se expande para o conceito de Governança Digital, em que os cidadãos não são mais passivos e passam a participar mais ativamente da criação de políticas públicas. Ainda, segundo a EGD (BRASIL, 2016c), o setor de TIC, no contexto governamental, sempre produziu estratégias voltadas para a sua área de atuação, havendo a necessidade de mudar este enfoque para um novo no qual as tecnologias promovem serviços públicos digitais, viabilizam acesso à informação e ampliam a participação social na construção de políticas públicas.

Dessa forma, a Governança Digital possibilita um movimento de simplificação e agilização na prestação dos serviços públicos e de melhoria do ambiente de negócios e da eficiência da gestão pública transformando-se em um Governo Digital. Esse governo, apoiado no uso das TICs como parte integrante das estratégias de modernização governamental, fundamenta-se por um ecossistema digital composto de atores de governo, empresas privadas, organizações da sociedade civil e indivíduos que apoiam a produção e o acesso a dados, serviços e conteúdos mediante interações com o governo (BRASIL, 2016c; OCDE, 2014).

Para atingir esse fim, a EGD (BRASIL, 2016c), na busca pela convergência das estratégias municipais, estaduais e federais, define três eixos estratégicos (Acesso à informação, Prestação de Serviços e Participação Social) os quais devem respeitar o conjunto de nove

princípios definidos na PGD que orientam as atividades de Governança Digital na administração pública, focando nas necessidades da sociedade, abertura de dados e transparência, compartilhamento de capacidade de serviços, simplicidade, priorização de serviços públicos digitais, segurança da informação e privacidade, controle social e participação, governo como plataforma aberta e serviços públicos com base em soluções inovadoras.

Assim, observa-se que o foco central da política é aumentar os benefícios para a sociedade e o valor público pela operacionalização das estratégias mencionadas ao mesmo tempo em que os princípios são respeitados. Dessa forma, os nove princípios apresentados na PGD são detalhados na EGD de maneira a elucidar a sua real pretensão.

Para o primeiro princípio, foco nas necessidades da sociedade, a EGD expressa que as necessidades da sociedade, sejam elas para pessoas físicas ou para pessoas jurídicas, devem ser os principais insumos para o desenho e para a entrega dos serviços públicos digitais.

No segundo princípio, abertura e transparência, a EGD manifesta-se no sentido de que se excetuando o que estiver disposto em legislações específicas, os dados e as informações são ativos públicos que devem estar disponíveis para a sociedade, de maneira a dar transparência e publicidade à aplicação dos recursos públicos empregados em programas e serviços.

No terceiro princípio, compartilhamento da capacidade de serviço, a EGD orienta que as organizações públicas sob a governança da administração pública federal devem compartilhar infraestrutura, sistemas, serviços e dados para evitar a duplicação de esforços com o intuito de eliminar desperdícios e custos desnecessários, bem como diminuir a fragmentação da informação em silos administrativos.

Para o quarto princípio, simplicidade, a EGD busca a diminuição da complexidade, da fragmentação e da duplicação das informações e dos serviços públicos digitais. Para alcançar esse fim, orienta a otimização dos processos de negócio que suportam esses serviços, bem como a busca pela eficiência na prestação desses à sociedade. Dessa forma, o quinto princípio prevê sempre que possível, que os serviços públicos deverão ser oferecidos em meios digitais, além de disponibilizados para o maior número possível de dispositivos e plataformas. A segurança e privacidade referidos no sexto princípio da PGD, é esclarecido na EGD também relacionado a serviços públicos digitais. Assim, para a EGD (BRASIL, 2016c) os serviços públicos digitais devem propiciar disponibilidade, integridade, confidencialidade e autenticidade dos dados e informações, além de proteger o sigilo e a privacidade pessoais dos cidadãos na forma da legislação, demonstrando os cuidados em segurança da informação que devem ser observados

pelas organizações públicas.

Por outro lado, o sétimo princípio está relacionado com o eixo Participação Social. Neste sentido, a EGD esclarece que participação e controle social se refere a adequação na qual as organizações públicas federais precisam realizar para possibilitar a colaboração dos cidadãos em todas as fases do ciclo das políticas públicas, assim como na criação e melhoria dos serviços públicos. Dessa forma, os órgãos e entidades públicas devem ser transparentes e dar publicidade à aplicação dos recursos públicos nos programas e serviços do Governo Federal, fornecendo informações de forma tempestiva, confiável e acurada para que o cidadão possa supervisionar a atuação do governo.

O oitavo princípio, governo como plataforma, é esclarecido na EGD como sendo a necessidade de que o governo se constitua em uma plataforma aberta, sobre a qual os diversos atores sociais possam construir suas aplicações tecnológicas para a prestação de serviços e o desenvolvimento social e econômico do país, permitindo a expansão e a inovação. Dessa forma, a inovação apresentada no nono princípio da PGD é definida como sendo a busca por soluções inovadoras para a construção de serviços públicos melhores.

Após a elucidação dos nove princípios instituídos pela PGD, foi identificado na EGD dez objetivos estratégicos agrupados em três eixos, conforme apresentado no Quadro 12.

Quadro 12 – Códigos dos Objetivos Estratégicos da EGD

EIXO	OBJETIVO ESTRATÉGICO
Acesso à Informação	OE.01 - Fomentar a disponibilização e o uso de dados abertos. OE.02 - Ampliar o uso de TIC para promover a transparência e dar publicidade à aplicação dos recursos públicos. OE.03 - Garantir a segurança da informação e comunicação do Estado e o sigilo das informações do cidadão.
Prestação de Serviços	OE.04 – Expandir e inovar a prestação de serviços digitais. OE.05 – Melhorar a governança e a gestão por meio do uso da tecnologia. OE.06 – Facilitar e universalizar o uso e o acesso aos serviços digitais. OE.07 – Compartilhar e integrar dados, processos, sistemas, serviços e infraestrutura.
Participação Social	OE.08 – Fomentar a colaboração no ciclo de políticas públicas. OE.09 – Ampliar e incentivar a participação social na criação e melhoria dos serviços públicos. OE.10 – Aprimorar a interação direta entre governo e sociedade.

Fonte: Brasil (2016b).

Após a descrição dos dez objetivos estratégicos distribuídos em três eixos, na EGD foi possível identificar os indicadores definidos para o acompanhamento e a avaliação da evolução da adoção da Governança Digital no governo federal, conforme será apresentado na próxima seção.

4.1.2 Indicadores da EGD

Analisando à EGD, verifica-se que cada objetivo estratégico está relacionado a um indicador com suas respectivas metas. Dessa forma, o primeiro objetivo estratégico descreve que as organizações públicas devem fomentar a abertura dos dados, respeitando o sigilo dos dados pessoais do cidadão, assim como devem promover o uso dos dados em formato aberto pela sociedade não somente para fins de controle social, como também para o surgimento de iniciativas não governamentais de prestação de serviços por meio de aplicativos, de pesquisa científica e mercadológica ou outros meios disponíveis para atingir o propósito do objetivo.

Como indicador para o objetivo OE.01, a EGD definiu o índice de disponibilização e uso de dados abertos para o cidadão, tendo como fórmula de cálculo a classificação do órgão em um dos quatro níveis elaborados, conforme apresentado no Quadro 13.

Quadro 13 – Níveis de classificação do objetivo OE.01

NÍVEL	DESCRIÇÃO DA CLASSIFICAÇÃO
Nível 00	O órgão não tem Plano de Dados Abertos e tem poucos dados publicados ou nenhum, e ainda, caso publique dados, não há ou não participa do processo de catalogação no portal brasileiro de dados abertos.
Nível 01	O órgão iniciou o processo de elaboração de Plano de Dados Abertos e tem alguns dados publicados e catalogados no portal brasileiro de dados abertos, tendo participado ativamente do processo de catalogação. Fornece os metadados obrigatórios, incluindo e-mail de contato para que os utilizadores dos dados possam tirar dúvidas sobre os mesmos.
Nível 02	O órgão tem Plano de Dados Abertos vigente e libera dados de acordo com o processo organizacional definido. O conhecimento e a compreensão sobre dados abertos permeiam todos os níveis da organização. A publicação dos dados das áreas temáticas mais solicitadas pelo SIC e por outros canais de comunicação com a sociedade civil é compromisso no PDA com escopo e datas definidas. Promove o engajamento da sociedade civil com os dados publicados por meio de concursos, eventos e/ou hackathons.
Nível 03	O órgão tem Plano de Dados Abertos vigente e está em dia com os compromissos e metas estabelecidos no mesmo. Todos os dados já publicados são mantidos atualizados de acordo com a periodicidade estipulada no PDA. O órgão promove ações de capacitação para seus servidores nas competências necessárias aos projetos de dados abertos. Os eventuais problemas detectados nos dados disponibilizados e comunicados pelos cidadãos são prontamente corrigidos. O órgão define estratégias para manter um investimento contínuo nos dados (abertura, utilização e uso).

Fonte: Adaptado de Brasil (2016b).

A EGD definiu como meta para o ano de 2016 atingir 06 órgãos classificados no nível 1. Para o ano de 2017, 13 órgãos classificados no nível 1 e 03 classificados no nível 2. No ano de 2018, a meta foi estipulada em 20 órgãos no nível 1, 06 no nível 2 e 02 no nível 3. Para o último ano de vigência da EGD, a meta foi estipulada em 28 órgãos no nível 1, 10 no nível 2 e 04 no nível 3.

O objetivo estratégico OE.02 foi definido pela EGD como a ampliação do uso das TICs para o fornecimento de informações confiáveis, tempestivas e atualizadas dos resultados

produzido, sejam eles parciais ou totais, da aplicação dos recursos públicos de maneira clara e simples para o cidadão, dos produtos, serviços gerados ou realidade transformada pela gestão pública. Como indicador, foi definido a proporção de pedidos de acesso à informação via a Sistema Eletrônico do Serviço de Informações ao Cidadão (e-SIC) concedidos. Para a sua fórmula de cálculo, definiu-se a quantidade de pedidos de acesso à informação concedidos dividido pela quantidade de pedidos de acesso à informação recebidos via e-SIC multiplicado por 100. A meta estipulada para o ano de 2016 foi fixada em 70%, para o ano de 2017, 72%; para o ano de 2018, 75% e para 2019 fixada em 80%. A periodicidade de apuração do indicador é de 12 meses, sendo a STI responsável pela sua apuração.

O objetivo estratégico OE.03 da EGD foi descrito como a garantia da disponibilidade, integridade, confidencialidade e autenticidade dos ativos de informação salvaguardados pela administração pública e também a proteção da informação pessoal e da propriedade intelectual. O indicador utilizado para a mensuração do terceiro objetivo estratégico foi o grau de conformidade com a Metodologia de Gestão de SIC descrita no item 3 da Norma Complementar 02/IN01/DSIC/GSIPR de 13 de outubro de 2008. A sua fórmula de cálculo é a quantidade de órgãos com itens implementados dividido pelo total de órgãos multiplicado por 100. A meta estipulada para o ano de 2016 foi de 40% dos órgãos com os itens 3.1.1 a 3.1.3 implementados; para o ano de 2017 foi de 60% dos órgãos com os itens 3.1.1 a 3.1.3 implementados e 20% com os itens 3.1.4 a 3.1.7 implementados; para o ano de 2018 foi de 80% dos órgãos com os itens 3.1.1 a 3.1.3 implementados, 60% dos órgãos com os itens 3.1.4 a 3.1.7 implementados e 15% com os itens 3.1.8 a 3.2.2 implementados. Para o último ano de vigência da EGD, a meta foi estipulada em 100% dos órgãos com os itens 3.1.1 a 3.1.3 implementados, 60% dos órgãos com os itens 3.1.4 a 3.1.7 implementados, 25% dos órgãos com os itens 3.1.8 a 3.2.2 implementados e 10% dos órgãos com os itens 3.2.3 e 3.2.7 implementados.

No objetivo estratégico OE.04, o primeiro do eixo Prestação de Serviços, a EGD descreve-o como sendo a expansão e a inovação de serviços públicos disponibilizados através de meios digitais utilizando processos e tecnologias inovadoras almejando atender as necessidades da sociedade. Dessa forma, o indicador utilizado para a sua mensuração foi a proporção de serviços públicos digitais em relação ao número de serviços cadastrados no Portal de Serviços do governo federal. A sua fórmula de cálculo é a quantidade de serviços públicos digitais dividido pela quantidade de serviços públicos do órgão cadastrado no site <www.servico.gov.br>. A meta estipulada para o indicador OE.04 no ano de 2016 foi de 10% aumentando para 20%, 40% e 60% respectivamente para os anos 2017, 2018 e 2019, com

periodicidade de apuração em 12 meses.

O objetivo estratégico OE.05 foi descrito na EGD como sendo a melhoria da governança e da gestão dos processos de trabalho que dão suporte aos serviços e às políticas públicas mediante a utilização de recursos tecnológicos para a contribuição da modernização da gestão na administração pública federal. Para a sua mensuração, a EGD definiu dois indicadores. O primeiro indicador utilizado para a sua mensuração foi a proporção de órgãos que possuem processo administrativo digital. A meta estipulada foi de 50%, 75% e 100% respectivamente para os anos 2016, 2017 e 2018. O segundo indicador foi a proporção de processos de trabalho mapeados e aprimorados por meio da Tecnologia da Informação. A fórmula de cálculo utilizada foi a quantidade de processos de trabalho mapeados e aprimorados por meio de Tecnologia da Informação dividido pela quantidade de processos de trabalho do órgão mapeados multiplicado por 100, tendo como meta 20%, 30%, 40% e 50% respectivamente para os anos de 2016, 2017, 2018 e 2019.

O objetivo estratégico OE.06 foi descrito na EGD como sendo a simplificação do uso e do acesso aos serviços públicos digitais, independente do dispositivo, plataforma ou conhecimento da estrutura organizacional do Estado. Para a sua mensuração, foram definidos dois indicadores: proporção de indivíduos que utilizaram serviços de e-gov nos últimos 12 meses e índice de maturidade em acessibilidade digital. Para o primeiro indicador do objetivo OE.06, a EGD definiu como meta para os anos 2016, 2017, 2018 e 2019 respectivamente 55%, 60%, 65% e 70%. A sua fórmula de cálculo é a mesma utilizada para o segundo indicador do objetivo OE.05, ou seja, quantidade de processo de trabalho mapeados. Dessa forma, identificou-se na análise do indicador um possível erro na publicação da versão do documento da estratégia. No entanto, para a mensuração do segundo indicador do objetivo OE.06, foi definido o índice de maturidade em acessibilidade digital com interpretação do indicador de quanto maior melhor e unidade de medida em níveis de maturidade conforme apresentado no Quadro 14.

Quadro 14 – Níveis de classificação do segundo indicador OE.06/2

NÍVEL	DESCRIÇÃO DA CLASSIFICAÇÃO
Nível 00	A acessibilidade não é considerada no desenvolvimento.
Nível 01	Testes de acessibilidade fazem parte dos requisitos para comprovação da execução das entregas e sua homologação.
Nível 02	Produtos de desenvolvimento são homologados com verificação da acessibilidade das entregas através de validação automática
Nível 03	Produtos de desenvolvimento são homologados com verificação da acessibilidade das entregas através de validação humana.

Fonte: Adaptado de Brasil (2016b).

As metas para o segundo indicador do objetivo OE.06 são: 30% dos órgãos no nível 1, 70% dos órgãos no nível 1, 50% dos órgãos no nível 2 e 20% dos órgãos no nível 3 respectivamente para 2016, 2017, 2018 e 2019.

O quarto e último objetivo estratégico para o Eixo Serviços Públicos, o objetivo OE.07, foi descrito na EGD como os dados, os processos, os sistemas de informação, os serviços e a infraestrutura tecnológica dos órgãos da administração pública federal sendo compartilhados entre os mesmos com o intuito de reduzir custos e desperdícios e evitar esforços desnecessários, bem como evitar a perda de dados e informações. Neste sentido, dois indicadores foram definidos pela EGD: proporção de órgãos que compartilham sistemas ou infraestruturas com outros órgãos e proporção de demandas por interoperabilidade atendidas. Para o primeiro indicador do objetivo OE.07, a fórmula de cálculo foi definida como a quantidade de órgãos que compartilham sistemas ou infraestruturas com outros órgãos dividido pela quantidade de órgãos multiplicado por 100, tendo a sua interpretação quanto maior melhor e unidade de medida percentual. Como meta, o indicador tem 15%, 25%, 35% e 45% respectivamente para 2016, 2017, 2018 e 2019. Já para o segundo indicador, a fórmula de cálculo foi definida como a quantidade de demandas por interoperabilidade atendidas dividido pelo total de demandas por interoperabilidade recebidas multiplicado por 100. A sua meta é de 30%, 50%, 70% e 90% respectivamente para 2016, 2017, 2018 e 2019.

A análise dos indicadores propostos pela EGD para o Eixo Participação Social permitiu identificar que os três indicadores definidos, um para cada objetivo estratégico, foram baseados no EGDI/Nações Unidas utilizados para a e-Participation Framework (e-information, e-consultation e e-decision making). Neste contexto, o objetivo estratégico OE.08 descrito como o incentivo da participação da sociedade em todo o ciclo de políticas públicas através da interação direta dos cidadãos com o governo para expressar suas demandas, acompanhar a implantação das políticas, e também avaliar os seus impactos. Como indicador para a sua mensuração, a EGD definiu a proporção de normativas e políticas que geram impacto para a sociedade que são disponibilizadas para debate, bem como o monitoramento da execução da política pública em ambiente virtual de participação social.

A fórmula de cálculo é a quantidade de normativas e políticas do órgão que geram impacto para a sociedade disponibilizados para debate em ambiente virtual de participação social dividido pela quantidade de normativas do órgão que geram impacto para a sociedade publicados pelo órgão multiplicado por 100, em dois níveis distintos e incrementais conforme apresentado no Quadro 15.

Quadro 15 – Níveis de classificação do indicador OE.08

NÍVEL	DESCRIÇÃO DA CLASSIFICAÇÃO
Nível 01	Normativas de impacto e políticas públicas disponibilizados pelo órgão em ambiente virtual de participação
Nível 02	Normativas de impacto e políticas públicas disponibilizados em ambiente virtual de participação, com metodologia de monitoramento aplicada em todos os processos participativos do órgão

Fonte: Adaptado de Brasil (2016b).

A meta estipulada para o indicador OE.08 conforme a EGD (BRASIL, 2016c):

- a) 2016 - 50% dos órgãos no nível 1 e 25% dos órgãos no nível 2;
- b) 2017 - 70% dos órgãos no nível 1 e 40% dos órgãos no nível 2;
- c) 2018 - 85% dos órgãos no nível 1 e 50% dos órgãos no nível 2; e
- d) 2019 - 100% dos órgãos no nível 1 e 75% dos órgãos no nível 2.

No objetivo estratégico OE.09, descrito na EGD como o incentivo da participação ativa da sociedade na criação e melhoria dos serviços públicos, considerando as diversidades e necessidades regionais para possibilitar a interação direta dos cidadãos com o governo para expressar suas necessidades, bem como avaliá-los e sugerir melhorias.

Dessa forma, como indicador para a mensuração do objetivo OE.09 foi definida a proporção de órgãos que utilizaram ambiente virtual de participação social para discutir criação e melhoria dos serviços públicos, tendo como forma de cálculo a quantidade de órgãos que utilizaram ambiente virtual de participação social para discutir criação e melhoria dos serviços públicos dividido pela quantidade de órgãos multiplicado por 100. As metas para o objetivo OE.09 são 30%, 45%, 60% e 75% respectivamente para 2016, 2017, 2018 e 2019.

Na análise do último objetivo estratégico da EGD, o objetivo OE.10, definido como o aprimoramento contínuo da interação entre governo e sociedade por meio das mídias digitais, sociais e outras tecnologias, considerando, em todos os instrumentos utilizados, a acessibilidade para todas as pessoas, independentemente das suas capacidades físico-motoras e perceptivas, culturais e sociais foi identificado o indicador do índice de disponibilização de canais de interação direta com a sociedade mensurados de acordo com a sua classificação em quatro níveis conforme demonstrado no Quadro 16.

Quadro 16 – Níveis de classificação do indicador OE.10

NÍVEL	DESCRIÇÃO DA CLASSIFICAÇÃO
Nível 00	Órgão não fornece canal digital de interação direta com a sociedade
Nível 01	Órgão fornece e-mail ou formulário eletrônico de contato como canais efetivos para interação com a sociedade
Nível 02	Órgão disponibiliza canais que permitem a interação pública efetiva com o órgão, como mídias sociais e plataformas interativas de participação.
Nível 03	Órgão interage com os cidadãos em canais digitais públicos e efetivos, de forma ágil e responsiva, atento à necessidade do cidadão e ao contexto do meio utilizado.

Fonte: Adaptado de Brasil (2016b).

Neste contexto, verificou-se na EGD a meta definida para o indicador do objetivo estratégico OE.10, a qual é 100% dos órgãos no nível 1, 60% dos órgãos no nível 2 e 10% dos órgãos no nível 3 para o ano de 2016; 80% dos órgãos no nível 2 e 15% dos órgãos no nível 3 para o ano de 2017; 100% dos órgãos no nível 2 e 25% dos órgãos no nível 3 para o ano de 2018 e 35% dos órgãos no nível 3 para o ano de 2019.

Diante do exposto, identifica-se que o início da adoção da Governança Digital no governo federal brasileiro foi construído a partir de um conjunto de ações colaborativas e, conseqüentemente, dialogadas e debatidas com uma ampla gama de representações da sociedade.

No entanto, a sociedade brasileira, ao interagir com a administração pública em busca de percepção de valor público, relaciona-se com diferentes esferas administrativas e com inúmeros órgãos sem conseguir diferenciá-los se os mesmos possuem vinculação federal, estadual ou municipal.

A partir dessa análise, torna-se oportuno compreender como este movimento em direção à Governança Digital será recebido e interpretado pelos agentes públicos que labutam em organizações públicas estaduais. Neste contexto, a análise das barreiras que dificultam as iniciativas de acesso a informações, serviços públicos e participação social apresenta-se como importante para a compreensão dos desafios inerentes à adoção da Governança Digital na administração pública brasileira.

4.2 IDENTIFICAÇÃO DE BARREIRAS PARA O ACESSO À INFORMAÇÃO

O primeiro eixo estratégico da EGD, Acesso à Informação, busca fomentar a abertura dos dados dos órgãos e entidades públicas, respeitando o sigilo dos dados pessoais do cidadão, e promover o uso dos dados em formato aberto pela sociedade não somente para fins de controle social e transparência, mas também para o surgimento de iniciativas não governamentais de

prestação de serviços por meio de aplicativos, de pesquisa científica e mercadológica, dentre outros. Dessa forma, pode-se constatar que se pretende alcançar o acesso às informações de governo através de 3 objetivos estratégicos: (i) fomentar a disponibilização e o uso de dados abertos; (ii) ampliar o uso de TIC para promover a transparência e dar publicidade à aplicação dos recursos públicos e; (iii) garantir a segurança da informação e comunicação do Estado e o sigilo das informações do cidadão (BRASIL, 2016c).

Com enfoque na identificação de dificuldades frente aos objetivos que levam ao acesso a informações e transparência pública, a análise de dados permitiu verificar um conjunto de 147 evidências de barreiras, as quais foram distribuídas entre as dimensões de barreiras proposto por Meijer (2015) denominadas por barreiras estruturais e barreiras culturais. Neste contexto, identificou-se sete categorias de barreiras estruturais e quatro categorias de barreiras culturais, conforme apresentado no Quadro 17.

Quadro 17 – Barreiras para o Acesso à Informações na Administração Pública Brasileira

Dimensão e Número de Evidências	Categoria e Número de Evidências
Estrutural [90]	Desorganização dos Dados [24] Falta de Capacidade Técnica [22] Falta de Apoio dos Gestores [14] Tecnologia Inadequada ao Propósito [10] Legislação Inadequada [9] Falta de Investimentos [7] Falta de Pessoal [4]
Cultural [57]	Falta de Cultura em Transparência [25] Sentimento de Poder com a Informação [18] Desconfiança na Utilização dos Dados [12] Falta de Responsabilidade pela Informação [2]

Fonte: Elaborado pelo Autor (2018).

Na análise das barreiras para que a administração pública brasileira fomente a disponibilização e o uso de dados abertos, amplie o uso de TICs para dar transparência e publicidade à aplicação dos recursos e garanta a segurança da informação e comunicação e o sigilo dos dados sob custódia da administração pública, constatou-se uma incidência maior para as barreiras classificadas como estruturais. Assim, observa-se um total de noventa evidências para as sete categorias de barreiras estruturais, enquanto as barreiras culturais atingiram um total de 57 evidências para as quatro categorias de barreiras propostas neste estudo.

4.2.1 Barreiras Estruturais

Em relação à dimensão estrutural, o Quadro 18 mostra as evidências para cada categoria de barreiras, acompanhada da quantidade de códigos de categorias (entre colchetes) e dos respondentes que as mencionaram (entre parênteses). O número de evidências pode ser maior entre os entrevistados porque mais de uma evidência pode ser originada de cada resposta de um respondente.

Quadro 18 – Barreiras Estruturais para o Acesso a Informações na Administração Pública Brasileira

Categorias de barreiras estruturais e número de evidências	Evidências (Número de evidências, categoria de evidência, respondentes)
Desorganização dos Dados [24]	[3] Dados errados (R1, R10, R14) [12] Dados não classificados (R2, R3, R4, R7, R9, R10, R16, R25) [7] Dados desestruturados (R1, R12, R14, R16, R17) [2] Desconhecimento dos dados existentes (R9, R10)
Falta de Capacidade Técnica [22]	[14] Desconhecimento técnico do pessoal da TI (R2, R6, R9, R12, R14, R15, R16, R17, R20, R22, R24) [3] Desconhecimento técnico do pessoal de negócio (R20, R23, R24) [5] Dependência excessiva por terceiros (R5, R6, R7, R14)
Falta de Apoio dos Gestores [14]	[8] Falta de visão estratégica na TI (R4, R7, R11, R15, R16, R17) [6] Falta de vontade do gestor (R5, R7, R14, R15, R17, R20)
Tecnologia Inadequada ao Propósito [10]	[6] Infraestrutura tecnológica obsoleta (R7, R12, R17,21) [1] Excesso de burocracia para a aquisição de novas tecnologias (R7) [3] Falta de tecnologia específica para a abertura de dados (R7, R11, R23)
Legislação Inadequada [9]	[3] Falta de rigor para o não cumprimento da abertura dos dados (R5, R16, R21) [4] Normas não claras (R3, R6, R17) [2] Necessidade de firmar convênios (R12, R18)
Falta de Investimentos [7]	[2] A TI é vista como custo (R17, R21) [5] Falta de dotação orçamentária (R6, R11, R23, R24)
Falta de Pessoal [4]	[1] Alta rotatividade dos profissionais de TI (R16) [3] Falta de profissionais de TI (R9, R14, R15)

Fonte: Elaborada pelo Autor (2018)

Dessa maneira, observando-se as categorias de barreiras estruturais para o acesso a informações na administração pública brasileira, é possível constatar um conjunto de 19 categorias de evidências distintas que impedem ou dificultam a sua adoção. Neste cenário, os problemas relacionados com a categoria **Desorganização dos Dados** foram os mais citados pelos respondentes, atingindo um total de 24 evidências. Para ilustrar o estágio em que se encontra a estruturação dos dados armazenados em organizações públicas, o Respondente 12 relata:

Nós estamos num passo anterior ainda para pensarmos em abrir os dados em formato aberto, a gente precisa se organizar internamente enquanto sistemas, para depois poder passar essa informação com qualidade para o cidadão...então a gente acaba estando num passo anterior do que o cidadão está acostumado a ter na iniciativa

privada, ou seja, a gente esbarra um pouco nessa morosidade, infelizmente, que ainda tem no serviço público (R12).

Corroborando com essa afirmação o Respondente 17, que cita:

Os nossos sistemas são feitos num modelo de uma tecnologia que ela não permite muitas iniciativas de abertura de dados e quando se faz, daí tu percebes que não se tem os dados estruturados...não há uma correlação dos dados e eu os tenho muito estratificados (R17).

Percebe-se que a primeira barreira enfrentada pelos agentes públicos para iniciativas relacionadas à abertura dos dados é a sua desestruturação proveniente de sistemas de informação desenvolvidos em gerações passadas. Essa limitação inibe as iniciativas e atua contra o fomento da disponibilização dos dados para a sociedade, conforme já afirmado por Meijer (2015) em seus estudos, pois essas barreiras impedem a oferta, atuando como desincentivo ou obstáculo para que as organizações públicas ofereçam a Governança Digital.

Para o Respondente 14, há falta de estrutura e amadurecimento dos órgãos públicos com relação aos dados que eles guardam, conforme é possível constatar em sua fala: *“Nem a gente mesmo conhece a quantidade de informações que a gente tem e onde obtê-la...no caso do órgão 14, nós temos a companhia de processamento de dados estadual e ela armazena os nossos dados há quantos anos, né!”* (R14). Neste contexto, observa-se que além de uma desorganização e uma desestruturação dos dados e informações armazenados pelos órgãos públicos, há um fator externo que dificulta a sua abertura para a sociedade: a dependência de contratação de infraestrutura de TIC externa para a salvaguarda dos dados, bem como a contratação de profissionais capacitados para a sua operação e manutenção.

No entanto, além da desestruturação dos dados, outra importante categoria de evidências constatada foi a não classificação da informação dentro das organizações públicas. Observa-se, neste ponto, que não é uma prática comum, dentro dos órgãos pesquisados, as organizações públicas tratarem as informações sob sua guarda. Para os Respondentes 15 e 20, a principal barreira para a abertura dos dados é o fato de não haver previamente um processo de classificação da informação, resultando em dúvidas sobre o tipo de informação que se pode expor ou não, além de dúvidas sobre quais dados é possível passar para uma interação com a sociedade. Neste sentido, relata o Respondente 1:

As instituições não têm, vamos dizer, bem mensurada a dimensão de suas informações. Então, elas acabam fechando as informações e os dados por não ter a consciência e a plenitude da lisura de poder fornecer e abrir essa informação...assim, normalmente, a informação acaba gerando um problema porque eles não conseguem avaliar o que pode ser aberto ou não (R1).

Ademais, as preocupações relacionadas à qualidade das informações armazenadas pelos órgãos públicos surgiram nas falas dos entrevistados. Para o Respondente 10, *“a principal barreira que o poder público tem hoje é a falta de entendimento sobre o dado... sobre o dado*

que ele tem, a falta de certeza da validade daquela informação, gerando o receio de disponibilizar o que não esteja correto, digamos assim” (R10). Corroborando essa afirmação, o Respondente 1 relata: “o governo ainda não sabe como essas informações podem ser tratadas e apresentadas ao cidadão num formato que os ajude” (R3). Percebe-se assim, que não há internamente recursos e competências necessárias para a manutenção da organização dos dados e informações sob custódia da administração pública, gerando uma dependência de contratações externas para a sua efetivação.

Essa dependência está relacionada com a segunda categoria de barreiras estruturais mais incidente nas respostas, a **Falta de Capacidade Técnica**, a qual apresentou um quantitativo de 22 evidências. Também está relacionada a categoria de barreiras **Falta de Pessoal**, a qual apresentou um quantitativo de quatro evidências. Nesse sentido, a dependência excessiva de empresas terceirizadas apresentou-se como uma categoria de evidências, conforme relata o Respondente 6:

Aqui no nosso estado a gente tem uma processadora, essa processadora tem um contrato com as corporações para a guarda dos dados e as quais ela protege. No entanto, ao fazer essa proteção precisa haver dois níveis de convencimento para a abertura dos dados, primeiro a própria corporação e segundo a própria processadora (R6).

Ainda, para o Respondente 6, existe o viés contratual que dificulta a abertura dos dados:

A processadora, por exemplo, ela tem uma forma de construir o seu negócio que acontece assim: a cobrança vem de acordo com a forma ou a quantidade que tu acessas aqueles dados, ou seja, quanto mais a corporação acessa, mais ela paga. Então, tu começa a impor limites porque começa a custar caro (R6).

Corroborando com este entendimento o Respondente 7, acrescentando que para se solicitar esse tipo de serviço da companhia estadual de processamento de dados precisa aguardar uma longa espera para o atendimento da demanda. Dessa forma, o seguinte trecho da sua entrevista relata a situação vivenciada:

Eu tenho uma experiência de uma situação que a gente precisava de uma base de dados de conteúdo interno da Secretaria, daí gera toda aquela burocracia e demorou aproximadamente dois anos e meio para essa base sair do papel e começar a ser utilizada...o projeto foi parado várias vezes e a tecnologia a ser utilizada precisou ser trocada algumas vezes (R7).

Por outro lado, a categoria de barreiras **Falta de Capacidade Técnica** encontrada nas organizações públicas para ampliar o uso de TIC para fornecer informações confiáveis, tempestivas e atualizadas para o cidadão dos resultados produzidos pela aplicação dos recursos públicos é impactada pela falta de conhecimento técnico dos profissionais de TI que fazem parte do quadro de funcionários desses órgãos.

Dessa forma, conforme afirmam o Respondentes 17 e 20, há pouco material humano na administração pública, em geral, com os conhecimentos necessários para fazer uma boa

administração de dados e informações, tanto na área de TI como também nas áreas finalísticas dos órgãos. Para o Respondente 20, *“há a necessidade de se conhecer algumas ferramentas, alguns formatos de dados abertos que a maioria dos técnicos não conhece, além de encontrar nas áreas finalísticas servidores responsáveis pela qualidade das informações”* (R20).

O Respondente 16 reforça esse entendimento acrescentando que falta maior incentivo para as carreiras técnicas, especialmente as de TI, tanto com capacitação como em termos de gratificação. Nesse cenário, a falta de qualificação dos técnicos de TIC é agravada pela alta rotatividade dos profissionais de TI que desenvolvem os projetos de transparência com o uso de TIC nas organizações públicas, conforme relata a Respondente 14: *“A principal barreira é essa rotatividade de pessoas dentro da Secretaria, a gente não tem quadro técnico que seja especialista em ferramentas de manipulação de dados e informações”* (R14). O Respondente 15 alerta que:

Falta conhecimento para o pessoal da TI, assim como falta mão de obra também, pelo menos nos órgãos do Poder Executivo que eu conheço não tem profissionais qualificados para a execução dos projetos de transparência na administração pública usando as tecnologias disponíveis no mercado (R15).

Sob outra perspectiva, este cenário de carência de profissionais de TI nas organizações públicas, em termos quantitativos e qualitativos, também demonstrou ser uma barreira para a garantia da segurança das informações do cidadão custodiadas pelo Estado. Neste sentido, segundo relata o Respondente 12, não há profissionais qualificados para se trabalhar com a Gestão da Segurança da Informação na administração pública, não sendo possível a realização de análises e monitoramentos, bem como a criação de estruturas administrativas para este propósito. De certa forma, esta barreira é agravada pela falta de investimentos na área de segurança da informação em organizações públicas.

A **Falta de Apoio dos Gestores**, com 14 evidências, e a **Falta de Investimentos**, com sete evidências, representam duas categorias de barreiras que se relacionam e, provavelmente, dão origem as demais barreiras encontradas na pesquisa. Desse modo, ambas dificultam a adoção da Governança Digital para os eixos estratégicos verificados. Esclarecendo estas barreiras, o Respondente 21 relata:

A segurança da informação requer investimentos né, e no estado brasileiro como um todo essa é uma palavra quase que proibida...então hoje as maiores dificuldades que as instituições encontram é investir para cada vez mais qualificar essa segurança para dar mais blindagem nessa custódia desses dados...dessa forma a maior barreira seria a falta de investimentos, não tenha dúvida (R21).

O Respondente 17 complementa: *“na questão de investimentos, os gestores públicos enxergam a TI como um custo”* (R17). Neste sentido, embora o respondente 6 afirme que há necessidade de que a administração pública invista em segurança da informação, pois se vê a

todo instante ataques digitais e crimes cibernéticos, não há recursos orçamentário disponível para a segurança da informação, conforme salienta o Respondente 24: “a principal barreira é orçamentária, falta recursos e sem recursos não se consegue fazer a infraestrutura que se precisa para a gestão da segurança da informação” (R24).

Percebe-se dessa forma, que as barreiras estruturais atuam como fator negativo contra o surgimento de iniciativas visando ao acesso das informações salvaguardadas pela administração pública. Entretanto, também há um conjunto de fatores, de ordem representativa ou determinada, que vai além de questões estruturantes e que pode dificultar a aceitação das pessoas frente a utilização das TICs na administração pública. Assim, os fatores, de ordem pessoal e coletivo, que atuam contra estas iniciativas são apresentados no contexto das barreiras culturais ao acesso de informações e transparência em governos.

4.2.2 Barreiras Culturais

Assim como a dimensão estrutural, a dimensão de barreiras culturais também apresentou um conjunto significativo de evidências de barreiras para o acesso às informações na administração pública brasileira. Em relação à dimensão cultural, o Quadro 19 mostra as evidências para cada categoria de barreiras, acompanhada da quantidade de evidências (entre colchetes) e dos respondentes que as mencionaram (entre parênteses). O número de evidências pode ser maior entre os entrevistados porque mais de uma evidência pode ser originada de cada resposta de um respondente.

Quadro 19 – Barreiras Culturais para o Acesso a Informações na Administração Pública Brasileira

Categorias de barreiras culturais e número de evidências	Evidências (Número de evidências, categoria de evidência, respondentes)
Falta de Cultura em Transparência [25]	[11] Resistência dos agentes públicos (R1, R3, R13, R14, R16, R17, R23, R24) [3] Receio de que os dados estejam errados (R18, R23) [7] Falta de foco na sociedade (R1, R2, R7, R20, R22, R23, R25) [4] Falta de percepção de valor na abertura dos dados (R19, R20, R21, R24)
Sentimento de Poder com a Informação [18]	[10] Apropriação pelos dados (R2, R5, R6, R8, R17, R18, R19, R24) [7] Empoderamento interno com a exclusividade do conhecimento das informações (R1, R9, R12, R14, R19) [1] Empoderamento externo com a guarda dos dados (R15)
Desconfiança na Utilização dos Dados [12]	[9] Receio na utilização ilícita (R2, R12, R14, R18, R19, R23) [3] Proteção exagerada pelas informações (R6, R22, R25)
Falta de Responsabilidade pela Informação [2]	[2] Falta de curadoria dos dados (R20)

Fonte: Elaborado pelo Autor (2018).

No contexto das barreiras culturais, a categoria **Falta de Cultura em Transparência** foi a mais evidente, atingindo um quantitativo de 25 evidências. Isso demonstra que, na administração pública brasileira, dentre os órgãos pesquisados, ocorre a resistência dos seus agentes públicos quando o assunto é transparência e abertura de dados. Para os respondentes 16 e 17, além do problema de estrutura sistêmica, é preciso trabalhar a cabeça das pessoas para este assunto e, neste sentido, a administração pública caminha a passos lentos. Isso encontra sinergia com os achados de Meijer (2015) e Dunleavy (2005) que afirmam que embora haja um número maior de barreiras estruturais para a adoção da Governança Digital, as barreiras culturais são reforçadas por determinados valores organizacionais que trabalham contra a sua adoção.

Sobre este receio para a abertura de dados e a transparência verificado entre os agentes públicos, o Respondente 18 relata:

Talvez isso seja até um receio de começar a divulgar os seus dados de uma maneira errada ou até mesmo não ter controle sobre o que está sendo passado... ou talvez com o uso da tecnologia, o acesso ao dado ficou muito mais rápido, muito mais fácil e tem que se pensar num controle em cima disso...então, talvez essa balança entre liberar os dados e eles serem utilizados realmente para se fazer aplicativos, esse receio leve ao fechamento até que essa balança seja equilibrada (R18).

No entanto, o Respondente 1 discorda deste ponto de vista. Para ele, a administração pública e a burocracia que prevalece têm medo da transparência, conforme é possível observar em seu relato: *“ela não consegue passar essa informação com medo do que vai vir a replicar essa informação, pois ela não está planejada ao ponto de medir o impacto disso... então ela acaba não abrindo as informações mais por medo do uso que será dado pelo cidadão” (R1).*

Por outro lado, o **Sentimento de Poder com a Informação** também constitui uma forte categoria de barreiras a ser enfrentada pelas estratégias de acesso à informação na administração pública brasileira, apresentando um total de 18 evidências. Neste cenário, a apropriação dos dados pelos agentes públicos foi a barreira mais evidente. Essa crença de que o governo é o dono dos dados pode constituir uma barreira forte, porque envolve também questões culturais e formas profundas de ver o relacionamento entre o governo e os cidadãos, podendo ser um difícil fator a ser mudado. Neste sentido, destaca-se o que disse o Respondente 2: *“É a departamentalização desses dados. As áreas se tornam proprietárias desse dado, e isso se torna uma resistência muito grande no fornecimento deles para qualquer uso que não tenha prévia avaliação das áreas” (R2).* O Respondente 5 complementa: *“o que aconteceu foi que cada órgão ficou dono da sua base de dados” (R5).* Além disso, agravando esse entendimento de que os dados sob custódia dos governos são propriedade dos setores administrativos de uma organização pública, pode-se verificar a sua utilização como fonte de poder, conforme relata o

Respondente 1: “o que acontece é que o ‘dado’ para o Estado é poder, o que impede muito a sua abertura é realmente o poder da informação” (R1). Reforça essa argumentação a narrativa do Respondente 12: “O serviço público tem a cultura de guardar os dados e ter isso como uma fonte de poder né...cada órgão acha que tem poder tendo esses dados, como uma reserva de mercado, uma forma de garantir a utilidade do órgão” (R12). O Respondente 19 acrescenta:

Na questão do serviço público, existe a questão do pessoal de longa data, do funcionalismo antigo, que vincula divulgar a informação a perder poder sobre aquilo, pois o servidor público amarra o poder que ele tem na informação que ele possuiu para permanecer em uma determinada função, ou seja, isso trava todo o processo organizacional (R19).

Por outro lado, em um sentido contrário aos achados de Janssen et al. (2017), no caso da administração pública brasileira é a falta de confiança do governo no cidadão que representa uma barreira cultural para a abertura de dados e a transparência. Nesse aspecto, o Respondente 18 afirma que a questão cultural de favorecimento encontrada no povo brasileiro, leva as organizações públicas a dificultarem o acesso a dados e a informações. Concordando com essa desconfiança, o Respondente 19 relata que a dificuldade de divulgar informações se refere muito ao quesito de segurança, conforme constata-se em seu discurso:

É muito complicado, por exemplo, eu disponibilizar uma informação do CPF de uma pessoa que pode facilitar ao acesso de todo o histórico da vida dela...então, aqui no Brasil a gente acaba nivelando as coisas sempre por baixo...embora as ideias sempre surjam com o intuito de atender a maioria da população, elas ficam travadas por conta daqueles que vão fazer mau uso dessas informações (R19).

Ainda, nesse sentido, reforça o Respondente 22: “para evitar que se faça alguma coisa errada, eu bloqueio tudo” (R22).

Pelo exposto, verifica-se que há inúmeros obstáculos para que o primeiro pilar estratégico para a adoção da Governança Digital seja efetivado no contexto dos governos estaduais. Conforme apresentado nesta seção, as barreiras estruturais e culturais influenciam negativamente a abertura dos dados e a transparência na administração pública brasileira, exercendo pressões contrárias às iniciativas que visam atingir os objetivos para esta finalidade.

4.3 IDENTIFICAÇÃO DE BARREIRAS PARA A PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS PÚBLICOS DIGITAIS

O segundo eixo estratégico da EGD (BRASIL, 2016c), Prestação de Serviços, tem como foco a prestação de serviços públicos digitais aos cidadãos, bem como a ampliação de sua abrangência para os vários setores e classes da sociedade brasileira. Para isso, prevê iniciativas e ações para alinhar a governança e a gestão das organizações públicas através do uso das TICs disponíveis e através de uma integração e cooperação entre essas instituições.

Dessa forma, observa-se que para alcançar tais propósitos a EGD (BRASIL, 2016c) definiu quatro objetivos estratégicos: (i) Expandir e inovar a prestação de serviços digitais; (ii) Melhorar a governança e a gestão por meio do uso da tecnologia; (iii) Facilitar e universalizar o uso e o acesso aos serviços digitais; e (iv) Compartilhar e integrar dados, processos, sistemas, serviços e infraestrutura (BRASIL, 2016c).

Neste cenário, através da análise dos dados, verificou-se um conjunto de 135 evidências de barreiras, que foram distribuídas entre as dimensões de barreiras propostas por Meijer (2015), denominadas barreiras estruturais e culturais. Posteriormente, identificou-se dez categorias de barreiras estruturais e quatro categorias de barreiras culturais após o processo de codificação de análise de conteúdo, conforme apresentado no Quadro 20.

Quadro 20 – Categorias de Barreiras para a Prestação de Serviços Públicos Digitais na Administração Pública Brasileira

Dimensão e Número de Evidências	Categoria e Número de Evidências
Estrutural [80]	Falta de Apoio dos Gestores [12] Falta de Gestão de Processos [11] Falta de Capacidade Técnica [10] Legislação Inadequada [10] Falta de Investimentos [8] Complexidade de Público-Alvo [8] Desorganização dos Dados [7] Falta de Comunicação [6] Tecnologia Inadequada ao Propósito [4] Falta de Integração entre as organizações públicas [4]
Cultural [55]	Falta de Cultura em Serviços Digitais [26] Sentimento de Poder com a Informação [19] Vontade Política [6] Falta de Responsabilidade pela Informação [4]

Fonte: Elaborado pelo Autor (2018).

Na análise das barreiras para que a administração pública brasileira propague e inove a prestação de serviços digitais, melhore a governança e a gestão por meio do uso da tecnologia, facilite e universalize o uso e o acesso aos serviços digitais pela sociedade e viabilize que as organizações e entidades públicas compartilhem e integrem os dados, os processos, os sistemas, os serviços e as infraestruturas, verificou-se uma incidência maior para as barreiras classificadas como estruturais.

Dessa forma, identifica-se um total de oitenta evidências para as dez categorias de barreiras estruturais, enquanto as barreiras culturais atingiram um total de cinquenta e cinco evidências para as quatro categorias de barreiras sugeridas nesta pesquisa.

4.3.1 Barreiras Estruturais

Em relação à dimensão estrutural, o Quadro 21 mostra as evidências para cada categoria de barreiras, acompanhada da quantidade de evidências (entre colchetes) e dos respondentes que as mencionaram (entre parênteses). O número de evidências pode ser maior entre os entrevistados porque mais de uma evidência pode ser originada de cada resposta de um respondente.

Quadro 21 – Barreiras Estruturais para a Prestação de Serviços na Administração Pública Brasileira

Categorias de barreiras estruturais e número de evidências	Evidências (Número de evidências, categoria de evidência, respondentes)
Falta de Apoio dos Gestores [12]	[5] Falta de conhecimento (R2, R3, R7, R9, R16) [4] Falta de priorização (R12, R17, R21) [3] Falta de estratégia (R5, R8, R23)
Falta de Gestão de Processos [11]	[9] Falta de visão em processos de negócio (R3, R6, R10, R13, R14, R15, R20, R23) [2] Falta de escritório de processos (R12, R22)
Falta de Capacidade Técnica [10]	[10] Desconhecimento técnico dos profissionais de TI (R4, R11, R13, R14, R15, R18, R20)
Legislação Inadequada [10]	[3] Limitações legais (R10, R18, R22) [3] Dificuldades de contratações (R20) [4] Excesso de burocracia (R1, R22, R24, R25)
Falta de Investimentos [8]	[6] Falta de dotação orçamentária (R1, R5, R10, R13, R23) [2] TI vista como custo (R15, R16)
Complexidade de Público-Alvo [8]	[5] Complexidade de tipos de serviços (R18, R19, R23) [3] Diversidade de público (R11, R18, R19)
Desorganização dos Dados [7]	[2] Dados não classificados (R6, R20) [4] Dados desestruturados (R10, R12, R17) [1] Dados não classificados (R17)
Falta de Comunicação [6]	[2] Falta de comunicação entre órgãos (R9, R11, R13, R14) [4] Falta de divulgação (R23, R25)
Tecnologia Inadequada ao Propósito [4]	[2] Péssima qualidade das conexões de internet (R5, R16) [2] Tecnologia obsoleta (R6, R23)
Falta de Integração entre as organizações públicas [4]	[2] Excesso da APPs de governo (R16, R17) [2] Falta de plano de integração (R13, R17)

Fonte: Elaborado pelo Autor (2018).

A partir da observação do Quadro 21, é possível verificar que para as categorias de barreiras estruturais para a prestação de serviços públicos digitais se encontra um conjunto de 22 categoria de evidências distintas que impedem ou dificultam a sua adoção.

Neste contexto, os problemas relacionados com a categoria de barreiras **Falta de Apoio dos Gestores** foram os mais citados pelos respondentes, atingindo um total de 12 evidências distribuídas em 3 categoria de evidências: falta de conhecimento, falta de priorização e falta de estratégia. Essa categoria de barreiras está relacionada a obstáculos para a expansão e a inovação na oferta de serviços públicos disponibilizados por meios digitais, bem como

dificuldades para a facilitação e a universalização do uso e do acesso a esses serviços pela sociedade.

Para o Respondente 16, a maior barreira para a prestação de serviços públicos digitais é o desconhecimento dos gestores sobre as potencialidades da prestação de serviços através das TICs, além do desconhecimento sobre técnicas para a prospecção destes tipos de projetos através da análise de custos e de qualidade de serviço. Aliada a este desconhecimento, o Respondente 12 identifica que as áreas de TIC dos órgãos públicos não conseguem demonstrar o retorno dos investimentos na TI em relação a projetos de serviços digitais e, dessa forma, não se consegue o convencimento dos gestores públicos de que estes projetos trazem benefícios para os cidadãos.

Por outro lado, há muitas dificuldades para que se consiga a priorização da execução dos projetos que objetivam a entrega de serviços digitais ao cidadão, conforme relata o Respondente 21:

Eu acho que isso é muito mais uma questão de prioridade, pois tanto na iniciativa privada como na pública você precisa definir essas prioridades...o que deveria ocorrer dentro dos comitês estratégicos de tecnologia, pois precisaria a alta gestão olhar para essa linha e defini-la como uma prioridade a seguir seguida (R21).

Concordando com este entendimento, o Respondente 12 entende que essa falta de priorização está relacionada com a falta de visão estratégica dispensada sobre as questões de TIC dentro das organizações públicas. Neste sentido, o seguinte trecho de sua entrevista ilustra a sua posição sobre a situação:

Eu não vejo a TI hoje sendo estratégica nos órgãos públicos, né. Esse olhar de governança onde a TI tem um pilar estratégico é o que realmente faz a diferença...é o que realmente reverte para uma gestão tecnológica, para uma gestão alinhada com a modernidade, enfim, que traga de fato benefícios da área de tecnologia para o cidadão. Hoje, a governança que eu conheço não coloca a TI como estratégica (R12).

Consequentemente, a visão não estratégica concedida pelos gestores públicos para a TI é relacionada a uma visão operacional da área sob o ponto de vista destes, conforme relata o Respondente 8 ao afirmar que no órgão ao qual é gestor de TI, o corpo diretivo da Secretaria nem sempre consulta o setor sobre possíveis projetos, pois a TI é vista apenas como suporte ao usuário. Reforça essa mesma situação o relato do Respondente 23 ao afirmar que os diretores estão sempre preocupados com as questões operacionais, percebendo assim uma falta de abordagem estratégica sobre o emprego das tecnologias para a oferta de serviços ao cidadão. Neste sentido, o Respondente 5 descreve:

A gente não tem aquela visão de que a TI é fundamental...a gente entende ela como necessária porque os tempos exigem, mas não se investe quase nisso, não se valoriza o pessoal da TI, e aí acaba que a gente não consegue fazer projetos para serviços públicos digitais, principalmente, pela falta de incentivo dos nossos gestores maiores (R5).

A segunda categoria de barreiras estruturais mais incidente foi a **Falta de Gestão de Processos**, apresentando um quantitativo de 11 evidências distribuídas em duas categorias de evidências: falta de visão em processos de negócio e falta de escritório de processos. Essa categoria de barreiras apresenta-se como impeditiva para a melhoria da governança e da gestão dos processos de trabalho que dão suporte aos serviços e às políticas públicas por meio do uso das tecnologias.

Neste cenário, o Respondente 20 entende que o primeiro passo a ser dado para a melhoria dos processos de negócio que suportam a entrega dos serviços públicos é a estruturação da Governança Corporativa e da Governança de TIC nas organizações públicas. No ponto de vista do Respondente 20, é a falta destas governanças que impede as organizações enxergarem os ganhos advindos da gestão de processos para a entrega de serviços e, conseqüentemente, transforma-se em uma grande barreira para a oferta de serviços públicos digitais. Para o Respondente 12:

O serviço público acaba não analisando, e não revisando constantemente os seus processos...eu não conheço órgãos públicos que tenham escritório de processos que façam a análise dos processos...pois eu acho que a gestão dos processos é importante para a gente se organizar como instituição, para daí sim poder passar informações, aplicativos e serviços digitais aos cidadãos...ou seja, hoje as organizações públicas não estão organizadas para oferecer serviços eletrônicos (R12).

De outro modo, as categorias de barreiras **Falta de Comunicação** e **Falta de Integração entre as Organizações Públicas** representam dificuldades e obstáculos para que os órgãos e entidades públicas compartilhem dados, processos, sistemas de informação, serviços e infraestrutura tecnológica como forma de viabilizar uma redução de custos, desperdícios e esforços desnecessários.

Por esse ângulo, a categoria **Falta de Comunicação** apresentou um quantitativo de 6 evidências para duas categorias de evidências: Falta de Comunicação entre os Órgãos e Falta de Divulgação. Neste sentido, os Respondentes 13 e 14 percebem que a grande barreira é não haver uma satisfatória comunicação organizacional interna e externa nas organizações públicas, faltando ainda a esses órgãos o conhecimento do seu próprio negócio, assim como o negócio dos seus pares. Nesta mesma linha, o Respondente 9 afirma: *“falta integração e comunicação entre as organizações públicas, acho que principalmente comunicação...a gente não se entende nem internamente, que dirá entre as Secretarias” (R9).*

Neste mesmo enfoque, a categoria **Falta de Integração entre as Organizações Públicas** apresentou um quantitativo de 4 evidências entre duas categorias de evidências: excesso de APPs de governo e falta de plano de integração. Para o Respondente 13, três aspectos necessitam ser trabalhados em conjunto por todos os órgãos públicos: a integração entre as áreas

internas de uma mesma organização, a integração entre diferentes organizações públicas que atuam juntas num determinado contexto e a análise das competências do Estado como um todo através do conhecimento dos seus processos e das possibilidades de suporte tecnológico para estes. Corroborando com esta constatação, o Respondente 16 acrescenta que é ilógico o cidadão ter que instalar um APP de cada órgão que ele necessita obter um serviço, além de necessitar autenticar para cada um desses de maneira distinta. Entretanto, para o Respondente 17, não há um plano de integração que planeje uma estrutura mais robusta de governo com foco no compartilhamento de dados e informações. Contudo, este plano não poderia partir somente de técnicos e analistas de informática que atuam na área pública, e sim necessitaria do envolvimento de todas as áreas destas organizações.

Percebe-se dessa forma, que as barreiras estruturais atuam como fator negativo contra o surgimento de iniciativas visando a prospecção e a melhoria de serviços públicos através da utilização das TICs. Entretanto, também há um conjunto de fatores, de ordem representativa ou determinada, que vai além de questões estruturantes e que pode dificultar a aceitação das pessoas frente a utilização das TICs na administração pública para a entrega de serviços. Assim, os fatores, de ordem pessoal e coletivo, que atuam contra estas iniciativas são apresentados no contexto das barreiras culturais a prestação de serviços digitais em governos.

4.3.2 Barreiras Culturais

No entanto, sob outra perspectiva, a dimensão de barreiras culturais também apresentou um amplo conjunto de evidências de barreiras para a prestação de serviços digitais na administração pública brasileira. Em relação à dimensão cultural, o Quadro 22 mostra as evidências para cada categoria de barreiras, acompanhada da quantidade de evidências de categorias (entre colchetes) e dos respondentes que as mencionaram (entre parênteses). O número de evidências pode ser maior entre os entrevistados porque mais de uma evidência pode ser originada de cada resposta de um respondente.

Quadro 22 – Barreiras Culturais para a Prestação de Serviços na Administração Pública Brasileira

Categorias de barreiras culturais e número de evidências	Evidências (Número de evidências, categoria de evidência, respondentes)
Falta de Cultura em Serviços Digitais [26]	[7] Falta de foco no cidadão (R1, R5, R12, R14, R17, R22) [9] Resistência dos agentes pública em inovação (R1, R5, R7, R12, R13, R19, R25) [7] Falta de coletividade (R3, R7, R10, R14, R25) [2] Desconfiança no cidadão (R15, R19)
Sentimento de Poder com a Informação [19]	[8] Apropriação da informação (R1, R2, R5, R8, R18, R22) [11] Empoderamento pela exclusividade da informação (R2, R5, R6, R7, R12, R13, R15, R19)
Vontade Política [6]	[6] Falta de interesse dos agentes políticos (R1, R17, R21, R23, R24)
Falta de Responsabilidade pela Informação [4]	[2] Falta de curadoria das informações (R10, R20) [2] Falta de envolvimento das áreas de negócio (R2, R25)

Fonte: Elaborado pelo Autor (2018).

A partir da observação do Quadro 22, é possível verificar que para as categorias de barreiras culturais para a prestação de serviços públicos digitais se encontra um conjunto de nove categorias de evidências de barreiras distintas que impedem ou dificultam a sua adoção.

Neste cenário, os problemas relacionados com a categoria de barreira **Falta de Cultura em Serviços Digitais** foram os mais citados pelos respondentes, atingindo um total de 26 evidências distribuídas em quatro categorias de evidências: falta de foco no cidadão, resistência dos agentes públicos em inovação, falta de coletividade e desconfiança no cidadão. Essa categoria de barreiras está relacionada a obstáculos para a expansão e a inovação na oferta de serviços públicos disponibilizados por meios digitais, bem como dificuldades para a facilitação e a universalização do uso e do acesso a esses serviços pela sociedade.

Para o Respondente 12, os governos lançam serviços e aplicativos que não têm como foco o que o cidadão precisa para resolver os seus problemas ou as suas necessidades. Dessa forma, os serviços transformados em digitais são serviços acessórios e não refletem algo que o cidadão perceba como sendo uma melhoria proporcionada pela utilização da tecnologia. Reforça essa situação o trecho da entrevista do Respondente 14: “*aqui na Secretaria não é comum pensar no cidadão, no indivíduo...não há o foco no cidadão, de pensar no usuário e na experiência do usuário que no caso é o próprio cidadão*” (R14). Adicionalmente, a falta de foco no cidadão é agravada pela resistência dos agentes públicos aos projetos de inovação, conforme se observa no relato do Respondente 1:

A administração pública é muito fechada, muito burocrática e ela vem atuando há muitos anos da mesma forma, e o novo sempre impacta muito, porque ele gera inclusive uma necessidade de mudança no perfil das pessoas que deverão trabalhar nas organizações públicas (R1).

Neste contexto, o Respondente 3 adiciona que os governos por si só não são muito inovadores e caminham a passos lentos nessa direção, enquanto o Respondente 7 constata que

as tecnologias evoluíram muito rápido e as pessoas dentro da administração pública não acompanharam, continuando a fazer as suas tarefas e atividades como há 5 ou 10 anos atrás. No entanto, o Respondente 5 alerta que a resistência pela inovação encontrada nos órgãos públicos está sendo forçada a mudar pela pressão exercida pelos aplicativos populares de prestação de serviços à sociedade, como, por exemplo, o aplicativo Uber.

Outra importante barreira cultural que potencializa a falta de cultura em serviços digitais encontrada na administração pública brasileira é a desconfiança no real usuário que solicita o serviço. Neste contexto, o Respondente 19 relata:

Ao criar um novo serviço para o cidadão utilizando tecnologia, a gente se preocupa muito com a segurança. A gente nunca vai pensar naquele 100% da população que vai utilizar o serviço e sim naqueles 1% ou 2% que vai fazer o uso errado...então eu vejo um receio porque as pessoas podem fazer mau uso (R19).

Além disso, acrescenta o Respondente 15: “*é uma barreira o pessoal mais antigo que acha que os serviços digitais não são seguros, não são adequados*” (R15).

A segunda categoria de barreiras culturais mais incidente foi **Sentimento de Poder com a Informação**, apresentando um quantitativo de 19 evidências distribuídas em duas categorias de evidências: apropriação da informação e empoderamento pela exclusividade da informação. Essa categoria de barreiras apresenta-se como impeditiva para a melhoria da governança e da gestão dos processos de trabalho que dão suporte aos serviços e às políticas públicas por meio do uso das tecnologias, como também para que as organizações públicas compartilhem e integrem as suas infraestruturas tecnológicas.

Neste contexto, verifica-se que a retenção de dados e informações é entendida pelos agentes públicos como uma fonte de poder, representando assim uma grande barreira para a adoção de serviços públicos digitais através do não compartilhamento destes insumos para a execução dos projetos. Ademais, esse sentimento de propriedade também representa uma barreira para a melhoria e gestão de processos de negócio. Neste sentido, o relato do Respondente 12 ilustra essa situação:

Os órgãos, eles ainda acham que ter o dado guardado somente para ele é poder, e que se transmitir o conhecimento e os recursos para os outros órgãos ele estará perdendo espaço, né. Cada órgão do estado, cada setor, cada unidade no sentido mais amplo dentro da administração pública tem essa cultura de segurar a informação...às vezes, até um processo que a gente vê que poderia ser melhorado não querem que seja melhorado para manter aquele setor e dessa forma se perpetuar ali (R12).

Corroborando com esse entendimento, o Respondente 1 afirma que a grande barreira é o poder da informação e que cada órgão não trata a informação como sendo um recurso do estado e sim como um recurso exclusivo do órgão. Além disso, reforça mais essa dificuldade o

relato do Respondente 24: “*eu acho que a principal barreira é o monopólio da informação, é ainda um pensamento arcaico de que o detentor da informação é o mais poderoso*” (R24).

Sob outra perspectiva, a terceira categoria de barreiras culturais mais incidente é a **Vontade Política**, a qual apresentou um quantitativo de seis evidências para uma categoria de evidências: falta de interesse dos agentes políticos. Esta barreira representa um obstáculo para os quatro objetivos estratégicos relacionados à adoção de serviços públicos digitais. Dessa forma, o Respondente 17 afirma que, sem o patrocínio, ou seja, sem a vontade do eleito político que está como gestor máximo da organização pública, os projetos para os serviços públicos digitais não acontecem. Nesta mesma linha, o Respondente 21 entende que as principais barreiras que precisam ser vencidas estão na vontade das lideranças políticas. Contudo, para o Respondente 24:

É falta de interesse mesmo, eu acho que por serem questões políticas, falando do órgão onde eu trabalho...pelo fato das diretorias serem direcionadas de forma política, eu acredito que não há interesse, né. Primeiro tem toda aquela questão de politicagem né...de ser pago os pedágios necessários...para só depois ser pensado na sociedade como um todo (R24).

A quarta categoria de barreiras culturais é a **Falta de Responsabilidade pela Informação**, a qual apresentou um quantitativo de quatro evidências para duas categorias de evidências: falta de curadoria pelas informações e falta de envolvimento das áreas de negócio. Essa categoria de barreiras representa um obstáculo para a expansão e inovação da prestação de serviços digitais. Neste sentido, o Respondente 10 identifica uma dificuldade para a execução de projetos que levam a serviços digitais, pois há muita descentralização das informações encontradas em um único órgão público e não há um responsável único pela verificação da sua qualidade. Por outro lado, o Respondente 25 verifica que não há o envolvimento das áreas de negócio no ciclo de desenvolvimento de softwares e aplicativos que levam a entrega dos serviços digitais. Esse fato é percebido porque não há o comprometimento destas áreas na etapa de homologação dos serviços antes da sua entrega para o cidadão.

Diante ao exposto, verifica-se que há um número relevante de obstáculos para que o segundo pilar estratégico para a adoção da Governança Digital seja efetivado no contexto dos governos estaduais. Conforme apresentado nesta seção, as barreiras estruturais e culturais influenciam negativamente a prestação de serviços digitais na administração pública brasileira, exercendo pressões contrárias às iniciativas que almejam atingir os objetivos para esta finalidade.

4.4 IDENTIFICAÇÃO DE BARREIRAS PARA A PARTICIPAÇÃO SOCIAL

O terceiro eixo estratégico da EGD (BRASIL, 2016c), Participação Social, almeja promover o engajamento da sociedade através da sua participação no ciclo de políticas públicas, assim como na criação e melhoria dos serviços públicos. Para alcançar este escopo, vislumbra a utilização das TICs para facilitar a interação governo-sociedade.

Dessa forma, observa-se que para alcançar tais propósitos a EGD (BRASIL, 2016c) definiu três objetivos estratégicos: (i) Fomentar a colaboração no ciclo de políticas públicas; (ii) Ampliar e incentivar a participação social na criação e melhoria de serviços públicos; e (iii) Aprimorar a interação direta entre governo e sociedade (BRASIL, 2016c).

Através da análise dos dados, verificou-se um conjunto de 75 evidências de barreiras as quais foram distribuídas entre as dimensões de barreiras propostas por Meijer (2015) denominadas por barreiras estruturais e barreiras culturais. Neste contexto, identificou-se seis categorias de barreiras estruturais e duas categorias de barreiras culturais após o processo de codificação de análise de conteúdo, conforme apresentado no Quadro 23.

Quadro 23 – Categorias de Barreiras para a Participação Social na Administração Pública Brasileira

Dimensão e Número de Evidências	Categoria e Número de Evidências
Estrutural [35]	Canais de Comunicação Inadequados [17] Complexidade de Público-Alvo [5] Falta de Apoio dos Gestores [5] Falta de Capacidade Técnica [4] Desorganização dos Dados [2] Legislação Inadequada [2]
Cultural [40]	Falta de Cultura em Participação Social [32] Descrédito na Administração Pública [8]

Fonte: Elaborado pelo Autor (2018).

Neste cenário, a partir da análise das barreiras para que a administração pública brasileira fomente a colaboração da sociedade no ciclo de políticas públicas, amplie e incentive a participação social na criação e melhoria dos serviços públicos e aprimore a interação entre governo e sociedade por meio das tecnologias, verificou-se, diferentemente da análise das evidências de barreiras para o acesso a informações e serviços digitais, uma incidência maior para as barreiras classificadas como culturais.

Observa-se assim um total de quarenta evidências para as duas categorias de barreiras culturais, enquanto as barreiras estruturais atingiram um total de trinta e cinco evidências para as seis categorias de barreiras sugeridas nesta pesquisa.

4.4.1 Barreiras Estruturais

Em relação à dimensão estrutural, o Quadro 24 mostra as evidências para cada categoria de barreiras, acompanhada da quantidade de evidências (entre colchetes) e dos respondentes que as mencionaram (entre parênteses). O número de evidências pode ser maior entre os entrevistados porque mais de uma evidência pode ser originada de cada resposta de um respondente.

Quadro 24 – Barreiras Estruturais para a Participação Social na Administração Pública Brasileira

Categorias de barreiras estruturais e número de evidências	Evidências (Número de evidências, categoria de evidência, respondentes)
Canais de Comunicação Inadequados [17]	[6] Falta de unidade administrativa para a interação (R1, R3, R10, R12, R15, R17) [8] Falta de processo de comunicação (R7, R11, R13, R17, R20, R23) [3] Linguagem muito formal (R4, R18)
Complexidade de Público Alvo [5]	[3] Diversidade do Público (R19, R24) [2] Não identificação do interlocutor (R10, R20)
Falta de Apoio dos Gestores [5]	[1] Falta de conhecimento (R14) [4] Falta de priorização (R2, R9, R13, R15)
Falta de Capacidade Técnica [4]	[2] Desconhecimento técnico dos profissionais de TI (R3, R18) [2] Indisponibilidade de profissionais para interagir com o público (R14)
Desorganização dos Dados [2]	[2] Informações desestruturadas (R12)
Legislação Inadequada [2]	[2] Falta de previsão legal (R22)

Fonte: Elaborado pelo Autor (2018).

A partir da observação do Quadro 24, é possível verificar que para as categorias de barreiras estruturais se encontra um conjunto de 11 categorias de evidências distintas que impedem ou dificultam a adoção de iniciativas que almejam a participação social em governos.

Neste contexto, os problemas relacionados com a categoria de barreiras **Canais de Comunicação Inadequados** foram os mais citados pelos respondentes, atingindo um total de 17 evidências distribuídas em três categorias de evidências: falta de unidade administrativa para a interação, falta de processo de comunicação e linguagem muito formal. Essa categoria de barreiras está relacionada a obstáculos para os três objetivos estratégicos do eixo participação social.

Neste sentido, o Respondente 15 identifica que não há dentro dos órgãos públicos uma estrutura administrativa responsável pela construção de um canal de relacionamento com a sociedade. Dessa forma, há uma importante barreira para que parte da sociedade possa dar as suas sugestões e, conseqüentemente, tornar-se um integrante ativo nas questões de políticas

públicas, bem como na construção e melhoria dos serviços públicos. Nesta mesma linha, o Respondente 1 descreve:

A principal barreira é a falta de um espaço maior ao cidadão, seja por pesquisas, por escuta, por fóruns, por participações, por painéis...seja qual for a forma...que o cidadão possa expor suas ideias e nós podermos escutá-las...e também obter o feedback para ver exatamente se nós estamos conseguindo alcançar os nossos objetivos (R1).

O Respondente 3 acrescenta:

Os governos não ouvem o cidadão...a opinião dele...talvez pudesse fazer usando metodologias científicas de pesquisa para que pudessem atingir uma grande parte dos cidadãos, para que esses pudessem se expressarem e dizer no que realmente eles estão interessados, como eles podem ser beneficiados e que eles sintam parte disso tudo (R3).

Por conseguinte, por não haver uma unidade administrativa empenhada no fomento da colaboração através da participação social, o Respondente 17 identifica que não há um processo de comunicação instituído nas organizações públicas para este fim. Por este fato, os governos não são proativos no sentido de direcionar-se ao cidadão e informá-lo das suas possibilidades de colaboração com a administração pública. Ademais, para o Respondente 18, falta o governo conseguir dialogar na linguagem que seja entendível pela maioria da população brasileira, conforme se observa em sua fala: *“talvez a principal barreira seja a formalidade da administração pública... então a questão é você se comunicar da forma mais simples possível com o cidadão”* (R18).

Sob outra perspectiva, duas categorias de barreiras apresentaram-se mais incidentes após a categoria Canais de Comunicação Inadequados, ambas com um quantitativo de cinco evidências cada: **Complexidade de Público Alvo** e **Falta de Apoio dos Gestores**. A categoria Complexidade de Público Alvo apresentou duas importantes categoria de evidências ao fomento da colaboração da sociedade no ciclo de políticas públicas: a diversidade do público e a não identificação dos interlocutores.

Neste cenário, o Respondente 19 afirma que há uma importante barreira para se conseguir uma interlocução com a sociedade porque existe uma grande diversidade de visões na mesma e, conseqüentemente, surgem muitas complicações para se atingir todos os públicos. Além desta constatação, o Respondente 24 acrescenta que não há o entendimento de quem é o cliente da administração pública para que se possa prospectar uma interação mais produtiva com a sociedade.

Por outro lado, o Respondente 10 afirma que a primeira grande dificuldade é saber a verdadeira identidade do cidadão no meio digital. Neste aspecto, identifica esse fato com uma importante barreira para o fomento da participação social nos ciclos de políticas públicas através da utilização das tecnologias, bem como para a criação e melhoria dos serviços públicos.

De outro modo, assim como identificado nas barreiras para o acesso a informações e serviços públicos digitais, a categoria de barreiras **Falta de Apoio dos Gestores** constitui uma forte barreira à participação social.

Sobre este enfoque, o Respondente 14 afirma que a falta de visão dos gestores de entenderem o quanto as ações para a promoção da participação social são importantes, gera um grande obstáculo para a sua efetivação. Reforça essa constatação a afirmação do Respondente 9 de que não há vontade dos gestores em fazer com que a participação social aconteça nas organizações públicas no Brasil. Na mesma direção da falta de visão de o gestor público não perceber valor nas ações de fomento à participação social, verifica-se consequentemente que não as prioriza dentro das atividades governamentais, nem tão pouco garante investimentos para esta finalidade. Neste sentido, o Respondente 15 relata: *“Qualquer inovação vai ter um investimento, né? Então, tu vais ter que justificar esse investimento...então, vai muito do gestor que está ali na hora querer fazer a diferença e aprovar o investimento para promover a participação social”* (R15).

Em um contraponto, o Respondente 13 relata o caso que ocorreu no órgão público no qual é gestor de TIC sobre o apoio recebido pelo presidente da organização para a realização de uma ação com interação da sociedade, conforme se pode verificar no trecho de sua entrevista:

Foi muito interessante, porque, na verdade, quem me solicitou que ocorresse o evento foi o nosso presidente. Então, assim foi bacana, só que foi num ritmo muito rápido...em 40 ou 45 dias a gente montou um desafio de inovação e o tema 2018 foi aprimorar o relacionamento com o cliente (R13).

As barreiras para que ocorra o aprimoramento contínuo da interação entre governo e sociedade por meio das mídias digitais, sociais ou outras tecnologias são melhores representadas através das categorias: **Falta de Capacidade Técnica**, com quatro evidências e duas categorias de evidências e **Desorganização dos Dados**, com duas evidências para uma categoria de evidências.

Neste contexto, para os Respondentes 3 e 18 há desconhecimento e muita limitação técnica pelas áreas de TIC dos órgãos públicos para se poder utilizar as mídias digitais e sociais nas interações com a sociedade. Ademais, o Respondente 14 identifica que há poucos recursos humanos nos órgãos públicos e, dessa forma, fica muito difícil deslocar algum funcionário exclusivamente para executar as atividades de interação com a sociedade.

Além disso, o Respondente 12 observa que existe um conjunto de questões estruturais a serem resolvidas antes de uma possibilidade de interação com a sociedade, conforme se constata em seu relato: *“Eu acho que o Estado tem muita coisa ainda para se organizar, muita*

coisa para se colocar em dia para poder chegar ao ponto de abrir para o cidadão nos dizer algo e nós conseguirmos dar uma pronta resposta” (R12).

De outro ponto de vista, destaca-se a categoria de barreiras **Legislação Inadequada**, com duas evidências e uma categoria de evidências. Nesse aspecto, o Respondente 22 entende que não há previsão legal para uma interação com a sociedade, conforme se verifica no trecho de sua entrevista: *“alguma questão legal de ‘ah, vou estar chamando alguém aqui’... como é que vai ser essa parceria, como isso vai funcionar...quais são as informações que vou estar passando para essas pessoas e o que elas vão fazer com elas” (R22).*

Percebe-se dessa forma que há barreiras estruturais atuando como fator negativo contra o surgimento de iniciativas visando a participação social através da utilização das TICs. Entretanto, assim como os eixos Acesso a Informação e Prestação de Serviços, também há um conjunto de fatores, de ordem representativa ou determinada, que vai além de questões estruturantes e que pode dificultar a aceitação das pessoas frente a utilização das TICs na administração pública para o engajamento da sociedade em todo o ciclo de políticas públicas e na formulação de serviços. Assim, os fatores, de ordem pessoal e coletivo, que atuam contra estas iniciativas são apresentados no contexto das barreiras culturais a participação social em governos.

4.4.2 Barreiras Culturais

Sob outra perspectiva, a dimensão de barreiras culturais apresentou um amplo conjunto de evidências de barreiras para a participação social na administração pública brasileira. Em relação à dimensão cultural, o Quadro 25 mostra as evidências para cada categoria de barreiras, acompanhada da quantidade de evidências (entre colchetes) e dos respondentes que as mencionaram (entre parênteses). O número de evidências pode ser maior entre os entrevistados porque mais de uma evidência pode ser originada de cada resposta de um respondente.

Quadro 25 – Barreiras Culturais para a Participação Social na Administração Pública Brasileira

Categorias de barreiras culturais e número de evidências	Evidências (Número de evidências, categoria de evidência, respondentes)
Falta de Cultura em Participação Social [32]	[20] Falta de percepção de valor pelos agentes públicos (R1, R9, R10, R12, R13, R14, R18, R20, R22, R23, R24) [8] Falta de envolvimento do cidadão (R3, R6, R16, R17, R21, R25) [2] Falta de confiança nas informações (R15) [2] Receio às críticas (R23)
Descrédito na Administração Pública [8]	[8] Falta de crença nos governos (R4, R5, R12, R13, R17, R25)

Fonte: Elaborado pelo Autor (2018).

A partir da observação do Quadro 25, é possível verificar que, para as categorias de barreiras culturais para a participação social, se encontra um conjunto de cinco categorias de evidências distintas que impedem ou dificultam a sua adoção.

Neste cenário, os problemas relacionados com a categoria de barreiras **Falta de Cultura em Participação Social** foram os mais citados pelos respondentes, atingindo um total de 32 evidências distribuídas em quatro categoria de evidências: falta de percepção de valor pelos agentes públicos, falta de envolvimento do cidadão, falta de confiança nas informações e receio às críticas. Essa categoria de barreiras está relacionada a obstáculos para iniciativas nas organizações públicas que promovam a participação da sociedade em todas as fases do ciclo de políticas públicas, assim como na construção de serviços públicos. Além disso, a falta de confiança nas informações e o receio às críticas também representam barreiras a utilização das mídias digitais para uma interação com a sociedade.

Dessa forma, a categoria de evidências mais citada pelos entrevistados foi a falta de percepção de valor pelos agentes públicos em iniciativas para a participação social, com um total de 20 evidências. Conforme o Respondente 20 descreve, os funcionários públicos não percebem importância na participação popular para as atividades realizadas dentro da administração pública. Como exemplo desta exclusão, cita que o cidadão não participa do planejamento estratégico e muito menos escolhe os serviços que serão disponibilizados para ele, prevalecendo somente a visão interna para a sua construção. Nesta mesma linha, o Respondente 13 entende que a cultura da administração pública é fechada e precisará passar por um processo de mudança dolorido em direção a sua abertura.

Sob outra perspectiva, mas que também representa a falta de percepção de valor pelos agentes públicos em ações de participação social, o Respondente 14 relata que muitas vezes são realizadas consultas públicas sobre algum projeto pronto e já decidido apenas para dar a ilusão de que o cidadão colaborou. Neste aspecto, prevalece o entendimento de que a administração pública é voltada para si mesma e a sociedade não é percebida como cliente e parte integrante deste contexto. Desse modo, o Respondente 18 relata: *“Muitas vezes a gente vê a administração pública com aquele formalismo... não há uma quebra de paradigma entre a administração pública toda soberana e um cidadão minimizado e passivo sem margem de ação”* (R18).

No entanto, a falta de percepção de valor nas iniciativas de participação social pode estar relacionada com a imagem de que o cidadão não estará interessado no assunto. Dessa forma, a segunda categoria de evidências mais citada pelos respondentes foi a falta de envolvimento do cidadão com oito evidências. Nesse contexto, o Respondente 17 identifica que

a maior barreira para a promoção de interação com a sociedade é o fato de que, em geral, o cidadão não se envolve com as questões de governo, com exceção de poucas áreas organizadas. Para o Respondente 21, não há ações para a participação social porque é um percentual muito pequeno de pessoas que participam de um processo de melhoria ou de sugestões, não devendo chegar a um percentual de 5% da população brasileira. Contudo, o Respondente 21 acredita que a atual geração não é participativa, mas as próximas gerações já nascerão num ambiente colaborativo movido pelas mídias sociais.

Por outro lado, o Respondente 15 percebe que a barreira para a utilização das mídias sociais para a interação com a sociedade está relacionada ao fato de os agentes públicos não confiarem nas informações que subsidiarão as respostas. No entanto, para o respondente 23 os agentes públicos, principalmente os agentes políticos, não veem vantagens no diálogo com a sociedade, conforme se observa em seu relato: *“tem Secretários de Estado que têm medo dessa escuta, têm medo de ser questionado...e essa abertura crítica, às vezes, pode ser usada contra ele politicamente”* (R23).

O **Descrédito na Administração Pública** também representa uma forte barreira para a participação social. Neste sentido, com 8 evidências, a falta de crença nos governos significa um obstáculo para o incentivo da colaboração da sociedade nas políticas públicas através de uma interação direta dos cidadãos com o governo, na interação para a criação e melhoria de serviços públicos e na utilização das mídias sociais para aprimorar o diálogo governo-sociedade. Para o Respondente 12, as ações e iniciativas que buscam a participação do cidadão não atingem os objetivos pelo descrédito na política brasileira, conforme se verifica em seu relato:

O cidadão está meio descrente no Estado. Ele não consegue ver avanços efetivos em políticas, seja na área de tecnologia, seja em outras áreas, né...ele não espera mais alguma coisa do Estado, ele não tem mais esperança. Eu acho que a partir disso, ele abre mão um pouco da participação de tentar construir algo novo (R12).

Reforça esta percepção o relato do respondente 4, *“a sociedade está desinteressada da política de forma geral, por tudo que a gente vê, e isso tem a afastado da administração pública”* (R4).

Pelo exposto nas seções apresentadas até o momento, através da análise dos dados, primeiramente foi identificada a estrutura da Política de Governança Digital do governo federal brasileiro e analisada a estratégia para a efetivação da temática no contexto dos órgãos federais. Posteriormente, demonstrou-se a categorização de barreiras estruturais e culturais identificadas para os três eixos da EGD no contexto das organizações públicas estaduais.

Adicionalmente, a próxima seção discutirá a relação dos resultados provenientes da análise de dados com a literatura sobre governança com o emprego de tecnologias, a evolução dos indicadores em relação as suas metas estipuladas para o período de vigência da EGD e as barreiras estruturais e culturais identificadas nos governos estaduais para iniciativas relacionadas aos três eixos estratégicos definidos na EGD para a adoção da Governança Digital.

5 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

A Governança Digital é a utilização, pelo setor público, de Tecnologias da Informação e Comunicação com o objetivo de melhorar a informação e a prestação de serviços, incentivando a participação dos cidadãos no processo de tomada de decisão e tornando o governo mais responsável, transparente e eficaz.

No contexto brasileiro, a compreensão de estratégias para a adoção da Governança Digital na administração pública foi desenvolvida a partir da análise da PGD instituída no âmbito da Administração Pública Federal. Também foi analisado o documento que definiu a estratégia para a sua adoção, contendo os objetivos estratégicos, as metas, os indicadores e as iniciativas da PGD, bem como o documento que apresentou os resultados da avaliação do monitoramento destes indicadores para os dois primeiros anos de vigência da EGD.

Neste sentido, o primeiro tópico a ser destacado é a forma de organização administrativa estruturada para a condução de um processo de elaboração de estratégias para a adoção da Governança Digital. Para o contexto do governo federal, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, em conjunto com a Comissão de Coordenação do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologias da Informação (SISP), servidores públicos, especialistas, acadêmicos e cidadãos de modo geral, coordenou a elaboração da Estratégia de Governança Digital. Desse modo, o instrumento estratégico para a Governança Digital substituiu a Estratégia Geral de Tecnologia da Informação e Comunicações (EGTIC) do governo federal.

Verifica-se, assim, a importância de haver expresso em normativa a definição de uma unidade administrativa para centralizar e coordenar a elaboração de estratégias para a adoção da Governança Digital. Nesse aspecto, conforme se observa na organização administrativa do Poder Executivo Federal, os ministérios integram a cúpula administrativa e são diretamente subordinados ao presidente da república, auxiliando no exercício do Poder Executivo. Possuem autonomia técnica, financeira e administrativa para executar as ações nas suas áreas de competência. Também cabe a eles estabelecer estratégias, diretrizes e prioridades na aplicação de recursos públicos, bem como criar normas, acompanhar e avaliar programas federais (www.brasil.gov.br).

Dessa forma, fatores como a subordinação direta da unidade administrativa responsável pela EGD ao gestor máximo da esfera pública, bem como a autonomia técnica, financeira e

administrativa para a articulação das ações necessárias a elaboração de estratégias pode representar fatores críticos para o sucesso de políticas públicas para este fim.

Percebe-se, também, a identificação de mecanismos de governança atuando para a orquestração dos esforços necessários para o alcance dos propósitos, princípios e diretrizes que compõem uma estratégia de Governança Digital. Neste sentido, a complexidade encontrada pela diversidade de organizações públicas que englobam uma esfera administrativa exige mecanismos de relacionamento, processo e estrutura para a promoção da governança.

Sob esta perspectiva, é possível traçar uma relação entre a Governança Digital e a Governança de TIC, pois assim como a Governança de TIC é fundamental para que uma organização atinja os seus objetivos organizacionais, a Governança Digital é fundamental para a geração de valor público pelos governos. Nesse cenário, Luciano e Macadar (2016) descrevem que a GTI envolve um conjunto de definições de alto nível e os seus mecanismos são a manifestação prática dessas definições. Os mecanismos de Governança de TIC foram classificados por Petersen (2004) como mecanismos de estrutura, processos e relacionamento.

Para a abordagem da Governança Digital, destaca-se a importância dos mecanismos de estrutura utilizados pelo governo para a elaboração e a efetivação da EGD. Assim, os Comitês de Governança Digital previstos para todos os órgãos da administração pública federal, conforme estruturados pela PGD como estratégicos e deliberativos, tem papel fundamental nas questões de serviços públicos, abertura de dados e participação da sociedade.

Por outro lado, o mecanismo de relacionamento utilizado para a elaboração da EGD, através da consulta aos vários setores da sociedade brasileira para a tomada de decisão, demonstrou-se apropriado a sua finalidade. Os mecanismos de relacionamento são um catalisador para alcançar o alinhamento da área tecnológica com as demais, mesmo quando as estruturas e os processos estão em vigor. Esses mecanismos são importantes dado o tamanho das organizações e a natureza das interações necessárias para uma integração bem-sucedida das TICs às estratégias organizacionais (NFUKA et al., 2009).

Neste contexto, a EGD foi construída a partir do resultado de reuniões, oficinas, seminários e consultas públicas, onde foram colhidas 1.051 sugestões e 143 contribuições para o documento, com a participação de quase 1.500 pessoas dos diversos segmentos da sociedade (BRASIL, 2016c).

Dessa forma, a estruturação da Governança Digital, conforme apresentada pelo governo federal, viabiliza as possibilidades de participação social e de construção colaborativa de políticas públicas e iniciativas inovadoras para a construção de um governo digital. Nesse

governo, vislumbra-se uma estruturação administrativa para que possam ser oferecidos melhores serviços públicos que respondam às exigências de transparência e prestação de contas para a sociedade.

A EGD tem o objetivo de tornar as políticas públicas mais eficientes e econômicas com o uso de tecnologias. Conseqüentemente, em sua primeira versão, a EGD estabeleceu nove princípios e dez objetivos estratégicos, aos quais foram associadas 51 iniciativas e 23 indicadores. Dessa forma, para cada indicador, foram estabelecidas metas graduais e anuais para o período de vigência do PPA, de 2016 a 2019.

A estruturação de um processo de mensuração de performance, através da avaliação de indicadores e metas claramente definidas, apresenta-se como apropriada ao acompanhamento da evolução da adoção da Governança Digital. Neste sentido, Grembergen et al. (2004) descrevem que os mecanismos de processos de governança referem-se à formalização e institucionalização de tomada de decisão estratégica e o seu monitoramento.

Após dois anos da institucionalização da PGD e da EGD, a Secretaria de TIC do governo federal realizou a primeira avaliação dos indicadores, tanto os de nível estratégico – todos baseados em indicadores internacionais – quanto os de nível tático. Dessa forma, como metodologia aplicada para a apuração dos indicadores estratégicos, foram consideradas as últimas edições (2014 e 2016) das Pesquisas *Open Data Barometer* e Índice de Governo Digital das Nações Unidas.

No eixo **Acesso a Informação**, que busca assegurar o uso da Tecnologia da Informação e Comunicação para ampliar a disponibilização de dados e a transparência do Setor Público, o Brasil ficou no 18º lugar no mundo, segundo o *Open Data Barometer* (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO, 2018), para a avaliação de 2016. Em observação a este indicador, destaca-se que na avaliação da edição anterior a posição ocupada pelo Brasil era o 17º lugar. Dessa forma, observa-se que, apesar dos esforços do governo federal para a abertura de dados e transparência na administração pública, o Brasil caiu uma posição na medição global de como os governos estão usando e publicando dados abertos para responsabilidade, inovação e impacto social.

No eixo **Prestação de Serviços**, o Brasil alcançou a 38ª posição na categoria, segundo o *Online Service Index* do Índice de Governo Digital das Nações Unidas (EGDI/ONU) (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO, 2018). Na edição anterior, o país se situava na 50ª posição. Em observação a este indicador, o qual o Brasil subiu 12 posições, verifica-se um resultado positivo a partir dos esforços do governo federal na

busca de uma transformação do modelo de interação entre o governo e a sociedade. Por conseguinte, o aumento dos serviços digitais de governo pode atuar como catalisador de inovação na sociedade brasileira.

Quanto ao eixo **Participação Social**, que busca avaliar o uso da TIC para aproximar sociedade e governo no ciclo das políticas públicas, o país manteve sua posição no 37^a lugar no *E-Participation Index* do Índice EGOV/ONU (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO, 2018). Em observação a este indicador, o qual o Brasil manteve a sua posição, destaca-se que os esforços para promover a participação da cidadania ainda são incipientes. Neste cenário, no qual as TICs são fundamentais para o fortalecimento da governança socialmente inclusiva, as iniciativas de e-participação devem, ao longo do tempo, melhorar o acesso dos cidadãos à informação e serviços públicos, assim como promover a sua participação na tomada de decisões públicas que impactam o bem-estar da sociedade.

Dessa forma, observa-se que a adoção da Governança Digital para os órgãos da administração pública federal brasileira, apesar de ter sido elaborada a partir de um conjunto de etapas planejadas e organizadas, assim como utilizados mecanismos apropriados de governança, apresentou uma evolução lenta se comparada às potencialidades tecnológicas observadas no período. Dessa forma, percebe-se que não são somente questões tecnológicas que dificultam ou impedem as ações e iniciativas para a promoção da abertura de dados, transparência, prestação de contas, oferta de serviços digitais e participação social na administração pública brasileira.

Por outro lado, em uma perspectiva mais abrangente da sociedade brasileira e a partir da observação das inúmeras esferas administrativas distribuídas pelo território nacional, é possível vislumbrar uma grande quantidade de demandas locais para a Governança Digital. Neste contexto, por uma exigência da própria sociedade, os estados da federação brasileira serão demandados para a utilização das TICs na geração de valor público, bem como justificar os seus investimentos na área.

Neste sentido, estratégias estaduais para adoção da Governança Digital tornam-se iminentes, pois iniciativas para a abertura de dados e transparência já são impostas por obrigações legais geradas a partir da LAI. Por outro aspecto, programas e projetos para a implantação de serviços digitais e participação social são constatados a partir de uma livre consulta aos sites governamentais estaduais.

Por conseguinte, verifica-se assim a existência de iniciativas estaduais para o fomento de acesso a informações, desenvolvimento de serviços públicos digitais e incentivo à

participação social no ciclo de políticas públicas em âmbito regional. No entanto, essas ações ainda não se encontram estruturadas através de políticas e estratégias para adoção da Governança Digital.

Apesar disso, este conjunto de ações que leva a um propósito de Governança Digital já se deparam com barreiras estruturais e culturais que dificultam a oferta e o recebimento dos seus benefícios pela sociedade. Neste contexto, foi possível identificar 12 barreiras estruturais para a adoção da Governança Digital em abrangência estadual, conforme demonstrado no Quadro 26.

Quadro 26 – Barreiras Estruturais na Administração Pública Brasileira

DIMENSÃO ESTRUTURAL BARREIRAS	EIXO ESTRATÉGICO		
	Acesso à Informação	Serviços Públicos	Participação Social
1 - Desorganização dos Dados	[24]	[7]	[2]
2 - Falta de Capacidade Técnica	[22]	[10]	[4]
3 - Falta de Apoio dos Gestores	[14]	[12]	[5]
4 - Legislação Inadequada	[9]	[10]	[2]
5 - Tecnologia Inadequada ao Propósito	[10]	[4]	
6 - Falta de Investimentos	[7]	[8]	
7 - Falta de Pessoal	[4]		
8 - Falta de Gestão de Processos		[11]	
9 - Complexidade de Público-Alvo		[8]	[5]
10 - Falta de Comunicação		[6]	
11 - Falta de Integração entre as Organizações Públicas		[4]	
12 - Canais de Comunicação Inadequados			[17]

Fonte: Elaborado pelo Autor (2018).

No cenário da administração pública brasileira, as barreiras estruturais apresentam o maior quantitativo de obstáculos para os três eixos estratégicos que suportam a adoção da Governança Digital. Desse modo, a observação do Quadro 26 possibilita a identificação de 12 barreiras estruturais e a sua relação como influência negativa nas iniciativas para acesso a informações, serviços públicos e participação social. As barreiras Desorganização dos Dados, Falta de Capacidade Técnica, Falta de Apoio dos Gestores e Legislação Inadequada estão associadas aos três eixos propostos pela EGD.

De acordo com a identificação das barreiras estruturais propostas por Meijer (2015), observa-se que a desorganização dos dados não encontra relação com os achados no contexto holandês. Uma possível interpretação deste fato remete ao estágio de estruturação administrativa na qual se encontram as organizações públicas estaduais no Brasil.

Neste cenário, as questões basilares que envolvem a implantação de Sistemas de Informação ainda precisam ser superadas para que se possa estruturar as bases de dados

custodiadas pelas organizações públicas. Consequentemente, as atividades relacionadas à classificação da informação, que antecede a abertura de dados e a transparência, também são impactadas negativamente pelo mesmo motivo.

Por outro lado, as barreiras Falta de Capacidade Técnica, Falta de Apoio dos Gestores e Legislação Inadequada encontram correspondência aos achados de Meijer (2015) para a classificação das barreiras estruturais de governo. Neste sentido, a Falta de Apoio dos Gestores exerce influência negativa na fase da seleção das ideias para a adoção da Governança Digital.

Na fase da geração de ideias para a Governança Digital, identifica-se que estas estão sendo desenvolvidas dentro de uma organização, ao mesmo tempo que o foco e os recursos organizacionais são escassos. Dessa forma, há disputa entre as ideias por recursos e atenção porque essas competem entre si e o apoio dos gestores torna-se fundamental.

Por outro lado, a Falta de Capacidade Técnica e a Legislação Inadequada exercem influências negativas na fase de testes das ideias para a Governança Digital. Nessa fase, a ideia é desenvolvida e, assim, uma série de restrições tecnológicas e organizacionais tornam-se evidentes (Meijer, 2015).

Assim como a desorganização dos dados representa as dificuldades administrativas enfrentadas pelas organizações públicas estaduais, a falta de capacidade técnica ilustra o panorama dos setores de TI, no cenário brasileiro, em relação aos profissionais da área. A partir da análise das evidências de barreiras encontradas na pesquisa, este panorama pode ser observado tanto sob o aspecto quantitativo (falta ou insuficiente número de profissionais), quanto sob o aspecto qualitativo (profissionais não capacitados).

As barreiras Tecnologia Inadequada ao Propósito e Falta de Investimentos foram evidentes como influências negativas às iniciativas para serviços públicos e acesso à informação. Neste contexto, as questões relacionadas à infraestrutura tecnológica obsoleta e à falta de tecnologias apropriadas para abertura de dados e serviços públicos digitais são fatores impeditivos para estas finalidades. Nessa perspectiva, essa constatação encontra convergência com as barreiras estruturais de Meijer (2015) e relacionam-se com a fase de testes de ideias para a adoção da Governança Digital.

Sob o viés da dimensão das barreiras culturais, foi possível constatar um conjunto de obstáculos para o cenário da administração pública estadual brasileira. Desse modo, a observação do Quadro 27 possibilita a identificação de oito barreiras culturais e a sua relação como influência negativa nas iniciativas para acesso a informações, serviços públicos e participação social.

Quadro 27 – Barreiras Culturais na Administração Pública Brasileira

DIMENSÃO CULTURAL	EIXO ESTRATÉGICO		
	BARREIRAS	Acesso à Informação	Serviços Públicos
1 – Falta de Cultura em Transparência	[25]		
2 – Sentimento de Poder com a Informação	[18]	[19]	
3 – Desconfiança na Utilização dos Dados	[12]		
4 – Falta de Responsabilidade pela Informação	[2]	[4]	
5 – Falta de Cultura em Serviços Digitais		[26]	
6 – Vontade Política		[6]	
7 – Falta de Cultura em Participação Social			[32]
8 – Descrédito na Administração Pública			[8]

Fonte: Elaborado pelo Autor (2018).

Diferentemente das barreiras estruturais, não foi identificado na análise de dados barreiras culturais que influenciem negativamente as iniciativas relacionadas aos três eixos estratégicos da EGD. Desse modo, evidencia-se que o Sentimento de Poder com a Informação e a Falta de Responsabilidade pela Informação são fatores impeditivos para o acesso a informações e serviços públicos.

A barreira de Sentimento de Poder com a Informação envolve fatores como a apropriação dos dados pelos agentes públicos e empoderamento interno na organização pública com a exclusividade pelo conhecimento da informação. Esta barreira cultural não tem relação com as barreiras culturais de governo descritas nos achados de Meijer (2015). No entanto, é possível classificá-la como um obstáculo a fase de geração de ideias para a adoção da Governança Digital.

Neste sentido, a ideia de transformar o governo, através do uso de novas tecnologias, encontra resistência já no seu início porque as barreiras interpretativas podem desempenhar um fator de impacto muito forte nos atores que não estão preparados para mudar a sua visão de mundo. Ademais, a retenção de informações por indivíduos como forma de perpetuação em funções estratégicas ou de gerência, assim como por organizações como forma de garantir a sua permanência, representam fatores críticos que atuam contra a prestação de serviços e abertura de dados.

A barreira Falta de Responsabilidade com a Informação também não é encontrada nos achados de Meijer (2015). Entretanto, também pode ser classificada como um obstáculo à fase de geração de ideias. Desse modo, a informação correta e qualificada é um insumo fundamental para o início dos projetos que entregam os serviços digitais à sociedade, como também são importantes para as questões relacionadas à abertura de dados e transparência.

Sob outro prisma, para as iniciativas da Participação Social na administração pública estadual, somente duas barreiras culturais foram identificadas. Neste sentido, o fato da constatação de poucas barreiras culturais para a participação social pode estar relacionado com o estágio incipiente das iniciativas para o eixo no contexto estadual. Além disso, as duas barreiras identificadas não encontram similaridades com os achados de Meijer (2015).

Neste contexto, as barreiras Falta de Cultura em Participação Social e Descrédito na Administração Pública têm influências negativas nas iniciativas no viés de governo e no viés do cidadão. Nessa direção, o aspecto cultural nacional sobre a participação da sociedade civil nos governos e fatores relacionados ao momento político atual brasileiro podem influenciar a percepção de valor nas ações que fomentam a participação social na administração pública brasileira.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As sociedades modernamente organizadas utilizam e se beneficiam das TICs emergentes para a prestação de serviços (NAM, 2018). Desse modo, a maneira como as tecnologias, nanotecnologias e inovações estão mudando a forma como vivemos, trabalhamos e gastamos o tempo em lazer, influenciam as expectativas dos cidadãos sobre como o governo deve melhorar as questões sociais (GIL-GARCIA; HELBIG; OJO, 2014).

Neste contexto, as ações em busca da transformação do governo para um governo digital tornam-se fundamentais, pois este é considerado como uma ferramenta poderosa para a melhoria da eficiência interna dos governos, da qualidade na prestação de serviços públicos e da participação e engajamento do cidadão (JANSSEN et al., 2017b). Assim, quando as TICs estão alinhadas aos objetivos da governança, elas promovem o aumento da transparência nas relações entre governo e cidadão (KALSI; KIRAN, 2015).

No entanto, com o objetivo de alcançar os benefícios acima mencionados, os governos em todo o mundo estão gastando uma quantidade enorme de recursos públicos (KRISHNAN; TEO; LYMM, 2017). Neste cenário, torna-se importante compreender as estratégias e as barreiras para a adoção da Governança Digital na Administração Pública Brasileira. A Governança Digital tem potencialidades para promover o desenvolvimento social, melhorar a eficiência do setor público e aprimorar os processos democráticos (CETIC, 2018, p. 34).

Dessa forma, o primeiro objetivo específico foi alcançado, na seção 4.1, através da análise e discussão da Política de Governança Digital da administração pública federal brasileira e a sua estratégia para adoção. Neste sentido, o propósito, os princípios e as diretrizes da política de adoção da Governança Digital foram identificados através da análise da PGD, enquanto os objetivos estratégicos, as metas, os indicadores e as iniciativas para a efetivação da PGD foram identificados através de análise da EGD.

O segundo objetivo específico foi alcançado através da análise e discussão dos resultados de avaliação dos indicadores estratégicos estabelecidos na EGD. Assim, na seção 5, o conjunto de indicadores para os 10 objetivos estratégicos, distribuídos em três eixos foram identificados e avaliados em relação ao desempenho para o período de 2016 a 2017.

Em relação ao desempenho dos indicadores estratégicos, percebe-se uma evolução lenta e difícil em direção ao alcance das metas e do propósito da EGD. Percebe-se, assim, barreiras em nível governamental dificultando e obstaculizando a adoção da Governança Digital no âmbito federal.

Por outro lado, as unidades federativas do Brasil, no campo do presente estudo, ainda não possuem políticas e estratégias elaboradas e instituídas para o propósito de adoção da Governança Digital. Contudo, iniciativas e ações para serviços públicos digitais, abertura de dados e transparência e participação social já são verificados.

Nesse contexto, as barreiras estruturais à adoção da Governança Digital foram compreendidas, alcançando assim, nas seções 4.2.1; 4.3.1 e 4.4.1, o terceiro objetivo específico. A partir da análise da esfera estadual, foi possível identificar e compreender um conjunto de 12 barreiras estruturais que impedem ou dificultam as iniciativas propostas para os três eixos da EGD.

Por conseguinte, no mesmo contexto de estudo das barreiras estruturais, as barreiras culturais foram compreendidas, nas seções 4.2.2; 4.3.2 e 4.4.2. Dessa forma, o quarto objetivo específico foi alcançado e oito barreiras culturais foram identificadas e compreendidas como fatores que impedem ou dificultam as iniciativas propostas para os três eixos da EGD.

Diante do exposto, entende-se atingido o objetivo geral de compreender as estratégias e as barreiras para a adoção da Governança Digital na Administração Pública Brasileira. Destacam-se, nesse sentido, o papel importante que o governo federal exerce no cenário brasileiro por desbravar de maneira aglutinada os três eixos que constituem o suporte para a Governança Digital. Salientam-se, também, que já há um quantitativo relevante de barreiras encontradas pelos governos estaduais para a adoção de iniciativas que buscam a promoção de acesso à informação, serviços públicos digitais e participação social nos governos estaduais.

6.1 CONTRIBUIÇÕES TEÓRICAS E PRÁTICAS

O presente trabalho contribui para a teorização da Governança Digital ao pesquisar o tema no contexto da administração pública brasileira. Dessa maneira, a compreensão de estratégias, iniciativas e ações para a adoção da Governança Digital no contexto de governos no Brasil, possibilita o aprofundamento dos estudos sobre o uso das tecnologias para a transformação das relações entre Estado e Sociedade e contribui para o entendimento do processo de evolução do Governo Eletrônico para novas formas de Governanças Colaborativas.

Sob outro enfoque, a identificação e compreensão de barreiras para a adoção da Governança Digital, a partir da visão de dimensões de barreiras propostas por Meijer (2015), permite avanços de pesquisas na temática através da possibilidade de comparação entre

diferentes realidades culturais, a qual foi efetivada através da comparação dos seus achados com a realidade brasileira.

No que se refere a contribuições para os *practitioners*, a partir dos resultados obtidos é possível recomendar que os gestores de TICs de organizações públicas brasileiras devem observar que um conjunto de barreiras se relacionam, simultaneamente, há mais de um eixo de suporte a Governança Digital. Ademais, no contexto estudado, as barreiras estruturais relacionadas a questões basilares em termos de arquitetura sistêmica e organização e classificação de dados e informações, necessitam ser inicialmente enfrentadas.

No entanto, para as ações relacionadas à Participação Social, verificou-se que, diferentemente das barreiras para o Acesso a Informações e Serviços Digitais, a incidência maior ocorreu para as barreiras classificadas como culturais.

Além disso, este trabalho tem potencial de originar contribuições práticas aos gestores públicos nas suas atividades de organização dos arranjos decisórios para a formulação de políticas públicas, bem como no desenvolvimento de arquétipos de decisões de TICs adequados aos objetivos estratégicos definidos pelas organizações públicas.

6.2 LIMITAÇÕES DA PESQUISA

Esta pesquisa foi realizada, em sua fase de coleta de dados, através da análise documental e de entrevistas com gestores de TIC de organizações públicas estaduais. Neste sentido, a compreensão da estratégia utilizada pelo governo federal para a adoção da Governança Digital no governo federal, limitou-se a análise da declaração formal dos atores envolvidos na sua elaboração, a qual foi materializada através da publicação dos seus documentos oficiais. Dessa forma, a compreensão das motivações e das dificuldades vivenciados no processo de elaboração deste complexo movimento de transformação da visão do emprego das TICs em governos não foi detectado.

Por outro lado, a identificação das barreiras para as iniciativas, em órgãos públicos estaduais, de projetos e ações visando ao acesso a informações, serviços digitais e participação social, devem ser compreendidas para a realidade de seis unidades federativas do Brasil. Assim, considerando o quantitativo total de unidades que compõe a União Federativa Brasileira, essa pesquisa apresenta-se devidamente limitada a sua abrangência.

6.3 SUGESTÕES DE PESQUISAS FUTURAS

No contexto da Administração Pública Brasileira, a quantidade total existente em relação ao número total de organizações públicas que compõem as diversas esferas administrativas da União, Estados e Municípios deve ser considerada para o intuito de novas possibilidades de pesquisa.

Neste cenário, uma pesquisa qualitativa com os gestores de TICs de órgãos públicos federais para a identificação das barreiras enfrentadas atualmente para a implantação dos objetivos estratégicos definidos na EGD (BRASIL, 2016c) e o alcance das suas metas, demonstra-se oportuna.

Sob outro aspecto, a realização de entrevistas com os líderes do governo federal envolvidos no processo de elaboração da PGD (BRASIL, 2016b) e da EGD (BRASIL, 2016c), com o objetivo de compreender a motivação inicial, assim como as atuais dificuldades enfrentadas para as suas efetivações, podem contribuir para o avanço da temática no Brasil.

Por outro lado, uma pesquisa quantitativa, com um conjunto maior de estados do Brasil, para levantar barreiras percebidas pelo viés de gestores públicos, tem o potencial de contribuir para a pesquisa na área. Ademais, uma pesquisa explanatória com o intuito de elencar diferentes níveis de barreiras, bem como as suas relações de dependência e ordem de enfrentamento, torna-se apropriada para o contexto da adoção da Governança Digital.

REFERÊNCIAS

AL-AUFI, A. S. et al. Citizens' perceptions of government's participatory use of social media. **Transforming Government: People, Process and Policy**, v. 11, n. 2, p. 174–194, 2017.

ALI, S.; GREEN, P. Effective information technology (IT) governance mechanisms: An IT outsourcing perspective. **Information Systems Frontiers**, v. 14, n. 2, p. 179–193, 2012.

AMALI, L. N.; MAHMUDDIN, M.; AHMAD, M. Information technology governance framework in the public sector organizations. **TELKOMNIKA (Telecommunication Computing Electronics and Control)**, v. 12, n. 2, p. 429–436, 2014.

ANSELL, C.; GASH, A. Collaborative governance in theory and practice. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 18, n. 4, p. 543–571, 2008.

BANNISTER; CONNOLLY. Defining e-Governance. **e-Service Journal**, v. 8, n. 2, p. 3, 2012.

BERMEJO, P. H. DE S.; TONELLI, A. O.; ZAMBALDE, A. L. Developing IT governance in Brazilian public organizations. **International Business Research**, v. 7, n. 3, p. 101–114, 2014.

BHARTI, C. The Challenges of Good Governance in the Context of a Multicultural, Developing & Democratic Country: the case of India. **Academia.edu**, n. 8053384468, p. 22, 2016.

BRASIL. **Decreto n.º 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*, 2016a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8638.htm>

BRASIL, M. DO P. D. E G. **Estratégia de Governança Digital - EGD - Versão Revisada**. Edição Rev ed. Brasília: [s.n.].

BRASIL, M. DO P. O. E G. **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*, 2016b.

BRASIL, M. DO P. O. E G. **EGD - Estratégia de Governança Digital da Administração Pública Federal 2016-19**. [s.l: s.n.].

BRYSON, J. M.; CROSBY, B. C.; BLOOMBERG, L. Public value governance: moving beyond traditional public administration and the new public management. **Public Administration Review**, v. 74, n. 4, p. 445–456, 2014.

CALISTA DONALD J.; MELITSKI, J. E-Government and E-Governance: Converging Constructs Of Public Sector Information and Communication Technologies. **Public Administration Quarterly**, v. 31 (1/2), n. 1, p. 1–34, 2007.

CAMPBELL, J.; MCDONALD, C.; SETHIBE, T. Public and private sector IT governance: identifying contextual differences. **Australasian Journal of Information Systems**, v. 16, n. 2, p. 5–18, 2010.

CEPIK, M.; CANABARRO, D. R. **GOVERNANÇA de TI**. Porto Alegre: [s.n.].

CETIC. **Pesquisa sobre o Uso das Tecnologias da Informação e da Comunicação no Brasil TIC GOVERNO ELETRÔNICO - 2018**. [s.l: s.n.].

CHADWICK, A. Bringing e-Democracy back in. **Social Science Computer Review**, v. 21, n. 4, p. 443–455, 2003.

CHEN, Q. et al. Social media policies as responses for social media affordances: The case of China. **Government Information Quarterly**, v. 33, n. 2, p. 313–324, 2016.

CHEN, Y.-C. **Managing digital governance: issues, challenges, and solutions**. New York: Routledge, 2017.

CORDELLA, A.; BONINA, C. M. A public value perspective for ICT enabled public sector reforms: a theoretical reflection. **Government Information Quarterly**, v. 29, n. 4, p. 512–520, 2012.

CRIADO, J. I.; SANDOVAL-ALMAZAN, R.; GIL-GARCIA, J. R. Government innovation through social media. **Government Information Quarterly**, v. 30, n. 4, p. 319–326, 2013.

DASH, S.; PANI, S. K. E-Governance paradigm using cloud infrastructure: benefits and challenges. **Procedia Computer Science**, v. 85, p. 843–855, 2016.

DAWES, S. S. The evolution and continuing challenges of E-governance. **Public Administration Review**, v. 68, n. SUPPL. 1, p. 86–102, 21 out. 2008.

DAWES, S. S. Governance in the digital age: A research and action framework for an uncertain future. **Government Information Quarterly**, v. 26, n. 2, p. 257–264, 2009.

DE HAES, S.; VAN GREMBERGEN, W. An Exploratory Study into IT Governance Implementations and its Impact on Business/IT Alignment. **Information Systems Management**, v. 26, n. 2, p. 123–137, 2009.

DUNLEAVY, P. New public management is dead -long live digital-era governance. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 16, n. 3, p. 467–494, 2005.

FEDERICI, T.; BRACCINI, A. M.; SÆBØ, Ø. ‘Gentlemen, all aboard!’ ICT and party politics: reflections from a Mass-eParticipation experience. **Government Information Quarterly**, v. 32, n. 3, p. 287–298, 2015.

FLICK, U. **Desenho da pesquisa qualitativa**. Porto Alegre: Artmed, 2009a.

FLICK, U. **Qualidade na pesquisa qualitativa**. Porto Alegre: Artmed, 2009b.

FLICK, U. **Introdução à metodologia de pesquisa: um guia para iniciantes**. Porto Alegre: Penso, 2012.

GIAMPAOLI, R. Z.; TESTA, M. G.; LUCIANO, E. M. Contribuições do modelo COBIT para a Governança Corporativa e de Tecnologia da Informação: desafios, problemas e benefícios na percepção de especialistas e. **Análise**, v. 22, n. 2, p. 120–133, 2011.

GIBBS, G. **Análise de dados qualitativos**. Porto Alegre: Artmed, 2009.

GIL-GARCIA, J. R.; HELBIG, N.; OJO, A. Being smart: Emerging technologies and innovation in the public sector. **Government Information Quarterly**, v. 31, n. S1, p. I1–I8, 2014.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GREENBERG, S.; NEWELL, A. Transparency Issues in E-Governance and Civic Engagement. In: **Active Citizen Participation in E-Government**. [s.l.] IGI Global, 2012a. p. 44–64.

GREENBERG, S.; NEWELL, A. Transparency Issues in E-Governance and Civic Engagement. In: **Active Citizen Participation in E-Government**. [s.l.] IGI Global, 2012b. p. 44–64.

GUILLAMÓN, M.-D. et al. Factors influencing social media use in local governments: The case of Italy and Spain. **Government Information Quarterly**, v. 33, n. 3, p. 460–471, 2016.

GUIMARÃES, T. D. A.; MEDEIROS, P. H. R. A relação entre governo eletrônico e governança eletrônica no governo federal brasileiro. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 3, n. 4, p. 01–18, 2005.

HECKERT, C. R.; AGUIAR, E. L. DE. **Governança digital na administração pública federal: uma abordagem estratégica para tornar o governo digital mais efetivo e colaborativo - a ótica da sociedade**. IX Congresso de Gestão Pública - Consad. **Anais...** Brasília: 2016

HUANG, A.; PERMADI, T.; ISMIRALDI, Y. **Mapping the Digital Governance Ecosystem in Indonesia**. Indonesia: [s.n.].

IBGE. **Perfil dos estados brasileiros : 2017**. Rio de Janeiro: [s.n.]. v. 36

IT GOVERNANCE INSTITUTE. **Board briefing on IT governance**.

JAEGER NETO, J. I.; LUCIANO, E. M.; TESTA, M. G. Identificando o potencial de inovação das organizações por meio da análise do portfólio de projetos de Tecnologia da Informação. **Gestão & Produção**, v. 20, n. 3, p. 495–510, 2013.

JANSSEN, M. et al. Trustworthiness of digital government services: deriving a comprehensive theory through interpretive structural modelling. **Public Management Review**, p. 1–25, 2017a.

JANSSEN, M. et al. Trustworthiness of digital government services: deriving a

comprehensive theory through interpretive structural modelling. **Public Management Review**, p. 1–25, 31 mar. 2017b.

JANSSEN, M.; CHARALABIDIS, Y.; ZUIDERWIJK, A. Benefits, Adoption Barriers and Myths of Open Data and Open Government. **Information Systems Management**, v. 29, n. 4, p. 258–268, 2012.

JUNG, K. et al. A webometric approach to policy analysis and management using exponential random graph models. **Quality & Quantity**, v. 49, n. 2, p. 581–598, 2015.

KALSI, N. S.; KIRAN, R. A strategic framework for good governance through e-governance optimization. **Program**, v. 49, n. 2, p. 170–204, 2015.

KEARNS, I. **Public value and e-government**. London: Institute for Public Policy Research, 2004.

KRISHNAN, S.; TEO, T. S. H.; LYMM, J. Determinants of electronic participation and electronic government maturity: Insights from cross-country data. **International Journal of Information Management**, v. 37, n. 4, p. 297–312, 2017.

LARSSON, H.; GRÖNLUND, Å. Future-oriented eGovernance: the sustainability concept in eGov research, and ways forward. **Government Information Quarterly**, v. 31, n. 1, p. 137–149, 2014.

LINDGREN, I.; JANSSON, G. Electronic services in the public sector: a conceptual framework. **Government Information Quarterly**, v. 30, n. 2, p. 163–172, 2013.

LUCIANO, E. M.; WIEDENHOFT, G. C.; SANTOS, F. P. DOS. **Understanding the IT governance adoption expectations in public organizations**. XL EnANPAD. *Anais...*2016

LUCIANO, E. M.; WIEDENHÖFT, G. C.; SANTOS, F. P. DOS. **Vestindo a Camiseta: Comportamento De Cidadania Organizacional E a Adoção De Mecanismos De Governança De Tecnologia Da Informação**. VI SINGEP. *Anais...*2017

LUCIANO, E.; MACADAR, M. A.; WIEDENHOFT, G. IT Governance Enabling Long-Term Electronic Governance Initiatives. **Electronic Government and Electronic Participation**, v. 23, n. March 2017, p. 390–391, 2016.

MEIJER, A. E-governance innovation: barriers and strategies. **Government Information Quarterly**, v. 32, n. 2, p. 198–206, 2015.

MELITSKI, J. et al. Digital governance success factors and barriers to success in Prague. **International Journal of Organization Theory and Behavior**, v. 14, n. 4, p. 451–472, 2011.

MERGEL, I. Social media institutionalization in the U.S. federal government. **Government Information Quarterly**, v. 33, n. 1, p. 142–148, 2016.

MILAKOVICH, M. E. **Anticipatory government: integrating Big Data for smaller government**. Internet, Politics, Policy Conference. *Anais...*2012a

MILAKOVICH, M. E. **Digital governance: New technologies for improving public service and participation.** [s.l.] Routledge, 2012b.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO, B. **Monitoramento dos Indicadores da EGD.** Brasília: [s.n.].

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO, S. DE T. DA I. **Estratégia de governança digital da administração pública federal 2016-19** Brasília, 2016.

MISURACA, G.; BROSTER, D.; CENTENO, C. Digital Europe 2030: designing scenarios for ICT in future governance and policy making. **Government Information Quarterly**, v. 29, n. SUPPL. 1, p. 121–131, 2012.

NAM, T. Suggesting frameworks of citizen-sourcing via Government 2.0. **Government Information Quarterly**, v. 29, n. 1, p. 12–20, 2012.

NAM, T. Citizen Attitudes about Open Government and Government 2.0. **International Journal of Electronic Government Research**, v. 12, n. 4, p. 46–66, 2016.

NAM, T. Examining the anti-corruption effect of e-government and the moderating effect of national culture: A cross-country study. **Government Information Quarterly**, v. 35, n. 2, p. 273–282, 2018.

NAWAFLEH, S.; OBIEDAT, R.; HARFOUSHI, O. E-Government between developed and developing countries. **International Journal of Advanced Corporate Learning (iJAC)**, v. 5, n. 1, p. 1–12, 2012a.

NAWAFLEH, S.; OBIEDAT, R.; HARFOUSHI, O. E-Government Between Developed and Developing Countries. **International Journal of Advanced Corporate Learning (iJAC)**, v. 5, n. 1, 2012b.

NEWMAN, J. et al. Public Participation and Collaborative Governance. **Journal of Social Policy**, v. 33, n. 02, p. 203–223, 29 abr. 2004.

NFUKA, E. N. et al. **The state of IT governance in organizations from the public sector in a developing country.** Proceedings of the 42nd Annual Hawaii International Conference on System Sciences, HICSS. **Anais...**2009

OCDE. **Governo Digital Brasil**, 2014.

OLSEN, W. **Coleta de dados: debates e métodos fundamentais em pesquisa social.** Porto Alegre: Penso, 2015.

PALVIA, S. C. J.; SHARMA, S. S. E-Government and e-governance: definitions/domain framework and status around the world. **Foundations of e-Government**, p. 1–12, 2007.

PANAGIOTOPOULOS, P.; MOODY, C.; ELLIMAN, T. Institutional diffusion of eParticipation in the English local government: is central policy the way forward? **Information Systems Management**, v. 29, n. 4, p. 295–304, set. 2012.

PIMENTA, M. S.; CANABARRO, D. R. (EDS.). **Governança digital**. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2014.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa Social: Métodos e Técnicas**. São Paulo: Atlas, 2011.

RODRIGUES, M. P. **Governança digital e transparência pública: uma análise das prefeituras paranaenses**. Curitiba: Universidade Federal do Paraná, 2016a.

RODRIGUES, M. P. GOVERNANÇA DIGITAL E TRANSPARÊNCIA PÚBLICA: UMA ANÁLISE DAS PREFEITURAS PARANAENSES. 2016b.

SALDAÑA, J. An introduction to codes and coding. In: **The coding manual for qualitative researchers**. Los Angeles: Sage Publications, 2012. p. 1–31.

SAMBAMURTHY, V.; ZMUD, R. W. Arrangements for information technology governance: a theory of multiple contingencies. **MIS Quarterly**, v. 23, n. 2, p. 261–290, 1999.

SAMPAIO, R. Governança eletrônica no Brasil: limites e possibilidades introduzidos pelo Orçamento Participativo na Internet. **Planejamento e Políticas Públicas - PPP**, v. 33, n. jul/dez, p. 124–143, 2009.

SAVOLDELLI, A.; CODAGNONE, C.; MISURACA, G. Understanding the e-government paradox: learning from literature and practice on barriers to adoption. **Government Information Quarterly**, v. 31, n. SUPPL.1, 2014.

SAXENA, C. Towards excellence in e-governance. **International Journal of Public Sector Management**, v. 18, n. 6, p. 498–513, 2005a.

SAXENA, K. B. C. Towards excellence in e-governance. **International Journal of Public Sector Management**, v. 18, n. 6, p. 498–513, 2005b.

SCHOLL, H. J. et al. Process integration, information sharing, and system interoperation in government: A comparative case analysis. **Government Information Quarterly**, v. 29, n. 3, p. 313–323, 2012.

SETHIBE, T.; CAMPBELL, J.; MCDONALD, C. **IT governance in public and private sector organisations: examining the differences and defining future research directions**. ACIS 2007 Proceedings. **Anais...2007**

SINGH KALSI, N.; KIRAN, R. E-governance success factors. **International Journal of Public Sector Management**, v. 26, n. 4, p. 320–336, 2013.

TASSABEHJI, R.; HACKNEY, R.; POPOVIČ, A. Emergent digital era governance: enacting the role of the ‘institutional entrepreneur’ in transformational change. **Government Information Quarterly**, v. 33, n. 2, p. 223–236, 2016.

TWINOMURINZI, H.; PHAHLAMOHLAKA, J.; BYRNE, E. The small group subtlety of using ICT for participatory governance: a South African experience. **Government Information Quarterly**, v. 29, n. 2, p. 203–211, 2012.

VAN GREMBERGEN, W.; DE HAES, S.; GULDENTOPS, E. Strategies for

Information Technology Governance. In: **Strategies for Information Technology Governance**. [s.l.: s.n.]. p. 1–36.

VAZ, J. C. Governança eletrônica: para onde é possível caminhar. **FSM Edição especial: Mobilização cidadã e inovações democráticas nas cidades**, n. 1998, p. 10, 2005.

VAZ, J. C. Transformações tecnológicas e perspectivas para a gestão democrática das políticas culturais. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 22, n. 71, p. 85–104, 2017.

WEILL, P.; ROSS, J. W. IT governance on one page. **Center for Information Systems Research Sloan School of Management-MIT CISR WP**, n. 349, p. 1–15, 2004.

WU, S. P. J.; STRAUB, D. W.; LIANG, T.-P. How information technology governance mechanisms and strategic alignment influence organizational performance: insights from a matched survey of business and IT managers. **MIS Quarterly**, v. 39, n. 2, p. 497–518, 2015.

ZAMORA, D.; BARAHONA, J. C.; PALACO, I. Case: Digital Governance Office. **Journal of Business Research**, v. 69, n. 10, p. 4484–4488, 2016.

ZHENG, Y. Explaining Citizens' E-Participation Usage. **Administration & Society**, v. 49, n. 3, p. 423–442, 2017.

ZUIDERWIJK, A.; JANSSEN, M. Open data policies, their implementation and impact: a framework for comparison. **Government Information Quarterly**, v. 31, n. 1, p. 17–29, 2014.

APÊNDICE A – Roteiro prévio para entrevista Gestor TIC Estadual

GOVERNANÇA DIGITAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

Start of Block: APRESENTAÇÃO

Este instrumento constitui uma das etapas da pesquisa de dissertação do Mestrando Fábio Pinheiro dos Santos (fabio.santos.003@acad.pucrs.br) sob orientação da Prof.^a Dr. Edimara M. Luciano (eluciano@pucrs.br), no escopo do Programa de Pós-graduação em Administração da Escola de Negócio da PUCRS. **O objetivo da pesquisa é identificar as barreiras para Implantação das Estratégias de Governança Digital nas diferenças esferas da Administração Pública.** Não se pretende com este trabalho realizar qualquer tipo de avaliação individual ou de algum setor em específico, mas sim compreender como as variáveis em estudo se relacionam. Assim, não existem respostas certas ou erradas, o que se busca é a percepção do respondente acerca dos assuntos abordados. Solicita-se, que as respostas sejam espontâneas e com a máxima sinceridade, mesmo que não tenha a certeza absoluta em algumas das respostas, uma vez que não existem certas ou erradas. As respostas serão divulgadas sempre de maneira agrupada, impossibilitando a identificação do respondente e do órgão na qual o respondente trabalha. **Os dados desta pesquisa serão acessados apenas pela equipe de pesquisa, assegurando a confidencialidade e o anonimato dos respondentes.** Ao prosseguir com esta pesquisa você estará concordando com os termos supracitados.

End of Block: APRESENTAÇÃO

Start of Block: DIFICULDADES DO ACESSO A INFORMAÇÃO

Q1 - Na sua opinião quais são as principais barreiras para "Fomentar a abertura dos dados dos órgãos e entidades públicas, respeitando o sigilo dos dados pessoais do cidadão, e promover o uso dos dados em formato aberto pela sociedade não somente para fins de controle social e transparência, mas também para o surgimento de iniciativas não governamentais de prestação de serviços por meio de aplicativos, de pesquisa científica e mercadológica, dentre outros.", na sua esfera de Governo (Municipal, Estadual ou Federal)?

Q2 - Na sua opinião quais são as principais barreiras para "Ampliar o uso de TIC para fornecer informações confiáveis, tempestivas e atualizadas dos resultados produzidos, sejam parciais ou totais, da aplicação dos recursos públicos, de forma mais clara e simples ao cidadão, dos produtos, serviços gerados ou realidade transformada", na sua esfera de Governo (Municipal, Estadual ou Federal)?

Q3 - Na sua opinião quais são as principais barreiras para "Garantir a disponibilidade, integridade, confidencialidade e autenticidade dos ativos de informação custodiados pelo Estado, bem como a proteção da informação pessoal e da propriedade intelectual", na sua esfera de Governo (Municipal, Estadual ou Federal)?

End of Block: DIFICULDADES DO ACESSO A INFORMAÇÃO

Start of Block: DIFICULDADES DA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS

Q4 - Na sua opinião quais são as principais barreiras para "Expandir e inovar a oferta de serviços públicos disponibilizados por meios digitais (e-serviços) através de processos e tecnologias inovadoras com vistas a atender as necessidades da sociedade", na sua esfera de Governo (Municipal, Estadual ou Federal)?

Q5 - Na sua opinião quais são as principais barreiras para "Melhorar a governança e a gestão dos processos de trabalho que dão suporte aos serviços e às políticas públicas mediante a utilização de recursos tecnológicos, contribuindo para o alcance de modernização da gestão", na sua esfera de Governo (Municipal, Estadual ou Federal)?

Q6 - Na sua opinião quais são as principais barreiras para "Simplificar o uso e o acesso aos serviços públicos digitais oferecidos pelo Estado, independente de dispositivo, plataforma e também do conhecimento de sua estrutura organizacional.", na sua esfera de Governo (Municipal, Estadual ou Federal)?

Q7 - Na sua opinião quais são as principais barreiras para "Compartilhar os dados, os processos, os sistemas de informação, os serviços e a infraestrutura tecnológica devem ser compartilhados entre os órgãos e entidades de forma a reduzir custos e desperdícios e evitar esforços desnecessários e perda de dados e informações" na sua esfera de Governo (Municipal, Estadual ou Federal)?

End of Block: DIFICULDADES DA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS

Start of Block: DIFICULDADES DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Q8 - Na sua opinião quais são as principais barreiras para "Incentivar a participação da sociedade em todo o ciclo de políticas públicas. Isto envolve permitir a interação direta dos cidadãos com o governo para expressar suas demandas, acompanhar a implantação das políticas, bem como avaliar o impacto destas" na sua esfera de Governo (Municipal, Estadual ou Federal)?

Q9- Na sua opinião quais são as principais barreiras para "Incentivar a participação ativa da sociedade na criação e melhoria dos serviços públicos acessíveis, considerando as diversidades e necessidades regionais. Possibilitando a interação direta dos cidadãos com o governo para expressar suas necessidades, bem como avaliá-los e sugerir melhorias", na sua esfera de Governo (Municipal, Estadual ou Federal)?

Q10 - Na sua opinião quais são as principais barreiras para "Aprimorar continuamente a interação entre governo e sociedade por meio das mídias digitais, sociais e outras tecnologias, considerando, em todos os instrumentos utilizados, a acessibilidade para todas as pessoas, independentemente das suas capacidades físico-motoras e perceptivas, culturais e sociais", na sua esfera de Governo (Municipal, Estadual ou Federal)?

End of Block: DIFICULDADES DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Start of Block: SÓCIO-DEMOGRÁFICA

Q11 - Qual o seu gênero ?

Masculino (1)

Feminino (2)

Q12 - Qual a sua idade (informe apenas números inteiros)?

Q13 - Qual a sua formação?

Técnico (1)

Graduação (2)

Especialista (3)

Mestrado (4)

Doutorado (5)

Q14 – Qual a Área da sua principal formação

Administração (1)

Análise de Sistemas (2)

Análise e Desenvolvimento de Sistemas (3)

Banco de dados (4)

Ciência da Computação (5)

Engenharia da Computação (6)

Engenharia de Software (7)

Informática (8)

Processamento de Dados (9)

Rede de computadores (10)

Sistemas de Informação (11)

Outra (12)

Q15 - Há quanto tempo você trabalha no órgão/setor atual ?

menos de 1 ano (1)

entre 1 e 2 anos (2)

entre 2 e 5 anos (3)

entre 5 e 10 anos (4)

acima de 10 anos (5)

Q16 - Qual seu Cargo/Função atual?

Q17 - Quanto tempo possui de experiência no cargo/Função atual? (levar em consideração o tempo em outras empresas)

menos de 1 ano (1)

entre 1 e 2 anos (2)

entre 2 e 5 anos (3)

entre 5 e 10 anos (4)

acima de 10 anos (5)

Q18 - Nome da organização (opcional)

Q19 - A empresa onde você trabalha possui modelo de Governança de TI?

Sim (1)

Não (2)

Q20 - O Modelo de Governança de TI de sua empresa atual é formalizado?

Sim (1)

Não (2)

Q21 - Qual a esfera da administração pública do seu órgão/setor ?

Municipal (1)

Estadual (2)

Federal (3)

Q22 - Qual o número aproximado de colaboradores de sua empresa (use apenas números inteiros)?

Q23 - Qual o número aproximado de colaboradores na área de TI de sua empresa?

De 01 a 25 colaboradores (1)

De 26 a 50 colaboradores (2)

De 51 a 100 colaboradores (3)

Acima de 100 colaboradores (4)

End of Block: SÓCIO-DEMOGRÁFICA

APÊNDICE B – Termo de Consentimento



Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul
Escola de Negócios
Programa de Pós-graduação em Administração

TERMO DE CONSENTIMENTO DE ENTREVISTA

Projeto de Pesquisa: Governança digital na administração pública brasileira: compreendendo estratégias e barreiras para a adoção.

Pesquisador: Fábio Pinheiro dos Santos (fabio.santos.003@acad.pucrs.br).

Orientadora: Dra. Edimara Mezzomo Luciano (eluciano@pucrs.br).

Prezado (a) Senhor (a),

O presente documento é um termo de consentimento de entrevista. Portanto, o Sr(a) está sendo convidado para participar como informante de uma pesquisa científica de forma voluntária. Quaisquer dúvidas que tenha serão esclarecidas pelo pesquisador e o Sr(a) tem o direito de desistir de participar da entrevista a qualquer momento, sem ônus algum. Todas as informações fornecidas pelo participante serão analisadas de forma impessoal, permanecendo confidenciais, e as informações registradas durante a entrevista serão analisadas como dados da pesquisa.

Desde já, agradecemos sua disponibilidade em contribuir para este estudo e colocamo-nos à disposição para esclarecer qualquer dúvida presente ou futura. Ainda, caso tenha interesse no resultado da pesquisa, por gentileza enviar e-mail para o pesquisador acima citado.

Eu, _____, declaro que fui informado de todos os procedimentos da pesquisa e todas as minhas dúvidas foram esclarecidas. Declaro, também, que estou ciente que as informações serão utilizadas como dados da pesquisa. Portanto, assino o presente documento em duas vias de igual teor e forma, permanecendo uma via em minha posse.

Autorizo gravar entrevistas.

Não autorizo gravações de qualquer tipo.

Porto Alegre, _____ de _____ de 2018.

Pesquisador Responsável

Participante da Pesquisa

PUCRS

Campus Central

Av. Ipiranga, 6681 – P. 50 – 11º andar – CEP 90619-900

Porto Alegre – RS – Brasil

Fone: (51) 3320-3524

E-mail: ppgad@pucrs.br

www.pucrs.br