ESCOLA DE NEGÓCIOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO
DOUTORADO

KAREN MARIA GROSS LOPES

A INFLUÊNCIA DOS FATORES ESTRUTURAIS NA CRIAÇÃO DE VALOR PÚBLICO NO GOVERNO DIGITAL BRASILEIRO

Porto Alegre
2021

PÓS-GRADUAÇÃO - *STRICTO SENSU*

Pontifícia Universidade Católica
do Rio Grande do Sul

KAREN MARIA GROSS LOPES

A INFLUÊNCIA DOS FATORES ESTRUTURAIS NA CRIAÇÃO DE VALOR PÚBLICO NO GOVERNO DIGITAL BRASILEIRO

Tese apresentada como requisito parcial para a obtenção do grau de Doutora em Administração, do Programa de Pós-graduação em Administração da Escola de Negócios.

Professora Orientadora: Dr. Edimara M. Luciano

Porto Alegre

2021

Ficha Catalográfica

L864i Lopes, Karen Maria Gross

A influência dos fatores estruturais na criação de valor público no governo digital brasileiro / Karen Maria Gross Lopes. – 2021.

145.

Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Administração, PUCRS.

Orientadora: Profa. Dra. Edimara Mezzomo Luciano.

1. valor público. 2. posições de valor público. 3. governo digital. 4. governo eletrônico. 5. serviços digitais. 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: Clarissa Jesinska Selbach CRB-10/2051

KAREN MARIA GROSS LOPES

A Influência Dos Fatores Estruturais Na Criação De Valor Público No Governo Digital Brasileiro

Tese apresentada como requisito parcial para a obtenção do grau de Doutor em Administração, pelo Programa de Pós-Graduação em Administração da Escola de Negócios da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.

Aprovado em 30 de março de 2021, pela Banca Examinadora.

BANCA EXAMINADORA:

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

Profa. Dra. Mirian Oliveira

Profa. Dra. Marie Anne Macadar Moron

Profa. Dra. Maria Alexandra Cunha

A revolução digital não é apenas tecnológica, mas principalmente uma revolução de poderes e valores (Thiulin, 2018)

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao Luís, parceiro incansável e incentivador do meu desenvolvimento.

Ao Felipe e ao Gabriel, meus orgulhos e amores incondicionais para toda a vida.

Aos meus pais, exemplos de valores e princípios.

Aos meus irmãos e cunhadas, em especial, ao Jaime que me ensinou o caminho da Educação como ferramenta de conhecimento e ensino.

À profa. Edimara Mezzomo Luciano, minha orientadora, exemplo de excelência, ética e busca incansável pelo conhecimento, análise e pensamento crítico.

À profa. Marie Anne Macadar, minha primeira inspiração na atividade acadêmica e, especialmente, por me apresentar, no mestrado, ao conceito de valor público e fazer me apaixonar pelo tema.

Ao Guilherme Costa Wiedenhöft, pelas consultorias, sorriso aberto e paciência nos momentos de apreensão e angústia.

Ao Fabio Pinheiro dos Santos, amigo e incentivador do meu sucesso profissional e acadêmico.

Ao Diônifer Alan da Silveira, parceiro e entusiasta do valor público a partir da visão do cidadão.

À PROCERGS, pelo suporte institucional ao trabalho de pesquisa, especialmente na pessoa do José Antônio Costa Leal.

Ao Governo do RS, pelo apoio ao doutorado, nas pessoas do Secretário Cláudio Gastal, da Secretária Izabel Matte e do Secretário e Coronel Marcelo Gomes Frota.

Ao Grupo de Pesquisa em Governança Eletrônica da PUC-RS, colegas de compartilhamento de conhecimento e debates enriquecedores, especialmente ao Odirlei que sempre esteve disponível para auxiliar com a sua experiência anterior no doutorado.

Aos colegas do GTD – Grupo de Transformação Digital dos Estados e Distrito Federal, pelo apoio na coleta de dados em seus estados, especialmente nas pessoas do Thiago Ávila e Lutiano Silva.

À CAPES, pela bolsa e fomento à ciência.

RESUMO

O mundo virou digital. O fenômeno da transformação digital aumenta as expectativas e gera pressão social para serviços públicos digitais mais ágeis e simplificados: há um público lá fora. O efeito transformador do governo digital ainda é contestado. Observa-se um paradoxo: há muitos investimentos e pouca entrega de valor público. A pandemia da Covid-19 acelerou e revigorou o papel do governo digital, uma vez que a utilização de serviços digitais está se difundindo à medida que o distanciamento social impulsiona as interações *on-line*. Os governos devem servir ao interesse público, para o público, no contexto do ethos público. Só que o interesse público é diverso e controverso. E as tecnologias não são livres de valor: o governo digital requer decisões e escolhas. As priorizações são impactadas por fatores externos e internos que influenciam a tomada de decisão dos gestores públicos. Com isso, as lideranças têm um papel relevante na implementação de iniciativas digitais. Quando adotam uma posição de valor público, muitas vezes, se baseiam em valores subjacentes às tradições da administração pública. Dentro desse contexto, este estudo trata a aplicação de valor público como direcionador das iniciativas digitais e objetiva analisar os fatores que impactam as posições de valor público nas iniciativas digitais dos estados brasileiros. Para tanto, adota-se uma trajetória, por meio de uma lógica encadeada em três artigos, de forma que os resultados do antecessor são insumos para o posterior. O primeiro é um ensaio teórico que resulta em propostas teóricas a serem adotadas pelos seguintes. O segundo, um estudo qualitativo para entrega de um modelo conceitual, que é validado pelo terceiro artigo, com abordagem quantitativa. Os achados dão conta de que a mídia é considerada o único agente externo que tem poder relevante nas priorizações das iniciativas digitais. Dentre os fatores estruturais internos, a crise fiscal, as restrições orçamentárias e os fatores políticos aparecem como intervenientes relevantes nas priorizações, impulsionando as iniciativas com foco na eficiência e produtividade interna. A rivalidade entre as posições é confirmada, demonstrando que a concorrência existe e que a solução dada, pelos gestores públicos, permanece com o imperativo da eficiência administrativa. A investigação aponta, também, que os governos não priorizam a escuta ao cidadão e não criam espaços de participação e colaboração cidadã. Contudo, a melhoria dos serviços para o cidadão tem gerado impacto positivo na simplificação interna. O achado contraintuitivo, verificado na pesquisa quantitativa, diferentemente da pesquisa qualitativa, é que os fatores políticos e os fatores de pessoal não têm gerado efeito nas priorizações para melhoria nos serviços públicos digitais. O estudo, como um todo, conecta a base teórica do estudo de valor público com as tendências normativas da retórica da pesquisa e a validação empírica em cima das práticas reais, no contexto das iniciativas digitais nos estados brasileiros. A grande contribuição deste estudo é o desenvolvimento de uma escala de medição de valor público baseado

na teoria do valor público e no *framework* de posições de valor público. Além disso, adiciona novos contrutos e variáveis que explicam como os fatores estruturantes influenciam as posições de valor público nas priorizações de projetos de governo digital nos estados brasileiros. A principal limitação do estudo é ter ouvido somente os gestores públicos, assim, uma nova pesquisa poderá incluir a coleta de dados das percepções dos agentes políticos, servidores públicos, fornecedores do Estado e, especialmente do árbitro da criação do valor público que é o cidadão brasileiro.
Palavras-chave: valor público, posições de valor público, governo digital, governo eletrônico, serviços digitais

ABSTRACT

The world has gone digital. The phenomenon of digital transformation raises expectations and creates social pressure for more agile and simplified digital public services: there is an audience out there. The transformative effect of digital government is still contested. There is a paradox: there are many investments and little delivery of public value. The Covid-19 pandemic has accelerated and reinvigorated the role of digital government, as the use of digital services is spreading as social distance drives online interactions. Governments must serve the public interest, for the public, in the context of the public ethos. However, the public interest is diverse and controversial. Technologies are not free of value: digital government requires decisions and choices. Prioritizations are impacted by external and internal factors that influence public managers' decision making. As a result, leaders have a relevant role in the implementation of digital initiatives. When they adopt a position of public value, they are often based on values underlying the traditions of public administration. Within this context, this study deals with the application of public value as a driver of digital initiatives, and aims to analyze the factors that impact positions of public value in digital initiatives in Brazilian states. For this, a trajectory is adopted, through a logic explained in three articles, so that the results of the predecessor are inputs for the latter. The first is a theoretical essay that results in theoretical proposals to be adopted by the following. The second, a qualitative study to deliver a conceptual model, which is validated by the third article, with a quantitative approach. The findings show that the media is considered the only external agent that has relevant power in prioritizing digital initiatives. Among the internal structural factors, the fiscal crisis and budget restrictions combined with political factors also appear as relevant players in prioritizing, driving initiatives with a focus on efficiency and internal productivity. The rivalry between the positions is confirmed, demonstrating that competition exists and that the solution given, by public managers, remains with the imperative of administrative efficiency. The investigation also points out that governments do not prioritize listening to citizens and do not create spaces for citizen participation and collaboration. However, improving services for the citizen has had a positive impact on internal simplification. The counterintuitive finding, verified in the quantitative research, unlike the qualitative research, is that the political factors and the personnel factors have not had an effect on the prioritization for improvement in digital public services. The study, as a whole, connects the theoretical basis of the study of public value with the normative tendencies of research rhetoric and empirical validation over real practices in the context of digitalinitiatives in Brazilian states. The great contribution of this study is for the development of a scale for measuring public value based on the theory of public value and the framework of positions of public value. In addition, it adds new constructs and variables that explain how structuring factors

influence positions of public value in prioritizing digital government projects in Brazilian states. The main limitation of the study is that it only listened to public managers, thus, a new survey may include the collection of data on the perceptions of political agents, public servants, State suppliers and, especially, the arbitrator for the creation of public value, which is the citizen Brazilian.
Keywords: public value, public value positions, digital government, eletronic government, digital services

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Mapa Conceitual da Pesquisa 18
Figura 2 – Estrutura do Documento 22
Figura 3 – Distribuição temporal das publicações sobre valor público 28
Figura 4 – Áreas de estudo em valor público 34
Figura 5 - Posições de valores públicos rivais em governo digital 39

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Artigos com uso do termo governo digital, entre 2018 e 2020 25

Quadro 2– Paradigmas da gestão pública 27

Quadro 3 – Artigos recentes que utilizam a abordagem de valor público como teoria .. 33

Quadro 4 – Formas de abordagem do valor público 35

Quadro 5 – Estudos sobre o *framework* "Posições de Valor Público em Governo realizados por Jeremy Rose em conjunto com outros autores 37

Quadro 6 – Principais conceitos utilizados na pesquisa 41

Quadro 7– Métodos utilizados nos três artigos da tese 42

LISTA DE TABELA

Tabela 1 - Os 10 artigos mais citados sobre valor público (1994 a 2021) 29

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO 15

1.1 Delimitação do Tema e Problema de Pesquisa 15

1.2 Motivação 19

1.3 Objetivos da Pesquisa 20

1.4 Estrutura do Documento 20

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA 23

2.1 O governo digital como evolução do governo eletrônico 23

2.2 A teoria do valor público 26

2.2.1A produção científica sobre valor público 27

2.2.2 A abordagem e o conceito do valor público 32

2.2.3 Valor público como fim estratégico do governo digital 33

2.2.4 Posições de valor público em governo digital 37

3. MÉTODO da PESQUISA 41

3.1 Considerações Epistemológicas 41

3.2 Considerações Metodológicas 42

4. RESULTADOS 43

4.1 Artigo 1– Do Valor para Valor Público– Um paradoxo nas obras de Jeremy Rose? .44

4.2 Artigo 2– A Priorização de Valor Público no Governo Digital Brasileiro - O Imperativo da Eficiência 62

4.3 Artigo 3– Proposição e validação de uma escala de fatores estruturais e posições de valor público em governo digital 89

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS 137

REFERÊNCIAS 139

1. INTRODUÇÃO

O mundo virou digital e o cidadão também (Mergel et al., 2019). A "geração Facebook" demanda que os governos, ao redor do mundo, respondam mais rapidamente a sua expectativa de disponibilidade de 24 horas por dia, 7 dias por semana, acesso personalizado aos serviços governamentais e experiências centradas no usuário como ela vivencia nas redes sociais (Mergel et al., 2018). A transformação digital está fora do setor público e está mudando as necessidades, as expectativas dos cidadãos sobre os serviços públicos e as intervenções governamentais (Gascó, 2017), aumentando a exigência e a pressão social para mais entregas (Dwivedi et al. 2017). Assim, o efeito transformador do governo digital ainda é contestado (Mergel et al., 2019), a percepção do potencial para implementar mudanças organizacionais no setor público permance obscura (Tassabehji et al., 2016) e, frequentemente, os cidadãos percebem que o governo não é responsivo às suas necessidades, desejos e reclamações (Eom et al., 2018).

1.1 Delimitação do Tema e Problema de Pesquisa

Do lado da oferta, as organizações públicas estão usando as Tecnologias de Informação e Comunicação - TICs de forma massiva (Mellouli et al., 2020) por meio de programas de governo digital. Muitos países estão buscando estratégias de governo digital, inclusive, algumas são radicalmente diferentes daquelas iniciativas anteriores de governo eletrônico. As novas abordagens incluem a entrega do governo como plataforma (Ranchordás e Guanta, 2020), Internet das Coisas – IOT (Tang e Ho, 2019) e Inteligência Artificial – IA (Mehr, 2017), entrega multicanal integrada de forma *on-line* e *off-line*, desenvolvimento ágil de serviços digitais, expansão da *e*-participação e parcerias, abordagens centradas em pessoas e uso inovador de tecnologias em cidades inteligentes (UNPAD, 2020), entre outras.

Aliado a isso, desde o início de 2020, a pandemia da Covid-19 revigorou o papel do governo digital. A utilização de serviços digitais convencionais está se difundindo mais à medida que o distanciamento social impulsiona as interações *on-line* (UNPAD, 2020). As TICs também foram cruciais para garantir que governos pudessem criar estratégias de continuidade da prestação de serviços em um cenário de restrições ao movimento de pessoas e ao funcionamento tradicional das organizações. Uma proporção maior de usuários de Internet procurou informações ou serviços digitais durante a crise sanitária: um quinto dos usuários da rede, com 16 anos ou mais, realizou consulta médica ou com outro profissional da saúde via Internet desde o início da pandemia; subindo de 56%, em 2019, antes da pandemia, para 75%

de usuários. No Brasil, o governo federal autorizou o uso da telemedicina, em caráter emergencial, durante a pandemia, possibilitando, assim, a realização de consultas entre médicos e pacientes via Internet. Quanto aos locais onde usuários buscaram informações sobre os sintomas da Covid-19, 72% acessaram páginas ou aplicativos de notícias, 57% o fizeram em páginas ou aplicativos específicos da área da saúde, 53% em páginas ou aplicativos governamentais, 45% em redes sociais, 38% em fontes como Wikipédia ou blogs e 37% em aplicativos de mensagens (CGI, 2020a).

Observa-se um paradoxo: apesar dos grandes investimentos (Liang et al., 2017) e do governo digital ter experenciado um grande desenvolvimento (Wang, 2018, Lopes et al. 2019, Salvodelli et al., 2014; Busch e Henriksen, 2018), contudo, há pouca entrega de valor público (Soe e Drechsler, 2018; Anwer et al., 2016). Nem todos os projetos de TIC entregam valor (Luna-Reyes et al. 2016). O governo digital apresenta muitas falhas (Pedersen, 2017). Os efeitos da transformação digital nas organizações e no ambiente governamental ainda são controversos (Mergel et al,, 2019), os resultados são limitados e não atingem o cidadão (Perdersen, 2018; Gupta e Suri, 2017). Apesar do grande interesse por inovação no setor público (Gascó, 2017), a inovação aberta tem resultados limitados (Mergel et al., 2019). Ainda, os benefícios e impactos não são consistentes (Rose et al., 2018), são questionados (Pedersen, 2018), não há progresso significativo e muitos programas provaram ser decepcionantes (Hardy e Willians, 2011) e fazem os cidadãos reduzir, de forma dramática, a confiança no governo (Jansenn et al., 2018; Sundberg, 2016). Ora, o governo deve encontrar o cidadão no mundo digital (Ndaguba e Ijeoma, 2018).

O panorama no Brasil, em nível nacional, aponta o país está entre os 20 melhores, entre 193 países, com melhor oferta em serviços digitais publicada pela Organização das Nações Unidas - ONU (UNPAD, 2020). O Brasil ficou em primeiro lugar neste quesito na América do Sul e em segundo nas Américas. Desde janeiro de 2019, mais de 800 serviços públicos de interesse da sociedade, antes acessados somente presencialmente, já foram transformados em digitais, permitindo que o cidadão os acesse de casa, pelo computador ou celular, evitando deslocamentos agora desnecessários (Casa Civil, 2020). Mesmo assim, o Brasil tem um longo caminho a percorrer no desenvolvimento do governo digital: apesar dos avanços na oferta de serviços digitais, os segmentos mais vulneráveis da população são os que menos usam essa possibilidade de acesso *on-line*: somente 46% dos indivíduos, com 60 anos ou mais, alcançando 75% entre aqueles de 25 a 34 anos. Diferenças significativas também foram observadas em termos de classe social: a proporção alcançada de 88% para classe A,

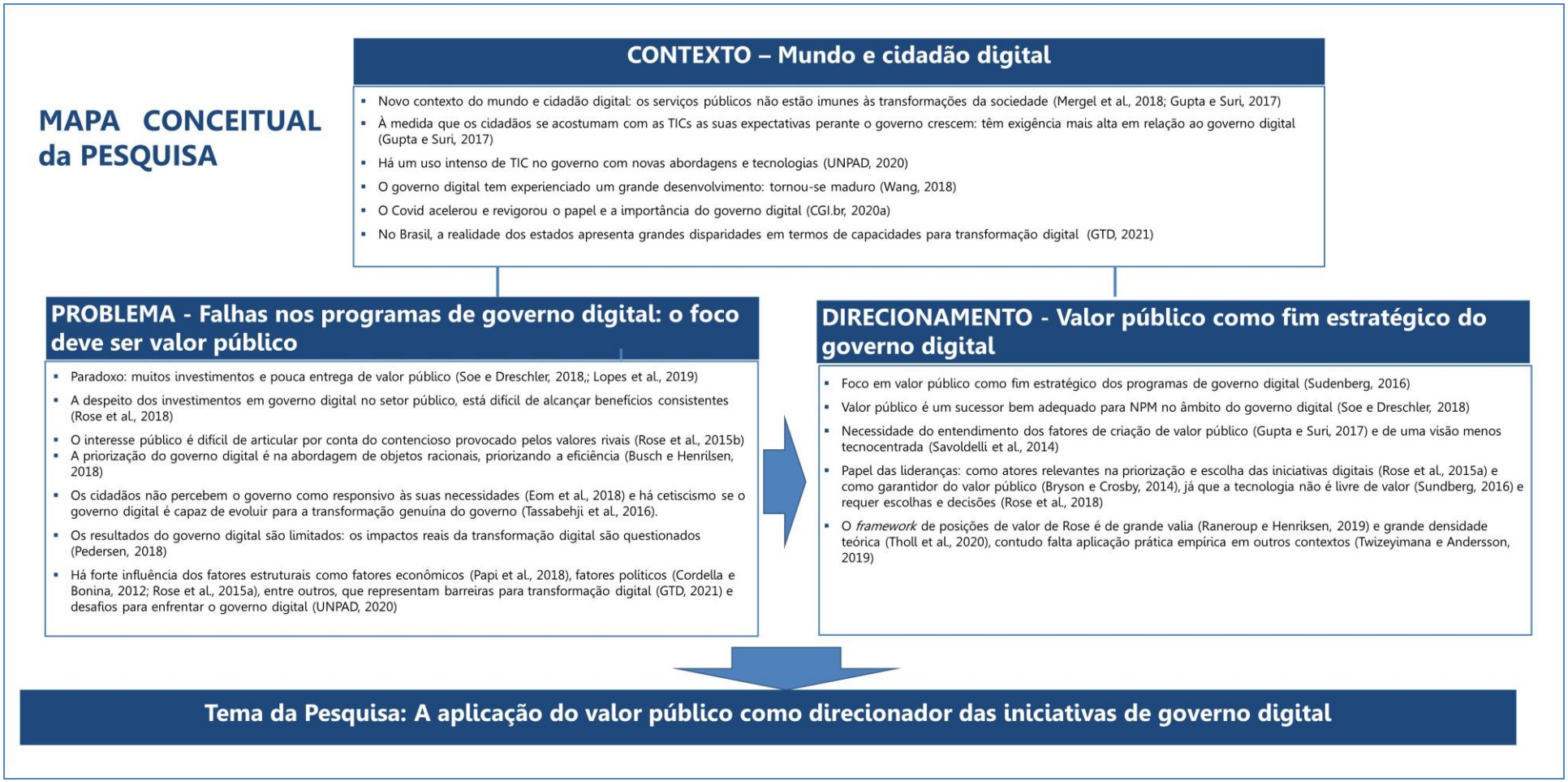
contra 48% nas classes DE. Apesar do crescimento no uso de serviços de governo digital, a proporção daqueles que realizam serviços inteiramente *on-line* (sem ter que ir para um local físico) ainda é baixo (CGI.br, 2020b).

Já no contexto dos governos estaduais, há grande disparidade entre os estados em relação às suas capacidades para transformação digital, segundo pesquisa realizada com 1.219 respondentes. Um dos indicadores, que demonstra a percepção de existência da competência, oscilou muito entre os estados, tanto nas capacidades individuais, coletivas ou organizacionais. Contudo, a pesquisa demonstrou que há uma característica comum em todos os estados: o foco principal dos resultados a serem buscados com os programas de transformação digital continua sendo a *busca pela eficiência interna (Gov 1.0)* com 49,77%; seguido de 38,37% para na *eficiência na relação externa (Gov 2.0)*. E, o foco menos buscado, são as iniciativas para *melhor democracia (Gov 3.0)*, com somente 11,85%. Esse resultado está alinhado ao 9,59% de objetivo de uso das TIC, pelo governo, com baixo foco em *resolução de problemas sociais* (*Gov 3.0*), denotando a baixa prioridade para iniciativas de engajamento cidadão. E até mesmo a entrega de serviços públicos, ainda tem como foco principal, a *entrega unidirecional*, do governo para os cidadãos, em grande parte dos casos (57,67%) (Luciano et al., 2021).

É verdade que os governos enfrentam os desafios ligados a vários fatores contextuais, como limitação de recursos, questões regulatórias e objetivos conflitantes, falta ou insuficiência de infraestrutura e capacidades digitais, em especial, em países em desenvolvimento (UNPAD, 2020; Pedersen, 2018). Por outro lado, ainda insistem em uma visão tecnocentrada (Savoldelli et al., 2014). Insistem em tratar as TICs como principais propulsoras de mudanças e transformação nos governos priorizando a eficiência (Busch e Henrisen, 2018). Ora, o foco não deve ser em tecnologia e sim em valor público. Valor público como o fim do governo digital (Panagiotopoulus et al., 2019) e, o governo digital como meio de criar valor público (Mellouli et al., 2020). A implementação das TICs não é livre de valor (Distel e Lindgren, 2019) e requer decisões sobre valores e, algumas vezes, escolhas entre valores (Bannister e Connoly, 2014). Assim, embora as razões do sucesso ou fracasso sejam complexas, as lideranças têm papel fundamental: são atores relevantes (Rose et al., 2015b) e têm papel ativo nas administrações públicas como responsáveis pela mudança (Mergel et al., 2019).

Com base nesse contexto, especialmente do cenário brasileiro, este estudo trata da aplicação de valor público como direcionador das iniciativas de governo digital. A Figura 1 apresenta o mapa conceitual da pesquisa cujas referências são citadas ao longo do documento.

Figura 1 – Mapa Conceitual da Pesquisa



Fonte: A autora (2021)

Os valores enraizados nas culturas gerenciais do setor público, a partir das tradições da Administração Pública não podem ser desvinculados dos gestores. Afetam as escolhas e geram uma complexidade da avaliação dado que os recursos são limitados e devem ser priorizados. Na prática, as estratégias, investimentos, projeto e implementação do governo digital são influenciadas pelas posições de valor público, profundamente arraigadas no discurso e nas ações dos gestores públicos advindas das tradições da gestão pública (Persson e Goldkuhl, 2010). Assim, não há como negar um dos principais *stakeholders*, que, no papel de governo tem o papel de garantidor de valor público (Sundberg, 2016; Bryson e Crosby, 2014). E, mais, torna-se de grande relevância a investigação dos porquês e das motivações que estão subjacentes às decisões dos gestores públicos.

1.2 Motivação

Ainda precisa ser explorado como projetos de governo digital criam valor público (Panagiotopolus et al., 2019). Em pesquisa em cinco *top journals*, Gupta e Suri (2017) apontaram que há poucos estudos aferindo valor público. Portanto, a dúvida permanece: como implementar governo digital para criação de valor público? (Soe e Drerschler, 2018). Dado o contexto brasileiro, com múltiplos estados, com diferentes níveis de maturidade em governo digital (Luciano et al., 2021), se torna relevante uma contribuição prática dos fatores que influenciam a decisão (e sucesso ou insucesso). Do ponto de vista teórico, um estudo esclarecedor e de grande valia que traz uma proposta de taxinomia, foi realizado por Rose et al., (2015a), que sintetizou em um *framework* de posições de valor público em governo digital (Toll et al., 2020, Ranerup e Henriksen, 2019). Nesse *framework*, os autores categorizam e explicam o contencioso entre as posições de valor público. Contudo, eles não exploram os intervenientes nas posições de valor público adotadas pelos gestores públicos, em um contexto interdisciplinar com as tradições da gestão pública, em programas de governo digital com uma visão tecnocentrada. Muitos estudos medem os fatores de sucesso e insucesso das iniciativas de governo digital (Gil- Garcia e Zuviga, 2020), contudo ainda falta desenvolver e testar mais o construto de valor público (Meynhardt e Jasinenko, 2020).

A literatura científica, especialmente a brasileira, se beneficiará com um modelo conceitual teórico validado empiricamente, com uma escala desenvolvida com relevância estatística, reduzindo o *gap* dos poucos estudos em valor público em governo digital no Brasil. Esta pesquisa identifica e incorpora os fatores que influenciam as posições de valor público ao *framework* de Rose et al., 2015b, a partir da percepção dos gestores públicos estaduais

brasileiros. Além disso, apresenta um panorama amplo e prático das iniciativas de governo digital nos estados brasileiros, com seus porquês e motivações por meio do tratamento dos fatores políticos, legais, econômicos e de pessoal.

1.3 Objetivos da Pesquisa

Esta tese trata da aplicação de valor público como direcionador das iniciativas de governo digital. Tem como pressuposto geral que há fatores que influenciam as posições de valor público nas iniciativas de governo digital dos estados brasileiros. Considerando a situação problemática, o objetivo geral deste estudo é **analisar os fatores que impactam as posições de valor público nas iniciativas digitais dos estados brasileiros**. A partir deste objetivo, definiu-se os seguintes objetivos específicos:

- Objetivo Específico 1 - Analisar criticamente os conceitos de Rose e buscar compreender a contradição na qualificação dos conceitos de valor e posição de valor;
- Objetivo Específico 2 - Compreender os fatores que influenciam a priorização dos valores públicos rivais na implementação de iniciativas digitais nos estados brasileiros;
- Objetivo Específico 3 - Propor um modelo conceitual com os fatores intervenientes e suas relações com as posições de valor público;
- Objetivo Específico 4 - Verificar os efeitos dos fatores estruturais nas posições de valor público.

1.4 Estrutura do Documento

Neste tópico é apresentada a estrutura geral da tese por meio de um fluxo entre os componentes deste documento, onde são destacadas as entradas e saídas de cada parte. Esta introdução contempla a delimitação do tema, o problema, a motivação e os objetivos da pesquisa e, ainda, contém este tópico de detalhamento da estrutura do documento. O tópico 2, de fundamentação teórica explora a literatura do governo digital e a teoria do valor público. Já, os procedimentos metodológicos são detalhados no tópico 3.

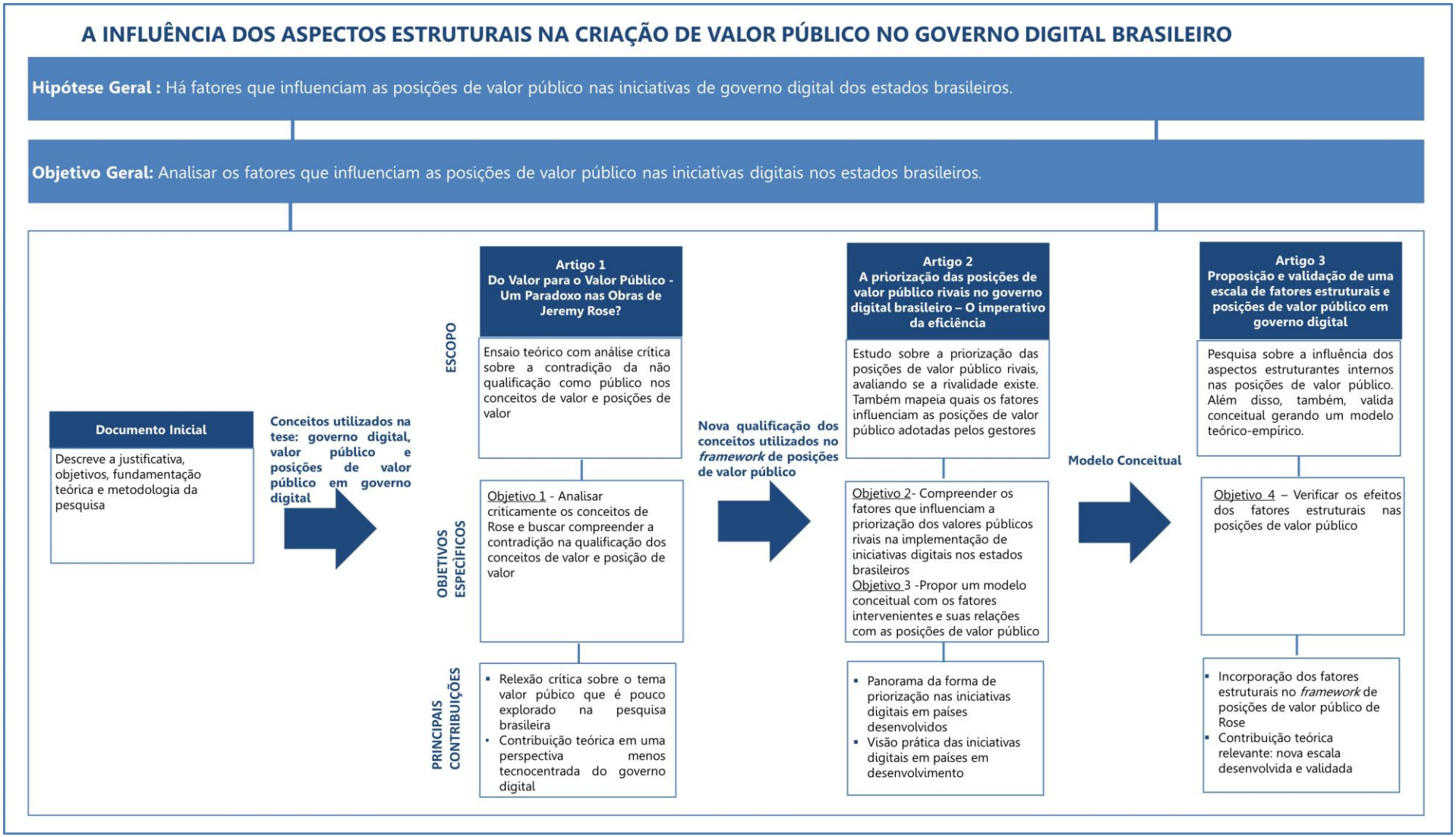
A tese é construída no formato de três artigos, conforme demonstrado na Figura 2. O primeiro artigo (tópico 4.1) é base para os demais e visa atender ao objetivo específico 1. Propõe uma adaptação dos dois conceitos, de valor e posição de valor em governo digital, propostos nos diversos estudos de Rose, qualificando-os como públicos. O segundo artigo (tópico 4.2) atende aos objetivos específicos 2 e 3. Investiga, por meio de enfoque qualitativo, a forma de priorização feita pelos gestores públicos dos estados brasileiros, quando da

implementação de iniciativas de governo digital. Com base nisso, propõe um modelo conceitual que consolida os fatores e variáveis intervenientes na priorização. O último artigo (tópico 4.3) verifica o modelo conceitual proposto e gera um modelo teórico-empírico validado.

A sequência lógica dos três artigos, componentes da pesquisa determina as etapas necessárias para operacionalização do estudo visto que cada artigo depende da entrega do seu antecedente.

As principais contribuições, explicitadas na Figura 2, bem como, as sugestões de pesquisas futuras e as limitações desta pesquisa, são detalhadas no tópico 5 deste documento.

Figura 2 – Estrutura do Documento



Fonte: A autora (2021)

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Este tópico apresenta a base teórica da tese. Inicia com a descrição do campo de pesquisa e do conceito utilizado, neste trabalho, para governo digital. Logo, a seguir, é abordada a teoria de Valor Público, tanto na sua origem, no campo da gestão pública, quanto na sua aplicação em governo digital. Por fim, é apresentado o *framework* de posições de valor público, lente teórica relevante para suporte aos resultados da tese.

2.1 O governo digital como evolução do governo eletrônico

"*O governo digital não é livre de valor*" (Distel e Lindgren, 2019)

É difícil pensar em qualquer governo sem o uso intensivo de TIC. O potencial das tecnologias digitais está disponível para tornar o governo mais ágil, mais simplificado e responsivo para os cidadãos (Tassabehji et al., 2016). Como domínio de estudo, o governo digital tem suas raízes na ciência da computação, ciência política, sistemas de informação e administração pública. Consequentemente, ele reflete uma variedade de perspectivas, metodologias e temas que se baseiam e se cruzam (Gil-Garcia et al., 2018).

O tema Governo Eletrônico (*e*-gov) tem sido extensivamente pesquisado nas últimas décadas. Há muitas definições e não existe um conceito universal para governo eletrônico (Mergel et al., 2019). O termo não é usado de forma uniforme ao redor do mundo (Gupta e Suri, 2017). As diferentes conceituações existentes, incluem e destacam aspectos distintos (Gil-Garcia e Zunigac, 2020). Rooks et al. (2017) propõem duas definições: uma mais ampla, que foca no uso da Internet e das TICs para fornecer informações governamentais aos cidadãos; e uma definição mais restrita que destaca os uso das TICs para fornecer serviços aos cidadãos. As diversas definições, se colocadas em um *continuum*, se estendem das TICs, como um meio de fornecer serviços governamentais mais eficazes e eficientes, para um meio de transformar o governo e a governança (Tassabenji et al., 2016).

Para alguns autores, o governo eletrônico é visto como uma relíquia da Nova Administração Pública - NPM (sigla em inglês: *New Public Management*) (Tassabehji et al., 2016), com um foco único de ampliação da eficiência (Busch e Henriksen, 2018). Na mesma linha, grande parte da literatura se concentra na mudança dentro do governo, focada em mudar a prestação de serviço de forma *off-line* para *on-line*, mas sem se preocupar em redesenhar ou reavaliar o propósito e o estilo da prestação de serviços em si (Mergel et al. 2019). Contudo, nos últimos anos, as pesquisas mudaram o foco, associando o tema governo eletrônico à governança eletrônica, que trata das relações com os cidadãos e outras partes interessadas

(Gupta e Suri, 2017), destacando o papel mais ativo do cidadão como coprodutor e não somente consumidor do serviço (Meijer, 2015).

Em estudos recentes, também têm sido utilizado o termo governo digital associado ao termo governo eletrônico; outras vezes é usado em substituição a ele. A seguir, algumas abordagens mapeadas na literatura, entre 2018 e 2020.

(i) Autores que permanecem usando a terminologia de governo eletrônico sem fazer menção ao governo digital, como por exemplo, Twizeyimana e Anderson, 2019; Ranerup e Henriksen et al., 2019; Persson et al., 2017; Scholta et al., 2019, Mellouli et al., 2020 e Distel e Lindgren, 2019;

(ii) Autores que citam que governo digital e governo eletrônico são sinônimos, mas utilizam o termo *e*-gov em todo o estudo, como por exemplo, Sundberg, 2019 e Janssen et al., 2018;

(iii) Autores que entendem que os termos governo eletrônico, governo digital, governo transformador e transformação digital são conceitos inter-relacionados. E, por conta disso, usam todos dentro de uma perspectiva comum que é a análise de como o setor público usa as TICs para melhorar a prestação de serviços públicos, mudar processos, a cultura organizacional e seu impacto na criação de valor. Exemplos do uso dessa abordagem são: Mergel et al. (2019) e Bounabat (2017);

(iv) Autores, como Soe e Dreschler (2018), que apontam que governo digital vem sendo usado apenas como uma nova e moderna forma do sinônimo de governo eletrônico;

(v) Autores que utilizam diretamente o termo governo digital sem qualquer menção ao governo eletrônico. E, ainda, utilizam todo referencial de citações de estudos de governo eletrônico como embasamento teórico para governo digital, por exemplo, Gil-Garcia e Zurigac (2020);

(vi) Autores que entendem que governo digital é um conceito com escopo mais amplo de governo eletrônico. A partir disso, usam governo digital como sinônimo de e-gov, incluindo as citações de governo digital a partir de pesquisas de governo eletrônico. Dentro dessa abrangência mais estendida, incluem novas tecnologias móveis, dados abertos, Internet das coisas, entre outras. Entendem a necessidade de novos estilos de liderança com novos processos de tomada de decisão, novas formas de entregar serviços e novos conceitos de cidadania, exemplos como: Gil-Garcia et al. (2018) e UNPAD (2020).

Nesta tese é adotada a abordagem (vi), em consonância com diversos autores renomados e revistas de alto impacto que têm utilizado dessa forma. Dentro dessa lógica, o Quadro 1

apresenta os principais autores e conceitos utilizados para governo digital, em publicações entre 2018 a 2020, que se enquadram nesta perspectiva.

Quadro 1 – Artigos com uso do termo governo digital, entre 2018 e 2020

Artigo	Autores	Form	Conceito ou Abordagem adotada
Defining digital transformation: Results from expert interviews	Mergel et al. (2019)	Abord	Governo digital como mera digitalização dos processos *off-line* existentes e trazem a transformação digital como mudança no escopo e na direção do governo digital.
Public value creation in digital government	Panagiotopoulus et al. (2019)	Abord	Governo digital como transformação da forma como as organizações do setor público produzem, prestam serviços e interagem com os cidadãos.
Public Value Creation through Digital Service Delivery from Citizens' Perspective	Luna et al. (2019)	Abordag	Governo digital como gerador de valor ao aplicar tecnologia da informação para suportar tarefas core do governo e entrega de serviço público.
Towards a comprehensive understanding of digital government success:Integrating implementation and adoption factors	Gil-Garcia e Zuniga (2020)	Abordag	Governo digital usado como estratégia de referência administrativa com benefícios como eficiência, eficácia, transparência e *accountability* (Ndou, 2004).
Digital government and public management research: finding the crossroads	Gil-Garcia et al. (2018, p. 634)	Conceito	Conceito de governo digital alinhado à definição de governança eletrônica da UNESCO: "*o uso de TIC no setor público com objetivo de melhorar a entrega de informações e serviços, encorajar a participação do cidadão no processo de tomada de decisão e tornar o governo mais aberto, transparente e efetivo" (Unesco, 2011)*
Agile local governments: Experimentation before implementation	Soe e Dreschler, (2018, p. 324)	Conce	*Conceito alinhado à* Luna-Reyes et al. 2016: "*Uso de aplicativos de TIC no governo"*.
The public value of e-government – A literature review	Twizeyimana e Andersson (2019, p. 169)	Con	*"O uso de TICs pela administração pública"*

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos autores supracitados (2021)

Nesta pesquisa o termo governo digital é entendido como "*Uso de TICs na administração pública*" (Twizeyimana e Andersson, 2019, p. 169).

O governo digital é um meio de criação de valor público (Mellouli et al., 2020) e um aspecto essencial para criação de valor público (Gil-Garcia et al., 2018). Nessa lógica, o próximo tópico explora e detalha a principal lente teórica deste estudo, que é a teoria de valor público.

2.2 A teoria do valor público

"*A tarefa do gestor público é criar valor público*." (MOORE, 1994, p. 296).

A teoria de valor público teve suas origens em programas de educação executivo da Escola Kennedy de Governo, da Universidade de Harvard, e teve novas interpretações com Mark Moore (Williams e Schearer, 2011), em 1994, no seu artigo "Valor Público como foco da estratégia" e em seu livro "Criando valor público: Gestão estratégica em governo", em 1995). Já Davis e West (2009), Scott e Golden (2009) e Blaug et al. (2006) tratam o livro de Moore (1995) como o trabalho seminal em valor público. Por outro lado, Alford e O´Flynn (2009) afirmam que a teoria de valor público foi desenvolvida do que se tornou conhecido como "Kennedy Project", onde Moore participou e, que tinha como missão desenvolver uma teoria para uso no ensino de executivos do setor público dentro de um programa executivo. E, desde lá, o interesse tem aumentado já que as ideias do valor público são consideradas uma corrente alternativa importante com uma perspectiva revigorante para o papel do Estado (O'Flynn, 2007; Cordella e Bonina, 2012). O argumento principal é que os gestores públicos devem tomar decisões e buscar formas colaborativas de gerar resultados que produzam valor para o público (Williams e Schearer, 2011; Cordella e Bonina, 2012).

Mark Moore, quando cunhou o termo valor público (De Tuya et al., 2017), em 1995, em meio à efervecência da NPM, não sabia que sairia de "voz apagada" para *mainstream* (Alford et al., 2017). Naquele período a NPM reinava, com sua retórica baseada no mundo privado e focada em eficiência (Rose et al., 2015) e vendo, de forma distorcida, o cidadão como cliente (Alford & Hughes, 2008). A NPM era apresentada como "tamanho único" para toda visão de mundo (Soe e Dreschler, 2018). Contudo, Cordella e Bonina (2012) entendem que a NPM pode se constituir em um subconjunto de objetivos do *framework* de valor público, já que para eles, um setor público orientado para a criação de valor público pode priorizar a eficiência e economia, como prega a NPM, mas também se concentrar nas práticas focadas em valor público.

O Quadro 2 apresenta o comparativo entre as características dos dois paradigmas da gestão pública: o do valor público e a NPM.

Quadro 2– Paradigmas da gestão pública

	Valor Público	NPM (*New Public Management*)
Base lógica	Administração pública	Gestão privada
Foco dominante	Relacionamentos, promulgação política	Racionalização administrativa, resultados
Definição do interesse público	Preferências coletivas	Preferências individuais agregadas
Objetivo de Desempenho	Objetivos múltiplos, mudando todo tempo	Gestão das entradas e saídas para garantir economia e capacidade de resposta para os clientes
Modelo dominante de *accountability*	Sistema de *accountability* múltiplo	*Accountability* crescente via contratos de desempenho
Sistema de entrega preferencial	Menu de alternativas selecionados pragmaticamente	Setor privado ou órgãos públicos definidos rigorosamente
Meios	Cumprimento de múltiplos objetivos	Competição
Fins	Cumprimento de expectativas sociais	"Governo que trabalha melhor e custa menos"

Fonte: Cordella e Bonina, 2012, adaptado de O'Flynn (2007) e Stoker (2006)

Com a crise da NPM (Dunleavy et al., 2006), há um resgate dos estudos de Moore (1995) que tratam o valor público como um entendimento mais amplo de um retorno ou benefício do que o valor privado. No contexto do setor público, valores não se restrigem somente a uma perspectiva econômica, mas também se referem à importância que os cidadãos atribuem aos resultados das políticas e serviços governamentais (Hofmann et al., 2019). Assim, o valor público provê uma visão mais abrangente para dar conta da complexa transformação exigida para mudança na prestação de serviço a fim de atender às expectativas e objetivos públicos (Cordella e Bonina, 2012; Bannister e Connoly, 2014).

2.2.1 A produção científica sobre valor público

"*Moore passa de voz solitária para mainstream*" (Alford et al., 2017)

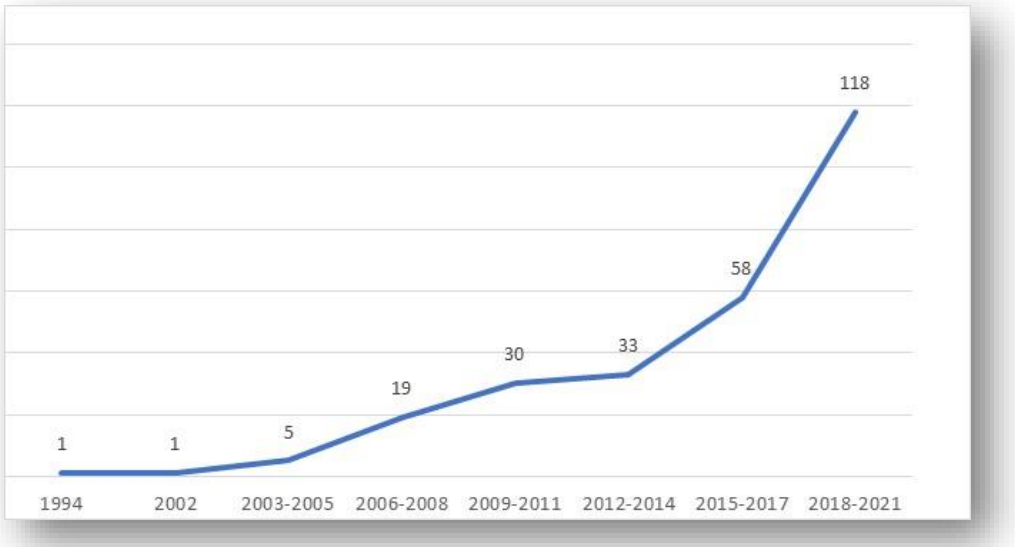
A fim de mapear a produção científica internacional sobre valor público, realizou-se uma análise bibliométrica, em todo o período da base Web of Science (WoS), até o final de 2020, na sua sub-base *Social Science Citation Index* (WoS-SSCI), com o critério de busca da palavra-chave "*public value*", utilizando como estratégia de busca de tópico, foram encontradas

580 publicações indexadas. Em seguida, foram aplicados os seguintes filtros: tipos de documento ("*article*" ou "*review*"), todas as categorias, todas as áreas de pesquisa e títulos da fonte ("*Public Administration*", "*Business Economics*" e "*Information Science Library Science*"), totalizando 265 publicações, ou seja, artigos científicos indexados a periódicos avaliados por pares. Esses documentos foram escritos por 500 autores, vinculados a 520 instituições, publicados em 66 periódicos e utilizaram 13.156 referências bibliográficas. Na sequência, os dados bibliográficos dos 265 artigos foram exportados para os *softwares* SciMAT para gerenciamento e análise bibliométrica das publicações, permitindo uma análise completa, sem duplicações dos artigos indexados na WoS-SSCI.

2.2.1.1 Distribuição temporal das 265 publicações

Ao visualizar a linha cronológica dos 265 artigos, na Figura 3, é possível observar que o artigo de Moore (1994), juntamente com seu livro de 1995, como referências seminais (Williams e Shearer, 2011) da ideia de valor público. Depois disso, até 2002, por sete anos consecutivos, nenhuma publicação foi escrita sobre este tema. E depois, de 2012 até 2014, identificou-se um crescimento de publicações. Um grande pico de publicações acontece no triênio 2015-2017, com incremento de 103%. Contudo, o destaque do gráfico se dá nos anos de 2018 a 2021, que corresponde o maior volume de 257% das publicações em todo período analisado.

Figura 3 – Distribuição temporal das publicações sobre valor público



Fonte: A autora (2021) – baseada em dados da *Web of Science*, dezembro de 2020

Isso evidencia como o tema valor público tem recebido destaque na literatura nestes últimos anos e a relevância deste trabalho para área de conhecimento da administração pública. E demonstrou ser um tema altamente popular entre os pesquisadores e entre profissionais da área (Meynhardt, 2020).

2.2.1.2 Artigos mais citados

A Tabela 1 apresenta os 10 artigos mais citados dentro da coleção das 265 publicações e apresenta, também, a quantidade de citações apontadas por estes artigos no Google Acadêmico.

Moore (1995) se concentra nos gestores públicos. Ele busca uma retórica persuasiva para discernir, defender e alcançar o valor público, ou o que ele chama de criação de valor público (Bryson e Crosby, 2014). Ele defende que os gestores públicos devem usar o triângulo estratégico, uma ferramenta heurística, baseado em uma estratégia que (1) crie algo valioso, (2) obtenha legitimidade e sustentabilidade política e (3) seja operacionalmente viável (Papi et al, 2018). Um dos objetivos de Moore (1995) foi desenvolver um *framework* que fosse útil para gestores públicos fazerem seus trabalhos (Benington e Moore, 2011).

Tabela 1 - Os 10 artigos mais citados sobre valor público (1994 a 2021)

Nº	Autores (Ano)	Título	Periódico	Qtde. de Citações Locais[1]	Qtde. de Citações Google Acadêmico
1	Moore (1995)	Creating Public Value: Strategic Management in Government	Harvard University Press	141	5.795
2	Stoker (2006)	Public value management - A new narrative for networked governance?	American Review of Public Administration	78	1.640
3	O'Flynn (2007)	Frow new public management to public value: Paradigmatic change and managerial implications	Australian journal of public administra tion	52	1.149
4	Bryson e Crosby (2014)	Public Value Governance: Moving Beyond Traditional Public Administration and the New Public Management	Public Administration Review	50	858

[1] A quantidade de citações locais é baseada no número de citações do artigo dentro da coleção de 265 artigos, conforme o *software* SciMAT

5	Jorgensen e Bozeman (2007)	Public values - An inventory.	Administration & Society	46	986
6	Rhodes e Wanna (2007)	The limits to public value, or rescuing responsible government from the platonic guardians.	Australian Journal of Public Administration	44	376
7	Bozeman (2007)	Public values and Public interest: Counterbalacing economic individualism[2]	University Press	44	994
8	Benington (2011)	Public Value in complex and changing times	Sem indicação	41	370
9	Kelly et al., (2002)	Creating Public Value	London, Cabinet Office	38	138
10	Meynhardt (2009)	Public value inside: what is public value creation?	International Journal of Public Administration	34	446

Fonte: A autora (2021)

Para Stoker (2006, p. 41), "os paradigmas da administração pública tradicional e da NPM são desconfortáveis para a governança em rede*".* Ele aponta que a governança em rede é um quadro particular de tomada de decisão coletiva, que se caracteriza por uma tendência de um conjunto mais amplo de participantes como membros legítimos do processo decisório, em um contexto de grande incerteza e complexidade. Assim, para Stoker (2006), o valor público é construído coletivamente através da deliberação envolvendo políticos, funcionários do governo e *stakeholders*.

O'Flynn (2007) indica o surgimento do valor público, um novo campo de estudo, como um novo paradigma para repensar as atividades do governo, sistemas de prestação de serviços e políticas públicas. Para ele, valor público é uma forma multidimensional de construção, reflexo das preferências coletivas politicamente mediadas e consumidas pelos cidadãos (Papi et al., 2018).

*"*Um novo momento da gestão pública está surgindo para ir além da administração pública tradicional e da NPM". Com essa frase, Bryson e Crosby, 2014 (p. 445) iniciam seu ensaio teórico. Nele apontam que este novo movimento, denominado por eles de "*uma nova visão emergente da administração pública*", é uma resposta aos desafios do mundo em rede, multisetorial e às deficiências das abordagens anteriores da administração pública. Eles declaram os quatro fatores que, juntos, representam a solução às velhas limitações: (i) ênfase

[2] A publicação 7 é um livro que foi referenciado junto na base de dados

no valor público e nos valores públicos; (ii) reconhecimento de que o governo tem um papel especial de garantidor dos valores públicos; (iii) crença na importância da gestão pública de servir ao e para o público e (iv) maior ênfase na cidadania e na governança democrática e colaborativa (Bryson e Crosby, 2014).

Jogersen e Bozeman (2007) estruturam o valor público em sete categorias: (1) transformação de interesses em decisões; (2) contribuição do setor público para sociedade; (3) relação entre administração pública e política; (4) aspectos intraorganizacionais da admimistração pública; (5) relacionamento entre administração pública e ambiente; (6) comportamento dos empregados públicos e (7) relação da administração pública e cidadãos. Essas categorias compõem o inventário de 172 valores públicos, que foram fundamentados em 230 estudos.

Rhodes e Wanna (2007) criticam e fazem um ataque frontal a Moore e seus apoiadores por conta de sete aspectos. Eles argumentam, primeiro, que não está claro se as ideias de valor público são baseadas no raciocínio normativo ou empírico; segundo, a definição de gestor público é ampla e vaga; terceiro, que não é aplicável às democracias ao estilo de Westminster, onde há uma distinção entre os papéis de políticos eleitos e gerentes nomeados; quarto, que também assume uma visão benigna dos gestores públicos e organizações públicas – e ignora o "lado negro" da atividade regulatória do estado e as relações de poder assimétricas entre funcionários do estado, clientes, cidadãos e outros grupos de interesse; quinto, que dá uma primazia perigosa aos gestores públicos empreendedores na definição do conteúdo das políticas e programas, às custas dos políticos eleitos e dos partidos políticos; sexto, que atribui muito aos modelos de gestão do setor privado e, por fim, falha em reconhecer os objetivos e responsabilidades muito diferentes da gestão pública (Benington e Moore, 2011).

Bozeman (2007) é uma das principais vozes da literatura de valores públicos com foco no nível político e social. Para eles, os valores públicos são mensuráveis, embora haja discordância de como os valores públicos podem ser conceituados e medidos (Bryson e Crosby, 2014).

Benington (2011) traz a perspectiva da esfera pública como um espaço democrático, em espaço social, institucional, psicológico, político, na qual os valores públicos são mantidos, criados ou diminuídos (Bryson e Crosby, 2014).

Um estudo do Gabinete de Estratégia do Governo do Reino Unido, elaborado por Kelly et al., (2002), também está apontado como um dos trabalhos mais citados. O objetivo do trabalho foi promover a discussão sobre reforma do Estado e, também, indicar o valor público como uma maneira útil de definição dos objetivos finais do serviço público e do desempenho

para alcançá-los. Os autores afirmam que valor público evita as abordagens estreitas e simplificadas que dominam o passado. Para eles, o valor público se refere "*ao valor criado pelo governo por meio de serviços, leis e outras ações*" (Kelly et al., 2002, p. 4).

Meynhardt (2009) traz uma visão menos conhecida de valor público, que ele denomina de "valor público interno". Essa perspectiva contempla a ideia do que o valor público começa e termina dentro do indivíduo. Incentiva a pesquisa de relações sociais avaliadas em relação às avaliações subjetivas, ou seja, seus antecedentes para o impacto nas necessidades básicas: o valor que um indivíduo atribui a uma experiência é baseado em quão bem a experiência satisfaz as suas necessidades básicas. Mesmo no setor público com "uma licença para operar", fornecida por um quadro legal, são necessárias negociações constantes de proposta de valor a serem entregues.

2.2.2 A abordagem e o conceito do valor público

"*A essência do valor público é a busca de valor inquieto*" (Alford et al., 2017)

Alguns autores apontam o valor público como resposta à fragmentação causada pelo paradigma da NPM (Sundberg, 2016); como alternativa (Stoker, 2006) ou como reação à ela (Van Veenstra, 2012; Rose et al., 2015a). Outros autores tratam o valor público de forma complementar e como continuidade ou sucessor dos princípios da NPM (Alford & O'Flynn, 2009; De Tuya et al., 2017). E, ainda, outros trabalhos afirmam que a NPM está morta e derrubam o mito em torno dela quanto à mera imitação das práticas de mercado (Dunleavy et al., 2006).

Um aspecto importante, presente na literatura, é a falta de consenso, na literatura científica, sobre a abordagem mais adequada para o tema de valor público: teoria (Meynhardt, 2009; Rose et al., 2018; Twizeyiamana e Anderson, 2019), pespectiva (Kelly et al., 2002; Mellouli et al., 2020), *framework* (Kearns, 2004; Blaug, et al., 2006; Moore, 1995), conceito (Kelly et al., 2002), modelo (O'Flynn, 2007) ou paradigma (Stoker, 2006). O Quadro 3 relaciona estudos recentes, publicados em revistas internacionais, que adotam o valor público como teoria.

Quadro 3 – Artigos recentes que utilizam a abordagem de valor público como teoria

Artigo	Autor (es)
Public Value Inside: What is Public Value Creation?	Meynhardt, 2009
Using public value thinking for government IT planning and decision making: A case study	Cook e Harrison, 2015
Creating public value in global wicked problems	Geuijen et al., 2017
Towards a multi-actor theory of public value co-creation	Bryson et al. 2017
Is "we" singular? The nature of public	Prebble, 2018
Stakeholder theory for the e-government context: framing a value-oriented normative core	Rose et al., 2018
Public Value Creation in Digital Government	Panagiotopoulus et al., 2019
The public value of e-government – a literature review	Twizeyimana e Anderson, 2019

Fonte: A autora (2021)

Nesta tese, adota-se a abordagem de valor público como teoria, conforme concebida por Moore, seu autor seminal, como "uma teoria normativa (em vez de positiva) do comportamento gerencial (em vez de organizacional)" (Moore, 1995, p. 2). Também está alinhado ao entendimento de outros estudiosos, tem status como uma teoria empírica, um padrão normativo ou ambos (Cook e Harrinson, 2005). E, também, adota-se o conceito de valor público como: "*O valor criado por meio de ações governamentais que produzem um benefício líquido para a sociedade*" (Stoker, 2016).

O tópico a seguir traz a base teórica de valor público em governo digital, que se constitui o tema foco desta tese.

2.2.3 Valor público como fim estratégico do governo digital

Na última década, ficou claro que os serviços mediados por plataformas digitais, tais como, Facebook, Airbnb, Uber, etc. não são imparciais, isentas ou neutras como eram considerados inicialmente (Ranchordás e Goanta, 2020). Tecnologia não é livre de valor (Bannister e Connoly, 2014). O valor público é um sucessor bem adequado para NPM no campo do goveno digital (Soe e Drechsler, 2018). O valor público tem sido um conceito central nas pesquisas de governo digital e administração pública pelo crescimento de estudos nesse tema

(Ranerup e Henriksen, 2019). E, cada vez mais, um número crescente de pesquisadores recomenda o uso de valor público em governo digital (Cordella e Bonina, 2012; Al-Hujran et al., 2015; Soe e Dreschler, 2018; Panagiotopolus et al., 2019).

Moore não explica diretamente valor público associado ao governo digital, mas fornece uma base sólida para os estudos de transformação na gestão pública por meio de tecnologias digitais (Panagiotopoulus et al., 2019). Nesse contexto, a partir de 2003, iniciam-se os estudos do valor público em governo digital (Kearns, 2004; Deng et al., 2012; Karunasena & Deng, 2012; Wang, 2018) com objetivo de entender a sua criação a partir da aplicação das TICs no governo. A Figura 4 representa a disciplina de valor público em governo digital inserido no campo de pesquisa mais amplo, a gestão pública, onde o termo foi originado.

Figura 4 – Áreas de estudo em valor público

Fonte: A autora (2021) baseada em Moore (1995) e Kearns (2004)

O valor público, ao fazer parte da disciplina de gestão pública, se diferencia dos estudos tratados em outros campos, como no Marketing e na Economia (Al-Hujran et al., 2015).

Na revisão de literatura clássica, realizada como suporte teórico desta tese, foram encontrados dois estudos como primeiras abordagens de valor público no contexto do governo eletrônico: (1) o "Relatório do Setor Público Mundial 2003" da ONU (UNPAD, 2003) e (2) "Valor Público e *e*-Governo"[3] de Kearns (2004). Para UNPAD (2003), o melhor governo digital é aquele que é visto como um processo de criação de valor público. No mesmo ano, o relatório da ONU aponta que "Governo digital é justificado se ele melhora a capacidade da administração pública de aumentar o fornecimento de valor público, isto é, entregar as coisas

[3] Projeto conduzido pelo IPPR – Instituto de Pesquisa de Políticas Públicas (www.ippr.org), fundado em 1998, no Reino Unido. Busca tratar de questões políticas, intelectuais (entre academia e decisores políticos) e culturais.

que as pessoas querem" (UNPAD, 2003, p. 1). Ainda, no mesmo relatório, é apontado que o modelo de inter-relacionamento entre pessoas, governo e valor público é simples e direto se aplicado a governo: as pessoas expressam suas preferências, o governo usa TIC para melhorar as capacidades de entregar o que as pessoas querem e, no final, um valor público é criado. Contudo, conforme o relatório, esse modelo é muito difícil de ser aplicado porque os estudos apontam que não há confiança no governo e nem legitimidade de representação. Kearns (2004) fez um estudo relevante, recomendando o uso do valor público associado ao governo digital. Para Kearns (2004, p. 6): "valor público é visto como um *framework* analítico que se refere ao valor criado para os cidadãos pelo governo e que deve ser usado para tomada de decisão, avaliação de performance e, no contexto do governo digital, como uma ponte entre a tecnologia e as comunidades políticas". Isso porque o autor entende que o governo digital é frequentemente visto como um processo mecânico de implantação de serviços *on-line* e, por conta disso, os benefícios mais amplos do uso de TIC não são levados em consideração.

Contudo, o que realmente constitui valor público em governo digital é ainda debatido. Ainda falta o conceito de valor público em governo digital (Panagiotopolus et al., 2019). Sua definição ainda é vaga, ambígua, abstrata e permance confusa (Bryson e Crosby, 2014; Soe e Drechsler, 2018) e é difícil de operacionalizar na prática (Karunasena e Deng et al., 2012; Rose et al., 2018). Embora seja entendido sua relevância, ainda precisa ser explorado e compreendido como medir se os projetos de governo digital criam valor público (Panagiotopolus et al., 2019).

O Quadro 4 apresenta as diferentes abordagens apontadas para valor público nos estudos de governo digital.

Quadro 4 – Formas de abordagem do valor público

Abordagem do valor público em governo digital	**Autor**
"... o cidadão é o principal ator que define valor público. O cidadão também é o principal receptor dos resultados do *e*-serviços, que são valor agregado"	Hui e Hayllar (2010, p. 124)
"Valor público está relacionado ao cumprimento dos objetivos estabelecidos nos programas governamentais e na prestação de serviços públicos à cidadania."	Cordella e Willcocks (2010, p.4)
"nós entendemos valor público como um novo paradigma potencial para mudar a forma como nós endereçamos as reformas do setor público habilitadas por TIC".	Cordella e Bonina (2012, p. 516)
"... essas definições de valor público demonstram que os cidadãos estão no centro do conceito de valor público".	Karunasena e Deng (2012, p. 77)

“Valor público é um meio de entender e avaliar o valor adicionado pelas aplicações de governo digital com os esforços amplos de reformas governamentais, [...] existe uma ligação forte entre governo digital e valor público”	Yildiz e Saylam (2013, p. 143)
Utilizam a perspectiva de valor público para avaliação de *websites* organizacionais.	Karkin e Janssen (2014)
Entendem valor público como uma teoria de gestão e a utiliza como insumo para construção do *framework* teórico da pesquisa.	Pang et al. (2014)
“O movimento em direção ao governo inteligente produzindo valor público para o governo digital e genericamente para o setor público, requer uma mudança paradigmática entre os estudiosos, decisores políticos e praticantes na forma que a inovação no setor público é concebida”.	Savoldelli et al (2014, p. 68)
“Cidadãos podem ser vistos como consumidores que esperam receber valor público no uso de serviços do governo digital”	Al-Hujran et al. (2015, p. 192)
Apresenta um modelo teórico de governança eletrônica, que inclui os contatos entre governo e cidadão, com foco na produção de valor.	Meijer (2015)
O valor público pode ser considerado o sucessor da NPM mais adequado para o governo digital	Soe e Drechsler (2008)
Traz um argumento poderoso que postula que a criação de valor público como o objetivo final do governo digital	Panagiotopoulus et al. (2019)
“capacidade do governo digital de prover melhor eficiência para o governo, melhores serviços para os cidadãos e valores sociais como inclusão, democracia, transparência e participação”	Twizeyimana e Andersson (2019, p. 168)

Fonte: A autora com base nos autores supracitados (2021)

Nesta pesquisa, o conceito de valor público para o governo digital é entendido como “capacidade do governo digital de prover melhor eficiência para o governo, melhores serviços para os cidadãos e valores sociais como inclusão, democracia, transparência e participação” (Twizeyimana e Andersson, 2019, p. 168). O desafio é como implementar isso, já que a teoria aplicada ainda é colocada de forma crítica e vaga (Karunasena e Deng et al., 2012; Rose et al., 2018). Nesse contexto, Rose et al., 2015b concebem um *framework* de posições de valor público que são de grande valia como contribuição teórica (Ranerup e Henriksen, 2019) para o campo de pesquisa. No tópico a seguir, esse *framework*, bem como a sua origem e embasamento teórico são detalhados.

2.2.4 Posições de valor público em governo digital

"*O governo tem papel especial de garantidor de valor público*" (Bryson e Crosby, 2014)

A transformação digital tem desafiado os governos a responder para uma sociedade mais digital, influenciando as posições de valor público (Hoffman et al., 2019). Introduzir novos paradigmas habilitados por tecnologia frequentemente envolve mudanças em valores e em sistemas de valores (Bannister e Connoly, 2014). Nessa lógica, estudos de governo digital estão reduzindo a ênfase em uma visão tecnocentrada e, para tanto, defendem a multiplicidade de valores que orientam as ações e estratégias dos gestores públicos (Bannister e Conolly, 2014; Cordela e Bonina, 2012; Panagiotopolus et al., 2019). Alguns autores têm utilizado o termo "valores públicos" e têm desenvolvido taxinomias para categorizar e explicar valor público como um habilitador das reformas da administração pública (Ranerup e Henriksen, 2019). Isso porque os valores são plurais e sobrepostos (Van der Wal e Van Hout, 2009), estão inseridos em um contexto do setor público, altamente emaranhado com processos políticos (Twizeyimana e Anderson, 2019) e, ainda, devem ser legitimados e validados por todas as partes interessadas (Rose et al., 2018).

O *framework* de posições de valor público em governo digital de Rose et al. (2015a) é uma grande contribuição já que representa uma síntese abrangente dos diferentes paradigmas da literatura da administração pública e governo digital, combinada com a pesquisa empírica no governo da Dinamarca (Persson et al., 2017). O Quadro 5 apresenta as informações desse estudo, bem como, de outras três publicações, realizadas por Rose, com outros autores, que contemplam os resultados e aspectos do *framework*.

Quadro 5 – Estudos sobre o *framework* "Posições de Valor Público em Governo Eletrônico" realizados por Jeremy Rose em conjunto com outros autores

Artigo	Autores	Ano	Denominação do modelo	Denominação das posições de valor
IT Management in Local Government: The DISIMIT Project	Jeremy Rose e John Stouby Persson	2012	Modelo de valor para governo eletrônico	*Drivers* de valor
How e-Government managers prioritise rival value positions: The efficiency imperative	Jeremy Rose, John Stouby Persson e Lise Tordrup Heeager	2015a	Posições de valor rivais para o governo eletrônico	Três posições de valor para governo eletrônico

Managing e-Government: value positionsand relationships	Jeremy Rose, John Stouby Persson, Lise Tordrup Heeager e Zahir Irani	2015b	Modelo teórico de posições de valor e seus relacionamentos	Quatro posições de valor para governo eletrônico
Stakeholder theory for the E-government context: Framing a value-oriented normative core	Jeremy Rose, Leif Skiftenes Flak e Øystein Sæbø	2018	Teoria de posições de valor para governo eletrônico	Quatro posições de valor para governo eletrônico

Fonte: A autora (2021)

No seu primeiro estudo, Rose e Persson (2012) afirmam que desenvolveram um modelo de valor para governo eletrônico, sendo composto por três *drivers* de valor. No estudo conduzido por Rose et al. (2015a), são denominadas de três posições de valor rivais para governo eletrônico. E entendem que as três posições representam a motivação de novas iniciativas importantes de governo digital e tem dependência dos Valores Fundamentais. Assim, os Valores Fundamentais são tratados separadamente e são caraterizados como valores menos polêmicos e que aparecem de uma forma relativamente consistente nas tradições da administração pública (Rose et al., 2015a). Já, no trabalho realizado por Rose et al. (2015b), os autores denominam de modelo teórico de posições de valor e seus relacionamentos e tratam como quatro posições de valor para governo eletrônico, entendendo os valores fundamentais como uma quarta posição. No último estudo, encontrado por esta pesquisa, Rose et al. (2018) denominam de teoria de posições de valor em governo eletrônico e utilizam quatro posições de valor para governo eletrônico.

Nesta tese, adota-se o modelo de Rose et al. 2015a, de três posições de valor e denomina-se de *framework* de posições de valor público em governo digital, conforme nova qualificação proposta como resultado do Artigo 1 (tópico 4.1 deste documento). Essas escolhas estão alinhadas à abordagem de Rose que trata o valor como "fins em vista", conforme postulado na Teoria de Dewey (Dewey, 1939). Trata um aspecto menos desenvolvido, até então pela literatura, do conceito de valor: como propósito, orientado a seleção para o futuro como meta e propósito e dentro uma perspectiva formativa e não avaliativa. Portanto, este trabalho adota as três posições que são referenciadas como conteciosas possibilitando o tratamento e investigação da rivalidade entre elas. Rivalidade entendida como competição para alcançar as posições de valor entendendo que priorizar uma posição implica em reduzir o foco para outra ou reduzir recursos que serão realizados em outra posição.

Neste trabalho adota-se como conceito de posição de valor público para governo digital como "*Objetivo geral, motivação e as metas compartilhadas pelo grupo de stakehloders que*

participam do projeto de governo digital, que podem representar, também, o principal critério para a percepção de sucesso ou fracasso das iniciativas." (Rose et al., 2018, p. 364)

A Figura 5 apresenta o *framework* de posições de valor público para governo digital, considerada pelos autores uma teoria do tipo 1 de Gregor (Rose et al., 2018). Segundo, Gregor (2006), esse tipo de teoria não se estende além da análise e descrição. Não faz relações causais entre os fenômenos e não faz predições.

Figura 5 - Posições de valores públicos rivais em governo digital

Fonte: Rose et al. (2015b)

Cada posição de valor representa escolhas (ou ideais) de valor dominantes inseridos em cada uma das tradições da administração pública. Cada posição agrupa um conjunto de valores representativos complementares. Assim, dentro de cada posição, os valores são, em grande parte, sinérgicos e complementares. Contudo, entre as posições de valor podem existir rivalidade ou competição (Rose et al., 2018).

Os Valores Fundamentais estão ligados à burocracia weberiana (Weber, 1947) que entende que o aparato do estado se torna uma máquina profissionalizada. Aqui, o governo digital tem foco no apoio aos processos administrativos padronizados e registros digitais. Os valores representativos são: honestidade, justiça, imparcialidade, igualdade perante a lei, legalidade, objetividade, profissionalismo, legitimidade, fidedignidade, robustez, confiabilidade, prestação de contas e segurança. Neste estudo, os Valores Fundamentais não são considerados uma posição de valor, conforme posição adotada por Rose et al. (2015a).

A posição de valor público Eficiência Administrativa se refere ao ideal de uma administração mais enxuta e eficiente, alinhada aos presupostos da NPM. Seus valores representativos são: eficiência, efetividade, economia, produtividade e performance. No que tange ao governo digital, visa racionalizar, simplificar e transformar a administração pública em torno das tecnologias digitais. Já, a posição de valor público Melhoria de Serviço objetiva maximizar a utilidade do governo para sociedade civil ao prover serviços diretamente para o bem público. Como governo digital, objetiva melhorar a disponibilidade, acessibilidade e usabilidade dos serviços governamentais, fornecendo-os *on-line*. Os valores representativos são: serviço público, orientação para o cidadão, nível de serviço e qualidade do serviço. Finalmente, a terceira posição de valor público, o Engajamento Cidadão, busca envolver a sociedade civil para facilitar o desenvolvimento de políticas de acordo com os princípios democráticos. Seus valores representativos são: capacidade de resposta, consulta, colaboração e participação (Rose et al., 2015b).

Um aspecto de destaque dos estudos de Rose foi ter trazido à tona o papel da liderança como direcionador do sucesso ou insucesso das iniciativas. Teorizam e explicam o porquê do gestor priorizar uma iniciativa em detrimento de outra como um fenômeno subjetivo. Isso porque os autores entendem que os valores estão enraizados nas culturas gerenciais do serviço público e não podem ser desvinculados dos gestores, formando um pano social duradouro. Assim, os valores estão subjacentes à ação intencional, explicando o porquê dos gestores preferirem um curso de ação a outro (Rose et al., 2015b).

Esta tese atende aos chamamentos de Rose et al. (2015a) e de Twizeyama e Andersson, 2019 para que novos estudos, em novos contextos, complementem ou apresentem diferentes adaptações da aplicação do *framework.* Além disso, Rose et al. (2015a) destacam que a metodologia utilizado por eles é qualitativa e que outros estudos se beneficiariam com aplicações quantitativas.

O Quadro 6 apresenta os principais conceitos utilizados neste trabalho.

Quadro 6 – Principais conceitos utilizados na pesquisa

Conceito	Definição	Autor
Governo Digital	"Uso de TICs na administração pública"	Twizeyimana e Andersson (2019, p. 169)
Valor público	Valor criado por meio de ações governamentais que produz benefício líquido para sociedade"	Stoker (2006)
Valor público para governo digital	"Capacidade do governo digital de prover melhor eficiência para o governo, melhores serviços para os cidadãos e valores sociais como inclusão, democracia, transparência e participação.	Twizeyimana e Andersson (2019, p. 168)
Posição de valor público	"Objetivo geral, motivação e as metas compartilhadas pelo grupo de *stakehloders* que participam do projeto de governo digital, que podem representar, também, o principal critério para a percepção de sucesso ou fracasso das iniciativas."	Rose et al. (2018, p. 364)

Fonte: A autora com base nos autores supracitados (2021)

Esses conceitos sintetizam a referência básica que dá suporte e direcionamento aos três artigos componentes da tese.

3. MÉTODO da PESQUISA

Este tópico trata o posicionamento epistemológico desta tese, das questões éticas adotadas na pesquisa e, também, do desenho metodológico dos três artigos componentes da tese.

3.1 Considerações Epistemológicas

Esta pesquisa adota o posicionamento epistemológico positivista, com enfoque multi-método de corte transversal, de natureza exploratória-descritiva, visto que o estudo examina um tema pouco estudado no Brasil, e ainda, porque o estudo descreve situações e características manifestadas pelo fenômeno em estudo (Sampieri et al., 2006). A unidade de análise é o processo de priorização de iniciativas de governo digital como prática organizacional, a partir das percepções dos gestores que atuam em projetos nos governos estaduais. A validação empírica é ancorada na experiência e ações práticas dos gestores públicos brasileiros quando das decisões de priorização das posições de valor público nas iniciativas de governo digital.

3.2 Considerações Metodológicas

O Quadro 7 apresenta um resumo dos métodos utilizados nos três artigos componentes da tese.

Quadro 7– Métodos utilizados nos três artigos da tese

Artigo	Abordagem	Método	Técnica de Coleta	Técnica de Análise
Artigo 1 - Do Valor para o Valor Público - Um Paradoxo nas Obras de Jeremy Rose?	Positivista	Qualitativo	Literatura	Análise Crítica
Artigo 2 - A priorização das posições de valor público no governo digital brasileiro – O imperativo da eficiência	Positivista	Qualitativo	Grupos Focais	Análise de conteúdo (categorial e de frequência)
Artigo 3 – Proposição e Validação de uma escala de fatores estruturais e posições de valor público em governo digital	Positivista	Quantitativo	*Survey*	Partial Least Squares (PLS) com modelagem de equações estruturais

Fonte: A autora (2021)

Em relação aos procedimentos adotados na coleta de dados, o Artigo 1, um ensaio teórico, tem como base os dados advindos da literatura como suporte à capacidade reflexiva, compreensão da realidade baseados em pressupostos, analogias e de uma linha argumentativa.

Para o Artigo 2, os dados foram coletados por meio da técnica de grupo focal com 27 gestores públicos integrantes do Grupo de Trabalho para a Transformação Digital dos Estados e do Governo Federal, representando 13 estados das cinco regiões geográficas brasileiras. Foram realizados três grupos focais. O roteiro dos grupos focais, foi planejado conforme Oliveira e Freitas (1998) e foi dividido em quatro etapas, quais sejam: (i) nivelamento dos conceitos; (ii) montagem do mapa individual com a classificação do grau de importância (1 – menos importante a 5 – mais importante e sem importância – nos casos onde aquele valor não foi considerado) dos valores públicos priorizados nas iniciativas de governo digital que eles participaram em seus estados, nos últimos 12 meses; (iii) consolidação dos mapas individuais em um mapa coletivo e (iv) debate em grupo, a partir de suas experiências, a fim de compreender as motivações e justificativas para o resultado geral do mapa coletivo. O grupo focal buscou entender as tensões, pressões e possíveis contradições para as escolhas nas decisões de priorização. Pode-se obter muitas interações e diálogos no grupo, especialmente quanto às suas percepções nas experiências práticas, uma vez que os participantes atuam em contextos similares na implementação de iniciativas de governo digital nos estados brasileiros.

Já, no Artigo 3, a coleta de dados utilizou um instrumento elaborado a partir do modelo conceitual e dos insumos da literatura. Esse *corpus* da pesquisa permitiu a conceituação de cada construto, definição de suas variáveis, bem como, as hipóteses a serem testadas. A validação de face e conteúdo foi realizada junto à três doutores e doutorandos de universidades externas, e também, por três doutorandos e quatro mestrandos, integrantes do Grupo de Pesquisa PUCRS/CNPq Governança & Sociedade Digital (d-GOVS). Um pré-teste foi realizado com 245 respondentes do governo do RS, a fim de garantir a confiabilidade e validade das escalas. Após a definição do tamanho da amostra, realização do pré-teste e as adequações necessárias no instrumento, foi realizada a aplicação final do estudo, que abrangeu 451 gestores públicos de 18 estados, que garantiram e excederam o atendimento da amostra mínima de respostas válidas.

Em relação aos procedimentos adotados para análise de dados, no caso do Artigo 1, toda análise é fundamentada pela literatura. No Artigo 2 foi realizada a análise por meio da técnica de análise de conteúdo, categorial e de frequência. O processo de análise de dados categorial foi realizado por meio das seguintes etapas: (i) realização dos grupos focais pela própria pesquisadora; (ii) transcrição das falas dos participantes; (iii) exploração do material por meio de leitura integral das falas; (iv) classificação e codificação segundo as categorias pré-definidas; (v) criação de novas categorias, conforme novos dados oriundos da coleta e (vi) análise de dados. Como resultado foi gerado um modelo conceitual que contém os fatores intervenientes nas posições de valor público em governo digital.

Já para o Artigo 3, os procedimentos metodológicos foram baseados, principalmente, nas recomendações de Ringle et al. (2014), Bido e Rigo (2019) e Hair et al. (2014). O método de *Partial Least Squares* (PLS) com modelagem de equações estruturais baseados em variância foi utilizado para análise de dados e verificação de hipóteses, especialmente por ser indicado para modelos cujo suporte teórico é pouco explorado (Ringle et al. 2014), como é o caso desta pesquisa. Foram realizadas a validação do modelo, análise do modelo de mensuração e análise do modelo estrutural. Em cada uma das etapas foram realizados os testes estatísticos correspondentes a cada etapa e seu objetivo.

4. RESULTADOS

Este capítulo apresenta os três artigos componentes da tese.

4.1 Artigo 1 – Do Valor para Valor Público – Um paradoxo nas obras de Jeremy Rose?

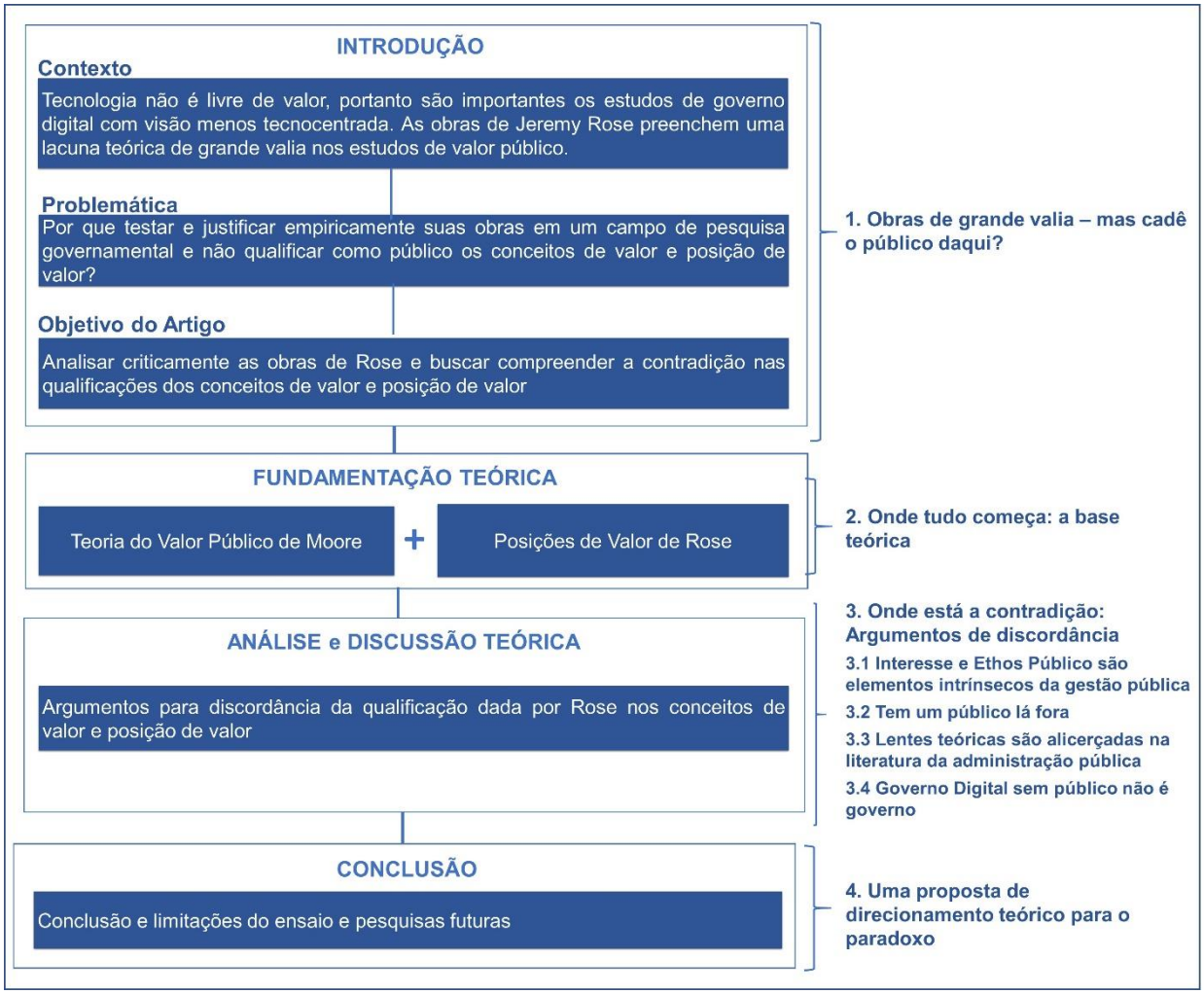
RESUMO
O valor público tem aflorado nos debates da literatura da gestão pública, especialmente para distinguir os estudos de valor de outras disciplinas, como Marketing e Economia, como forma de definir um conjunto distinto para o setor público, com características diferentes do ethos do setor privado. Nesse contexto, as obras de Jeremy Rose merecem um destaque especial pela densidade teórica e especialmente porque suprem uma lacuna de categorização dos valores no contexto do governo digital. Contudo, observa-se um paradoxo, já que Jeremy Rose não qualifica as posições e valores como públicos. Assim, este ensaio tem como objetivo analisar criticamente suas obras e buscar compreender essa contradição. Apresenta um conjunto de argumentos e comprovações que referendam a necessidade e a proposta de adjetivação como público. Contribui para um debate e reflexão crítica ao trazer à tona o trato de temas como ethos e interesse público no contexto do governo digital. Ora, sem público não é governo digital. E governo digital, embora seja um empreendimento complexo e baseado em tecnologia, ainda assim é público.

PALAVRAS-CHAVE
Valor público, posições de valor, governo digital, governo eletrônico, serviços digitais

ESTRUTURA DO ENSAIO

Este ensaio trata da aplicação do valor público como direcionador das iniciativas de governo digital. O governo digital entendido como "*Uso de tecnologias de informação e comunicação na administração pública*" (Twiseyiana e Andersson, 2019, p. 169). A abordagem adotada aqui, está alinhada com Gil-Garcia et al., 2018: se refere ao uso do termo governo digital como sinônimo de governo eletrônico e, dentro de uma perspectiva mais ampla, com abrangência estendida, que inclui as novas tecnologias móveis, Internet das Coisas (IoT), Inteligência Artificial (IA), bem como, os novos estilos de liderança com novos processos de tomada de decisão, novas formas de entregar serviços e novos conceitos de cidadania. Essa abordagem também está em consonância com diversos autores renomados e revistas de alto impacto que têm utilizado desta forma. Além desse conceito, adota-se o conceito de valor público como "*valor criado por meio de ações governamentais que produzem um benefício líquido para sociedade"* (Stoker, 2006) e posição de valor público como "*Objetivo geral, motivação e as metas compartilhadas pelo grupo de stakehloders que participam do projeto de governo digital, que podem representar, também, o prinicpal critério para a percepção de sucesso ou fracasso das iniciativas*." (Rose et al., 2018, p. 364). A Figura 1 apresenta a estrutura deste estudo, dividida em quatro tópicos.

Figura 1 – Estrutura do ensaio



Fonte: A autora (2021)

No primeiro tópico, de Introdução, contextualiza o cenário do governo digital e a importância do seu estudo com uma visão menos tecnocentrada, já que tecnologia não é livre de valor (Bannister e Connoly, 2014). Aborda a relevância e a representatividade dos trabalhos de Jeremy Rose, em conjunto com outros autores, que culminam no *framework* de posições de valor para o governo digital. E trata, também, o fenômeno objeto deste ensaio que é a aparente contradição de não qualificar os conceitos de valor e posição como público. O tópico seguinte, apresenta a base teórica deste estudo: fundamentada na teoria de Valor Público de Moore (1995) e nos estudos de Jeremy Rose relativos à categorização das posições de valor público. O terceiro, e principal tópico, apresenta a análise e discussão alicerçada por quatro argumentos apresentados nos subtópico 3.1, 3.2, 3,3 e 3.4. Por fim, o último tópico, finaliza com as conclusões do ensaio, apresenta as limitações e propõe pesquisas futuras.

1. OBRAS DE GRANDE VALIA – MAS CADÊ O PÚBLICO DAQUI?

Os processos recentes de transformação digital têm desafiado o setor público a responder com maior agilidade às demandas da sociedade que influenciam as posições de valor público (Hoffman et al., 2019). Isso gera a necessidade de que os efeitos transformadores sejam explorados à luz dos efeitos dos valores públicos (Cordella e Bonina, 2012). Nesse sentido, Jeremy Rose possui diversas publicações científicas em revistas de alto impacto que abrangem diversos temas de pesquisa, como, por exemplo, *e*-participação, desenvolvimento ágil, inovação em serviços digitais, desafios para o governo digital, entre outros. Este ensaio vai tratar, especificamente, de quatro estudos que são resultado de um projeto de pesquisa de três anos no governo da Dinamarca, quais sejam: Rose e Persson (2012); Rose et al. (2015a); Rose et al. (2015b) e Rose et al. (2018). Como Jeremy Rose é sempre o primeiro autor, neste ensaio essas quatro publicações serão referidas como "Obras de Rose" ou somente "Rose".

As obras de Rose se constituem em uma grande contribuição no campo dos estudos de governo digital (Ranerup e Henriksen, 2019). Isso é fato. Navegam pelas tradições da administração pública de forma didática e ordenada, e culminam nas categorizações dos valores nas três posições de valor para governo digital. Partem das primeiras lógicas de automação de governo eletrônico até a substituição pela retórica da transformação. Trazem à tona a reflexão sobre os propósitos, a motivação e os objetivos das iniciativas de governo digital a fim de entender os valores subjacentes que embasam a priorização pelos gestores públicos, bem como, as prerrogativas dessa decisão. E não param por aí: ainda exploram a distinção entre os valores defendidos nos discursos e valores efetivamente praticados. Agora, a maior riqueza parece ser o entendimento da rivalidade e competição entre as posições de valor (Ranerup e Henriksen, 2019) e, especialmente, a clareza quanto à forma como os gestores públicos resolvem esta rivalidade.

O grande volume de citações das obras de Rose, em revistas internacionais de alto impacto, consolida a relevância desses quatro estudos. A partir das citações feitas a esses estudos de Rose no Google Scholar em outubro de 2020, que totalizavam 229 artigos, procedeu-se uma revisão sistemática de literatura, a fim de buscar quais artigos utilizaram do *framework* de posições de valor para o governo digital como fundamentação teórica de suas investigações. O Quadro 1 apresenta o resultado dessa investigação, destacando o objetivo, denominação e método utilizado em cada um dos estudos.

Quadro 1 – Autores que aplicaram o *framework* de Rose

ARTIGO	OBJETIVO	DENOMINAÇÃO	MÉTODO
VALUE POSITIONS IN E-GOVERNMENT STRATEGIES: SOMETHING IS (NOT) CHANGING IN THE STATE OF DENMARK (PERSSON ET AL., 2017)	Aplicar as posições de valor para entender as estratégias de *e*-gov e como elas diferem ao longo do tempo	Teoria de posições de valor em *e*-gov	Qualitativo | Análise de conteúdo de documentos
THE PUBLIC SECTOR'S ROLES IN THE SHARING ECONOMY AND THE IMPLICATIONS FOR PUBLIC VALUES (HOFMANN ET AL., 2019)	Explorar os potenciais papéis do setor público na economia compartilhada e a implicação para os valores públicos	*Framework* de valor público	Qualitativo | Revisão de Literatura
WHO ARE THE USERS OF DIGITAL PUBLIC SERVICES? (DISTEL E LINDGREN, 2019)	Explorar as possíveis variações nas quais o cidadão como usuário de serviços públicos digitais é conceituado na literatura de governo digital	Paradigmas de de valor para gestão de *e*-gov	Qualitativo | Revisão de Literatura
VALUE POSITIONS VIEWED THROUGH THE LENS OF AUTOMATED DECISION-MAKING: THE CASE OF SOCIAL SERVICES (RANERUP E HENRIKSEN, 2019)	Mapear as instâncias de posições de valor e suas divergências quando se adota a automatização da tomada de decisão na assistência social municipal.	*Framework* de posições de valor para *e*-gov	Qualitativo | Estudo de Caso
VALUE POSITIONS AND RELATIONSHIPS IN THE SWEDISH DIGITAL GOVERNMENT (SUNDBERG, 2019)	Mapear como os valores são priorizados no governo digital da Suécia.	*Framework* de posições de valor	Quantitativo | *Survey*
VALUES, BENEFITS, CONSIDERATIONS AND RISKS OF AI IN GOVERNMENT: A STUDY OF AI POLICY DOCUMENTS IN SWEDEN (TOLL ET AL., 2020)	Investigar como a inteligência artificial é retratada em um conjunto de documentos de política para organizações do setor público da Suécia.	Modelo	Qualitativo | Análise de conteúdo de documentos

Fonte: Elaborado pela autora com base nos autores supracitados (2021)

Persson et al. (2017) apontaram que a aplicação foi útil porque permitiu analisar os documentos de estratégia de forma facilitada. Os usuários das estratégias puderam perceber as posições de valor subjacentes mesmo nesses documentos com alta densidade e dificuldade de perceber os valores não aparentes.

Já Hoffman et al. (2019) consideram o *framework* útil, entre outros motivos, porque estabelece categorias de posição de valor associadas a quadro tecnológicos e, também, concentra em como as tecnologias e inovações digitais beneficiam e impactam (ou não) a boa governança. Chama atenção que os autores denominam o modelo de Rose como *framework* de valor público, já incorporando a qualificação como público.

Distel e Lindgren (2019) apontam que usam o trabalho de Rose et al (2015b) como ponto de partida uma vez que eles apresentam diferentes paradigmas de valor visíveis na

pesquisa e na prática do governo digital e, ainda, utilizam os motivadores subjacentes às implementações de serviços públicos digitais. No entanto, eles indicam que o *framework* se refere aos ideais dos gestores do setor público e à implementação de projetos de governo digital em órgãos públicos. Assim, eles apontam que o *framework* não inclui qualquer conceituação de cidadãos como participantes desse processo de implementação. Por conta disso, Distel e Lindgren, 2019, aplicam a visão dos cidadãos como usuários de serviços públicos digitais, relacionando as pesquisas de governo digital que consideram o papel do cidadão na prestação de serviços públicos digitais às posições de valor.

Ranerup e Henrikisen (2019) entendem que o estudo de Rose et al (2015b) é esclarecedor e que o *framework* é reconhecidamente mais simplista e descritivo, com suas posições de valor que podem servir para detectar e discutir representações empíricas e paradoxos relacionados a elas. Acrescentam, ainda, que estão respondendo ao chamamento dos autores ao tratar um estudo de caso sueco de tomada de decisão automatizada para identificar as instâncias concorrentes e negativas (ou seja, divergentes). Segundo eles, essa perspectiva de instâncias concorrentes de posições de valor são importantes para entender a estrutura de responsabilidade complexa e a pluralidade de partes interessadas em projetos de digitalização.

Para Sundberg (2019), há duas vantagens de usar o *framework*: em primeiro lugar, pela base teórica sólida dos paradigmas de valor gerencial. Segundo, porque discute o papel do governo digital e da Tecnologia da Informação e Comunicação - TIC em relação a essas posições de valor. O fato do *framework* ter suporte, tanto teórico como empírico, foi uma das razões apontadas por Toll et al. (2020) para classificar o modelo como significativo e aplicá-lo no contexto sueco.

Contudo, há um aspecto dos estudos que parece incoerente ao longo de toda a sua retórica: por que Rose não qualifica as posições e os valores para o governo digital como públicos? Aqui há uma contradição. Entender a afirmação de que os valores para o governo digital merecem um estudo à parte é compreensível, uma vez que os valores que estão ligados a uma forma particular de implementação que são as Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs), como bem referenciou Rose et al. (2015b). Contudo, não é porque são estudos específicos que suprimem o ethos público. Ora, as iniciativas de governo digital são implementadas por gestores públicos, no âmbito do público para um público.

Por que testar e justificar empiricamente suas obras em um campo de pesquisa governamental e não qualificar como valor e posição de valor público? Por que afirmar explicitamente que sua abordagem da pesquisa ancora seu argumento teoricamente nas tradições da administração pública (Rose e Persson, 2012) e não adjetivar sua categorização

como público? Mesmo com a forte crítica dos estudos de valores anteriores quanto à: (i) não identificação de tensões e contradições potenciais; (ii) desconsideração às tendências da administração pública nos últimos 15 anos e (iii) introdução de objetivos partidários; ainda assim, as obras ancoram suas conclusões no desenvolvimento histórico da práxis da administração pública.

Será que Rose não adjetivou como público porque uma das tradições analisadas por ele é a escola do Novo Serviço Público, que tem suas raízes no desenvolvimento do valor público e nos estudos de Moore, autor seminal desse tema? Se esta for a motivação para não qualificar a principal contribuição como valores e posições de valor como público, parece uma simplificação como forma de facilitar a categorização. Novamente, há incongruência. Mesmo que os novos valores da gestão pública sejam embasados nos interesses coletivos do valor público, o próprio Rose declara que os valores burocráticos tradicionais, não são incompatíveis com os valores mapeados por ele: são complementares (Rose et al., 2015b). E, ainda, mesmo que a tradição de serviço público faça um chamamento maior para servir o interesse público e desenvolver valor público (Moore, 2014), isso não significa que o interesse público não inexistia nas outras tradições. Ao contrário, ele é transversal a qualquer escola da administração pública (Stoker, 2006).

Apesar dos questionamentos listados acima, reiteramos que as obras de Rose são de grande valia (Ranerup e Henriksen, 2020) e densidade teórica (Toll et al., 2020). O escopo da crítica e discordância deste ensaio se concentra na qualificação dos conceitos e não nas próprias obras de Rose. Assim, o objetivo deste ensaio é **analisar criticamente as obras de Rose e buscar compreender a contradição nos conceitos de valor e posição de valor.**

O ensaio contribui com uma visão menos tecnocentrada da temática de valor público, típica dos estudos de governo digital (Savoldelli et al., 2014). Adota a teoria de valor público de Moore (1995) como lente teórica para fundamentar as posições de valor público de Rose. Cria uma jornada retórica com quatro argumentos que embasam o debate acerca do paradoxo apontado. Possibilita uma reflexão teórica e análise sobre os fatores relevantes em contextos de gestão pública, quais sejam: interesse público, participação do público, ethos público, processos democráticos, entre outros. Conclui com um direcionamento teórico proposto como solução para o paradoxo.

2. ONDE TUDO COMEÇA: A BASE TEÓRICA

Este tópico apresenta a fundamentação teórica deste ensaio que tem base na teoria de valor público de Moore e, especialmente, as obras de Rose referentes às posições de valor público, adotadas pelos gestores públicos, nas priorizações das iniciativas digitais.

2.1 Teoria do valor público

"*O governo não deve ser dirigido como um negócio e sim, como uma democracia*"

Denhardt e Denhardt (2000)

Moore, autor seminal de valor público, tem um espaço importante na construção dos argumentos e pressupostos defendidos neste ensaio. Apesar de sua concepção inovadora, concebida na década de 90, suas ideias ganharam lugar de destaque no debate acadêmico e gerencial somente nos últimos anos. Ele passou de voz apagada na efervescência da Nova Administração Pública – NPM (sigla em inglês de *New Public Managament*) para *mainstream* (Alford et al., 2017), especialmente porque as prescrições da NPM, extraídas da experiência do setor privado, não se mostraram apropriadas (Stoker, 2006). O conceito de valor público surgiu como parte de uma mudança histórica mais longa no foco de simples governo para uma forma de governança colabrativa (Dahl e Soss, 2014) e pode ser considerado como o principal resultado das atividades governamentais (E.Luna et al., 2019).

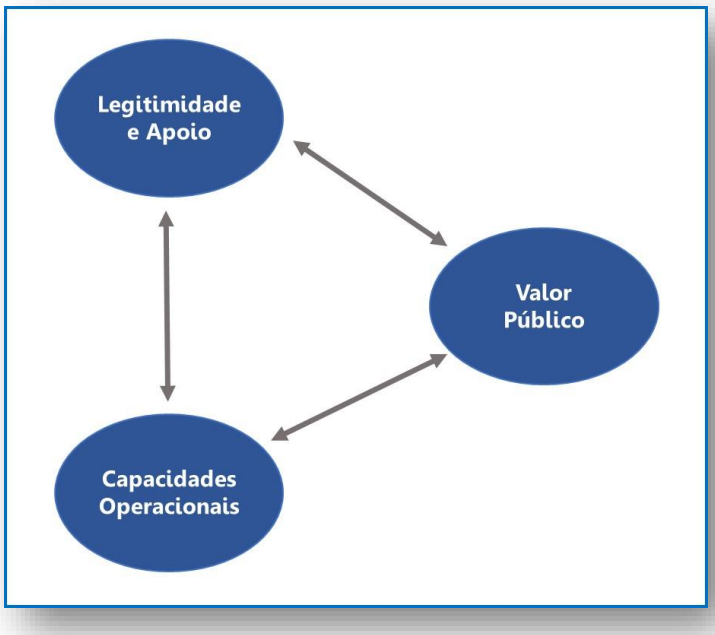
Para Moore, o valor público pode ser criado por uma variedade de entidades, incluindo organizações públicas, empreiteiros privados, organizações sem fins lucrativos, voluntários e cidadãos (Moore 1995) e está relacionado a "valor" ou utilidade. Há outra vertente de estudiosos que usam o rótulo de "valores públicos", mais fortemente identificado com Bozeman (2007), como normas ou princípios pessoais (Hartley et al., 2015).

Moore (1994, p. 296) choca ao afirmar que o " ... governo raramente é visto como uma instituição que pode 'criar valor' ". Os cidadãos valorizam o valor público, em parte, porque ganham individualmente com ele, direta ou indiretamente, mesmo que só possa fazê-lo por meio de um mecanismo coletivo.

No entanto, determinar e criar o que é valioso para o público e para a esfera pública é muito desafiador para gestores públicos; eles podem não ser capazes de discernir essas coisas apenas por meio de instruções de políticos (Hartley et al., 2015). Dentro dessa lógica, Moore (1995) descreve seu trabalho como um desenvolvimento de uma teoria que teve como núcleo a construção de um *framework*, denominada de "Triângulo estratégico" e que, ele orientava sua

adoção, pelos gestores públicos, para criação de valor público. Esse símbolo central, o triângulo estratégico, como demonstrado na Figura 2, postula que uma estratégia para uma organização do setor público, devendo passar por três testes gerais (Alford e O'Flynn, 2009).

Figura 2 – O Triângulo Estratégico



Fonte: Adaptado de Moore (1995)

Primeiro, os gestores devem procurar discernir e formular propósitos que se destinam a criar ou aprimorar valor público (Hartley et al., 2015). Em segundo lugar, eles devem trabalhar para obter legitimidade e atrair o apoio suficiente do ambiente de autorização, composto pelos políticos eleitos e demais *stakeholders* (Alford e O'Flynn, 2009). Terceiro, eles devem reunir as capacidades necessárias para alcançar a meta de valor público. Embora a estrutura seja enganosamente simples, cada canto do triângulo representa os desafios para o trabalho do gestor público, especialmente na criação de alinhamento entre eles (Hartley et al., 2015).

No contexto deste ensaio, é importante destacar que Rose, assim como Moore, afirma que os gestores públicos operam em uma ambiente essencialmente político e que eles tem um esforço considerável nas escolhas necessárias para criação de valor público. Assim, tanto Moore quanto Rose, entendem o papel do gestor público como altamente relevante e desafiador. Aliado a isso, a transformação digital têm desafiado os governos a responder para uma sociedade mais digital, influenciando as posições de valor público (Hoffman et al., 2019). Para gestão dos projetos de governo digital, os gestores públicos assumem as posições de valor

público que estão associados aos propósitos das iniciativas de TIC. O próximo tópico apresenta o *framework* de posições de valor para governo digital.

2.2 Posições de valor público para governo digital

As obras de Rose consolidam uma tipologia das posições de valor em governo digital. Essa tipologia é resultado de ampla investigação da literatura das maiores tendências dos últimos 15 anos na literatura de gestão pública e, também, originada de dados coletados junto aos gestores governamentais dinamarqueses. Rose denomina o resultado de sua pesquisa de teoria, tipo 1 (Gregor, 2006) já que fornece uma lente para ver ou explicar o mundo e para entender do ponto de vista de quem vive (Rose et al., 2015a). As três posições de valor para governo digital, estão apresentadas na Figura 3, são: (1) Eficiência Administrativa (2) Melhoria de Serviço e (3) Engajamento Cidadão (Rose et al. 2018).

Figura 3 – Posições de valores rivais em governo digital

Fonte: Rose et al. (2015a)

A *Eficiência Administrativa* se concentra na lógica da relação custo-benefício da NPM. A *Melhoria de Serviço* é derivada da tradição do Novo Serviço Público – NPS (sigla em inglês de *New Public Service*) que enfatiza o valor de fornecer melhores serviços aos cidadãos. Já, o *Engajamento Cidadão* tem suas raízes em argumentos democráticos liberais de promoção da democracia, deliberação e diálogo. Essas três posições são compostas por valores rivais entre si, em uma lógica de competição. Por exemplo, em um contexto de dificuldades financeiras, o valor de economia de custos, na posição de *Eficiência Administrativa*, pode entrar em conflito

com os valores de entrega de serviços públicos digitais, da posição de valor *Melhoria de Serviço*, dificultando as decisões de priorização pelos gestores públicos. Para concluir, os Valores Fundamentais são baseados na tradição burocrática, começando por um dos seus principais fundadores, o sociólogo alemão Weber (1947). Esses valores não são rivais porque são compartilhados e não são contenciosos com os demais (Rose e Persson, 2012).

3. ONDE ESTÁ A CONTRADIÇÃO: ARGUMENTOS DE DISCORDÂNCIA

Este é o principal tópico deste ensaio. Apresenta os quatro argumentos para dar suporte e comprovar a existência da contradição na qualificação dos conceitos a fim de gerar uma proposta de direcionamento teórico.

3.1 Interesse e Ethos Público são elementos intrínsecos da gestão pública

"*O interesse público é controverso e difícil de articular*" (Moore, 2014)

Rose, ao não qualificar os valores e as posições de valor como públicos desconsideram o ethos e o interesse público. E, portanto, ele se equivoca. A vocação do serviço público é baseada no compromisso ético de agir pelo bem público (Du Gay, 2000). Se o interesse sempre deve ser público, os valores compartilhados e priorizados, mesmo que rivais, também devem ser públicos.

O interesse público é tema em diversos momentos nas obras de Rose, contudo, não é foco de investigação de suas pesquisas. Ao diferenciar público de privado, Rose destaca que o motivo do setor privado é lucro, enquanto no público o motivo deve ser o interesse público (Rose et al., 2018). Conforme demonstrado no Quadro 2, quando Rose descreve as tradições da administração pública, ele usa o interesse público como uma dimensão de comparativo entre as escolas.

Quadro 2 – Definição de interesse público em cada Escola da Administração Pública

Escola	Definição de Interesse Público
Antiga Administração Pública	Politicamente definido e expresso em lei
Nova Gestão Pública (NPM)	Agregação de interesses individuais expressos através do mercado
Novo Serviço Público (NPS)	Resultado de um diálogo deliberativo em torno dos valores compartilhados

Fonte: Rose e Persson (2012)

Para antiga administração pública, o interesse público é definido como o que é politicamente definido e expresso em lei. Já, na NPM, o interesse público é resultado da agregação de interesses individuais expressos através do mercado. Enquanto na NPS, o interesse público é resultado de um diálogo em torno dos valores compartilhados (Rose e Persson, 2012). Para Bozeman (2007), o interesse público representa um ideal que muda com o tempo e lugar, em vez de um conteúdo identificável. Entende que o interesse público refere-se à busca dos resultados que melhor atendam à sobrevivência e ao bem-estar a longo prazo de um público coletivo constituído (Bozeman, 2007). Ainda, a diversidade de interesses também significa que o consenso simples não é realista (Hartley et al., 2015).

Quando detalha as características da NPS, Rose aponta que os gestores devem responder a um chamado maior para servir o interesse público e desenvolver valor público. No entanto, determinar e entregar o bem público não é uma tarefa simples já que construir uma noção compartilhada de interesses e responsabilidades compartilhadas (Rose et al., 2015a). Também, quando detalha a escola do Engajamento Cidadão, ele aponta que servir o interesse público significa engajar a sociedade civil para coprodução por meio da cidadania ativa. E, complementa que, nas tradições da democracia liberal, o interesse público é tratado como um processo definido e redefinido através do diálogo entre cidadãos, políticos e servidores públicos e, por meio das visões compartilhadas em rede. Sendo assim, se os interesses devem ser coletivos são, portanto, públicos (Rose et al., 2015a). Por fim, Rose reconhece que o interesse público é tido como certo na teoria de Moore (Rose et al., 2018). Contudo, mesmo que haja o imperativo moral das instituições de agirem representando os múltiplos grupos de interessados, na prática, o interesse público é notoriamente controverso e difícil de articular (Moore, 2014).

Já em relação ao ethos público, tudo começa quando Rose aponta que valores do setor privado definem um ethos unificado distinto do setor privado (Rose et al. 2015a). Ele mesmo reforça esta distinção dando destaque para o ethos público. Na prática, isso significa que as organizações públicas estão envolvidas em um quadro legal e lógico próprio, denominado de ethos público (Lindgren e Janssen, 2013).

As razões apresentadas, nos estudos de Rose, para incompatibilidade entre os valores e posições que causam a rivalidade, são típicos de decisões da esfera pública. Os resultados públicos são complexos e controversos e muitas vezes resultam em compensação não apenas entre "bens" e "ruins", mas também entre prioridades concorrentes (Xanthopoulou, 2020). Os valores que estão em jogo em uma decisão, que exige o estabelecimento de prioridades são potencialmente concorrentes e são públicos (Moore, 2014). Novamente, denotando que há uma contradição ao não qualificar como público. Ao relatar e analisar o discurso dos gestores locais

da Dinamarca e distinguir a forma como a priorização das iniciativas de governo digital eram realizadas, percebe-se, novamente, aspectos de valores típicos da gestão pública. Mesmo sendo pesquisas com foco na implementação de TIC, ainda assim, se referem à aplicação de TIC no contexto de governo.

Por fim, no primeiro parágrafo do tópico de Discussão do Rose et al. (2015a), os autores mencionam explicitamente que respondem ao apelo de Bannister e Connoly (2014) à pesquisa de valores públicos, sintetizando os resultados de uma nova pesquisa de literatura de valores de administração pública e dos valores de governo digital. Essa frase derradeira consolida a certeza de que os autores se equivocaram ao suprimir a qualificação de público neste primeiro e importante estudo de posição de valor para governo digital. Sem público não há governo digital. Mesmo com toda complexidade de governo digital, ainda é público: tanto o ethos quanto o interesse.

3.2 Tem um público lá fora

> "*Cada problema social a ser resolvido é uma oportunidade de criar valor público por meio de deliberação coletiva*" (Moore, 2014)

Moore desafia a retórica da NPM que trata o governo como "problema e não solução" (Moore, 2014), ao rejeitar a mera imitação das práticas gerenciais empresariais do setor privado e a ideologia de "administrar o governo como um negócio" (Alford et al., 2017). Na sua premissa inicial, Moore apregoa que os gestores públicos deveriam usar sua imaginação e habilidades para produzir valor público para os cidadãos usando os ativos públicos detidos por eles, assim como os gestores privados estão comprometidos a gerar valor privado (Moore, 1995).

Os cidadãos são os árbitros de valor público (Moore, 2014). O valor público é criado quando processos, produtos e resultados são avaliados pelo público ou agregam valor à esfera pública (Hartley et al., 2015). Moore (2014) traz o público "de fora" e faz um chamamento aos governos a agirem como criadores e garantidores de criação de valor público. Isso porque a legitimidade das decisões governamentais deve ser endossada pela escolha coletiva em uma lógica representativa de um governo democrático. Portanto, o valor público é criado em relacionamentos nos quais "o público" está envolvido (Xanthopoulou, 2020) e depende de um público que é chamado a existir (Moore, 2014). Com isso, o valor público emerge do diálogo e deliberação amplamente inclusiva (Bryson et al., 2014). Mesmo que um público seja chamado a existência, por meios bastante imperfeitos de governança democrática, ainda temos o público

do “lado de fora”. Tais encontros criam uma capacidade de debater, pensar, agir, julgar e deliberar sobre ativos públicos em uso pelos gestores governamentais do “lado de dentro” do governo denominados de ativos públicos e, portanto, de propriedade coletiva, endossados coletivamente (Moore, 2014). Assim, o desafio dos gestores públicos é envolver o público em um diálogo sobre suas preferências em uma lógica em que uma decisão para ser legítima ou para um julgamento ser feito, é necessário o endosso ativo do cidadão, um consentimento além das urnas (Stoker, 2006). Os políticos e gestores públicos são encarregados de criar valor público para quem e o que mais interessa ao público e, portanto, tem que entender o que o público valoriza, a fim de enquadrar suas estratégias para discernir e criar valor público. Na prática, então, os gestores públicos têm que exercer habilidades políticas para serem capazes de discernir o potencial de valor público. Isso ocorre porque as opiniões sobre o que é valioso não vêm apenas de políticos, mas de uma série de partes interessadas, tanto dentro como fora da organização (Hartley et al., 2015).

Ora, estes mecanismos de deliberação coletiva descritos por Moore (2014), apontam para o núcleo das obras de Rose que são as decisões e priorizações feitas pelos gestores públicos e, em muitos casos, tendo como base as posições de valor rivais. Novamente se estabelece a falta, nas ideias de Rose, do alicerce no público. Rose falha ao desconsiderar como ponto de partida o público “de fora”. O processo de deliberação pública é longo e difícil. É complexo. Contudo, não adjetivar como público parece uma falha que deve ser corrigida.

3.3 Lentes teóricas foram alicerçadas na literatura da Administração Pública

“*A maldição da primazia da política sobre a burocracia*” (Alford et al., 2017)

Rose fundamenta seus estudos na literatura da administração pública. É a base principal para o seu resultado teórico-conceitual. Seu ponto de partida para a síntese do *framework* das posições de valor são as tradições da administração pública (Rose e Persson, 2012). Elas são resultado de um alinhamento baseado no desenvolvimento histórico da práxis da administração pública e da análise de valor sobre as tendências (Rose et al., 2015a). Trata os valores na administração pública como ambíguos, híbridos, sobrepostos (Van Der Wal e Van Hout, 2009) concorrentes, conflitantes e contraditórios (Rutgers, 2008). Para tanto, mapeia os estudos da literatura da administração pública sobre valores.

Em Rose et al. (2018), mesmo que a lente teórica seja a literatura de Sistemas de Informação, baseada nos quadros tecnológicos de Orlikowski e Gash (1994), ainda assim ele usa como base inicial as escolas de administração pública. Agora, a principal contradição de

Rose: ao conceituar e descrever os valores do governo digital, ele parte de uma variedade de estudos relativos à valor público. Nessa trilha engrandece os trabalhos de Bannister e Connolly (2014) e Cordella e Bonina (2012), autores de obras relevantes em valor público. Rose chega a citá-los como importantes trabalhos para pesquisas em governo digital. Novamente o paradoxo se impõe. Ora, por que Rose parte da tipologia desses autores e não adjetiva como os valores como públicos?

3.4 Governo digital sem público não é governo

"*O governo digital é um meio de criar valor público*" Mellouli et al. (2020**)**

A primeira declaração de Rose e Persson (2012) é que o pressuposto do seu estudo é que o governo digital é conduzido em grande parte por organizações públicas e, portanto, compartilha dos valores da gestão pública. Prova disso é que ele denomina os valores e posições resultado de suas obras como valores e posições para o governo digital. Entender o governo digital como um empreendimento complexo (Rose et al.., 2015b) faz todo sentido. Os valores do governo digital dependem dos valores da administração pública. Os gestores públicos desenvolvem o governo digital dentro de um cenário de valores da administração pública (Rose e Persson, 2012). E entender as motivações e propósitos do porquê das decisões, bem como, os objetivos comuns também fazem sentido.

Ele reconhece que seu campo de estudo são os valores relacionados a propósitos sobre para que servem as TICs, o que elas podem fazer e consequências que podem produzir (Rose et al., 2015a). Os projetos de TIC exigem decisões das lideranças. Os gestores públicos têm seus valores pessoais baseados em suas experiências e crenças individuais que podem conflitar com os valores organizacionais dos líderes políticos. Nem sempre os documentos de estratégia e a retórica estão em consonância (Rose e Persson, 2012). Os valores definidos no discurso podem ser diferentes dos valores praticados (Rose et al., 2015b). Nem sempre as intenções formuladas estão alinhadas ao padrão de decisão (Rose e Persson, 2012). E vai mais longe: faz crítica aos estudos anteriores e ao conceito de valor em governo digital porque compartilham uma compreensão congruente de valor. O que parece equivocado para ele já que as tensões e contradições não são exploradas. Para Rose, o papel da liderança fará a diferença para o sucesso ou fracasso das iniciativas porque a responsabilidade gerencial de criação, articulação e manutenção do propósito e direção comuns é dos gestores públicos. Assim, ele usa a literatura da administração pública como raízes, mas entende que os valores no contexto do governo

digital merecem um estudo à parte (Rose et al., 2015b). Mesmo sendo à parte, não está apartado do público. Porque governo digital sem público, não é governo.

4. UMA PROPOSTA DE DIRECIONAMENTO TEÓRICO PARA O PARADOXO

"*Viver em democracia é conviver com o conflito e a imperfeição*" (Moore, 2014)

A densidade teórica das obras de Rose é um fato (Toll et al., 2020). Traz à luz para a complexidade organizacional e política e o papel da liderança na priorização de valores nas decisões referentes às iniciativas do governo digital. Também, traz à tona as tensões e contradições da retórica do discurso e da prática efetiva. E, conclui, com uma entrega relevante do *framework* de posições de valor para o governo digital, deixando claro o contencioso que provoca a rivalidade e competição entre os valores. Para atender o objetivo deste estudo que é **analisar criticamente as obras de Rose e buscar compreender a contradição nos conceitos de valor e posição de valor,** este ensaio partiu desse arcabouço teórico, associado a teoria do valor público de Moore, como um legado relevante aos estudos de governo digital e ampliou o debate acerca do paradoxo que deve ser questionado: o porquê de não adjetivar os valores e as posições de valor como público.

A partir deste paradoxo, como um fenômeno objeto deste estudo, promoveu-se uma análise crítica com elementos-chave oriundos do próprio conteúdo das obras de Rose. Além disso, fez-se necessário trazer como insumo primordial, a base teórica dos trabalhos de Moore, autor seminal de valor público. Essa base promove a consistência teórico-conceitual relevante a partir do alicerce dos conceitos e saberes de Moore.

Rose e Moore estão alinhados em bases conceituais fundamentais que explicam que os gestores públicos devem responder a um chamamento maior para servir o interesse público e desenvolver o valor público. Primeiro, o ethos público do cargo público entendido como a voz do serviço público, incorpora um compromisso ético do agir em nome do interesse público. Segundo, o diálogo entre o público de dentro e de fora como forma de definir e redefinir o interesse público e influenciar o agir e a tomada de decisões no desenvolvimento de políticas públicas. Terceiro, a exigência da transparência e razões públicas para as ações. Em quarto, assegurar que os bens públicos e os bens comuns inclusivos sejam tratados em decisões e deliberações. Em quinto, o servir imparcialmente ao público (Rose e Persson, 2012). E, por fim, a responsabilidade do gestor de ouvir a voz do cidadão, responder ao que é dito e encontrar e articular um interesse geral ou comum e fazer com que o governo busque este interesse (Frederickson, 1996).

Nossa conclusão aponta para uma direção clara de concordância com Rose. Porém, na discordância quanto à falta de adjetivação dos conceitos de valor e posição de valor como público. Os argumentos apresentados aqui: (i) interesse e ethos público como elementos basilares da administração pública; (ii) público externo como principais destinatários das ações governamentais e juízes de valor público; (iii) lentes teóricas das obras de Rose baseadas nas escolas da administração pública e (iv) arena das ações de TIC ser na esfera governamental, dão conta do equívoco da falta de adjetivação.

Assim, conclui-se que o fenômeno objeto deste ensaio, baseado nos elementos expostos aqui, aponta para proposta de um novo direcionamento teórico com necessidade de adjetivação do valor para valor público e da posição de valor para posição de valor público para estudos de governo digital. Essa adjetivação é necessária e possibilita um complemento que parece óbvio e que resolve o equívoco dos autores. Público é uma palavra só, contudo como adjetivo cumpre seu papel semântico como complemento conceitual relevante.

Este ensaio não deve encerrar aqui. Outros estudos podem apresentar novos argumentos e perspectivas para o paradoxo apontado. As principais contribuições teóricas geradas neste estudo dizem respeito às reflexões acerca de um tema pouco explorado no Brasil (Lopes et al., 2019) e acerca de uma perspectiva menos tecnocentrada, típica dos estudos de governo digital (Savoldelli et al., 2014). Novos estudos podem ampliar a análise crítica por meio da análise de discurso dos estudos do próprio Rose e, também, a partir da escuta de especialistas, tanto em governo digital como em gestão pública. A principal limitação deste ensaio é uma visão teórica sem comprovação empírica dos argumentos e encaminhamentos que direcionariam para uma solução mais efetiva do paradoxo ou uma perspectiva prática para os gestores públicos.

Agradecimentos

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior–Brasil (CAPES)–Código de Financiamento 001.

Referências

ALFORD, John et al. Ventures in public value management: Introduction to the symposium. 2017.

ALFORD, John; O'FLYNN, Janine. Making sense of public value: Concepts, critiques and emergent meanings. Intl Journal of Public Administration, v. 32, n. 3-4, p. 171-191, 2009.

BANNISTER, Frank; CONNOLLY, Regina. ICT, public values and transformative government: A framework and programme for research. Government Information Quarterly, v. 31, n. 1, p. 119-128, 2014.

BOZEMAN, Barry. **Public values and public interest: Counterbalancing economic individualism**. Georgetown University Press, 2007.

BRYSON, John M.; CROSBY, Barbara C.; BLOOMBERG, Laura. Public value governance: Moving beyond traditional public administration and the new public management. **Public administration review**, v. 74, n. 4, p. 445-456, 2014.

CORDELLA, Antonio; BONINA, Carla 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.

DAHL, Adam; SOSS, Joe. Neoliberalism for the common good? Public value governance and the downsizing of democracy. **Public Administration Review**, v. 74, n. 4, p. 496-504, 2014.

DENHARDT, Robert B.; DENHARDT, Janet Vinzant. The new public service: Serving rather than steering. **Public administration review**, v. 60, n. 6, p. 549-559, 2000.

DISTEL, Bettina; LINDGREN, Ida. Who Are the Users of Digital Public Services?. In: **International Conference on Electronic Participation**. Springer, Cham, 2019. p. 117-129.

DU GAY, Paul. In praise of bureaucracy: Weber-organization-ethics. Sage, 2000.

E. LUNA, Dolores et al. Public Value Creation through Digital Service Delivery from a Citizens' Perspective. In: **Proceedings of the 20th Annual International Conference on Digital Government Research**. 2019. p. 272-279.

FREDERICKSON, H. George. Comparing the reinventing government movement with the new public administration. Public administration review, p. 263-270, 1996.

GIL-GARCIA, J. Ramon; DAWES, Sharon S.; PARDO, Theresa A. Digital government and public management research: finding the crossroads. 2018.

GREGOR, Shirley. The nature of theory in information systems. MIS quarterly, p. 611-642, 2006.

HARTLEY, Jean et al. Public value and political astuteness in the work of public managers: The art of the possible. **Public Administration**, v. 93, n. 1, p. 195-211, 2015.

HOFMANN, Sara et al. The public sector's roles in the sharing economy and the implications for public values. **Government Information Quarterly**, v. 36, n. 4, p. 101399, 2019.

LINDGREN, Ida; JANSSON, Gabriella. Electronic services in the public sector: A conceptual framework. Government Information Quarterly, v. 30, n. 2, p. 163-172, 2013.

LOPES, Karen M. Gross; MACADAR, Marie Anne; LUCIANO, Edimara Mezzomo. Key drivers for public value creation enhancing the adoption of electronic public services by citizens. International Journal of Public Sector Management, 2019.

MELLOULI, Majdi; BOUAZIZ, Fatma; BENTAHAR, Omar. E-government success assessment from a public value perspective. **International Review of Public Administration**, v. 25, n. 3, p. 153-174, 2020.

MOORE, Mark Harrison. **Creating public value: Strategic management in government**. Harvard university press, 1995.

MOORE, Mark H. Public value accounting: Establishing the philosophical basis. Public Administration Review, v. 74, n. 4, p. 465-477, 2014.

ORLIKOWSKI, Wanda J.; GASH, Debra C. Technological frames: making sense of information technology in organizations. ACM Transactions on Information Systems (TOIS), v. 12, n. 2, p. 174-207, 1994.

PERSSON, John et al. Value positions in e-government strategies: Something is (not) changing in the state of denmark. 2017.

RANERUP, Agneta; HENRIKSEN, Helle Zinner. Value positions viewed through the lens of automated decision-making: The case of social services. **Government Information Quarterly**, v. 36, n. 4, p. 101377, 2019.

ROSE, Jeremy; PERSSON, John Stouby. E-government value priorities of Danish local authority managers. IT Management in Local Government: The DISIMIT Project, p. 27-56, 2012.

ROSE, Jeremy; PERSSON, John Stouby; HEEAGER, Lise Tordrup. How e-Government managers prioritise rival value positions: The efficiency imperative. Information polity, v. 20, n. 1, p. 35-59, 2015a.

ROSE, Jeremy et al. Managing e-Government: value positions and relationships. Information Systems Journal, v. 25, n. 5, p. 531-571, 2015b.

ROSE, Jeremy; FLAK, Leif Skiftenes; SÆBØ, Øystein. Stakeholder theory for the E-government context: Framing a value-oriented normative core. Government Information Quarterly, v. 35, n. 3, p. 362-374, 2018.

RUTGERS, Mark R. Sorting out public values? On the contingency of value classification in public administration. Administrative Theory & Praxis, v. 30, n. 1, p. 92-113, 2008.

SAVOLDELLI, Alberto; CODAGNONE, Cristiano; MISURACA, Gianluca. Understanding the e-government paradox: Learning from literature and practice on barriers to adoption. **Government Information Quarterly**, v. 31, p. S63-S71, 2014.

SCHOLTA, Hendrik et al. From one-stop shop to no-stop shop: An e-government stage model. **Government Information Quarterly**, v. 36, n. 1, p. 11-26, 2019.

STOKER, Gerry. Public value management: a new narrative for networked governance?. The American review of public administration, v. 36, n. 1, p. 41-57, 2006.

SUNDBERG, Leif. Value Positions and Relationships in the Swedish Digital Government. **Administrative Sciences**, v. 9, n. 1, p. 24, 2019.

TOLL, Daniel et al. Values, Benefits, Considerations and Risks of AI in Government: A Study of AI Policy Documents in Sweden. **eJournal of eDemocracy & Open Government**, v. 12, n. 1, 2020.

TWIZEYIMANA, Jean Damascene; ANDERSSON, Annika. The public value of E-Government–A literature review. Government information quarterly, v. 36, n. 2, p. 167-178, 2019.

VAN DER WAL, Zeger; VAN HOUT, E. Th J. Is public value pluralism paramount? The intrinsic multiplicity and hybridity of public values. Intl Journal of Public Administration, v. 32, n. 3-4, p. 220-231, 2009.

WEBER, Max. The Theory of Social and Economic Organizations, ed. T. Parsons, trans. AM Henderson y T. Parsons (Nueva York: Free Press, 1947), 1947.

XANTHOPOULOU, Panagiota. From e-Government to Public Value Creation. **International Journal of Science and Research,** p. 927-933, 2020.

4.2 Artigo 2– A Priorização de Valor Público no Governo Digital Brasileiro - O Imperativo da Eficiência

RESUMO

Os substanciais investimentos em governo digital não tem promovido os impactos e benefícios esperados de forma consistente para o cidadão. Assim, a transformação do setor público não é digital, mas é de valor público. Esta pesquisa analisa as experiências práticas de gestores no uso das TICs em 13 estados das cinco regiões geográficas brasileiras a fim de investigar as posições de valor público rivais refletidas nas iniciativas de governo digital. Utiliza o grupo focal como método de pesquisa e a análise de conteúdo como técnica de análise de dados. O estudo conclui que a rivalidade de valores existe e que os gestores públicos resolvem as tensões e contradições priorizando os valores públicos voltados à eficiência administrativa, mesmo nos casos em que o objetivo é a melhoria dos serviços públicos. Também conclui que os valores praticados são diferentes dos valores públicos defendidos na retórica dos agentes políticos. As questões políticas aparecem como principal variável interveniente nas decisões de governo digital, e, somente a mídia, como fator externo, consegue afetar as decisões políticas. Por fim, um modelo conceitual é proposto com os fatores intervenientes mapeados na pesquisa. Este estudo amplia o conhecimento de governo digital por meio da perspectiva de valor público, a partir da visão do lado da oferta e de iniciativas práticas. As posições de valor público agregam uma visão prática de governo digital.

PALAVRAS-CHAVE

Valor público, posições de valor, governo digital, governo eletrônico, serviços digitais

1. INTRODUÇÃO

As mudanças rápidas na sociedade têm desafiado o governo a se adaptar e a se transformar (Wang, 2018). O cidadão digital, acostumado a usar as Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs), exige que os serviços públicos também se transformem (Webster e Leleux, 2018; Mergel et al., 2019), visto que suas expectativas e exigências crescem em relação ao governo digital (Gupta e Suri, 2017). Apesar do governo digital ter experienciado um grande desenvolvimento (Mellouli et al., 2020), entendido como na fase madura (Busch e Henriksen, 2018; 2018; Wang, 2018), ainda apresenta resultados limitados já que seus impactos reais na transformação digital estão sendo questionados (Pedersen, 2018). Na prática, observa-se um paradoxo, visto que apesar dos altos investimentos (Liang et al., 2017), os benefícios reais não estão impactando os cidadãos como pretendido (Scholta et al., 2019), os resultados alcançados não são consistentes (Pedersen, 2018), há desperdício de recursos dos impostos e há redução da confiança dos cidadãos (Sundberg, 2016).

Esse cenário se repete no Brasil: mesmo classificado entre os 20 países com melhor oferta de serviços públicos digitais (UNPAD, 2020), o país ainda tem um longo caminho a percorrer no desenvolvimento da oferta e do uso do governo digital. No Brasil, 74% das pessoas

acessam a Internet, o que corresponde em torno de 50,7 milhões de domicílios brasileiros, 77% destes se encontram em áreas urbanas, 95% deles são de classe A (classe social mais alta) e 14% de classe D/E, que demonstra a desigualdade digital (CGI.br, 2020). Desses, 68% dos usuários com 16 anos ou mais, usaram serviços de governo digital nos últimos 12 meses. Do lado da oferta, 89% dos governos tem *website*, apenas 25% ofereceram o serviço público mais procurado pelos cidadãos inteiramente pela Internet. Os motivos mais citados pelos órgãos estaduais para não prestar o serviço público mais procurado integralmente pela rede, foram a impossibilidade de realizar o serviço inteiramente pela Internet (59%) e restrições legais (39%) (CGI.br, 2018). Com o advento da pandemia do Covid-19, o governo digital foi crucial para garantir que governos e empresas pudessem criar estratégias de continuidade da prestação de serviços em um cenário de restrições ao movimento de pessoas e ao funcionamento tradicional das organizações**.** Houve ampliação da realização de serviços públicos *on-line*: um quinto dos usuários da rede, com 16 anos ou mais, realizou consulta médica ou com outro profissional da saúde via Internet desde o início da pandemia e, ainda, 75% dos usuários procuraram este tipo de informação, atividade que era realizada por 56% dos usuários em 2019 (CGI.br, 2020).

Diversos motivos são apresentados como causas dos poucos resultados do governo digital: uso intensivo de repertório do mundo privado, emprestado da *New Public Management* (NPM) (Cordella e Bonina, 2012); foco em busca de eficiência que pode levar a um governo ineficaz (Rose et al., 2015a); fragmentação imposta pela formação de silos nos órgãos governamentais que ampliam as estruturas hierárquicas da burocracia (Sundberg, 2016); visão tecnocentrada (Savoldelli et al., 2014) e priorização na automação de objetos racionais (Busch e Henriksen, 2018), entre outros.

Contudo, a transformação no setor público não é digital, é de valor público. O valor público deve ser o fim estratégico do governo digital (Sundberg, 2016; Panagiotopoulus et al., 2019). Há muitos investimentos e pouca entrega de valor público (Anwer et al., 2016; Soe e Drechsler, 2018). E, também a tecnologia não é livre de valor: a implantação das TICs requer que os tomadores de decisão priorizem os valores às vezes conflitantes (Bannister e Connoly, 2014). O imperativo moral para o governo é que atue com base no interesse público, representando os múltiplos grupos de *stakeholders*, o que é dado como certo pelo paradigma de valor público de Moore (1995). No entanto, o interesse público é notoriamente controverso e difícil de articular (Xanthopoulou, 2020).

O núcleo normativo do setor público – o que deve fazer e como deve alcançar - não pode ser tomado como certo (Rose et al., 2018). Assim, na prática, as estratégias, investimentos, projetos e implementação do governo digital são influenciadas pelas três posições de valor

público (*Eficiência Administrativa, Melhoria de Serviço* e *Engajamento Cidadão*), que são profundamente arraigadas no discurso e nas ações dos gestores públicos, advindas das tradições da gestão pública (Rose et al., 2015a). Portanto, os valores do governo digital merecem um estudo separado porque conectam a uma forma particular de implementação: as TICs. Entender as posições de valor que estão refletidas nas iniciativas de governo digital é uma forma de compreender as motivações e propósitos adjacentes ao campo e profundamente arraigados nos objetivos dos projetos (Persson e Goldkuhl, 2010).

Por outro lado, embora as posições de valor expressem propósito geral, a motivação e objetivos comuns, em grande parte, coerentes e sinérgicos,as próprias posições de valor podem ser (potencialmente) caracterizadas por rivalidade, entendidas como uma competição para alcançar as posições de valor. A mais importante razão da rivalidade pode ser a incompatibilidade entre os valores ou posições. Ora, se o gestor público interpreta eficiência como redução de custos, pode ser incompatível com o valor de provimento de melhores serviços aos cidadãos (Rose et al., 2015a). É necessário endereçar esses aspectos teóricos da criação de valor público que levem em conta os múltiplos *stakeholders* envolvidos e os papéis de liderança (Bryson e Crosby, 2014). Portanto, a questão, referente ao *gap* teórico que aponta a negligência com aspectos normativos, que deve ser endereçada não é o que está acontecendo sem entender o porquê está acontecendo.

Dentro do exposto, este estudo aborda valor público como forma de ampliação dos benefícios do governo digital. O governo digital aqui é entendido como *"O uso de TICs pela administração pública*" (Twiseyiana e Andersson, 2019, p. 169). A abordagem adotada aqui, em consonância com Gil-Garcia et al., 2018, é o uso do termo governo digital como sinônimo de governo eletrônico e, dentro de uma perspectiva mais ampla, com abrangência estendida, que inclui as novas tecnologias móveis, Internet das Coisas (IoT), Inteligência Artificial (IA), bem como, os novos estilos de liderança com novos processos de tomada de decisão, novas formas de entregar serviços e novos conceitos de cidadania. Essa abordagem está em consonância com diversos autores renomados e revistas de alto impacto que têm utilizado desta forma. Além desse conceito, adota-se o conceito de valor público como "*valor criado por meio de ações governamentais que produzem um benefício líquido para sociedade"* (Stoker, 2006) e posição de valor público como "*Objetivo geral, motivação e as metas compartilhadas pelo grupo de stakehloders que participam do projeto de governo digital, que podem representar, também, o prinicpal critério para a percepção de sucesso ou fracasso das iniciativas*."(Rose et al., 2018, p. 364).

A fim de compreender a lógica da escolha entre valores públicos rivais, os objetivos deste trabalho são **compreender os fatores que interferem na priorização dos valores públicos rivais nos estados brasileiros e propor um modelo conceitual com os fatores intervenientes e suas relações com as posições de valor público**.

O trabalho ouviu os executivos de TIC e das áreas de negócio que compõem o Grupo de Transformação Digital dos Estados e Distrito Federal – GTD. Esse grupo tem objetivo de promover a governança e gestão para transformação digital e distrital do Brasil. É composto por servidores e empregados públicos de 20 estados brasileiros.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

O valor público tem aflorado nos debates da literatura da gestão pública (Bryson et al., 2017), especialmente para distinguir os estudos de valor de outras disciplinas, como *Marketing* e Economia, como forma de categorizar um conjunto distinto para o setor público, com características diferentes do *ethos* do setor privado: por exemplo, a motivação do lucro dos negócios é usualmente substituída por servir ao interesse público e uso eficiente dos recursos provenientes dos tributos (Rose et al., 2018).

No contexto do governo digital, o valor público tem sido adotado, e considerado como objetivo final da aplicação das TICs no governo (Sundberg, 2016; Panagiotopoulus et al.,2019). No entanto, o valor público tem sido entendido como ambíguo e vago (Soe e Drechsler, 2018). Na mesma linha, os esquemas de categorização são distintos e mapeiam diversos valores com diferentes entendimentos teóricos e pobreza de validação (Rose et al., 2015a). Com objetivo de entender não somente o que está acontecendo, mas também as motivações e os fatores que interferem do que está acontecendo, é importante entender os aspectos da competição entre as posições de valor incorporadas nas tradições da gestão pública e, por consequência, nas iniciativas de governo digital. Assim, na primeira parte deste tópico, são apresentadas as posições de valor no contexto do governo digital. E, na segunda, trata-se a competição entre as posições de valor.

Este trabalho é baseado na teoria do valor público e no *framework* de posições de valor público para governo digital, considerado por Rose et al., 2015b, teoria, tipo 1 (Gregor, 2006) já que fornece uma lente para ver ou explicar o mundo e para entender do ponto de vista de quem vive.

2.1 As três posições de valor público no contexto do governo digital

Este tópico apresenta as três posições de valor público em governo digital, quais sejam: *Eficiência Administrativa, Melhoria de Serviço e Engajamento Cidadão.* A gestão digital é uma forma especializada de gestão pública com funções de desenvolvimento, formulação de políticas, implantação e administração de soluções de TIC. Para execução dessas tarefas, os gestores públicos assumem as posições de valor público que estão associados aos propósitos das iniciativas de TIC e muitas vezes podem ser utilizadas para avaliação do sucesso ou fracasso da iniciativa (Rose et al., 2018). Enquanto as três posições de valor representam a motivação para a maior parte das novas iniciativas de governo digital, elas são dependentes da manutenção de outros valores comuns associados à Burocracia Weberiana (Rose et al., 2015a), aqui denominados de "Valores Fundamentais". Na Figura 1, Rose et al. (2015a), representam os Valores Fundamentais como base para as posições de valor público, visto que eles são consistentes com as demais tradições da administração pública.

Figura 1 – Posições de valores públicos rivais em governo digital

Fonte: Rose et al. (2015a)

2.1.1 Valores Fundamentais

Esses valores fundamentais motivam a espinha dorsal do governo, que é agora fortemente dependente de seus sistemas de TIC para sua função cotidiana (Rose et al., 2015b) a fim de fornecer um sistema robusto administração consistente, regida por um sistema de regras baseado em lei, resultando no registro público que é a base para a prestação de contas.

Assim, o papel do governo digital passa ser o fornecimento de apoio aos procedimentos administrativos padronizado (Rose et al., 2018). Eles refletem os valores da burocracia tradicional, quais sejam: honestidade, justiça, imparcialidade, igualdade perante a lei, legalidade, objetividade, profissionalismo, legitimidade, fidedignidade, robustez, confiabilidade, prestação de contas e segurança (Rose et al., 2015b).

2.1.2 Eficiência Administrativa

A *Eficiência Administrativa* é a posição de valor em governo digital que trata os efeitos da automação do uso das TICs no governo. Embora não sejam incompatíveis com os valores da burocracia tradicional, esses valores refletem também o impacto duradouro dos valores de eficiência e produtividade, que fazem parte do núcleo da NPM. Também incorporam aspectos relativos à orientação ao mercado, competição e busca de performance que estão no centro da NPM (Rose et al., 2015b). A eficiência é a ideia central das tentativas de racionalizar, simplificar e transformar o governo (Rose et al., 2018). Os valores que se enquadram nesta categoria são: eficiência, efetividade, economia, produtividade e performance (Rose et al., 2015b).

2.1.3 Melhoria de Serviço

A posição de valor *Melhoria de Serviço* foca no uso das TICs para melhorar a experiência do cidadão, por meio da ampliação de acesso a informações e serviços, melhoria da acessibilidade e usabilidade por meio de serviços digitais, redução de tempo de resposta, redução de custos para o cidadão, automação de pagamentos, suporte às minorias e prestação especializada para incapazes (Rose et al., 2018). Os valores desta posição são oriundas das ideias do Novo Serviço Público de Denhardt e Denhardt (2000), da orientação para o cliente da NPM e também do trabalho de Bannister e Connoly (2014). Os valores que se enquadram nesta categoria são: serviço público, orientação para o cidadão, nível de serviço e qualidade do serviço. A Internet, as tecnologias móveis e as chamadas tecnologias emergentes, como *blockchain*, *big data* e Internet das coisas (Cordella e Paletti, 2018), entre outras, são habilitadoras como oportunidades de provisão de melhores serviços.

2.1.4 Engajamento Cidadão

O ideal de engajamento se concentra no engajamento com a sociedade civil para facilitar o desenvolvimento de políticas de acordo com os princípios democráticos liberais, articulando assim o bem público (Rose et al., 2018). A posição de valor *Engajamento Cidadão* usa o poder

das TICs para conectar o governo com os cidadãos. Se incluem nesta categoria os valores públicos: a capacidade de resposta, consulta, colaboração e participação. Esses valores são originados da centricidade no cidadão e empoderamento da sociedade da NPM e dos ideais da burocracia weberiana (Weber, 1947). Nesta posição estão incluídos os valores democráticos. Engajamento não pode ser confundido com a entrega da informação, *feedback* e transparência; enquanto engajamento depende da determinação da gestão em se orientar pelo interesse público e agir com base nele (Rose et al., 2015b).

2.2 Rivalidade em posições de valor público em governo digital

Uma suposição geralmente feita é que os valores públicos são congruentes e que formam uma plataforma unificada, coerente e sinérgica. No entanto, contribuições mais recentes compreendem valores na administração pública como plural, ambíguo, híbrido e sobreposto (Van Der Wal e Van Hout, 2009). Valores podem ser rivais, conflitantes e contraditórios (Rutgers, 2008), e os valores defendidos devem ser distinguidos dos valores em uso (Schein, 2005) - o que dificulta a comprovação empírica.

O Quadro 1 resume a revisão de literatura e apresenta as maiores rivalidades entre os valores nas diferentes agendas das tradições da gestão pública. O conteúdo do Quadro é resultado da consolidação de dois quadros e de outros conteúdos contidos no estudo de Rose et al. (2015a). Priorizar uma posição implica em reduzir o foco para outra ou reduzir recursos que seriam realizados em outra posição (Rose et al., 2015a). Os três grupos de posição de valor público refletem a rivalidade entre as tradições da administração pública enquanto os Valores Fundamentais são menos contenciosos. Importante destacar que o contencioso, quando ocorre, se apresenta entre as posições de valor público e não entre os valores agrupados em uma determinada posição de valor. Isso porque cada posição de valor agrupa um conjunto de valores representativos congruentes.

Quadro 1 – Rivalidade em valores públicos nas tradições da gestão pública

		Grupos de valores públicos em governo digital	Tradição da Gestão Pública	Rivalidade entre os valores públicos nas tradições da gestão pública
	Valores Fundamentais	Honestidade, justiça, imparcialidade, igualdade perante a lei, legalidade, objetividade, profissionalismo, legitimidade,fidedignidade, robustez, confiabilidade, prestação de contas, segurança	Burocracia Weberiana	**Não contencioso**: aceito pelas três posições de valor.
		Legitimidade, confiabilidade, abertura, transparência		**Não contencioso**: aceito pelas três posições de valor.
		Robustez, confiabilidade, responsabilidade, segurança		**Não contencioso**: aceito pelas três posições de valor.
Posição de Valor Público	**Eficiência Administrativa**	Eficiência, eficácia, economia, produtividade e performance	NPM	**Contencioso**: aceito pela Burocracia Weberiana, priorizado pela NPM, minimizada pela NPS (no entanto, a eficiência na implementação da política é não-contencioso em todas as tradições).
	Melhoria de Serviço	Serviço público, orientação para o cidadão, nível de serviço, qualidade do serviço	PVM	**Contencioso**: apenas parcialmente reconhecido pela Burocracia Weberiana, dado a orientação de mercado da NPM, priorizada pela NPS.
	Engajamento Cidadão	Capacidade de resposta, consulta, colaboração, participação	NPS	**Contencioso**: não reconhecido pela Burocracia Weberiana e pela NPM (exceto em termos de resposta às preferências de mercado dos clientes) e priorizada pelo NPS.

Fonte: Adaptado de Rose et al., 2015a

Rose et al., 2015a apontam quatro tradições: (i) Burocracia Weberiana, (ii) Nova Administração Pública, em inglês *New Public Management* (NPM), (iii) Gestão do Valor Público, em inglês *Public Value Management* (PVM) e (iv) Novo Serviço Público, em inglês *New Public Service* (NPS), que foram baseadas no desenvolvimento histórico das práticas da gestão pública. Esses processos de reforma da administração pública têm sido conduzidos como um processo de sedimentação geológica: com camadas se sobrepondo às anteriores (Politt e Bouckaert, 2017). Cada camada incorpora um conjunto de posições de valor, que pode levar a

competição e conflitos (Steinbach e Sub, 2018) e também pode dificultar a articulação do contencioso provocado pelos valores públicos rivais (Rose et al., 2015a).

Na Burocracia Weberiana a racionalidade torna o aparato estatal uma máquina profissionalizada. A burocracia oferece objetividade incomparável, com foco em trabalho de acordo com regras, leis e regulamentos; sem levar em conta a pessoa baseado em uma lógica de promoção de equidade perante a lei (Rose et al., 2015b). A Burocracia Weberiana tornou-se gradualmente desacreditada nos anos 80 e 90, sendo atingida pelas práticas da Nova Gestão Pública (NPM). A velha administração pública passou a ser vista como esbanjadora, estática, com excesso de pessoal e sem resposta (Rose et al., 2015a). Mercado e competição são as formas escolhidas para entrega de serviços públicos mais eficientes e efetivos para clientes e não cidadãos, enquanto os gestores públicos devem ter foco em resultados (Bryson e Crosby, 2014).

Na tradição do PVM, os serviços públicos respondem a um chamado mais alto para servir o interesse público e criar valor público. O governo não deve ser administrado como um negócio, deve funcionar como uma democracia (Denhardt e Denhardt, 2007). Além disso, o repertório emprestado do mundo privado, pela NPM, ao tratar os cidadãos como clientes (Cordella e Bonina, 2012), corre o risco de falhar nos valores democráticos e sociais (Soe e Drechsler, 2018).

E, por fim, como contraste à NPM, o princípio do valor público é centrado nos fins e pragmático em relação aos meios (Soe e Drechsler, 2018). Já na tradição do Novo Serviço Público (NPS), o serviço é redefinido em seu contexto democrático: servir ao interesse público significa coproduzir com a sociedade civil. A lógica está associada à democracia liberal e deliberativa, onde o governo cria um ambiente deliberativo de negociação com a sociedade. O diálogo entre os cidadãos, políticos e servidores públicos é que definem e redefinem o interesse público. O Engajamento Cidadão se baseia nos valores da centricidade no cidadão da NPM e do engajamento político da PVM (Rose et al., 2015b). Os cidadãos são juízes e árbitros do valor público e frequentemente mudam a sua importância. Dessa forma, cada problema social a ser resolvido representa uma oportunidade de criar valor público por meio de deliberação pública (Moore, 2014). Nessa tradição, a cidadania implica mais que consumir serviços, implica, também, na capacidade de influenciar a tomada de decisão e a formulação de políticas públicas (Rose et al., 2015a).

A rivalidade ocorre quando os recursos são escassos para implementação das posições de valor ou porque são percebidas incompatibilidades entre os valores públicos. O custo inicial dos investimentos para implantação dos serviços digitais é dispendioso e, portanto, pode

competir com os investimentos necessários para a eficiência administrativa interna. Além disso, a automação do serviço não significa, necessariamente, melhoria do serviço para o cidadão. Os próprios serviços digitais têm baixa eficiência se os cidadãos não se engajam neles. Engajamento cidadão também é dispendioso para implementar, portanto, pode entrar facilmente em competição com os valores da Eficiência Administrativa (Rose et al., 2015b).

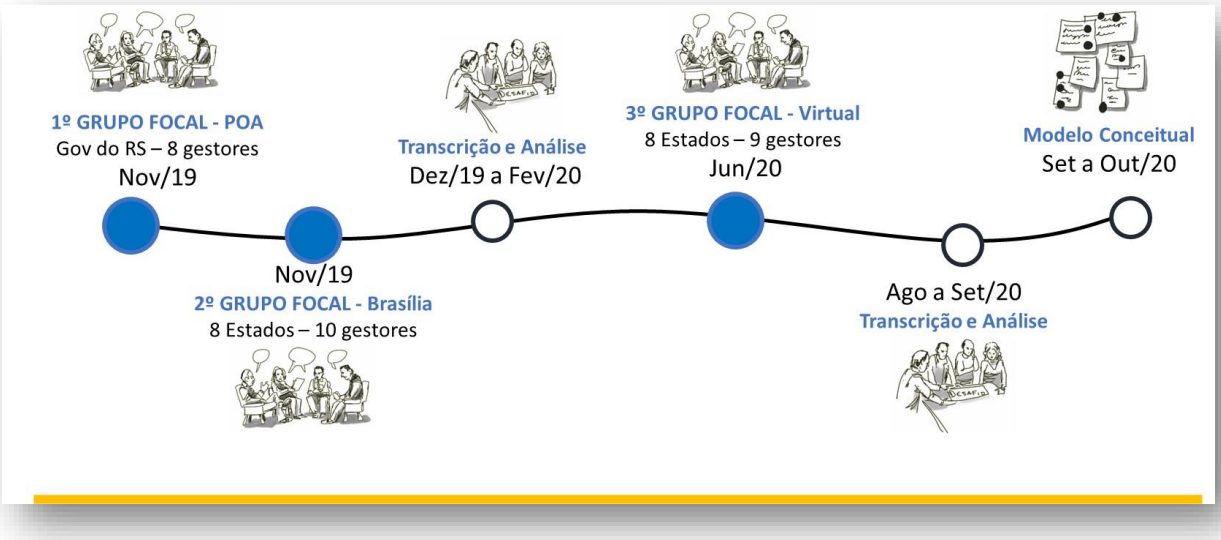
3. MÉTODO DE PESQUISA

Esta pesquisa adota o posicionamento epistemológico positivista, com enfoque qualitativo de corte transversal, de natureza exploratória-descritiva, visto que o estudo examina um tema pouco estudado no Brasil, e ainda, porque o estudo descreve situações e características manifestadas pelo fenômeno em estudo (Sampiere, 2006).

A lente teórica utilizada é a teoria do Valor Público de Moore (1995) e o grupo focal foi utilizado como método de pesquisa. A validação empírica é ancorada na retórica dos discursos dos gestores públicos em contraponto às suas ações práticas quando das decisões de priorização das posições de valor público nas iniciativas de governo digital.

A Figura 2 resume as etapas realizadas durante a coleta e análise dos dados.

Figura 2 – Jornada de coleta e análise dos dados



Fonte: Dados da pesquisa (2021)

A visão temporal dos três grupos focais realizados inicia em novembro de 2019 e é finalizada em outubro de 2020 com a conclusão da análise dos dados.

3.1 Coleta de Dados

Os três grupos focais foram realizados, dois de forma presencial, na cidade de Porto Alegre e em Brasília; e outro, virtual, em virtude do distanciamento controlado exigido como protocolo para enfrentamento à pandemia do Covid19. As sessões duraram, em média, duas horas. Os 27 participantes dos grupos focais atuam em projetos de governo digital, em áreas de TIC (22) e em áreas de negócio (5). A Tabela 1 apresenta o perfil dos entrevistados.

Tabela 1 – Perfil dos entrevistados

Idade		Formação		Tempo	Atuação em Governo	Experiência em Governo Digital
20-40 anos	48%	**Gradução Completa**	4%	**1-5 anos**	0%	44%
41-45 anos	4%	**Especialista**	48%	**6-15 anos**	48%	33%
45-55 anos	33%	**Mestrado**	48%	**16-25 anos**	30%	19%
>55 anos	15%	**Doutorado**	0%	**>26 anos**	22%	4%

Fonte: Dados da Pesquisa (2021)

Os participantes atuam nos governos estaduais de 13 estados das cinco regiões geográficas brasileiras, quais sejam: Rio Grande do Sul, Santa Catarina e Paraná da Região Sul; Minas Gerais e Espírito Santo da Região Sudeste; Alagoas, Pernambuco, Bahia e Ceará da Região Nordeste; Tocantins e Amapá da Região Norte e Goiás e Distrito Federal da Região Centro-Oeste. A decisão de investigar a partir da visão dos gestores públicos tem sentido por conta do papel do governo enquanto garantidor da criação de valor público (Sundberg, 2016).

Para seleção do perfil dos participantes do grupo focal, dois critérios foram definidos a fim de atender o escopo desta investigação, quais sejam: (i) estar atuando como gestor público e (ii) ter atuado em programas de governo digital nos últimos 12 meses. O primeiro critério está relacionado à relevância do papel da liderança nas escolhas e decisões, assumindo posições de valor público (Rose et al., 2015a) quando da priorização das iniciativas de governo digital. E, ainda, porque os gestores públicos são apontados como um *stakeholder* com grande relevância, representado por poder, legitimidade e urgência (Rose et al., 2018) e fundamentais para criação de valor público (Moore, 1995). Os dois critérios foram atendidos já que os entrevistados são integrantes do Grupo de Trabalho para a Transformação Digital dos Estados e do Governo Federal, são gestores e atuam em projetos de governo digital. A representatividade com participantes de todas as regiões geográficas brasileiras, permitiu ter acesso a diferentes níveis de capacidade para o governo digital. A formação do grupo permitiu a mediação do debate e a interação entre os gestores, conforme postulado por Flick (2009) e, também, possibilitou trazer à tona as visões de cada entrevistado.

O mesmo roteiro foi utilizado para os grupos focais realizados de forma presencial, também, para a coleta realizada virtualmente. No caso do formato virtual, foram utilizados o *MS-Power Point* e a ferramenta Miro para simular os *post-its*. O roteiro foi planejado, conforme Oliveira e Freitas (1998) e foi dividido em quatro etapas, quais sejam:

Etapa 1 - Nivelamento dos conceitos

Apresentação das regras gerais, quais sejam: consentimento para gravação, mapeamento de experiências práticas (mesmo que negativas) e apresentação do conceito de governo digital adotado na pesquisa.

Etapa 2 - Mapa individual

Os participantes receberam um quadro para ser utilizado para classificação do grau de importância dos valores públicos priorizados nas iniciativas de governo digital que eles participaram em seus estados, nos últimos 12 meses. Esse período foi escolhido porque marca o primeiro ano de gestão dos novos governos estaduais. Para tanto, foram entregues 13 cartelas aos participantes, cada uma contendo os 13 valores públicos: Eficiência, Efetividade, Economia, Produtividade e Performance para a posição de *Eficiência Administrativa*; Serviço Público, Orientação ao cidadão, Nível de serviço e Qualidade do serviço para posição de valor público de *Melhoria de Serviço* e Capacidade de resposta, Consulta ao cidadão, Colaboração do cidadão e Participação do cidadão para *Engajamento Cidadão*. Os valores públicos classificados como Valores Fundamentais não foram utilizados visto que, segundo Rose at al. (2015a), não geram rivalidade com as demais posições. A Figura 3 apresenta um exemplo de um mapa preenchido por um dos participantes do grupo focal.

Figura 3 – Mapa individual preenchido

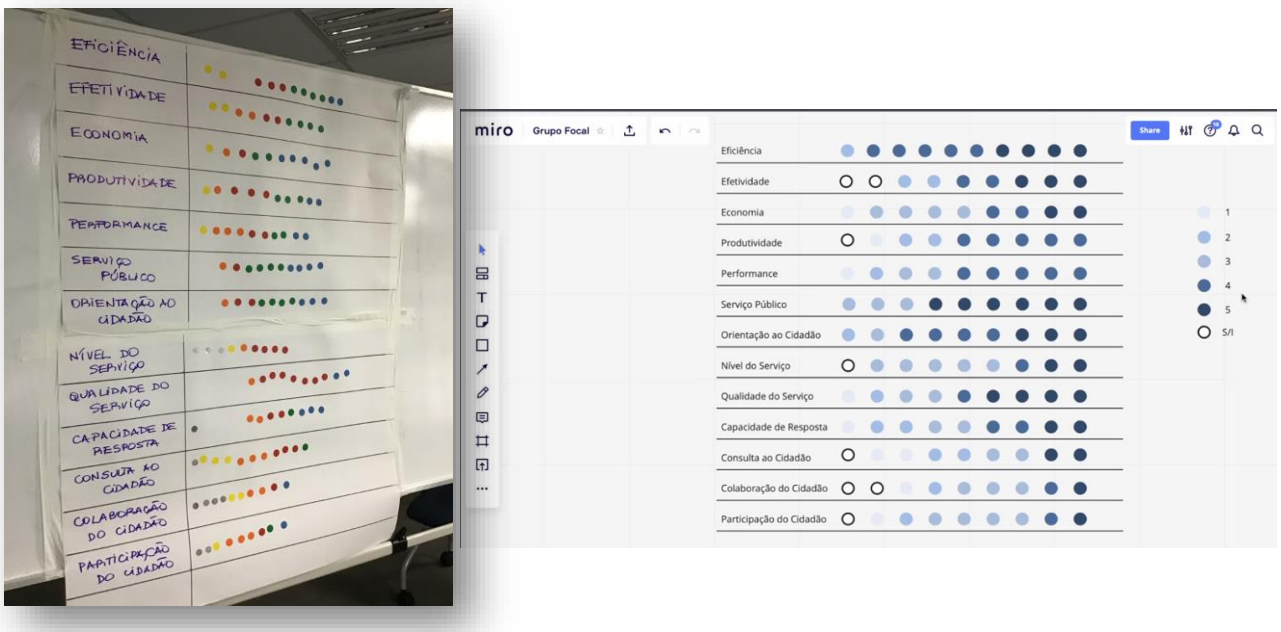
Fonte: Dados da pesquisa, 2021

Para reduzir o viés, não foi definido o conceito de valor público e nem feita as associações com as posições de valor, conforme Rose et al. 2015a. Somente foi orientado pela pesquisadora que cada um dos 13 cartões representava um objetivo ou resultado esperado das iniciativas de governo digital. Assim, foi solicitado que cada participante, com base na sua experiência prática, classificasse os 13 cartões nos cinco graus de importância para o governo (1 – menos importante a 5 – mais importante e sem importância – nos casos onde aquele valor não foi considerado). Uma orientação importante, dada pela pesquisadora, é que a classificação deveria ser feita com base na percepção do participante quanto ao objetivo dado pelo governo nas suas experiências e práticas de implementação de ações de governo digital nos últimos 12 meses e não segundo a sua opinião pessoal de como deveria ser a priorização.

Etapa 3 - Mapa coletivo

A partir dos *canvas* individuais, a pesquisadora consolidou em um *canvas* coletivo cuja representação explicita as priorizações por frequência, dos objetivos e motivações com maior ou menor grau de importância ou nenhuma importância. A Figura 4 apresenta um mapa coletivo gerado no grupo focal presencial, à esquerda, e um mapa coletivo, à direita, gerado no grupo focal virtual.

Figura 4 – Mapas Coletivos



Fonte: Dados da pesquisa, 2021

Para formação dos mapas coletivos, as cores das bolas foram fixadas iniciando do grau de "sem importância", representado pela cor cinza no mapa em papel e sem cor no mapa virtual; até o grau 5 de "alta importância", representado pela cor azul mais forte nos dois mapas.

Etapa 4 – Debate em grupo

Nesta etapa, a pesquisadora solicitou que os integrantes do grupo focal fizessem suas análises, com base no mapa coletivo e a partir de suas experiências a fim de auxiliar na compreensão das motivações e justificativas para o resultado geral do mapa. O objetivo era entender as tensões, pressões e possíveis contradições para as escolhas nas decisões de priorização. Pode-se obter muitas interações e diálogos no grupo, especialmente quanto às suas percepções nas experiências práticas já que atuam em contextos similares na implementação de iniciativas de governo digital nos estados brasileiros.

3.2 Análise de dados

A pesquisa adotou o método de análise de conteúdo, por meio da análise categorial e análise de frequência. O processo de análise de dados categorial foi realizado por meio das seguintes etapas: (i) realização dos grupos focais pela própria pesquisadora; (ii) transcrição das falas dos participantes; (iii) exploração do material por meio de leitura integral das falas; (iv) classificação e codificação segundo as categorias pré-definidas; (v) criação de novas categorias, conforme novos dados oriundos da coleta e (vi) análise de dados.

A análise de conteúdo observou temas repetidos e categorizou-os usando um sistema de codificação à luz das categorias oriundas da revisão de literatura e de novas categorias que emergiram das falas e relações feitas pelos entrevistados. A transcrição gerou 78 páginas de conteúdo textual e a codificação em quatro etapas, resultou em 17 nodos e 30 subnodos, codificados por meio do *Software* NVivo. Na primeira etapa, o ponto de partida foi a codificação pelas três posições de valor público e os 13 valores públicos classificados por grau de importância, pelos integrantes dos grupos focais, resultando em 16 nodos. A seguir, na segunda etapa, emergiram as relações e fatores que emergiram nas falas dos entrevistados, como por exemplo, ganho de produtividade, dentro de Eficiência Administrativa; e experiência do cidadão, dentro da categoria Melhoria de Serviço. e assim por diante. Essa codificação deu origem a sete categorias para Eficiência Administrativa, oito categorias para Melhoria de Serviço e, por fim, oito categorias para engajamento cidadão, totalizando mais 23 subnodos. Ainda, em uma terceira etapa, foi necessário criar uma nova categoria, denominada Governo Digital, onde foram incluídos os aspectos que não se enquadravam nas classificações anteriores,

como por exemplo, falta de governança e pressão externa, totalizando mais quatro subnodos. Por fim, surgiram as diferenciações entre fontes internas, externas e internas/externas. No subnodo Interna, foram codificados os conteúdos referentes aos fatores relatados pelos entrevistados são de questões internas do próprio governo. Já, no subnodo Externa, foram catalogadas as falas e manifestações relativas a fatores externas ao governo, como a mídia e fatores culturais do cidadão. Por fim, o subnodo Interna e Externa, para o aspecto entendido com sua origem tanto interna quanto externa ao governo.

A Tabela 2 resume as etapas e as quantidades de nodos e subnodos.

Tabela 2 – Quantidade de Nodos e Subnodos

Etapa	Nodos	Subnodos
Etapa 1	16	0
Etapa 2	0	23
Etapa 3	1	4
Etapa 4	0	3
TOTAL	**17**	**30**

Fonte: Dados da pesquisa (2021)

A seguir são detalhados os achados resultantes da análise de conteúdo oriundas dos três grupos focais.

3.3 Achados

3.3.1 O fator político é preponderante para o mapa atual do governo digital nos estados brasileiros

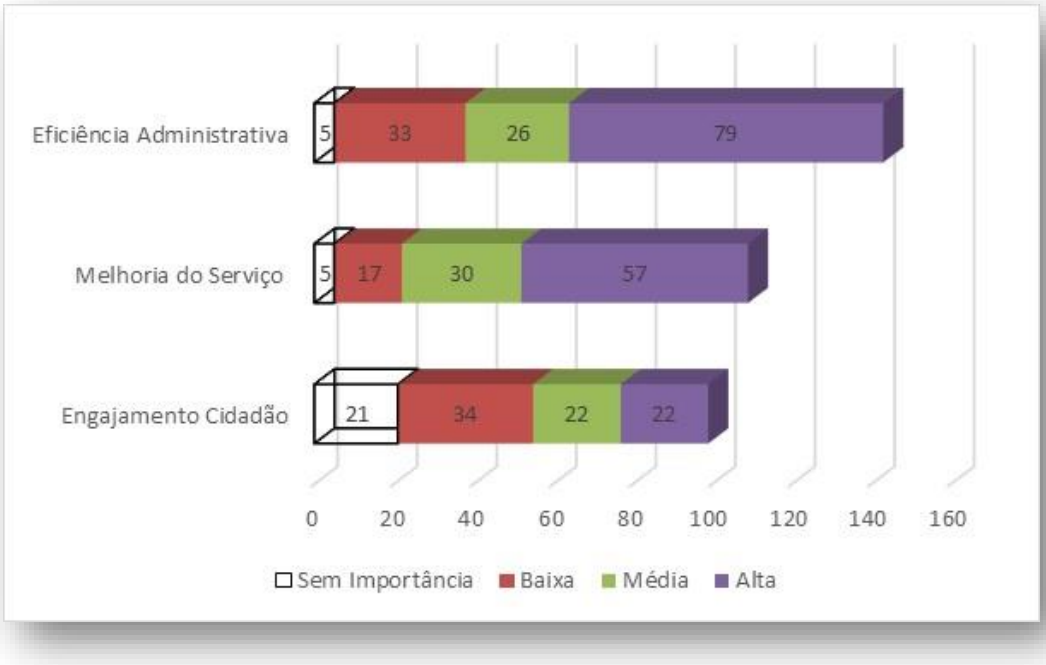
Os gestores políticos não conseguem perceber o impacto da tecnologia: “os gestores políticos não reconhecem as TICs como mola propulsora das mudanças” (E9). A “falta de *mindset* digital” (E14) e o “não entendimento da fusão da TIC com o negócio” (E12) foram identificados como aspectos relevantes para o atual quadro de implementação do governo digital nos estados brasileiros.

Aliado a isso, os gestores políticos não focam nas preferências e necessidades dos cidadãos quando priorizam as iniciativas do governo digital: “eles se sentem legitimados pelo voto” (E11) e “não reconhecem a tecnologia como fator impulsionador de voto” (E27). Na maior parte dos casos, o protagonista é o gestor do negócio. Os gestores técnicos, se sentem pressionados a dar uma resposta social, entretanto, o nível estratégico não lidera as iniciativas ou foca somente em enxugamento da máquina pública.

3.3.2 O imperativo da eficiência administrativa

A Figura 5 apresenta a análise de frequência obtida a partir da classificação feita pelos integrantes do grupo focal, a partir da sua percepção quanto ao grau de importância dos valores públicos nas implementações práticas de governo digital, nos seus estados, nos últimos 12 meses.

Figura 5 - Análise de frequência das posições de valor público segundo o grau de importância



Fonte: Dados da pesquisa (2021)

A Eficiência Administrativa aparece como posição de valor dominante com 79 valores priorizados nas implementações de TIC com importância alta. Seguido pela Melhoria de Serviço, com 57. Já a posição de valor Engajamento Cidadão, apresentou a pior classificação em alta importância (com 22). Também foi a posição com maior número de citações de "sem importância", que significa que não foi considerada e nem priorizada nas iniciativas de governo digital experienciadas pelos participantes (21). Quando questionados sobre as motivações para a alta prioridade em valores da posição Eficiência Administrativa, os participantes reportaram o foco "para dentro do governo" (E13), onde "a TIC é vista como uma alavanca de performance" (E1), dentro de uma lógica de racionalização e simplificação do governo. Uma explicação possível relatada pelos participantes é "a baixa maturidade em governo digital" (E22).

Mesmo a melhoria de serviços ou migração para canais digitais, é entendida, pelos participantes, como uma pressão institucional para racionalização e simplificação

administrativa. Foi relatado que a estrutura interna do governo está oprimida, especialmente por falta de pessoal, o que força a redução do *backlog* de atendimento. Um exemplo dado foi a ampliação do registro de ocorrências digital priorizada por falta de policiais para atendimento nas delegacias.

3.3.3 Economia é o foco da eficiência administrativa

O valor público "Economia" apareceu como destaque nas iniciativas da posição Eficiência Administrativa, com 16 das priorizações de alta importância. Diversos exemplos de projetos implementados, mencionados pelos participantes, tiveram foco em redução de custos.

A principal causa apontada é o fenômeno da crise fiscal que assola os governos brasileiros: "a crise fiscal força a economia e a redução de custos" (E5). A estrutura de custos sociais e da máquina administrativa do governo brasileiro não cabe mais no orçamento do Estado. O caminho almejado, e um dos pontos a serem trabalhados, é a eficiência da máquina pública com a melhoria da gestão pública e diminuição de custos. "Mesmo nos casos de projetos de governo digital para melhoria da prestação de serviços, o objetivo ainda é a economia para o governo" (E15). A ideologia partidária do governo foi apontada como motivação para o foco em economia: "no meu estado o partido atual no poder tem uma filosofia que prioriza eficiência, redução de custos e economia" (E6).

3.3.4 Melhoria de Serviço é ferramenta de *marketing* político

Questionados por que percebem alto grau de importância na Melhoria de Serviço, os gestores apontam um discurso forte dos agentes políticos para orientação para o cidadão. Contudo, não percebem a prática efetiva: "há só discurso e pouca prática" (E12). Um dos motivos apontados é que os atores políticos não vinculam o voto à voz do cidadão, já que, para eles a sua permanência no poder está vinculada ao voto do cidadão e não à entrega de serviços digitais. Além disso, a descrença no governo gera pouca pressão social para serviços digitais: "O governo entrega serviços muito ruins, gerando uma sensação no cidadão que não há mais nada a fazer, que o governo não funciona" (E24) e, ainda, "... a sociedade não conecta ações inovadoras com o governo. O governo ainda é sinônimo de papel" (E13). Em alguns casos em que há pressão social os agentes políticos dão menor importância, o que significa pouca priorização para implementação de serviços públicos para o cidadão.

Por outro lado, o governo se sente pressionado a entrar na era digital. Segundo os gestores participantes, o gestor político incorpora no seu discurso como uma forma de *marketing* para demonstrar que faz parte do movimento em direção ao governo digital e, menor

preocupação, de fato, pelos resultados que serão gerados. Um dos participantes apontou a entrada em vigor da Lei Federal 13.460, de 2017, conhecida como Código de Defesa do Usuário do Serviço Público, que dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos, como fato gerador de um movimento nos governos brasileiros de busca para o valor público de orientação ao cidadão. Contudo, ele não percebe, de fato, ações concretas somente algumas implementações de canais de ouvidorias públicas. Ele complementa que a lei tem um capítulo interno com as 15 diretrizes para o nível de serviço. Outro participante relatou que "o governo não cumpre níveis de serviço porque não tem nenhuma sanção" (E14) e, também, que a "falta maturidade no governo para estabelecer e medir nível de serviço" (E4).

3.3.5 A mídia é o único fator externo com pressão relevante

A mídia aparece como fator interveniente relevante na forma de pressão para melhoria de serviços por meio do governo digital: "a mídia interfere muito, especialmente por conta da geração de repórteres de uma nova geração digital, que instiga e pressiona o governo" (E23). Muitas ações digitais são realizadas em consequência da interferência da mídia, que é apontada, muitas vezes, com maior força que a vontade política. Contudo, a mídia tem atuação reativa e pouco propositiva. E, além disso, "o foco da mídia tem sido a disponibilidade do serviço e não a participação do cidadão, já que nem sempre o interesse da mídia representa o interesse coletivo" (E19). Este resultado está condizente com Tangi et al. (2019), que apontou que a transformação não é impulsionada por necessidades organizacionais internas e sim, pelas pressões externas que, segundo os autores, são o principal motor da transformação nos governos.

3.3.6 Engajamento do Cidadão tem baixa prioridade

Os participantes apontaram as suas percepções, a partir das suas experiências práticas, em relação à baixa ou nenhuma importância para o engajamento cidadão. Um dos fatores apontados diz respeito ao entendimento dos agentes políticos sobre a legitimidade do voto: "o político se acha autossuficiente e magnânimo, já que se acha validado pelo voto" (E18). A representatividade do voto cria a sensação de que o agente político já conhece as necessidades dos cidadãos e, portanto, não necessita ouvi-los mais. Além disso, nos casos em que é realizada a consulta pública é somente uma questão de *marketing* político, para gerar um discurso de orientação ao cidadão, como forma de figurar como um governo participativo: "cidadão não é visto como *stakeholder*. As decisões não levam em conta a opinião dele" (E4). Também a falta

de estrutura, preparo e conhecimento do governo foram apontados como motivos para baixa aplicação de valores públicos de engajamento.

Há anos, os fatores culturais e políticos do governo geram um processo de decisão e priorização interna, pelo próprio governo: "trabalho há 30 anos em TIC em governo e sempre foi e continua assim, digitaliza os serviços sem perguntar nada para o cidadão" (E7). Na mesma linha, a sociedade não se organiza para manifestar seus interesses e necessidades e, ainda tem descrédito que a sociedade tem com o governo e sua falta de percepção quanto ao poder da sua voz. Outro motivo apontado foi o receio do governo de amplificar as críticas negativas advindas da sociedade e, também, o grande déficit histórico de falta de entrega de serviços digitais. E daí o governo entende que só o fato de entregar em meio digital ou disponibilizar em novos canais já há entrega de valor para o cidadão.

A falta de pessoal e o conhecimento de metodologia dos processos de engajamento cidadão também foram apontados como fator de influência: "acho que o próprio corpo técnico não sabe como fazer*"* (E15) e outro entrevistado (E26) também apontou*: "*o Estado não está organizado para atender a demanda, então, não adianta abrir para consulta porque se abrir não vai conseguir dar retorno*".*

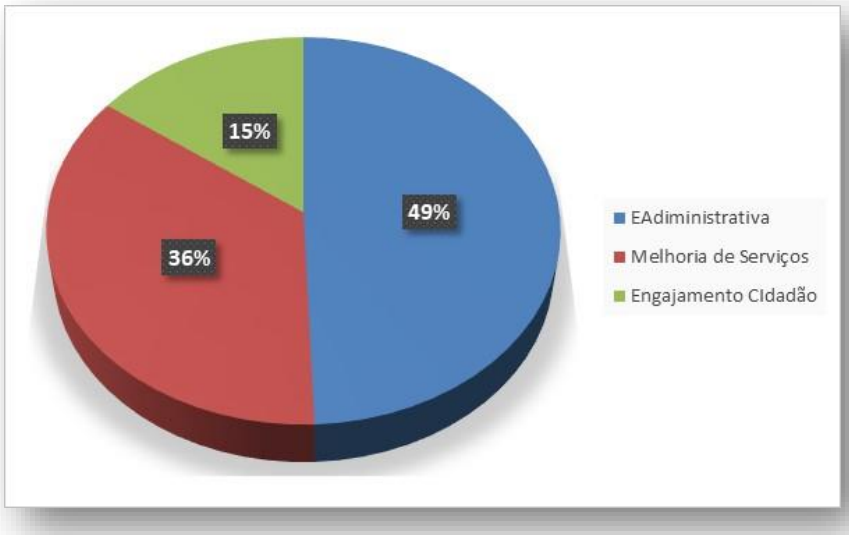
4. DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Este estudo objetiva investigar os fatores que interferem na priorização e escolha das posições de valor público rival nas iniciativas digitais nos estados brasileiros. A rivalidade existe. A crise fiscal nos governos estaduais brasileiros exige forte prioridade para a Eficiência Administrativa, consoante com a literatura de governo digital que aponta a concentração em iniciativas internas do governo (Mergel et al., 2019). O conflito entre a pressão da mídia, falta de pessoal, questões culturais internas e externas, o discurso para orientação ao cidadão sem a prática efetiva e a necessidade de ajuste fiscal, geram incompatibilidades entre os valores e posições de valor público. Os cidadãos mais céticos quanto aos governos (Dwivedi et al., 2017) reduzem a pressão social. Isso porque os benefícios reais não impactam os cidadãos (Gupta e Suri, 2017) e os resultados do governo digital são limitados (Pedersen, 2018), gerando descrença no governo. Sem pressão externa dos cidadãos, há reforço da sensação de legitimidade e representatividade do voto, gerando uma baixa priorização política para o Engajamento Cidadão.

O estudo de Rose et al. (2015a), no governo dinamarquês, concluiu que os gestores públicos resolvem a rivalidade priorizando a Eficiência Administrativa (57%). Seu compromisso com a Melhoria de Serviço é subsidiário (30%) e o Engajamento Cidadão é

reconhecido como importante (13%), mas não priorizado. Conforme representado na Figura 6, esta pesquisa obteve um resultado semelhante[4]: Eficiência Administrativa (49%), seguido da Melhoria de Serviço (36%) e, por último, do Engajamento Cidadão (15%).

Figura 6 – Posições de valor consideradas de alta importância



Fonte: Dados da pesquisa (2021)

Outra similaridade entre as duas pesquisas é que a Eficiência Administrativa é fator preponderante mesmo nos casos em que a principal atribuição fosse prover serviços aos cidadãos (Rose et al., 2015a). Ora, a Dinamarca tem um contexto bastante distinto do Brasil: sua forma de governo é uma monarquia parlamentarista com foco acentuado em promoção do bem-estar social, apresenta equidade social e alto grau de digitalização de serviços públicos. Isso gera confiança dos cidadãos em relação ao governo, menor volume de demandas sociais, o que reduz a necessidade de cobrança para abertura governamental e participação cidadã. Assim, o que parece explicar a similaridade dos resultados é o papel da liderança. A liderança tem papel relevante neste processo: gestores públicos devem responder a uma grande variedade de objetivos e desafios, expressos por múltiplos *stakeholders* (Rose et al., 2018). Outra semelhança entre os estudos é que nos dois contextos, os gestores percebem maior importância às demandas dos políticos e menos frequentemente dos cidadãos.

Fica claro que os valores em uso não são os mesmos defendidos no discurso (Schein, 2004). Muitas vezes as tensões entre as posições são resolvidas a partir de variáveis políticas, como *marketing*. A grande importância à Melhoria de Serviço foi apontada como resposta à

[4] Posições de valor pontuadas com nota 4 ou 5 de uma escala de zero a 5

pressão da mídia ou ao movimento rumo à transformação digital, e menos à vontade política de gerar serviços públicos com maior qualidade e efetividade para os cidadãos. A análise do *corpus* da pesquisa identificou os fatores que interferem na priorização feita no uso de TICs na gestão pública, em nível estadual no Brasil, bem como a fonte de origem do aspecto identificado, se internas, dentro do ambiente governamental e organizacional, fontes externas que dizem respeito a aspectos de fora do governo. O Quadro 2 representa a consolidação dos fatores intervenientes resultantes dos grupos focais.

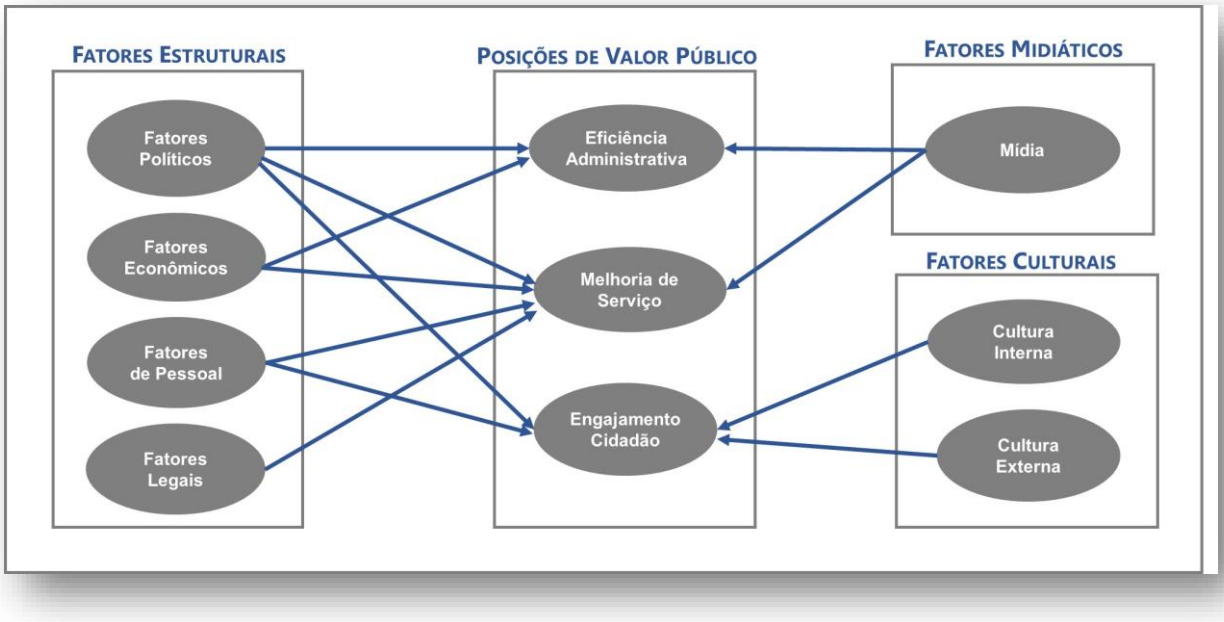
Quadro 2 – Fatores intervenientes na priorização de valores públicos

Posição de Valor	Fatores Intervenientes	Fonte	Falas dos entrevistados
Eficiência Administrativa	Políticos	Interna	"O governo digital tem sido uma forma antiga de fazer coisa nova. O objetivo final é o foco político" (E13).
	Econômicos	Interna	"As iniciativas digitais têm foco preponderante na economia e redução de custos*"* (E1).
	Mídia	Externa	"A mídia pressiona e direciona os processos de governo" (E23)
Melhoria de Serviço	Políticos	Interna	"Falta valorização real da jornada e da experiência do cidadão. Estamos só melhorando, sem inovação de fato" (E8).
	Econômicos	Interna	"O governo está digitalizando os serviços como forma de redução de custos" (E17)
	Pessoal	Interna	"As equipes são reduzidas … e tem muitos serviços a serem digitalizados" (E14).
	Legais	Interna	"A nova legislação gerou um movimento de se falar no cidadão" (E12)
	Mídia	Externa	"A mídia é um dos poucos atores no mundo que tem a capacidade de mudar a realidade social. Com esse poder, tem direcionado os processos e ações do governo" (E3).
Engajamento Cidadão	Políticos	Interna	"Não há vontade política de ouvir o cidadão" (E4).
	Pessoal	Interna	"Há falta de conhecimento, experiência e metodologia de como se faz um processo de engajamento pessoal" (E25)
	Culturais	Interna e Externa	"Falta cultura interna para valorizar ou buscar a melhor experiência do cidadão" (E4)

Fonte: Dados da pesquisa (2021)

A partir desses resultados, foi desenvolvido um modelo conceitual, cujos componentes estão apresentados na Figura 7 e estão descritos na sequeência. Os componentes do modelo referentes às posições de valor público são baseados na literatura, nos estudos de Rose et al. (2015a) e Rose et al. (2015b). Já, os fatores estruturais, midiáticos e culturais são oriundos dos grupos focais.

Figura 7 – Modelo conceitual proposto



Fonte: Dados da Pesquisa (2021)

No caso da posição de *Eficiência Administrativa*, a tomada de decisão quanto à priorização é fortemente afetada por questões internas do próprio governo. Os fatores políticos, oriundos da ideologia partidária do governo no poder e a alta representatividade entendida a partir do voto, geram maior foco em valores públicos típicos desta posição, como a simplificação e racionalização. Aliado a fatores econômicos, da necessidade de ajuste fiscal, oriundo de gestões anteriores que permitiram volume crescente de despesas, especialmente com gastos de pessoal, superior a arrecadação. Esse quadro resulta em escassez de recursos, que acaba sendo incompatível com o provimento de melhores serviços aos cidadãos. Dos fatores externos, a mídia aparece como interveniente por meio da pressão por mais produtividade e performance do governo.

A posição de valor público de *Melhoria de Serviço*, também é afetada por fatores políticos internos. A digitalização é realizada a partir da decisão de conveniência política e

menos pela orientação para o cidadão de fato. A falta de pessoal e a questão econômica, são variáveis que interferem assumindo influência para as implementações de melhoria de serviços por meio digital. Os fatores culturais e legais aparecem, também, como variáveis intervenientes no processo decisório. Os cidadãos descreditam no governo e não cobram mais serviços, o que resulta em uma ausência de interferência externa que acaba influenciando para redução de serviços em meio digital. A Lei 13.460 aparece como um movimento inicial de maior orientação ao cidadão. Contudo, um fator externo, a mídia provoca grande interferência como crítica negativa, forçando o governo a digitalizar serviços públicos. E, finalmente, dos fatores externos, a mídia reforça o padrão da sociedade e mundo digital, que pressionam os governos a se transformar. No caso dos estados brasileiros, gera menos uma prática efetiva de transformação e mais discurso político.

Para a posição de *Engajamento Cidadão*, as práticas de consulta popular, colaboração e participação por meio de TIC, exigem uma cultura e estrutura interna adequada para a prontidão para um governo aberto. Não há cultura e nem vontade política para ouvir o cidadão. O agente político não sente necessidade e não dá importância para voz do cidadão, já que se sente legitimado pelo voto. A relação histórica do Estado com poder de decisão sobre as priorizações também compõe, a variável política que interfere na baixa ou inexistente escuta em relação aos desejos e necessidades do cidadão. Já, os fatores culturais externos da sociedade, aparecem como interveniente uma vez que há baixa pressão social. Quando os valores de *Engajamento Cidadão* aparecem são somente presentes como retórica de discurso político e menos como aplicação prática como uma iniciativa de governo digital.

Como categorização dos aspectos intervenientes em fatores, adotou-se uma forma utilizada nos estudos de barreiras em governo digital, que classificam em estruturais e culturais, como por exemplo, Tangi et al., 2019 e Meijer, 2015. No modelo conceitual proposto aqui, os fatores estruturais englobam os aspectos governamentais relativos às questões políticas, econômicas, de pessoal e legais. Já, os fatores culturais incluem aspectos relativos à cultura interna do governo e a cultura da sociedade. Por fim, os fatores midiáticos, tratam dos aspectos relativos à todos tipos de mídia externos ao governo.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa se propôs a **compreender os fatores que interferem na priorização dos valores públicos rivais nos estados brasileiros e propor um modelo conceitual com os fatores intervenientes e suas relações com as posições de valor público**. Para tanto, ouviu

27 gestores públicos de 13 estados brasileiros, com representatividade de todas regiões demográficas brasileiras.

A análise dos dados demostrou que as questões políticas aparecem como a principal variável interveniente nas decisões do governo digital. O fator político é preponderante nas três posições de valor público. Com isso, a liderança política se estabelece como *stakeholder* decisivo para as escolhas das iniciativas. E, isso pode explicar, a similaridade entre os resultados desta pesquisa e da Dinamarca, mesmo em contextos distintos. E, também pode esclarecer o motivo dos valores em uso serem diferentes dos valores defendidos na retórica dos agentes políticos. Isso também pode explicar o imperativo da eficiência uma vez que a decisão política interfere nos fatores internos. Somente a mídia, como fator externo, consegue afetar as decisões políticas. E, isso, provavelmente acontece, porque a mídia pode reduzir o poder da representação política e, portanto, pode ser entendida como uma ameaça aos agentes políticos.

Esta pesquisa contribui para compreensão dos fatores e variáveis que interferem no processo decisório do governo digital nos estados brasileiros, adicionando novos conhecimentos aos estudos originais de Rose et al. (2015a); Rose et al. (2015b) e Rose et al. (2018). A proposta do modelo conceitual, se constitui em uma contribuição teórica relevante, que explicita a percepção dos gestores públicos brasileiros quanto aos aspectos de priorização e rivalidade entre as posições de valor público. Também, possibilita evidenciar a complexidade do cenário do governo digital no Brasil, por meio de uma visão além da tecnologia (menos tecnocentrada), que é pouco explorada em estudos de governo digital. Além disso, à tona as práticas do governo digital em um país em desenvolvimento que podem auxiliar outras nações com contextos semelhantes ao contexto brasileiro. Apresenta, também, as preocupações e tensões do que acontece no ambiente governamental em nível estadual, no Brasil. Como contribuição social, traz um panorama dos propósitos das iniciativas de governo digital, especialmente quanto à forma do uso e priorização dos recursos públicos.

Esta pesquisa tem duas limitações. A primeira, se refere à coleta ter ouvido somente um dos *stakeholders* dos projetos de governo digital: o gestor, das áreas de negócio e TIC. Outra limitação é que o comparativo com a pesquisa no governo dinamarquês deve ser mais aprofundado para permitir novos achados e maior compreensão das diferenças relativas ao um contexto tão distinto entre os dois países. A diferença temporal de 10 anos entre as coletas (2010 na Dinamarca e 2020 no Brasil), provavelmente possa ser um dos motivos dos achados similares, mesmo em contexto sócio-político e cultural tão distinto. Assim, novos comparativos com contextos culturais e arranjos políticos e sociais similares aos Brasil, seriam de grande valia para a investigação. Outra sugestão, para estudos futuros, seria a ampliação da coleta e a

busca de triangulação dos dados com outros *stakeholders* como gestores políticos, mídia, cidadãos e organizações sociais, entre outros. Também, uma validação quantitativa do estudo, por meio da construção de um modelo empírico-teórico, que permita análises estatísticas sobre as variáveis. Por fim, a pesquisa pode ser replicada, em um cenário pós-Covid, para avaliar se houve impacto nos resultados dada a aceleração digital e os novos desafios enfrentados pelos governos por conta das soluções digitais geradas para o enfrentamento da pandemia.

Agradecimentos

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior–Brasil (CAPES)–Código de Financiamento 001.

Referências

ANWER, Mohammad Anwer et al. E-government services evaluation from citizen satisfaction perspective. **Transforming Government: People, Process and Policy**, 2016.

BANNISTER, F.; CONNOLLY, R. ICT, public values and transformative government: a framework and programme for research. Gov. Inform. Q. 31 (1), 119–128 (2014).

BRYSON, John M.; CROSBY, Barbara C.; BLOOMBERG, Laura. Public value governance: Moving beyond traditional public administration and the new public management. **Public administration review**, v. 74, n. 4, p. 445-456, 2014.

BRYSON, John et al. Towards a multi-actor theory of public value co-creation. **Public Management Review**, v. 19, n. 5, p. 640-654, 2017.

BUSCH, Peter André; HENRIKSEN, Helle Zinner. Digital discretion: A systematic literature review of ICT and street-level discretion. **Information Polity**, v. 23, n. 1, p. 3-28, 2018.

Comitê Gestor da Internet no Brasil. CGI.br, 2017. Pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação no setor público brasileiro: TIC Governo Eletrônico 2017. São Paulo. Disponível em https://cetic.br/media/docs/publicacoes/2/TIC_eGOV_2017_livro_eletronico.pdf. Acesso em: 05 mar.2019.

_____. CGI.br, 2018. Pesquisa sobre o uso das tecnologias da informação e comunicação nos domicílios brasileiros – TIC Domicílios 2017. São Paulo. Disponível em https://cetic.br/media/docs/publicacoes/2/tic_dom_2017_livro_eletronico.pdf. Acesso em: 05 mar.2019.

_____. CGI.br. 2020. PAINEL TIC COVID-19 PESQUISA SOBRE O USO DA INTERNET NO BRASIL DURANTE A PANDEMIA DO NOVO CORONAVÍRUS 2ª EDIÇÃO: SERVIÇOS PÚBLICOS ON-LINE, TELESSAÚDE E PRIVACIDADE . São Paulo: CGI.br. Em https://cetic.br/media/docs/publicacoes/2/20200930180249/painel_tic_covid19_2edicao_livro%20eletr%C3%B4nico.pdf

CORDELLA, Antonio; BONINA, Carla 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.

CORDELLA, Antonio; PALETTI, Andrea. ICTs and value creation in public sector: Manufacturing logic vs service logic. **Information Polity**, v. 23, n. 2, p. 125-141, 2018.

DENHARDT, Robert B.; DENHARDT, Janet Vinzant. The new public service: Serving rather than steering. **Public administration review**, v. 60, n. 6, p. 549-559, 2000.

DWIVEDI, Yogesh K. et al. An empirical validation of a unified model of electronic government adoption (UMEGA). **Government Information Quarterly**, v. 34, n. 2, p. 211-230, 2017.

FLICK, Uwe. Introdução à Pesquisa Qualitativa. São Paulo: Artmed, 2009. GRUPO DE TRANSFORMAÇÃO DIGITAL. 2019. Página inicial. Disponível em: <https://www.gtdgov.org>. Acesso em: 21 de dez. de 2019.

GIL-GARCIA, J. Ramon; DAWES, Sharon S.; PARDO, Theresa A. Digital government and public management research: finding the crossroads. 2018.

GREGOR, Shirley. The nature of theory in information systems. MIS quarterly, p. 611-642, 2006.

GUPTA, Parul Jain; SURI, Pradeep. Measuring public value of e-governance projects in India: citizens' perspective. **Transforming Government: People, Process and Policy**, 2017.

LIANG, Yikai et al. Exploring the determinant and influence mechanism of e-Government cloud adoption in government agencies in China. **Government information quarterly**, v. 34, n. 3, p. 481-495, 2017.

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

MELLOULI, Majdi; BOUAZIZ, Fatma; BENTAHAR, Omar. E-government success assessment from a public value perspective. **International Review of Public Administration**, v. 25, n. 3, p. 153-174, 2020.

MERGEL, Ines; GONG, Yiwei; BERTOT, John. Agile government: Systematic literature review and future research. 2018.

MERGEL, Ines; EDELMANN, Noella; HAUG, Nathalie. Defining digital transformation: Results from expert interviews. Government Information Quarterly, v. 36, n. 4, p. 101385, 2019.

MOORE, Mark Harrison. **Creating public value: Strategic management in government**. Harvard university press, 1995.

MOORE, Mark H. Public value accounting: Establishing the philosophical basis. **Public Administration Review**, v. 74, n. 4, p. 465-477, 2014.

OLIVEIRA, Mírian; DE FREITAS, Henrique MR. Focus Group–pesquisa qualitativa: resgatando a teoria, instrumentalizando o seu planejamento. **Revista de Administração da Universidade de São Paulo**, v. 33, n. 3, 1998.

PANAGIOTOPOULOS, Panos; KLIEVINK, Bram; CORDELLA, Antonio. Public value creation in digital government. 2019.

PEDERSEN, Keld. E-government transformations: challenges and strategies. **Transforming Government: People, Process and Policy**, 2018.

PERSSON, Anders; GOLDKUHL, Göran. Government value paradigms—Bureaucracy, new public management, and e-government. **Communications of the Association for information Systems**, v. 27, n. 1, p. 4, 2010.

ROSE, Jeremy; PERSSON, John Stouby; HEEAGER, Lise Tordrup. How e-Government managers prioritise rival value positions: The efficiency imperative. **Information polity**, v. 20, n. 1, p. 35-59, 2015a.

ROSE, Jeremy et al. Managing e-Government: value positions and relationships. **Information Systems Journal**, v. 25, n. 5, p. 531-571, 2015b.

ROSE, Jeremy; FLAK, Leif Skiftenes; SÆBØ, Øystein. Stakeholder theory for the E-government context: Framing a value-oriented normative core. **Government Information Quarterly**, v. 35, n. 3, p. 362-374, 2018.

RUTGERS, Mark R. Sorting out public values? On the contingency of value classification in public administration. **Administrative Theory & Praxis**, v. 30, n. 1, p. 92-113, 2008.

SAMPIERE, Roberto Hernádez. Metodologia da pesquisa/Roberto Hernádez Sampiere, Carlos Fernádez Collado, Pilar Baptista Lucio; tradução Fátima Conceição Murad, Melissa Kasser, Sheila Clara Dystyler Ladeira; revisão técnica e adaptação Ana Gracinda Queluz Garcia, Paulo Heraldo Costa do Valle. 2006.

SAVOLDELLI, Alberto; CODAGNONE, Cristiano; MISURACA, Gianluca. Understanding the e-government paradox: Learning from literature and practice on barriers to adoption. **Government Information Quarterly**, v. 31, p. S63-S71, 2014.

SCHEIN, Edgar H. **Organizational culture and leadership**. John Wiley & Sons, 2004.SNELLEN, Ignace. E-Government. In: **The Oxford Handbook of Public Management**. 2005.

SOE, Ralf-Martin; DRECHSLER, Wolfgang. Agile local governments: Experimentation before implementation. **Government Information Quarterly**, v. 35, n. 2, p. 323-335, 2018.

STEINBACH, Malte; SÜß, Stefan. Administrators' identities and strategies in the e-participation innovation process: A qualitative analysis of institutional logics and institutional work in German municipalities. **Information Polity**, v. 23, n. 3, p. 281-305, 2018.

STOKER, Gerry. Public value management: a new narrative for networked governance?. **The American review of public administration**, v. 36, n. 1, p. 41-57, 2006.

SUNDBERG, Leif. Risk and decision in collaborative e-Government: an objectives-oriented approach. **Electronic Journal of e-Government**, v. 14, n. 1, p. 35-46, 2016.

TANGI, Luca et al. Barriers and Drivers of Digital Transformation in Public Organizations: Results from a Survey in the Netherlands. In: **International Conference on Electronic Government**. Springer, Cham, 2020. p. 42-56.

TWIZEYIMANA, Jean Damascene; ANDERSSON, Annika. The public value of E-Government–A literature review. Government information quarterly, v. 36, n. 2, p. 167-178, 2019.

United Nations Department of Economic and Social Affairs (**UNPAD, 2020**). United Nations E-Government Survey 2020. "Digital Government in the Decade of Action for Sustainable Development".

VAN DER WAL, Zeger; VAN HOUT, E. Th J. Is public value pluralism paramount? The intrinsic multiplicity and hybridity of public values. **Intl Journal of Public Administration**, v. 32, n. 3-4, p. 220-231, 2009.

WANG, Cancan; MEDAGLIA, Rony; ZHENG, Lei. Towards a typology of adaptive governance in the digital government context: The role of decision-making and accountability. **Government Information Quarterly**, v. 35, n. 2, p. 306-322, 2018.

WEBER, Max. The Theory of Social and Economic Organizations, ed. T. Parsons, trans. AM Henderson y T. Parsons (Nueva York: Free Press, 1947), 1947.

WEBSTER, C. William R.; LELEUX, Charles. Smart governance: Opportunities for technologically-mediated citizen co-production. **Information Polity**, v. 23, n. 1, p. 95-110, 2018.

XANTHOPOULOU, Panagiota. From e-Government to Public Value Creation. **International Journal of Science and Research,** p. 927-933, 2020.

4.3 Artigo 3 – **Proposição e validação de uma escala de fatores estruturais e posições de valor público em governo digital**

RESUMO

Este trabalho tem por objetivo verificar os efeitos dos fatores estruturais nas posições de valor público. Tem como pressuposto geral que os fatores estruturais exercem influência na priorização das iniciativas de governo digital. A fim de alcançar este objetivo, este estudo, com enfoque quantitativo, foi realizado no contexto dos governos estaduais brasileiros. A partir da teoria do valor público, do framework de posições de valor público e de um modelo conceitual resultante de um estudo qualitativo anterior, esta investigação foi operacionalizada por meio de uma survey com 451 gestores públicos estaduais. Um questionário foi desenvolvido e validado. A maior parte das hipóteses foram confirmadas por meio de uma análise de modelos de equações estruturais (PLS-SEM). O principal achado é que os Fatores Políticos e Legais não influenciam na priorização da melhoria de serviços digitais para o cidadão, diferente dos fatores e restrições econômicas e legais. A grande contribuição do estudo é o desenvolvimento de uma nova escala de medição de valor público baseado na teoria do valor público e no framework de posições de valor público.

PALAVRAS-CHAVE
Valor público, posição de valor, governo digital, governo eletrônico, partial least squares (PLS)

1. INTRODUÇÃO

A "geração Facebook" pressiona os governos ao redor do mundo para entregas digitais de alta disponibilidade e com experiências centradas nos usuários. Isso impulsiona a necessidade dos governos criarem capacidades e habilidades internas para implementação do governo digital (Mergel et al., 2018). Digitalizar serviços públicos é um fenômeno complexo devido à natureza e contexto do setor público, aos processos de serviços que estão sendo digitalizados e à tecnologia usada para digitalizar estes processos (Distel e Lindgren, 2019).

A teoria e prática de governo digital têm amadurecido, mas a complexidade das iniciativas digitais aumentou exponencialmente (Panagiotopoulus et al., 2019). Os atuais desenvolvimentos sociais, econômicos e tecnológicos estão levando a uma geração de serviços digitais que devem trazer valor e maximizar seu impacto para sociedade (Xanthopoulou, 2020). Com o advento da pandemia do Covid-19, em 2020, as Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) também foram cruciais para garantir que governos pudessem criar estratégias de continuidade da prestação de serviços em um cenário de restrições ao movimento de pessoas e ao funcionamento tradicional das organizações. No Brasil, o governo federal autorizou o uso da telemedicina em caráter emergencial durante a pandemia, possibilitando, assim, a realização de consultas entre médicos e pacientes via Internet. Uma proporção maior

de usuários de Internet procurou informações ou serviços digitais durante a crise sanitária: Um quinto dos usuários da rede, com 16 anos ou mais, realizou consulta médica ou com outro profissional da saúde via Internet desde o início da pandemia. A provisão de serviços públicos pela Internet é uma das maneiras de atender às necessidades dos indivíduos, principalmente aqueles mais vulneráveis, neste momento de restrições impostas pelo distanciamento social. Os serviços públicos *on-line* mais buscados ou realizados desde o início da pandemia foram aqueles relacionados ao direito do trabalhador ou previdência social (72%), documentos pessoais (46%), saúde pública (45%) e educação pública (37%) (CGI, 2020a).

A transformação do governo para obter os benefícios da digitalização é uma questão fundamental para a maioria dos governos. As administrações públicas estão percebendo que as TIC não podem ser reduzidas a uma mera desmaterialização dos procedimentos e serviços existentes, mas, pelo contrário, deve ser combinada com uma mudança de toda a organização (Tangi et, al. 2020). As possibilidades de transformação em governo digital dependem da configuração organizacional e contextual do setor público. Assim, a forma como o governo se organiza e o contexto que ele opera pode ser mais ou menos favorável às transformações (Pedersen, 2018). A tecnologia tende a reforçar as estruturas de poder e relacionamento (Bannister e Connoly, 2011).

O governo digital não é livre de valor. Os valores estão impulsionando as iniciativas de governo digital e estão ganhando atenção na literatura de pesquisa. Valores entendidos como objetivos gerais e direcionadores de um projeto (Distel e Lindgren, 2019). O valor público deve ser o fim do governo digital (Sundberg, 2016; Panagiotopoulus et al., 2019) e o governo digital ser meio para a criação de valor público (Mellouli et al., 2020). As ações do setor público estão alinhadas e guiadas por valores públicos, nos quais representam os objetivos e propósitos subjacentes e a razão para sua existência. Como consequência, os gestores públicos tem que dominar as abordagens, demandas e papéis para explorar oportunidades de criação de valor (Panagiotopoulus et al., 2019).

Este estudo trata da aplicação do valor público como direcionador das iniciativas de governo digital. A teoria do valor público muda o foco da gestão dentro das fronteiras do governo para sociedade – de como produzir melhores serviços públicos para como entregar serviço público que melhor satisfaça quem irá consumi-los (Panagiotopoulus et al., 2019). Adota-se o conceito de valor público como: "*O valor criado por meio de ações governamentais que produzem um benefício líquido para a sociedade*" (Stoker, 2006). E, o conceito de governo digital é usado como sinônimo de governo eletrônico, dentro de uma abrangência mais estendida, que inclui novas tecnologias móveis, dados abertos, Internet das coisas, entre outras

(Gil-Garcia et al., 2018). Assim, neste estudo, o termo governo digital é entendido como: "*O uso de TICs na administração pública*" (Twizeyimana e Andersson, 2019, p. 169).

O valor público tem sido utilizado como base para definição de fatores críticos para avaliar o impacto do governo digital (Panagiotopoulus et al., 2019). Twizeyiaman e Andersson, 2019 entendem que há relação entre a criação de valor público e o sucesso dos projetos e governo digital. Nesse contexto, Rose et al. 2015b desenvolveram um *framework* de posições de valor público para o gerenciamento de iniciativas de governo digital, considerado como um estudo de grande valia (Ranerup e Henriksen, 2019) e densidade teórica (Toll et al., 2020). Para cada posição de valor, que traduz uma tradição prevalecente da administração pública e um conjunto de valores públicos representativos.

Embora os países estejam ansiosos para enfrentar o governo digital, os governos continuam a enfrentar desafios ligados a vários fatores contextuais, como limitações de recursos, falta de infraestrutura digital e capacidades digitais ou insuficientes, em especial em países em desenvolvimento (UNPAD, 2020). Nos estados brasileiros os aspectos estruturais representam as maiores barreiras para transformação digital, representando 77,20% da maior escala de concordância e aparecendo como fatores intervenientes para transformação digital. Também, os aspectos culturais aparecem como uma barreira para transformação digital, em 65,8% da maior concordância. Isso pode explicar o motivador para baixa posição de iniciativas de engajamento cidadão, detonando que os gestores ainda entendem que não é relevante ouvir o cidadão, tanto em participação quanto em colaboração (Luciano et al., 2021). Entre os maiores desafios para transformação digital para os 19 estados brasileiros, em 2019, os respondentes da pesquisa "Capacidades de oferta dos serviços públicos dos governos estaduais e distrital" destacaram os fatores políticos; os fatores econômicos, como a insuficiência de recursos e os fatores de pessoal, como a capacitação funcionários e preparo inadequado dos colaboradores para a transformação digital (GTD, 2020).

Na mesma linha, a pesquisa sobre os "Condicionantes para a Transformação Digital", realizada em 2019, com 1.202 respondentes de 23 estados brasileiros, apontou que fatores de pessoal (recursos e servidores e capacidades técnicas insuficientes) e econômicos (investimentos digitais e falta de recursos financeiros) representam as principais dificuldades encontradas no processo de transformação digital na sua organização. Já, como resultados importantes foram apontados, entre outros, a eficiência e serviços. Salientando que a redução de custos amplia a eficiência e melhoria dos serviços para o cidadão (GTD, 2019).

Assim, conclui-se que diversos fatores podem impactar os resultados do governo digital: fatores políticos (Rose et al., 2015b), fatores econômicos (Papi et al., 2018), fatores legais

(Almirrall et al., 2016) e fatores de pessoal (UNPAD, 2020). Neste estudo esses quatro fatores, são consolidados em uma categoria única, denominada *Fatores Estruturais*.

Esta investigação atende ao chamamento de Bryson e Crosby, 2014, que apontam que a literatura deve explorar mais os limites políticos, organizacionais e gerenciais impostos aos gestores públicos que podem ser, de fato, agentes ativos na criação de valor público. Também, atende o pedido de Gupta e Suri, 2017 que apontam a necessidade de explorar as variáveis que influenciam o valor público nos projetos de governo digital. Também, está em consonância com Meynhardt, 2020, que indica que, apesar de valor público ser altamente popular entre os pesquisadores e profissionais, ainda falta testar e desenvolver esse contruto por meio de maior diversidade de pesquisa empírica. E, por fim, atende ao pedido de Rose et al., 2015a e de Twizeyimana e Andersson, 2019, que apontam que o seu *framework* de valor é limitado como ferramenta de validação e poderia se beneficiar de aplicações quantitativas. Dessa forma, o objetivo deste estudo é **verificar os efeitos dos fatores estruturais nas posições de valor público em governo digital**. O principal resultado, deste estudo, é o desenvolvimento de uma nova escala e medição de valor público e a comprovação de uma relação estatisticamente significativa entre a institucionalização de fatores estruturais e as posições de valor público. Essa pesquisa, pelo nosso conhecimento, é o primeiro estudo brasileiro de impacto do governo digital com uso da teoria de valor público, em conjunto, com o primeiro estudo internacional de aplicação do *framework* de Rose que agrega novos construtos e com desenvolvimento de novas escalas.

2. AS POSIÇÕES DE VALOR PÚBLICO PARA GOVERNO DIGITAL

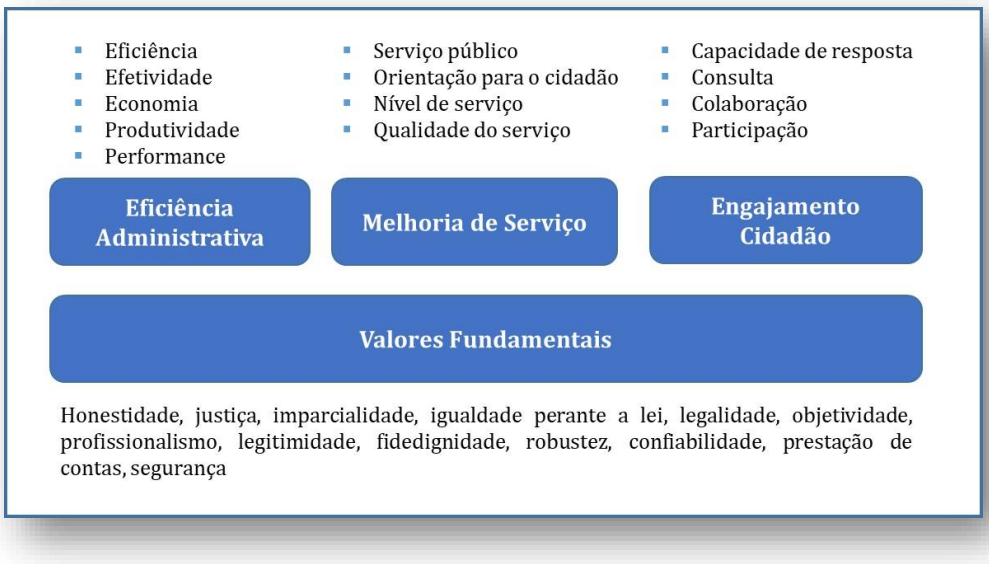
A gênese da administração pública atual é resultado de um processo de sedimentação geológica onde novas camadas se sobrepõem mas não limpam as antigas (Politt e Bouckaert, 2017). A teoria do Valor Público de Moore (1995) vem como um sucessor bem adequado à Nova Administração Pública - NPM (*New Public Management*, em inglês) no âmbito do governo digital. E, também, traz uma perspectiva de contraponto buscando derrubar o mito da NPM como uma solução de "tamanho único" para toda visão de mundo (Soe e Dreschler, 2018).

Jeremy Rose, em conjunto com outros autores, elaboraram um *framework* de posições de valor de grande valia (Ranerup e Henriksen, 2019) e densidade teórica (Toll et al., 2020) que contempla as três posições de valor público em governo digital, quais sejam: *Eficiência Administrativa*, *Melhoria de Serviço* e *Engajamento Cidadão*. A gestão digital é uma forma especializada de gestão pública com funções de desenvolvimento, formulação de políticas, implantação e administração de soluções de TIC. Para execução dessas tarefas, os gestores

públicos assumem as posições de valor público que estão associados aos propósitos das iniciativas de TIC e muitas vezes podem ser utilizadas para avaliação do sucesso ou fracasso da iniciativa (Rose et al., 2018). Cada posição de valor representa escolhas (ou ideais) de valor dominantes inseridos em cada uma das tradições da administração pública. Cada posição agrupa um conjunto de valores representativos complementares. Assim, dentro de cada posição os valores são, em grande parte, sinérgicos e complementares. Contudo, entre as posições de valor podem existir rivalidade ou competição (Rose et al., 2018). Interesse e resultados públicos são complexos e controversos e muitas vezes resultam em uma escolha não apenas entre "bons" e "maus", mas também entre prioridades concorrentes (Xanthopoulou, 2020). Enquanto as três posições de valor representam a motivação para a maior parte das novas iniciativas de governo digital, elas são dependentes da manutenção de outros valores comuns associados à Burocracia Weberiana (Rose et al., 2015a), aqui denominados de *Valores Fundamentais*.

As três posições são sustentadas por um conjunto de valores fundacionais mais amplamente aceitos, conforme representado na Figura 1 (Rose et al., 2018). Neste estudo adota-se o conceito de posição de valor público como "*Objetivo geral, motivação e as metas compartilhadas pelo grupo de stakehloders que participam do projeto de governo digital, que podem representar, também, o principal critério para a percepção de seu sucesso ou fracasso*." (Rose et al., 2018, p. 364). A Figura 1 sumariza as três posições de valor e seus valores públicos representativos. Na base, estão os Valores Fundamentais, consistentes com as demais tradições da administração pública com a relação dos valores públicos que os representam.

Figura 1 – Posições de valores públicos rivais em governo digital



Fonte: Rose et al. (2015a)

Valores Fundamentais

Nos governos weberianos tradicionais, as regras, o devido processo legal e a neutralidade são os valores fundamentais que determinam como o setor público atua. A organização burocrática é considerada por Weber (1947) como uma forma superior às demais formas de organização. Ela é independente, robusta, e consistente, regido pelo estado de direito. Para ele, o gestor público é uma autoridade racional-legal, subordinado a uma organização hierárquica, limitado por sua esfera de competência, dentro de áreas fixas de atividades e divisão de trabalho. Nesse contexto, o principal papel do governo digital é fornecer registros seguros para apoiar procedimentos administrativos padronizados. A TIC se constitui em uma infraestrutura de informações que promulga o sistema regulatório (Rose et al. 2015a).

Eficiência Administrativa

A burocracia weberiana dominou grande parte do século XX, mas foi questionada após o crise econômica (do petróleo) dos anos 1970. A NPM aparece como um novo paradigma intimamente ligado ao mercado aparece e questiona a falta de visão de cliente da burocracia weberiana. O valor central dominante é a eficiência: a administração pública é enxuta e eficiente e busca minimizar o desperdício de recursos públicos. Para NPM, há pouca distinção entre o setor privado e o público e a responsabilidade é alcançada por meio obtenção de resultados medidos em termos monetários (Rose et al. 2015b). Além disso, as estruturas organizacionais ideais são pequenas unidades concorrentes, inspiradas por empresas do setor privado (Hood 1991). O governo digital é associado à automação, e é considerada uma ferramenta de produtividade que substitui a mão de obra. O objetivo principal do governo digital, nesta posição, é agilizar, racionalizar e transformar a administração pública em torno das tecnologias digitais e seus valores representativos são: eficiência, efetividade, economia, produtividade e performance (Rose et al. 2015b).

Melhoria de Serviço

A principal crítica do NPM é sua ênfase na eficiência, copiando recursos do setor privado. Moore (1995) argumenta que o desafio para o gestor público é identificar quais consequências produzirão valor público. Nesta posição, o papel de um governo digital é produzir serviços *on-line* para os cidadãos. A TIC é vista como um facilitadora de serviço, aumentando o acesso e qualidade dos serviços. Na posição *Melhoria de Serviço*, o principal objetivo do governo digital é melhorar a disponibilidade, acessibilidade e usabilidade dos

serviços governamentais fornecendo-os *on-line*. Os valores representativos são: serviço público, orientação para o cidadão, nível de serviço e qualidade do serviço (Rose et al. 2015b).

Engajamento Cidadão

A posição de valor *Engajamento Cidadão* baseia-se na ideia de engajar ativamente os cidadãos por meio de processos democráticos liberais, de modo que as partes interessadas da sociedade civil participem, por exemplo, do desenvolvimento de políticas. As redes sociais são um exemplo dos tipos de tecnologias que pode facilitar esses valores de engajamento (Rose et al. 2015b). Aqui o papel principal do servidor público é ajudar os cidadãos a se articular e atender aos seus interesses em vez dele tentar controlar ou dirigir a sociedade (Denhardt e Denhardt 2000). O objetivo principal do governo digital, nesta posição, é suportar as interações deliberativas com o público e a coprodução de políticas e seus valores representativos são: capacidade de resposta, consulta, colaboração e participação (Rose et al. 2015b).

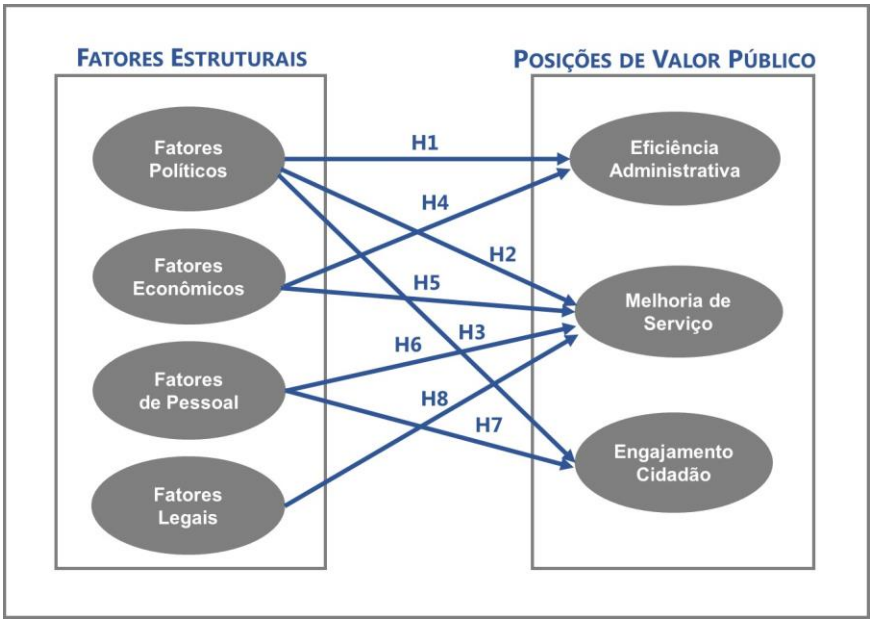
3. MODELO TEÓRICO E HIPÓTESES

Este tópico apresenta o modelo teórico e as hipóteses. A hipótese geral é que os fatores estruturais influenciam as posições de valor público adotadas pelos gestores. Esta pesquisa parte do modelo conceitual elaborado na etapa anterior (Artigo 2, tópico 4.2 deste documento) somada a fundamentação teórica da teoria de valor público e no *framework* das posições de valor de Rose et al. (2015a).

O modelo conceitual, dos fatores intervenientes na priorização das posições de valor público, foi resultado de uma aplicação empírica, com enfoque qualitativo, por meio de grupos focais, onde participaram 27 gestores públicos, de 13 estados, de todas regiões geográficas brasileiras. Entre as três categorias de fatores intervenientes, quais sejam: estruturais, midiáticos e culturais, identificados na etapa anterior (Artigo 2), optou-se por focar, nesta etapa da pesquisa (Artigo 3), nos fatores intervenientes estruturais. Os fatores estruturais são compostos pelos fatores políticos, econômicos, de pessoal e legais. Com esse foco, é possível delimitar nos fatores organizacionais e institucionais que, normalmente, são os aspectos que mediam as transformações do governo digital (Panagiotopoulus et al., 2019). E, também, possibilita uma investigação com maior profundidade dos ambientes institucional e organizacional, bem como, das tensões vivenciadas pelas lideranças no contexto governamental brasileiro.

A Figura 2 representa o modelo conceitual objeto desta etapa da pesquisa com as relações entre quatro fatores estruturais e as posições de valor público, bem como, a demonstração gráfica das hipóteses.

Figura 2 – Modelo Conceitual



Fonte: A autora (2021)

Fatores Políticos

O processo político define o conjunto de bens e serviços prestados pelo setor público e, portanto, afeta as organizações e poderes para provê-los (Bretschneider e Parker, 2016). Valores públicos estão inseridos no ethos público diferente do setor privado que tem um foco no interesse privado e, portanto, estão "emaranhados" no contexto político e tem que ser validados e legitimados por várias partes interessadas (Cordella e Bonina, 2012; Rose et al., 2018). Conforme o triângulo estratégico de Moore (1995), para criação do valor público é resultado não somente de capacidades organizacionais, mas também de legitimidade política. Assim, os políticos são responsáveis, em última instância, pelas decisões relativas a TIC visto que os gestores devem equilibrar suas próprias tradições de valor com as expectativas políticas (Rose et al., 2015b). Apesar dos gestores gozarem de muita autonomia e de significativas prerrogativas de decisão, contudo, na prática, uma parte importante do papel do gestor público na entrega de valor público é fortalecer os mandatos com os quais ele é sujeita a trabalhar. (Rose et al., 2015a)

Rose e Persson (2012) apontam que os políticos vêem a TIC como forma de impulsionar a eficiência, reduzir custos e aumentar a produtividade (Rose e Persson 2012). Na mesma linha, alguns entrevistados na pesquisa qualitativa, anterior a essa, corroboraram nesta direção: *"*A administração mais ágil e a eficiência são objetivos políticos*"* (E7) *e* "Há forte cobrança política para eficiência e administração mais ágil nas iniciativas de governo digital*"* (E15). Dentro do exposto, definiu-se a hipótese 1, destacada abaixo.

H1: Fatores políticos influenciam positivamente a posição de valor de *Eficiência Administrativa*

As autoridades têm um entendimento empresarial do uso de TIC, onde um dos focos é a Melhoria de Serviço (Rose e Persson, 2012). Essa afirmação, também, foi corroborada por E21 que mencionou que há pressão política para fazer as entregas para o cidadão de qualquer forma e, também, que o governo orienta para melhoria de serviços mais como estratégia de *marketing* político. Assim, a hipótese 2 foi definida:

H2: Fatores políticos influenciam positivamente a posição de valor de *Melhoria de Serviço*

O Engajamento é percebido como uma agenda política mais ampla (Ranerup e Henriksen, 2019). Não é foco central das autoridades desenvolver a democracia e envolver os cidadãos nas decisões políticas por meio de TI (Rose et al., 2015b). Os políticos não demonstram urgência suficiente para manter o projeto de *e*-democracia vivo, apesar do compromisso dos ativistas (Rose et al 2018). Na mesma linha, foram as referências trazidas pelos entrevistados: *"*Há discurso político de atender o cidadão e buscar a participação dele mas, na prática, não é priorizada pelos políticos. Digitalizam os serviços sem ouvir o cidadão*" (E12).* Para E5, o agente político não ouve o cidadão porque se acha legitimado pelo voto. Consoante com isso, E6 entende que o político quando consulta o cidadão faz mais como ferramenta de *marketing* político. Com base no exposto acima, foi definida a hipótese 3, descrita a seguir.

H3: Fatores políticos influenciam positivamente a posição de valor de *Engajamento Cidadão*

Fatores Econômicos

A situação financeira do governo é apontada como um fator crítico de sucesso para governo digital visto que há limitação de recursos (Gil Garcia e Zurigaz, 2020; UNPAD, 2020). Para Papi et al. (2018), os países que enfrentam medidas de austeridade precisam criar valor público e apontam que muitos países estão se recuperando lentamente da crise econômica, o que estaria aumentando a pressão para colocar a administração pública para fazer mais com menos. Também, Rose e Persson (2012) afirmam que as medidas de eficiência do setor público são principalmente de teor econômico. Na mesma linha, os entrevistados da pesquisa qualitativa

que originou o modelo conceitual, apontaram que: *"*Projetos de governo digital que focam em eficiência e economia para o governo são melhor aceitos e priorizados*"* (E12) e o *"*O ajuste fiscal e a situação financeira fazem os governos priorizarem iniciativas que visem a redução de custos*"* (E5). Com base nisso, a Hipótese 4 foi definida:

H4: Fatores econômicos influenciam positivamente a posição de valor de *Eficiência Administrativa*

Em relação aos fatores econômicos como fator de influência nas ações de governo digital focadas na melhoria de serviços para o cidadão, o entrevistado E17 percebe que o governo está digitalizando os serviços públicos como forma de reduzir os custos e, o E9, na mesma linha, afirmou que falta orçamento para melhorar serviços. Com base nisso, a Hipótese 5 foi definida:

H5: Fatores econômicos influenciam positivamente a posição de valor de *Melhoria de Serviço*

Fatores de Pessoal

O governo digital não depende somente de tecnologia, mas também de pessoas (Lin et al., 2011). Normalmente espera-se que os gestores públicos implementem inovações digitais na vanguarda da criação de valor público sob restrições de recursos, administrativos e institucionais. (Panagiotopoulus et al., 2019). Contudo, os recursos humanos são elementos cruciais na implementação do governo digital (Bhuiyan, 2011; Lee e Kim, 2007), especialmente em relação às capacidades dos funcionários (Nengomasha et al., 2010). Estas restrições também apareceram na fala dos entrevistados*: "*Há falta de capacidade de entrega para implementar tudo o que o cidadão precisa em termos de serviços digitais*"* (E20). Para E14, as equipes são reduzidas e o trabalho a fazer é muito grande: tem muitos serviços para serem digitalizados. Ele complementou dizendo que, por conta da falta de pessoal, no Estado dele sempre há necessidade de priorizar. Assim, para ele, o discurso de 100% digital é uma falácia*"*. Já, E7 comentou que ele entende que quando o governo melhora serviços faz para ganhar produtividade, por falta de equipe; e não com intuito de solucionar o problema do cidadão. Assim, definiu-se a hipótese 6:

H6: Fatores de pessoal influenciam positivamente a posição de valor de *Melhoria de Serviço*

Sobre a influência das estruturas e capacidades de pessoal na implementação de iniciativas digitais de engajamento cidadão, os integrantes do grupo focal manifestaram que: "O governo não ouve o cidadão porque não está organizado e por falta de capacidade de resposta, tem receio de não atender a demanda e gerar insatisfação*"* (E12). Para E25, há falta de conhecimento, experiência e metodologia de como se faz um processo de engajamento social*"*. Dentro do exposto, definiu-se a hipótese 7, conforme descrita a seguir.

H7: Fatores de pessoal influenciam positivamente a posição de valor de *Engajamento Cidadão*

Fatores Legais

As organizações do setor público são conhecidas por serem formalistas devido aos requisitos de responsabilidade de autoridade política (Bretschneideider e Parker, 2016), fazendo com que os gestores devam permanecer dentro dos quadros estabelecidos por lei (Rose et al., 2015b). O fator legal foi referenciado, também, no estudo de plataformas governamentais de Hofmann et al. (2019). Eles afirmaram que um mecanismo comum usado no setor público é criar monopólios legais públicos para prestadores de serviço. Ainda, destacaram que, a baixa velocidade usual nas mudanças legais governamentais pode interferir na agilidade necessária para ecossistemas digitais. Já, os entrevistados referenciaram a Lei 13.460, conhecida como a Lei de Defesa do Usuário do Serviço Público, como um aspecto que influenciou nas iniciativas de governo digital: *"a Lei 13.460 gerou um movimento de se falar no cidadão. A lei pode promover uma transformação para que a orientação ao cidadão se torne uma política de estado e não de governo*" (E12). Com base nisso, a hipótese 8 foi definida:

H8: Fatores legais influenciam positivamente a posição de valor de *Melhoria de Serviço*

O tópico, a seguir, apresenta as considerações relativas ao método da pesquisa, que contempla: o desenho da pesquisa, os construtos, variáveis e itens de mensuração, a estrutura e composição do instrumento de pesquisa e o perfil dos respondentes da *survey*.

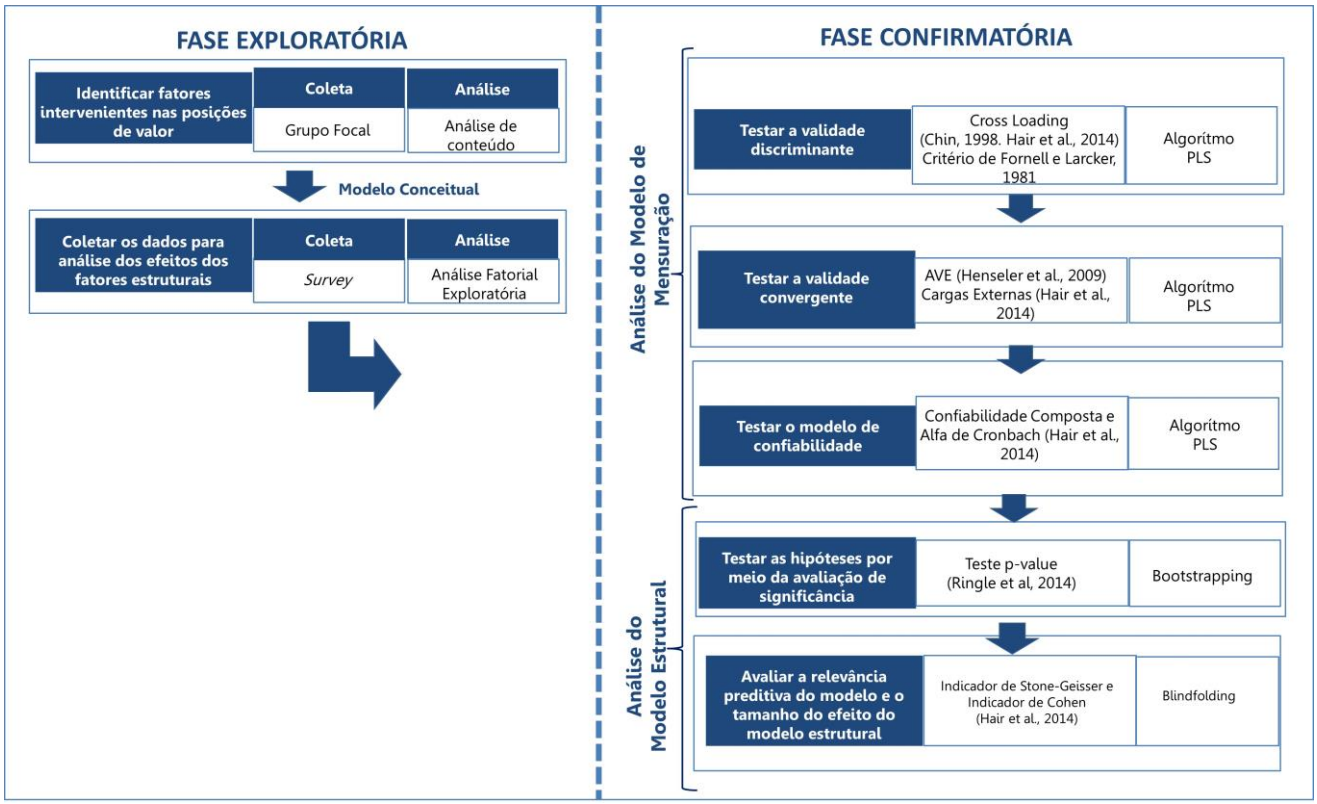
4. MÉTODO DA PESQUISA

Este estudo é baseado em uma pesquisa epistemológica com posição positivista. É caracterizado por um tipo *ex post facto* de pesquisa com natureza exploratória descritiva de corte transversal (Venkatesh et al., 2013). A unidade de análise é o processo de priorização de inciativas de governo digital como prática organizacional, a partir das percepções dos gestores

que atuam em projetos nos governos estaduais. A coleta de dados foi realizada pelo método *survey*. A análise dos dados foi realizada utilizando o método de mínimos quadrados parciais (Partial Least Squares - PLS).

A Figura 3 apresenta os procedimentos e técnicas adotadas nesta pesquisa.

Figura 3 – Desenho da Pesquisa



Fonte: A autora (2021)

O instrumento de pesquisa, constante do Apêndice A, foi desenvolvido por meio de interações e orientações de dois pesquisadores doutores. As questões foram baseadas no modelo constante da Figura 2 e, a partir dos construtos e variáveis originárias da análise de conteúdo da pesquisa qualitativa da etapa anterior (Artigo 2 – tópico 4.2 deste documento) e, também, a partir de diversos estudos da literatura, conforme demonstrado, no Quadro 1. Já, o Quadro 2, no Apêndice B, apresenta um maior detalhamento dessas variáveis.

Quadro 1 – Descrição das Variáveis

Construto: Eficiência Administrativa	**Melhorar a eficiência por meio da racionalização, produtividade e redução de custos**	
Variável	**Descrição**	**Fonte**
Eficiência	Implica na eliminação de desperdícios e na prestação de serviços enxuto	Rose et al. (2015a)
Produtividade	Trata da produtividade e desempenho do governo	
Redução de Custos	Implica na redução de custos para o governo	
Construto: Melhoria de Serviço	**Maximixar a utilidade do governo para sociedade disponibilizando mais serviços, promover serviços orientados ao cidadão e com maior qualidade e nível de serviço.**	
Serviço Público	Compromisso com o interesse público expresso através do serviço público	Rose et al. (2015a)
Orientação ao Cidadão	Respeito aos interesses dos cidadãos individuais	
Nível e Qualidade dos Serviços	Prestação de serviços que atendam às expectativas dos cidadãos	
Construto: Engajamento Cidadão	**Engajar cidadãos em processos democráticos para colaboração na formulação de políticas e serviços públicos e para participação na tomada de decisões**	
Democracia	Engajamento democrático com a sociedade civil como um elo importante no processo democrático	Rose et al. (2015a)
Deliberação	Engajamento deliberativo com a sociedade civil através da formulação de políticas	
Participação	Engajamento participativo com a sociedade civil através da partilha de responsabilidades na tomada de decisões	
Construto: Fatores Políticos		
Variável	**Descrição**	**Fonte**

Aspectos Políticos	Questões políticas que afetam as decisões e priorizações de implementação do governo digital	Artigo 2 (tópico 4.2) Bretschneider e Parker (2016) Ranerup e Henriksen (2019) Rose e Persson (2012) Rose et al. (2015a) Rose et al. (2015b) Rose et al. (2018)
Construto: Fatores Legais		
Aspectos Legais	Questões legais que influenciam as decisões e priorizações de implementação do governo digital	Artigo 2 (tópico 4.2) Bretschneider e Parker (2016) Rose et al. (2015b)
Construto: Fatores de Pessoal		
Aspectos de Pessoal	Questões relativas à pessoal que influenciam as decisões e priorizações de implementação do governo digital	Artigo 2 (tópico 4.2) Bhuiyan (2011) Lee e Kim, (2007) Lin et al. (2011) Nengomasha et al. (2010) Panagiotopoulus et al. 2019
Construto: Fatores Econômicos		
Aspectos Econômicos	Aspectos econômicos que afetam as decisões e priorizações de implementação do governo digital	Artigo 2 (tópico 4.2) Gil-Garcia e Zurigaz (2020) UNPAD (2020) Rose e Persson (2012) Rose et al. (2018)

Fonte: Elaborado pela autora com base nos autores supracitados e Artigo 2

O questionário com 70 questões foi dividido em sete blocos:

- Bloco 1 - Carta de Apresentação, com 1 questão para declaração de consentimento da participação na pesquisa;
- Bloco 2 - Eficiência Administrativa, com 12 questões;
- Bloco 3 - Melhoria de Serviços, com 14 questões;
- Bloco 4 - Engajamento Cidadão, com 12 questões;
- Bloco 5 - Fatores Políticos e Legais, com nove questões;
- Bloco 6 - Pessoas e Aspectos Econômicos, com 12 questões e
- Bloco 7 - Caracterização Sociodemográficas, com 10 questões.

Foi utilizada a escala *likert* de concordância de seis pontos, partindo de "discorda totalmente" até "concorda totalmente". O processo de validação de face e conteúdo foi realizado, junto à dez pesquisadores: dois doutores, quatro doutorandos e quatro mestrandos, integrantes do Grupo de Pesquisa | CNPq – Governança & Sociedade Digital (d-Govs) da PUC-

RS e, também, uma doutoranda de outra Universidade. Após as adequações realizadas, o instrumento revisado por um especialista em língua portuguesa.

Um pré-teste foi realizado com 254 respondentes de um estado brasileiro, com mesmo perfil da coleta final. Por meio da análise fatorial exploratória e dos indicadores KMO, *Bartlett's* e Alfa de *Cronbach*, conforme demonstrado na Tabela 1 do Âpendice C, foi possível comprovar a adequabilidade do instrumento e dos dados referentes aos procedimentos do pré-teste. Na coleta final, um conjunto de 574 instrumentos de pesquisa foram respondidos de forma digital. A purificação dos dados foi conduzida seguindo as declarações de Sarstedt et al. (2014). Os questionários incompletos, aqueles que apresentaram 75% ou mais de respostas repetidas, foram desconsiderados. E, também, foram desconsiderados aqueles que, na primeira questão de pesquisa, declararam não aceitar participar da pesquisa. O procedimento de purificação resultou em 451 casos válidos. O teste de Shapiro-Wilk demonstrou que os dados não apresentam normalidade (Hair et al., 2014), conforme apresentado no Apêndice D. Já, o teste do poder da amostra, realizado por meio do *software* G*Power 3.1.9.7, indicou o poder de amostra igual 1,00. Isso representa um poder de amostra igual a 100% de probabilidade do resultado da pesquisa ser estatisticamente significativo. Os parâmetros utilizados nesse teste e o resultado estão demonstrados no Apêndice E.

Os respondentes selecionados foram gestores públicos de governos estaduais visto que eles são os principais responsáveis pelo sucesso das iniciativas de governo digital. Além disso, eles são atores relevantes no processo de negociação e de liderança dada a complexidade dos valores que eles devem priorizar (Rose et al., 2015b). Os perfis dos respondentes são apresentados na Tabela 1.

Tabela 1 – Perfil dos respondentes

Nível na gestão		Área de atuação		Formação		Experiência em governo	
Estratégico	233	TIC - Tecnologia da Informação e Comunicação		Graduação incompleta	3%	1 a 5 anos	20%
			99	Graduação completa	18%	6 a 15 anos	30%
			42%	Especialista	49%	16 a 25 anos	25%
				Mestrado	28%	Mais de 25 anos	25%
				Doutorado	2%		
		Outras Áreas		Graduação incompleta	2%	1 a 5 anos	14%
			134	Graduação Completa	19%	6 a 15 anos	31%
			58%	Especialista	50%	16 a 25 anos	10%
				Mestrado	22%	Mais de 25 anos	45%
				Doutorado	7%		
Tático-operacional	218	TIC - Tecnologia da Informação e Comunicação		Graduação incompleta	5%	1 a 5 anos	20%
			127	Graduação Completa	38%	6 a 15 anos	44%
			58%	Especialista	42%	16 a 25 anos	18%
				Mestrado	14%	Mais de 25 anos	18%
				Doutorado	1%		
		Outras Áreas		Graduação incompleta	9%	1 a 5 anos	20%
			91	Graduação Completa	27%	6 a 15 anos	32%
			42%	Especialista	46%	16 a 25 anos	16%
				Mestrado	14%	Mais de 25 anos	32%
				Doutorado	4%		

Fonte: A autora (2021)

Os respondentes são gestores públicos de 18 estados brasileiros que atuam em diversas áreas, como TIC, educação, saúde, segurança pública, etc., sendo 52% deles com atuação na gestão estratégica e 48% em gestão tático-operacional.

5. RESULTADOS

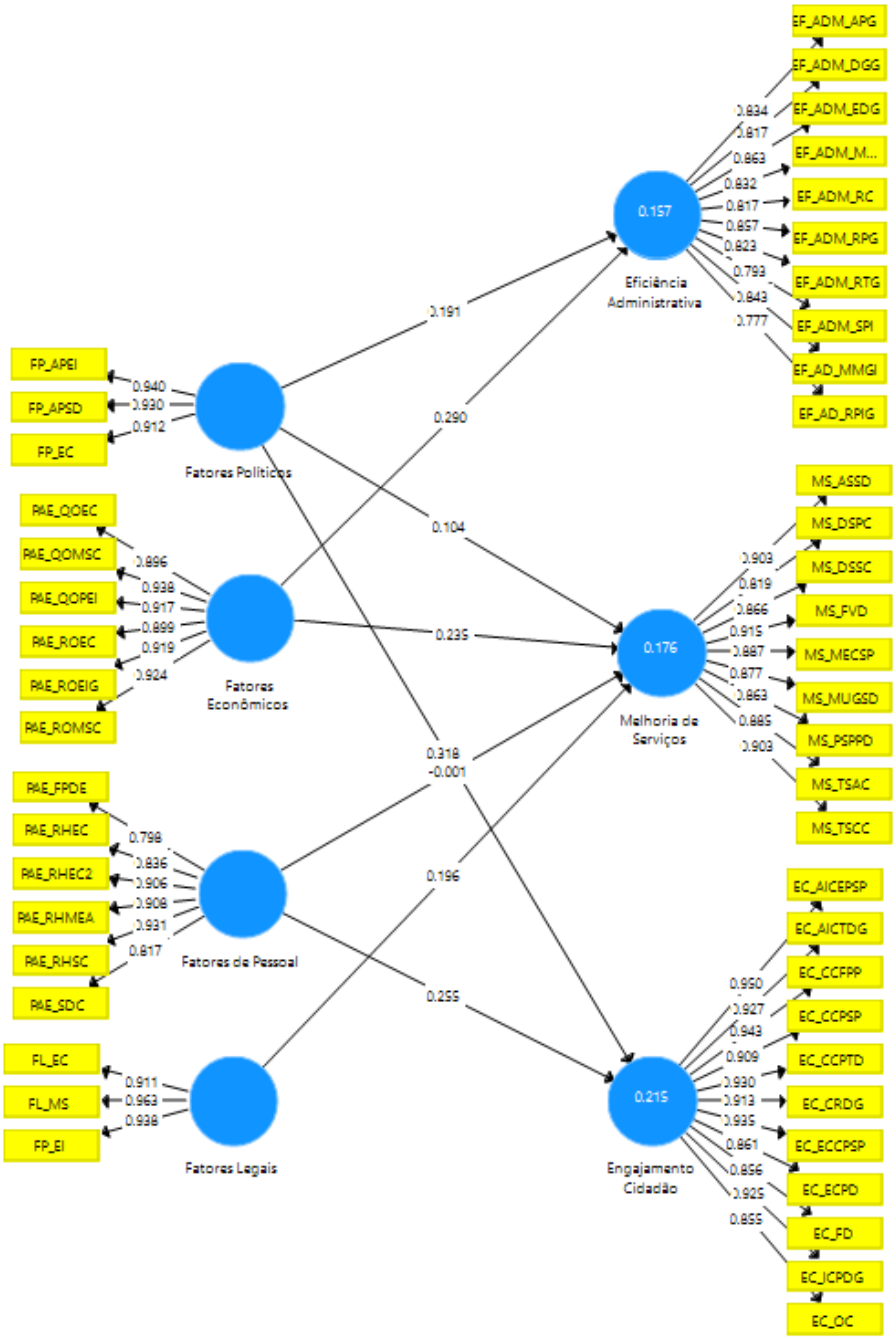
Para analisar os dados foi utilizada a abordagem de *Partial Least Square* (PLS) aplicada por meio do *software Smart* PLS® V3.3.2. A adequação do método PLS-SEM para este estudo se deve à: (i) complexidade do fenômeno social em estudo; (ii) fenômeno onde a teoria que sustenta as relações causais está em desenvolvimento e em uma fase inicial exploratória e (iii) ausência de normalidade dos dados (Bido e Silva, 2019).

A abordagem do PLS é realizada em duas etapas: (1) análise do modelo de mensuração e (2) análise do modelo estrutural (Hair et al., 2014), conforme descrito nos tópicos 5.1 e 5.2 a seguir.

5.1 Análise do Modelo de Mensuração

O modelo conceitual foi desenvolvido dentro do SmartPLS®. Depois de projetado o modelo, o módulo de Algoritmo PLS foi usado, seguindo as recomendações de configuração de Ringle et al. (2014), para o esquema de ponderação do caminho, juntamente com os seguintes parâmetros: média = 0, variância = 1, número máximo de iterações = 1000 e critério de paragem = 7. Por fim, os resultados dos cálculos foram gerados e interpretados por meio do relatório do *software*. A Figura 4 mostra o modelo de construção no software SmartPLS.

Figura 4 – Modelo de Construção



Fonte: SmartPLS (2021)

A análise do modelo de mensuração foi iniciada a partir da avaliação da validade discriminante, que foi obtida, já que as sete variáveis latentes, representadas em bolas na cor azul na Figura 4, são independentes uma da outra, adererente ao postulado por Sarstedt et al. (2014).

No processo de cálculo, em um primeiro momento, foram excluídos os três itens de mensuração referentes ao *marketing* político (FP_ECMP, FP_MSMP e FP_EIMP) já que apresentaram cargas fatoriais superiores em outros construtos que não correspondiam ao construto Fatores Políticos que é sua variável latente original.

Em um segundo momento, mais oito indicadores (EF_ADM_ACE, EF_ADM_TPP, MS_ACPS, MS_APQ, MS_FSPOC, MS_MNS, MS_MSSP e EC_APEC_ADC) foram excluídos uma vez que apresentaram carga fatorial maior que 0,70 fora do seu construto correspondente. O Apêndice B apresenta o detalhamento dessas variáveis excluídas. Com isso, os 59 itens de mensuração iniciais, medidos pelo instrumento de coleta de dados, se reduziram para 48 itens de mensuração distribuídos nas sete variáveis latentes.

A Tabela 2 apresenta o teste de validade discriminante com base na análise das cargas cruzadas (Chin, 1998).

Tabela 2 – Matriz de Cargas Fatoriais (n=451)

	Engajamento Cidadão	Eficiência Administrativa	Melhoria de Serviços	Fatores Legais	Fatores Políticos	Fatores Econômicos	Fatores de Pessoal
EC_AICEPSP	**0,950**	0,634	0,629	0,457	0,402	0,337	0,308
EC_AICTDG	**0,927**	0,519	0,511	0,438	0,345	0,314	0,376
EC_CCFPP	**0,943**	0,582	0,577	0,439	0,396	0,334	0,308
EC_CCPSP	**0,909**	0,579	0,570	0,438	0,389	0,337	0,284
EC_CCPTD	**0,930**	0,553	0,539	0,421	0,355	0,330	0,334
EC_CRDG	**0,913**	0,538	0,530	0,456	0,379	0,327	0,348
EC_ECCPSP	**0,935**	0,628	0,618	0,424	0,389	0,333	0,299
EC_ECPD	**0,861**	0,612	0,645	0,371	0,328	0,313	0,292
EC_FD	**0,856**	0,613	0,628	0,367	0,324	0,315	0,291
EC_ICPDG	**0,925**	0,525	0,527	0,439	0,337	0,334	0,381
EC_OC	**0,855**	0,623	0,662	0,361	0,292	0,332	0,276
EF_ADM_APG	0,549	**0,834**	0,647	0,263	0,230	0,285	0,240
EF_ADM_DGG	0,477	**0,817**	0,499	0,286	0,209	0,243	0,134
EF_ADM_EDG	0,554	**0,863**	0,579	0,360	0,245	0,336	0,249
EF_ADM_MDM	0,528	**0,832**	0,660	0,288	0,235	0,230	0,216
EF_ADM_RC	0,467	**0,817**	0,508	0,243	0,179	0,225	0,129
EF_ADM_RPG	0,567	**0,857**	0,570	0,323	0,258	0,302	0,222
EF_ADM_RTG	0,510	**0,823**	0,573	0,250	0,207	0,307	0,251
EF_ADM_SPI	0,497	**0,793**	0,581	0,225	0,224	0,270	0,232
EF_AD_MMGI	0,573	**0,843**	0,582	0,333	0,253	0,322	0,220
EF_AD_RPIG	0,511	**0,777**	0,495	0,306	0,281	0,338	0,235
MS_ASSD	0,513	0,594	**0,903**	0,312	0,268	0,265	0,194
MS_DSPC	0,653	0,605	**0,819**	0,323	0,243	0,354	0,241
MS_DSSC	0,488	0,539	**0,866**	0,271	0,214	0,256	0,167
MS_FVD	0,579	0,626	**0,915**	0,306	0,233	0,298	0,208
MS_MECSP	0,628	0,628	**0,887**	0,287	0,298	0,323	0,211
MS_MUGSD	0,566	0,657	**0,877**	0,319	0,265	0,310	0,235
MS_PSPPD	0,441	0,554	**0,863**	0,272	0,221	0,243	0,180
MS_TSAC	0,601	0,610	**0,885**	0,289	0,265	0,310	0,192
MS_TSCC	0,547	0,624	**0,903**	0,292	0,216	0,322	0,197
FL_EC	0,481	0,310	0,320	**0,911**	0,449	0,348	0,326
FL_MS	0,416	0,351	0,332	**0,963**	0,499	0,355	0,297
FP_EI	0,403	0,329	0,299	**0,938**	0,531	0,354	0,303
FP_APEI	0,362	0,293	0,257	0,461	**0,940**	0,293	0,245
FP_APSD	0,315	0,227	0,261	0,464	**0,930**	0,282	0,276
FP_EC	0,412	0,266	0,266	0,531	**0,912**	0,316	0,312
PAE_QOEC	0,374	0,337	0,313	0,436	0,330	**0,896**	0,580
PAE_QOMSC	0,343	0,343	0,364	0,337	0,280	**0,938**	0,531
PAE_QOPEI	0,318	0,331	0,353	0,376	0,310	**0,917**	0,548
PAE_ROEC	0,331	0,288	0,244	0,333	0,289	**0,899**	0,539
PAE_ROEIG	0,299	0,304	0,280	0,294	0,273	**0,919**	0,514
PAE_ROMSC	0,309	0,320	0,300	0,280	0,280	**0,924**	0,504
PAE_FPDE	0,191	0,108	0,113	0,181	0,250	0,396	**0,798**
PAE_RHEC	0,264	0,162	0,136	0,274	0,279	0,448	**0,836**
PAE_RHEC2	0,392	0,310	0,257	0,373	0,286	0,572	**0,906**
PAE_RHMEA	0,355	0,283	0,242	0,311	0,262	0,571	**0,908**
PAE_RHSC	0,331	0,261	0,243	0,304	0,254	0,556	**0,931**
PAE_SDC	0,171	0,120	0,131	0,175	0,233	0,420	**0,817**

Fonte: SmartPLS (2021)

Nota 1. O item de verificação FP_EI corresponde ao constructo Fator Legal, conforme demonstrado no Apêndice B

Nota 2: Os itens de verificação que iniciam por PAE, se referem aos Fatores de Pessoal e Fatores Econômicos, conforme demonstrado no Apêndice B .

Pode-se verificar que os indicadores apresentam maiores cargas fatoriais em suas respectivas variáveis latentes ou construtos do que em outros, confirmando a validade discriminante da medição do modelo baseado no critério de cargas cruzadas (Chin 1998).

Na continuação, foram comparadas as raízes quadradas da variância média extraída (AVE) de cada variável latente com as outras variáveis latentes, de acordo com as correlações de Pearson. Assim, de acordo com o Critério de Fornell e Larcker, as raízes quadradas do AVE devem ser maiores do que as correlações entre os construtos (Fornell e Larcker, 1981). A Tabela 3 apresenta o teste de validade discriminante.

Tabela 3 – Matriz de Correlações entre as Variáveis Latentes (n=451)

	Eficiência Administrativa	Engajamento Cidadão	Fatores Econômicos	Fatores Legais	Fatores Políticos	Fatores de Pessoal	Melhoria de Serviços
Eficiência Administrativa	0.826						
Engajamento Cidadão	0.637	0.910					
Fatores Econômicos	0.352	0.360	0.916				
Fatores Legais	0.352	0.462	0.376	0.937			
Fatores Políticos	0.285	0.395	0.321	0.525	0.928		
Fatores de Pessoal	0.262	0.350	0.585	0.329	0.300	0.868	
Melhoria de Serviços	0.689	0.639	0.342	0.339	0.282	0.232	0.880

Fonte: SmartPLS (2021)

As Tabelas 2 e 3 demonstram que o modelo apresenta validade discriminante. As raízes quadradas do AVE das variáveis latentes são maiores do que as correlações das mesmas variáveis com as demais variáveis latentes do modelo, em conformidade com o Critério de Fornell e Larcker (1981) e a carga cruzada no critério baseado em Chin (1998).

Após a confirmação da validade discriminante, os valores foram observados para determinar a validade convergente (valores AVE), consistência interna, alfa de Cronbach (CA) e confiabilidade composta (CR), conforme apresentado na Tabela 4.

Tabela 4 - Validade Convergente e Consistência Interna do Modelo

	Variância Média Extraída (AVE)	Consistência Interna (AC)	Confiabilidade Composta (CC)
Eficiência Administrativa	0.682	0.948	0.952
Engajamento Cidadão	0.828	0.979	0.981
Fatores Econômicos	0.838	0.962	0.966
Fatores Legais	0.879	0.931	0.934
Fatores Políticos	0.861	0.919	0.925
Fatores de Pessoal	0.753	0.938	0.976
Melhoria de Serviços	0.775	0.964	0.965
Valores de Referência	**AVE > 0,50**	**AC > 0,70**	**CC > 0,70**

Fonte: SmartPLS (2021)

Conforme demonstrado na Tabela 4, é possível determinar a validade convergente e consistência interna uma vez que o modelo é adequado.

5.2 Análise do Modelo Estrutural

Esta etapa inicia com a avaliação dos valores resultantes do modelo estrutural, apresentados na Tabela 5, realizado por meio do módulo de *Boostrapping* do SmartPLS®, com os seguintes parâmetros: subamostras=5000 e nível de significância = 0,05. Todos os testes realizados demonstram a adequação do modelo proposto e possilitam a verificação das hipóteses. O teste da significância indica que apenas duas hipóteses (H2 e H6) não foram confirmadas (p>0.05) enquanto seis relações foram consideradas significantes (p<0.05).

Tabela 5 – Resultados do Modelo Estrutural

Relações Estruturais	Hipótese	VIF	f2	Coeficiente Estrutural	Erro padrão	Valor-t	Valor-p	R2 Ajustado	Validação da Hipótese
Fatores Políticos -> Eficiência Administrativa	H1 (+)	1.115	0.039	0.191	0.054	3.530	0.000	0.153	SIM
Fatores Políticos -> Melhoria de Serviços	H2 (+)	1.427	0.009	0.104	0.064	1.632	0.103	0.168	NÃO
Fatores Políticos -> Engajamento Cidadão	H3 (+)	1.099	0.117	0.318	0.048	6.571	0.000	0.211	SIM
Fatores Econômicos -> Eficiência Administrativa	H4 (+)	1.115	0.090	0.290	0.048	5.997	0.000	0.153	SIM
Fatores Econômicos -> Melhoria de Serviços	H5 (+)	1.627	0.041	0.235	0.063	3.733	0.000	0.168	SIM
Fatores de Pessoal -> Melhoria de Serviços	H6 (+)	1.567	0.000	-0.001	0.057	0.019	0.985	0.168	NÃO
Fatores de Pessoal -> Engajamento Cidadão	H7 (+)	1.099	0.075	0.255	0.043	5.884	0.000	0.211	SIM
Fatores Legais -> Melhoria de Serviços	H8 (+)	1.490	0.031	0.196	0.064	3.049	0.002	0.168	SIM

Fonte: SmartPLS (2021)

Nota 1: Valores-p estimados com *boostrapping* com 5000 repetições

Nota 2: todos valores VIF referentes à multiconeliaridade são menores que 5 (Hair et al., 2014).

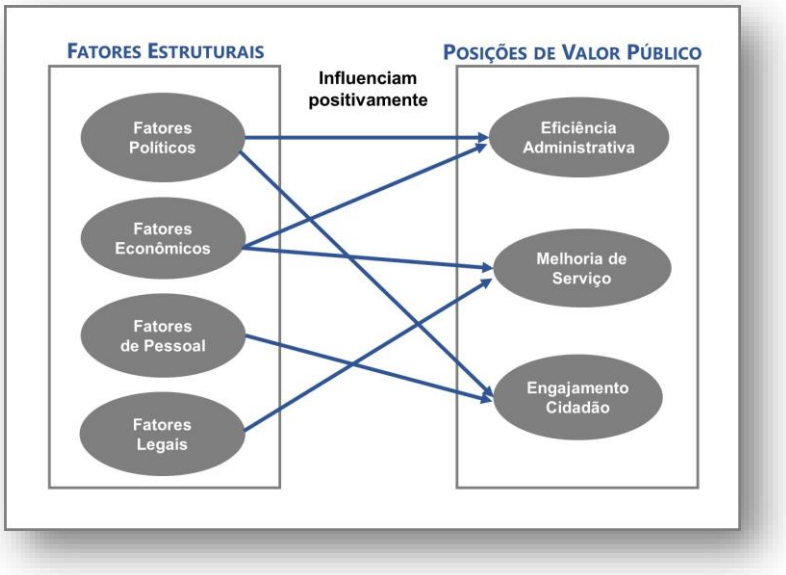
Nota 3: valores f2 de 0,02, 0,15 e 0,35 são considerados pequenos, médios e grandes, respectivamente (Hair et al., 2014)

Nota 4: valores de R2 de 2%, 13% e 26% são considerados como efeitos pequenos, médios e grandes, respectivamente (Cohen, 1998)

Os testes de avaliação dos modelos de mensuração e do modelo estrutural demonstraram a adequabilidade do modelo conceitual. A avaliação das hipóteses do modelo, conforme demonstrado na Tabela 5, indicam a existência de seis relações significativas e duas não significativas entre os fatores estruturais e as posições de valor público. Os Fatores Políticos afetam a posição de valor público de Eficiência Administrativa (H1) e, também, afetam a posição de Engajamento Cidadão (H3). Já, os Fatores Econômicos influenciam a Eficiência Administrativa (H4) e influenciam, também, a Melhoria de Serviço (H5). Além disso, os

Fatores de Pessoal afetam o Engajamento Cidadão (H7). Também, os Fatores Legais influenciam a Melhoria de Serviço (H8). Contudo, os Fatores Políticos e Legais não influenciam a Melhoria de Serviço (H2 e H6 não confirmadas). Dessa forma, após todos os testes, obteve-se o modelo de influência dos fatores estruturais nas posições de valor público, conforme demonstrado na Figura 5.

Figura 5 – Modelo de Influência dos Fatores Estruturais nas Posições de Valor Público



Fonte: Dados da pesquisa (2021)

O tópico, a seguir, discute os resultados dos testes de hipótese.

6. DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

"*O contexto é frequentemente contencioso e cheio de calor, mas nem sempre com luz*"

Geuijen et al. (2017)

O ponto de partida relevante deste estudo é a análise do contexto organizacional contencioso vivenciado nos governos (Geuijen et al., 2017) que emerge a cada escolha ou priorização das iniciativas digitais. Os resultados revelam que a hipótese geral do estudo é comprovada: os fatores estruturais têm influência sobre as posições de valor público nas iniciativas de governo digital nos estados brasileiros.

6.1 Análise das hipóteses confirmadas

Em relação aos Fatores Políticos, foram confirmados os achados da pesquisa qualitativa que validaram a influência na Eficiência Administrativa (H1) e no Engajamento Cidadão (H3).

Está consoante com Rose e Persson (2012) que apontaram que os agentes políticos entendem as iniciativas digitais como forma de impulsionar o aumento de produtividade e a eficiência. Demonstra, também, que a prática governamental dos estados brasileiros com foco em ações de gestão interna pode ser motivada por uma visão estreita do potencial da TIC. Já, no caso da influência dos fatores políticos no Engajamento Cidadão, pode ser explicado pelo fato dos agentes políticos entenderem que a mobilização para participação e colaboração cidadã seja muito facilitada pelo uso dos meios digitais, que incluem as mídias digitais como espaços em rede que permitem os processos de colaboração e engajamento por meio virtual.

Quanto aos Fatores Econômicos, se confirmam as duas hipóteses de influência nas posições de valor de Eficiência Administrativa e Melhoria de Serviço (H4 e H5). Há clareza, por parte dos respondentes, assim como, nas falas dos entrevistados da pesquisa qualitativa, que a restrição orçamentária e os ajustes fiscais nos estados têm afetado a priorização de iniciativas de governo digital.

A influência da capacidade e conhecimento de pessoal na posição de valor público de Engajamento Cidadão (H7), relativo aos Fatores de Pessoal, foi verificada consoante com a percepção dos entrevistados na pesquisa qualitativa. Isso demonstra que o contexto governamental de falta de pessoal e experiência em processos de colaboração e participação cidadã afetam as iniciativas democráticas por meio digital.

. Já em relação aos Fatores Legais, os resultados demonstram que a rigidez e ambiente formal e legalista (Bretschneider e Parker, 2016), vivenciado pelos governos, afetam as priorizações na posição de valor de Melhoria de Serviço (H8). Esse resultado confirma o formalismo e o embasamento legal como fatores relevantes quando são tomadas as decisões de priorização de ações de governo digital.

6.2 Achados da pesquisa

Os resultados propiciam três achados contraintuitivos e dois achados de grande relevância que estão detalhados, a seguir, nos tópicos de 6.2.1 a 6.2.5.

6.2.1 Fatores Políticos não afetam a posição de valor de Melhoria de Serviço

É um achado contraintuitivo dada a realidade atual dos diversos esforços governamentais para ampliação dos serviços digitais em direção a massiva ampliação de serviços digitais por conta das ações aceleradas por conta do enfrentamento da pandemia do Covid-19. Essas iniciativas impulsionam as interações *on-line* e as plataformas digitais (CGI.br, 2020), especialmente por conta da necessidade de distanciamento social. E, também, é

contraintuitivo, dada a prioridade deste tema nas agendas políticas que apontam para busca crescente e avançada dos países por estratégias digitais para integração e entrega de serviços multicanais e desenvolvimento ágil de serviços digitais (UNPAD, 2020). Várias motivações podem explicar este resultado e incluem: (i) visão equivocada dos agentes políticos quanto aos resultados do governo digital; (ii) a dicotomia entre o papel do gestor público e do papel dos agentes políticos; (iii) o discurso da centralidade e orientação para o cidadão não ser percebido na prática pelos gestores; (iv) a preponderância dos aspectos econômicos, impactados pelas restrições orçamentárias, que podem estar direcionando o foco para e eficiência e, por fim, (v) o fato dos agentes políticos não entenderem a melhoria dos serviços como criação de valor público.

A dicotomia do papel do político e do burocrata pode ser amplificada pela visão do gestor público de autonomia e empoderamento nas decisões mais técnicas de TIC. Ou ainda porque entendem que os agentes políticos não praticam o discurso de centralidade no cidadão. Outro ponto importante a ser analisado é a relativa autonomia dos gestores públicos versus as demandas advindas dos agentes políticos. A grande e complexa rede de relacionamentos (internos e externos), vivenciadas no cenário governamental, pode oportunizar que os gestores façam escolhas e priorizações sobre serviços digitais ao cidadão por entenderem que estão próximos dos processos e da arquitetura tecnológica dos serviços públicos.

Contudo, esse resultado está condizente com Bryson et al., 2014, que afirmam que os gestores desempenham um papel importante no estabelecimento de metas governamentais, devido aos conselhos que dão aos políticos e à necessidade de afirmação diante de uma orientação política muitas vezes ambígua. E permite também tratar o que Alford et al. (2017) denominam de dicotomia como uma ficção convincente porque leva a crer que os gestores estariam invadindo o domínio dos agentes políticos e ampliando o que os autores denominam de astúcia política.

6.2.2 Fatores de Pessoal não afetam a Melhoria de Serviço

É um achado contraintuitivo. Esse resultado vai de encontro ao estudo de Mergel et al. (2019), que apontou que a transformação digital depende também das pessoas dentro de uma perspectiva organizacional como um todo e não somente tecnológica. Também, vai de encontro ao relatório da ONU que afirmou que faltam capacidades organizacionais para transformação dos governos, já que governo digital é muito mais do que somente integração tecnológica (UNPAD, 2020). Além disso, difere dos resultados da pesquisa qualitativa que apontam a falta

de pessoal, conhecimento técnico e questões de RH, como relevantes para baixa priorização da Melhora de Serviços nos programas estaduais de governo digital.

A não verificação de interveniência dos Fatores de Pessoal com as iniciativas de Melhoria de Serviço pode ter sido confirmada por conta da rivalidade entre as posições de Eficiência Administrativa e Melhoria de Serviço. Os gestores, respondentes da *survey*, podem entender que a TIC somente colabora para suportar a falta de pessoal para processos de gestão interna, não afetando positivamente nas iniciativas de Melhoria de Serviços. Dessa forma, essa percepção pode resultar na concorrência entre as duas posições potencializada pela possível confusão do papel da TIC: reduzido somente ao papel de simples incremento da produtividade ou redução de custos.

6.2.3 Eficiência Administrativa não é rival de Melhoria de Serviço quando se trata de Fatores Econômicos

É um achado contraintuitivo. Uma forma de rivalidade entre as posições de valor, segundo Rose et al., 2015b, é quando há percepção de incompatibilidade entre os valores ou quando há concorrência e disputa por recursos financeiros (Rose et al., 2015b). As posições de valor público de Eficiência Administrativa e Melhoria de Serviço não são necessariamente compatíveis (Rose e Persson, 2012) já que em muitas situações de priorização o atendimento ao cidadão, com maior qualidade, conflita com o valor para o dinheiro, que é focado em redução de custos. No caso dos estados brasileiros, a dupla influência pode ser resultado do contexto de ajuste fiscal brasileiro e restrições orçamentárias. Nesse caso, parece que não se confirma a forma de rivalidade onde a priorização de uma posição de valor público afeta outra posição. A pesquisa qualitativa anterior apontou a economia, com foco em redução de custos, como fator motivador das priorizações em Eficiência Administrativa. E, com os resultados deste estudo, há uma indicação que os Fatores Econômicos também estão influenciando as priorizações em Melhoria de Serviço.

Uma explicação pode ser a relação convergente entre Eficiência Administrativa e Melhoria de Serviço, denominada de efeito colateral por Rose et al., 2015b. Assim, o achado pode ser interpretado como uma consequência relevante acerca do fenômeno de uso da TIC na melhoria interna reflete na melhoria da prestação de serviços para sociedade. E, também, em um cenário de escassez e restrições orçamentárias e econômicas, como é o caso vivenciado pela maior parte dos estados brasileiros, reforçado pela crise decorrente da crise sanitária da pandemia da Covid-19, pode parecer justificável que os Fatores Econômicos afetem tanto a Eficiência Administrativa quanto a Melhoria de Serviço.

6.2.4 O imperativo é a Eficiência Administrativa

A confirmação das hipóteses de que os fatores políticos e econômicos afetam a Eficiência Administrativa consolida a comprovação que as tecnologias digitais têm forte representação, no *mindset* governamental, como aumento de produtividade (Hoffman et al., 2019) e como redução de custos (Ranerup e Henriksen, 2019). Além disso, consolidam o foco do governo digital para iniciativas de mudanças internas do governo (Mergel et al., 2019). Ora, a eficiência é uma posição de valor que contempla a criação de valor público, como por exemplo, de economia, produtividade, entre outros. Isso é fato e, portanto, há interesse público nas práticas governamentais e faz sentido serem priorizadas. Essa prioridade também pode ser explicada pela pressão social de parte da sociedade para busca de um governo mais enxuto e eficiente.

6.2.5 Fatores Políticos influenciam o Engajamento Cidadão

A pesquisa qualitativa anterior (Artigo 2) apontou baixa prioridade para a priorização de iniciativas de Engajamento Cidadão, interpretados como entendimento de que os agentes políticos se sentem legitimados pelo voto e, portanto, "se sentem auto-suficientes e magnânimos" (E18). Também, nos estudos de Rose, o engajamento aparece com uma prioridade de menor importância. Este resultado pode ser interpretado dentro da lógica de Ranerup e Henriksen, (2019) que entendem que o agente político pode entender a posição de Engajamento Cidadão não como um processo de deliberação e escuta do cidadão. Ele pode entender como uma oportunidade de comunicação e como espaço de divulgação das ações governamentais.

6.3 Desafios para os gestores públicos

O debate dos achados, detalhados acima, propicia uma reflexão acerca dos desafios que enfrentam os gestores públicos estaduais brasileiros. Ou, ainda, quais os desafios eles deverão se apropriar para efetiva criação de valor público nos programas de governo digital. Urge que se crie um entendimento e cultura fundamentada na finalidade estratégica do valor público como resultado das iniciativas de governo digital. Para tanto, o gestor público deve incorporar um papel de garantidor de valor público de forma efetiva. E isso passa pela sensibilização e busca de patrocínio dos agentes políticos nessa direção. Ora, vislumbrar a TIC somente como ferramenta impulsionadora de economia e produtividade é reduzir o impacto público e social das iniciativas.

O gestor também deve focar em ações de redução da dicotomia, entendendo que a tensão entre os dois perfis, técnico e político, pode ser resolvida por um espaço mútuo de consenso e criação colaborativa com foco em valor público. Isso passa pelo gestor público assumir um papel de agente ativo e, não passivo, junto aos agentes políticos. As decisões e escolhas das priorizações das iniciativas de governo digital oportunizam este convencimento em direção à criação de valor público. Ora, o gestor público não precisa se entender como subordinado ao agente democraticamente eleito, mas, sim, como protagonista de iniciativas de interesse público. Dentro de uma lógica de entendimento de que seu escopo de atuação dentro do "ambiente técnico" tem espaço para um olhar mais político em prol dos interesses coletivos e, também, com um sentido de legitimidade técnica para avanço na criação efetiva de valor público. A busca da astúcia política, termo apregoado por Hartley et al., 2015, proporciona uma visão construtiva da política, onde o gestor público aprende e usa habilidades políticas para construção de alianças e ambientes colaborativos com vistas à implementação de iniciativas digitais.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo se propôs a **verificar os efeitos dos fatores estruturais nas posições de valor público em governo digital.** Para tanto, testou quatro fatores estruturais, quais sejam: políticos, econômicos, de pessoal e legais que, a partir da percepção dos gestores públicos brasileiros, e sua influência na priorização das iniciativas nos programas de governo digital dos estados brasileiros. O modelo conceitual, resultante do Artigo 2, foi delimitado por meio da retirada dos construtos representativos dos fatores externos ao governo (culturais e mídia), com objetivo de dar foco para os aspectos organizacionais e institucionais. A partir de um instrumento de pesquisa validado, realizou-se uma *survey* com 451 gestores públicos com respondentes de 18 estados brasileiros. As técnicas de PL-SEM foram aplicadas para análise de dados.

Os resultados confirmam a validade do modelo e ajuste do modelo conceitual. Os achados destacaram o papel de cada fator interveniente interno nos programas de governo digital. E, ainda, revelam a significância dos Fatores Políticos, Econômicos, de Pessoal e Legais que podem ser apropriados por gestores como insumo para as ações e estratégias futuras. Ao entender as relações causais, eles podem tratar e planejar a alocação e a melhor abordagem para implementar seus programas de governo digital. Os principais achados contraintuitivos são que os Fatores Políticos e os Fatores de Pessoal não afetam as iniciativas digitais de Melhoria de Serviço ao cidadão.

Este estudo possibilita um diagnóstico no contexto político e institucional dos governos estaduais brasileiros. Isso porque as possibilidades de transformação digital dependem da configuração organizacional e contextual que pode ser mais ou menos favorável para mudança (Perdersen, 2018). A principal contribuição deste estudo é o desenvolvimento de uma escala de medição de valor público por meio de um modelo teórico-empírico baseado no *framework* de posições de valor de Rose et al. (2015a). Essa pesquisa, pelo nosso conhecimento, é o primeiro estudo brasileiro de impacto do governo digital com uso da teoria de valor público, em conjunto, com o primeiro estudo internacional de aplicação do *framework* de Rose que agrega novos construtos e com desenvolvimento de uma escala. A pesquisa contribui, também, para construção de um repertório de conhecimento e reflexões sobre o estágio atual do governo digital brasileiro, segundo as percepções dos gestores públicos.

O estudo tem limitações: a primeira, se deve ao fato de não ter testado os fatores externos ao governo, culturais e midiáticos, apontado como fatores intervenientes na pesquisa qualitativa anterior. A segunda, se deve ao fato de não ter escutado outros *stakeholders*, especialmente o cidadão, considerado por Moore (2014) como o árbitro da criação do valor público. Em pesquisas futuras, seria importante testar as relações entre as posições de valor público para avaliar se há confirmação da rivalidade entre eles, conforme apontaram os estudos de Rose et al. (2015a) e, ainda, para verificar se há existência de fatores moderadores ou mediadores entre elas ou na relação com os fatores estruturais. Também seria importante um novo teste das hipóteses não confirmadas de que Fatores Políticos e Fatores de Pessoal não influenciam na Melhoria de Serviço. Também, poderia ser testado se os valores públicos considerados Valores Fundamentais se confirmam como ausência de rivalidade com os valores públicos das três posições de valor, conforme apontaram Rose et al. (2015a). Além disso, pode-se executar um novo tratamento dos dados por meio de estudos confirmatórios a fim de ampliar as análises em cima do modelo conceitual.

A pesquisa brasileira em gestão pública, carece de estudos em valor público, especialmente no campo de governo digital. Um fenômeno social com esta magnitude carece de escalas de mensuração como, as que se apresentam como resultado deste estudo, a fim de ampliar a compreensão e reflexão acerca de um tema tão valioso para sociedade como um todo.

A transformação no governo é possível. O governo digital é o caminho, não o fim. O fim deve ser a busca incessante pela criação de valor público.

Agradecimentos

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior–Brasil (CAPES)–Código de Financiamento 001.

Referências

ALMIRALL, Esteve et al. Smart cities at the crossroads: New tensions in city transformation. **California Management Review**, v. 59, n. 1, p. 141-152, 2016.

BANNISTER, Frank; CONNOLLY, Regina. The trouble with transparency: a critical review of openness in e-government. **Policy & Internet**, v. 3, n. 1, p. 1-30, 2011.

BIDO, Diogenes de Souza et al. SmartPLS 3: especificação, estimação, avaliação e relato. Administração, 2019.

BRETSCHNEIDER, Stuart; PARKER, Marla. Organization formalization, sector and social media: Does increased standardization of policy broaden and deepen social media use in organizations?. **Government Information Quarterly**, v. 33, n. 4, p. 614-628, 2016.

BRYSON, John M.; CROSBY, Barbara C.; BLOOMBERG, Laura. Public value governance: Moving beyond traditional public administration and the new public management. **Public administration review**, v. 74, n. 4, p. 445-456, 2014.

BHUIYAN, Shahjahan H. Modernizing Bangladesh public administration through e-governance: Benefits and challenges. **Government Information Quarterly**, v. 28, n. 1, p. 54-65, 2011.

CHIN, Wynne W. et al. The partial least squares approach to structural equation modeling. **Modern methods for business research**, v. 295, n. 2, p. 295-336, 1998.

COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL – CGI.br. 2020. PAINEL TIC COVID-19 PESQUISA SOBRE O USO DA INTERNET NO BRASIL DURANTE A PANDEMIA DO NOVO CORONAVÍRUS 2ª EDIÇÃO: SERVIÇOS PÚBLICOS ON-LINE, TELESSAÚDE E PRIVACIDADE . São Paulo: CGI.br.

Ver https://cetic.br/media/docs/publicacoes/2/20200930180249/painel_tic_covid19_2edicao_livro%20eletr%C3%B4nico.pdf

CORDELLA, Antonio; BONINA, Carla 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.

DENHARDT, Robert B.; DENHARDT, Janet Vinzant. The new public service: Serving rather than steering. **Public administration review**, v. 60, n. 6, p. 549-559, 2000.

DISTEL, Bettina; LINDGREN, Ida. Who Are the Users of Digital Public Services?. In: **International Conference on Electronic Participation**. Springer, Cham, 2019. p. 117-129.

FORNELL, Claes; LARCKER, David F. Structural equation models with unobservable variables and measurement error: Algebra and statistics. 1981.

GEUIJEN, Karin et al. Creating public value in global wicked problems. Public Management Review, v. 19, n. 5, p. 621-639, 2017.

GIL-GARCIA, J. Ramon; DAWES, Sharon S.; PARDO, Theresa A. Digital government and public management research: finding the crossroads. 2018.

GIL-GARCIA, J. Ramon; FLORES-ZÚÑIGA, Miguel Á. Towards a comprehensive understanding of digital government success: Integrating implementation and adoption factors. **Government Information Quarterly**, v. 37, n. 4, p. 101518, 2020.

GUPTA, Parul Jain; SURI, Pradeep. Measuring public value of e-governance projects in India: citizens' perspective. **Transforming Government: People, Process and Policy**, 2017.

GTD, 2019. **Condicionantes para a transformação digital.** Disponível em https://gtdgov.org.br/uploads/publications/vnaaxjXgZSTccwkItCZevABX88SqQnMloAmfAamg.pdf. Acesso em 27 de dez. 2020.

GTD, 2020. **Pesquisa das Capacidades de oferta dos serviços públicos dos governos estaduais e distritais.** Disponível em https://gtdgov.org.br/uploads/publications/91LXQvFFkTIHb6xlRf5bdykBKXse4EdwW0WtlyAr.pdf. Acesso em 27 de dez. 2020

HAIR JR, Joe F. et al. Partial least squares structural equation modeling (PLS-SEM). **European business review**, 2014.

HOFMANN, Sara et al. The public sector's roles in the sharing economy and the implications for public values. **Government Information Quarterly**, v. 36, n. 4, p. 101399, 2019.

HOOD, Christopher. A public management for all seasons?. **Public administration**, v. 69, n. 1, p. 3-19, 1991.

KOUFTEROS, Xenophon A. Testing a model of pull production: a paradigm for manufacturing research using structural equation modeling. **Journal of operations Management**, v. 17, n. 4, p. 467-488, 1999.

LEE, Jungwoo; KIM, Jinhwa. Grounded theory analysis of e-government initiatives: Exploring perceptions of government authorities. **Government Information Quarterly**, v. 24, n. 1, p. 135-147, 2007.

LIN, Fengyi; FOFANAH, Seedy S.; LIANG, Deron. Assessing citizen adoption of e-Government initiatives in Gambia: A validation of the technology acceptance model in information systems success. **Government Information Quarterly**, v. 28, n. 2, p. 271-279, 2011.

LUCIANO, Edimara M. L. et al. Capacidades para a Transformação Digital nos Governos Estaduais e Distrital. Brasília: **GTD.GOV, 2021**. ISBN 978-65-00-16491-6 1.

MELLOULI, Majdi; BOUAZIZ, Fatma; BENTAHAR, Omar. E-government success assessment from a public value perspective. **International Review of Public Administration**, v. 25, n. 3, p. 153-174, 2020.

MERGEL, Ines; GONG, Yiwei; BERTOT, John. Agile government: Systematic literature review and future research. 2018.

MERGEL, Ines; EDELMANN, Noella; HAUG, Nathalie. Defining digital transformation: Results from expert interviews. Government Information Quarterly, v. 36, n. 4, p. 101385, 2019.

MEYNHARDT, Timo; JASINENKO, Anna. Measuring public value: scale development and construct validation. **International Public Management Journal**, p. 1-28, 2020.

MOORE, Mark Harrison. **Creating public value: Strategic management in government**. Harvard university press, 1995.

NENGOMASHA, Cathrine T.; MCHOMBU, Kingo; NGULUBE, Patrick. Electronic Government Initiatives in the Public Service of Namibia. **African Journal of Library, Archives & Information Science**, v. 20, n. 2, 2010.

PANAGIOTOPOULOS, Panos; KLIEVINK, Bram; CORDELLA, Antonio. Public value creation in digital government. 2019.

PAPI, Luca et al. Measuring public value: a conceptual and applied contribution to the debate. **Public Money & Management**, v. 38, n. 7, p. 503-510, 2018.

PEDERSEN, Keld. E-government transformations: challenges and strategies. **Transforming Government: People, Process and Policy**, 2018. MERGEL, Ines; GONG, Yiwei; BERTOT, John. Agile government: Systematic literature review and future research. 2018.

RANERUP, Agneta; HENRIKSEN, Helle Zinner. Value positions viewed through the lens of automated decision-making: The case of social services. **Government Information Quarterly**, v. 36, n. 4, p. 101377, 2019.

RINGLE, Christian M.; DA SILVA, Dirceu; DE SOUZA BIDO, Diógenes. Modelagem de equações estruturais com utilização do SmartPLS. **Revista Brasileira de Marketing**, v. 13, n. 2, p. 56-73, 2014.

ROSE, Jeremy et al. IT management in local government: The DISIMIT Project. **Aalborg, Denmark**, 2012.

ROSE, Jeremy; PERSSON, John Stouby; HEEAGER, Lise Tordrup. How e-Government managers prioritise rival value positions: The efficiency imperative. **Information polity**, v. 20, n. 1, p. 35-59, 2015a.

ROSE, Jeremy et al. Managing e-Government: value positions and relationships. **Information Systems Journal**, v. 25, n. 5, p. 531-571, 2015b.

ROSE, Jeremy; FLAK, Leif Skiftenes; SÆBØ, Øystein. Stakeholder theory for the E-government context: Framing a value-oriented normative core. **Government Information Quarterly**, v. 35, n. 3, p. 362-374, 2018.

SARSTEDT, Marko et al. On the emancipation of PLS-SEM: A commentary on Rigdon (2012). **Long range planning**, v. 47, n. 3, p. 154-160, 2014.

SOE, Ralf-Martin; DRECHSLER, Wolfgang. Agile local governments: Experimentation before implementation. **Government Information Quarterly**, v. 35, n. 2, p. 323-335, 2018.

SUNDBERG, Leif. Risk and decision in collaborative e-Government: an objectives-oriented approach. **Electronic Journal of e-Government**, v. 14, n. 1, p. 35-46, 2016.

STOKER, Gerry. Public value management: a new narrative for networked governance?. **The American review of public administration**, v. 36, n. 1, p. 41-57, 2006.

TANGI, Luca et al. Barriers and Drivers of Digital Transformation in Public Organizations: Results from a Survey in the Netherlands. In: **International Conference on Electronic Government**. Springer, Cham, 2020. p. 42-56.

TOLL, Daniel et al. Values, benefits, considerations and risks of AI in government: A study of AI policy documents in Sweden. **eJournal of eDemocracy & Open Government**, v. 12, n. 1, 2020.

TWIZEYIMANA, Jean Damascene; ANDERSSON, Annika. The public value of E-Government–A literature review. Government information quarterly, v. 36, n. 2, p. 167-178, 2019.

United Nations Department of Economic and Social Affairs (**UNPAD, 2020)** . "United Nations E-Government Survey 2020. "Digital Government in the Decade of Action for Sustainable Development".

VENKATESH, Viswanath; BROWN, Susan A.; BALA, Hillol. Bridging the qualitative-quantitative divide: Guidelines for conducting mixed methods research in information systems. **MIS quarterly**, p. 21-54, 2013.

WEBER, Max. The Theory of Social and Economic Organizations, ed. T. Parsons, trans. AM Henderson y T. Parsons (Nueva York: Free Press, 1947), 1947.

XANTHOPOULOU, Panagiota. From e-Government to Public Value Creation. **International Journal of Science and Research,** p. 927-933, 220.

APÊNDICE A – INSTRUMENTO DE COLETA DE DADOS

Carta de Apresentação

Este instrumento constitui uma das etapas da pesquisa de tese da doutoranda Karen Maria Gross Lopes (karen.lopes@edu.pucrs.br) sob orientação da Prof.ª Dra. Edimara M. Luciano (eluciano@pucrs.br).

Ao responder a este questionário, **você contribuirá e impactará** no entendimento dos aspectos que influenciam a priorização das iniciativas de governo digital no seu Estado. O tempo estimado de resposta é de 10 a 12 minutos.

Conceitos relevantes para o entendimento das questões:
. Governo Digital - O uso de Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) pelo setor público.
. Iniciativas de Governo Digital: Ações e projetos de Governo Digital
. Eficiência Administrativa: Iniciativas de governo digital com foco na gestão interna (para "DENTRO" do governo)
. Melhoria de Serviços: Iniciativas de governo digital com foco na prestação de serviços para o cidadão (para "FORA" do governo)

IMPORTANTE: Não existem respostas certas ou erradas. O que se busca aqui é a sua PERCEPÇÃO de como o governo do seu estado priorizou, nos anos de 2019 e 2020, as iniciativas de governo digital.

O questionário desta pesquisa não é identificado, assegurando a confidencialidade e o anonimato dos respondentes.

Parte 1 – Eficiência Administrativa

Responda as questões, considerando **sua percepção** de como o governo do seu estado priorizou as iniciativas de governo digital com foco na gestão interna (para "DENTRO" do governo). Assinale a alternativa que melhor descreve o seu grau de concordância, utilizando a seguinte escala:

1 – Discorda totalmente
2 – Discorda parcialmente
3 – Discorda um pouco
4 – Concorda um pouco
5 - Concorda parcialmente
6 - Concorda totalmente

Em relação às iniciativas de governo digital implementadas no seu Estado em 2019 e 2020, **você percebeu** que elas tinham como objetivo principal:

	1	2	3	4	5	6
Simplificar os processos internos do governo	○	○	○	○	○	○
Racionalizar as tarefas do governo	○	○	○	○	○	○
Melhorar a gestão interna do governo	○	○	○	○	○	○
Resolução de problemas internos do governo	○	○	○	○	○	○
	1	2	3	4	5	6
Aumentar a produtividade do governo	○	○	○	○	○	○
Melhorar o desempenho da máquina pública	○	○	○	○	○	○
Aumentar a capacidade de entrega do governo	○	○	○	○	○	○
Tornar os processos mais produtivos	○	○	○	○	○	○
	1	2	3	4	5	6
Eliminar os desperdícios do governo	○	○	○	○	○	○
Reduzir os custos	○	○	○	○	○	○
Diminuir os gastos do governo	○	○	○	○	○	○
Reduzir as perdas governamentais	○	○	○	○	○	○

Parte 2. Melhoria de Serviços

Responda as questões, considerando sua percepção de como o governo do seu estado priorizou as iniciativas de governo digital com foco na melhoria de serviços para o cidadão (para "FORA" do governo). Assinale a alternativa que melhor descreve o seu grau de concordância, utilizando a seguinte escala:

1 – Discorda totalmente
2 – Discorda parcialmente
3 – Discorda um pouco
4 – Concorda um pouco
5 - Concorda parcialmente
6 - Concorda totalmente

Em relação às iniciativas de governo digital implementadas no seu Estado em 2019 e 2020, você percebeu que elas tinham como objetivo principal:

	1	2	3	4	5	6
Disponibilizar serviços digitais para o cidadão	○	○	○	○	○	○
Prestar serviços públicos por meio digital	○	○	○	○	○	○
Maximizar a utilidade do governo por meio de serviços digitais	○	○	○	○	○	○
Atender a sociedade por meio de serviços digitais	○	○	○	○	○	○
Tornar o serviço mais conveniente para o cidadão	○	○	○	○	○	○
	1	2	3	4	5	6
Digitalizar o serviço a partir da perspectiva do cidadão	○	○	○	○	○	○
Facilitar a vida do cidadão	○	○	○	○	○	○
Tornar o serviço mais amigável para o cidadão	○	○	○	○	○	○
Melhorar a experiência do cidadão com o serviço público	○	○	○	○	○	○
Fazer o serviço a partir da orientação no cidadão	○	○	○	○	○	○
	1	2	3	4	5	6
Ampliar a qualidade dos serviços	○	○	○	○	○	○
Melhorar a satisfação com os serviços prestados	○	○	○	○	○	○
Melhorar os níveis dos serviços	○	○	○	○	○	○
Aumentar a capacidade de prestação de serviços	○	○	○	○	○	○

Parte 3 - Engajamento Cidadão

Responda as questões, considerando sua percepção de como o governo do seu estado priorizou as iniciativas de governo digital para fins de engajamento cidadão . Assinale a alternativa que melhor descreve o seu grau de concordância, utilizando a seguinte escala:

1 – Discorda totalmente
2 – Discorda parcialmente
3 – Discorda um pouco
4 – Concorda um pouco
5 - Concorda parcialmente
6 - Concorda totalmente

Em relação às iniciativas de governo digital implementadas no seu Estado em 2019 e 2020, você percebeu que elas tinham como objetivo principal:

Em relação às iniciativas de governo digital implementadas no seu Estado em 2019 e 2020, **você percebeu** que elas tinham como objetivo principal:

	1	2	3	4	5	6
Engajar os cidadãos em processos democráticos	○	○	○	○	○	○
Ampliar o diálogo com o cidadão	○	○	○	○	○	○
Fortalecer a democracia	○	○	○	○	○	○
Ouvir o cidadão	○	○	○	○	○	○
	1	2	3	4	5	6
Envolver o cidadão na coprodução de políticas e serviços públicos	○	○	○	○	○	○
Ampliar a influência do cidadão na elaboração de políticas e serviços públicos	○	○	○	○	○	○
Consultar o cidadão sobre formulação de políticas públicas	○	○	○	○	○	○
Consultar o cidadão sobre prestação de serviços digitais	○	○	○	○	○	○
	1	2	3	4	5	6
Colocar o cidadão como participante na tomada de decisão	○	○	○	○	○	○
Compartilhar a responsabilidade das decisões do governo	○	○	○	○	○	○
Ampliar a influência do cidadão na tomada de decisões governamentais	○	○	○	○	○	○
Incluir o cidadão no processo de decisão do governo	○	○	○	○	○	○

Parte 4- Fatores Políticos e Legais

Responda as questões, considerando sua percepção de como o governo do seu estado priorizou as iniciativas de governo digital com base nos fatores políticos e legais. Assinale a alternativa que melhor descreve o seu grau de concordância, utilizando a seguinte escala:

1 – Discorda totalmente
2 – Discorda parcialmente
3 – Discorda um pouco
4 – Concorda um pouco
5 - Concorda parcialmente
6 - Concorda totalmente

Em relação às iniciativas de governo digital implementadas no seu Estado em 2019 e 2020, você percebeu que:

	1	2	3	4	5	6
Os aspectos políticos influenciaram a implementação de serviços digitais para o cidadão	○	○	○	○	○	○
Os aspectos políticos influenciaram a implementação de iniciativas digitais de eficiência interna do governo	○	○	○	○	○	○
Os aspectos políticos influenciaram a implementação de iniciativas digitais de engajamento cidadão	○	○	○	○	○	○
Quando aconteceram iniciativas digitais de engajamento cidadão, elas visavam marketing político	○	○	○	○	○	○
As iniciativas digitais de melhoria de serviços visavam marketing político	○	○	○	○	○	○
	1	2	3	4	5	6
As iniciativas digitais de melhoria da eficiência e gestão interna visavam marketing político	○	○	○	○	○	○
Os fatores legais impactaram na priorização de iniciativas digitais de melhoria da eficiência administrativa	○	○	○	○	○	○
Os fatores legais impactaram na priorização de iniciativas digitais de melhoria de serviços	○	○	○	○	○	○
Os fatores legais impactaram na priorização de iniciativas digitais de engajamento cidadão	○	○	○	○	○	○

Parte 5- Pessoas e Aspectos Econômicos

Responda as questões, considerando sua percepção de como o governo do seu estado priorizou as iniciativas de governo digital com base nas pessoas e aspectos econômicos. Assinale a alternativa que melhor descreve o seu grau de concordância, utilizando a seguinte escala:

1 – Discorda totalmente
2 – Discorda parcialmente
3 – Discorda um pouco
4 – Concorda um pouco
5 - Concorda parcialmente
6 - Concorda totalmente

Em relação às iniciativas de governo digital implementadas no seu Estado em 2019 e 2020, você percebeu que:

	1	2	3	4	5	6
A falta de pessoal, ou conhecimento do corpo técnico, impactaram na priorização de ações digitais de eficiência interna	○	○	○	○	○	○
A falta de pessoal, ou conhecimento do corpo técnico, impactaram na priorização de serviços digitais para o cidadão	○	○	○	○	○	○
A falta de pessoal, ou conhecimento do corpo técnico, impactaram na priorização de ações de engajamento digital do cidadão	○	○	○	○	○	○
As questões de RH influenciaram a priorização de iniciativas digitais para melhoria de serviços ao cidadão	○	○	○	○	○	○

	1	2	3	4	5	6
As questões de RH influenciaram a priorização de iniciativas digitais de melhoria da eficiência administrativa	○	○	○	○	○	○
As questões de RH influenciaram a priorização de iniciativas digitais de engajamento cidadão	○	○	○	○	○	○
As questões orçamentárias, financeiras ou econômicas influenciaram a priorização de iniciativas digitais de melhoria de produtividade e eficiência interna	○	○	○	○	○	○
As questões orçamentárias, financeiras ou econômicas influenciaram a priorização de iniciativas digitais de engajamento cidadão	○	○	○	○	○	○

	1	2	3	4	5	6
As questões orçamentárias, financeiras ou econômicas influenciaram a priorização de iniciativas digitais de melhoria de serviços ao cidadão	○	○	○	○	○	○
A restrição orçamentária, ou a busca por ajuste fiscal, impactaram na priorização de iniciativas digitais de engajamento cidadão	○	○	○	○	○	○
A restrição orçamentária, ou a busca por ajuste fiscal, impactaram na priorização de iniciativas digitais de melhoria da eficiência interna do governo.	○	○	○	○	○	○
A restrição orçamentária, ou a busca por ajuste fiscal, impactaram na priorização de iniciativas digitais de melhoria de serviços ao cidadão	○	○	○	○	○	○

Parte 6. Caracterização SocioDemográfica

Qual a sua idade?

20 a 35 anos

Qual a sua formação?

Graduação incompleta

Qual o seu estado?

AC

Clique aqui para editar opções de resposta

Qual o seu cargo atual?

Qual a sua área de atuação no órgão atual?

- TIC - Tecnologia da Informação e Comunicação
- Outras áreas

Qual seu tempo de experiência em governo?

1 a 5 anos

Qual o seu nível de atuação na gestão?

- Estratégico
- Tático-operacional

Deseja fazer algum comentário final?

Declaração de Conhecimento: As respostas apresentadas neste questionário refletem a realidade na forma como eu percebo do órgão do governo onde eu trabalho

- Não
- Sim

Relatório da Pesquisa: Caso você tenha interesse em receber o relatório com o resultado desta pesquisa, informe seu e-mail aqui:

APÊNDICE B – DESCRIÇÃO DETALHADAS DAS VARIÁVEIS

Construto: Eficiência Administrativa	**Melhorar a eficiência por meio da racionalização, produtividade e redução de custos**			
Variável	**Descrição**	**Item de Mensuração**	**Sigla**	**Fonte**
Eficiência	Implica na eliminação de desperdícios e na prestação de serviços enxutos	Simplificar os processos internos do governo	EF_ADM_SPI	Rose et al. (2015a)
		Racionalizar as tarefas do governo	EF_ADM_RTG	
		Aprimorar a gestão interna do governo	EF_ADM_MMGI	
		Resolução de problemas internos do governo	EF_AD_RPIG	
Produtividade	Trata da produtividade e desempenho do governo	Aumentar a produtividade do governo	EF_ADM_APG	
		Melhorar o desempenho da máquina pública	EF_ADM_MDM	
		Aumentar a capacidade de entrega do governo	EF_ADM_ACE	
		Tornar os processos mais produtivos	EF_ADM_TPP	
Redução de Custos	Implica na redução de custos para o governo	Eliminar os desperdícios do governo	EF_ADM_EDP	
		Reduzir os custos	EF_ADM_RC	
		Diminuir os gastos do governo	EF_ADM_DGG	
		Reduzir as perdas governamentais	EF_ADM_RPG	

Construto: Melhoria de Serviço	Maximixar a utilidade do governo para sociedade (ou promover o interesse público?) disponibilizando mais serviços, promover serviços orientados ao cidadão e com maior qualidade e nível de serviço.			
Variável	**Descrição**	**Item de Mensuração**	**Sigla**	**Fonte**
Serviço Público	Compromisso com o interesse público expresso através do serviço público	Disponibilizar serviços digitais para o cidadão	MS_DSSC	Rose et al. (2015a)
		Prestar serviços públicos por meio digital	MS_PSPPD	
		Maximizar a utilidade do governo por meio de serviços digitais	MS_MUGSD	
		Atender a sociedade por meio de serviços digitais	MS_ASSD	
Orientação ao Cidadão	Respeito aos interesses dos cidadãos individuais	Tornar o serviço mais conveniente para o cidadão	MS_TSCC	
		Digitalizar o serviço a partir do perspectiva do cidadão	MS_DSPC	
		Facilitar a vida do cidadão	MS_FVD	
		Tornar o serviço mais amigável para o cidadão	MS_TSAC	
		Melhorar a experiência do cidadão com o serviço público	MS_MECSP	
		Fazer o serviço a partir da orientação no cidadão	MS_FSPOC	
Nível e Qualidade dos Serviços	Prestação de serviços que atendam às expectativas dos cidadãos	Ampliar a qualidade dos serviços	MS_APQ	
		Melhorar a satisfação com os serviços prestados	MS_MSSP	
		Melhorar os níveis dos serviços	MS_MNS	
		Aumentar a capacidade de prestação de serviços	MS_ACPS	

Construto: Engajamento Cidadão	Engajar cidadãos em processos democráticos para colaboração na formulação de políticas e serviços públicos e para participação na tomada de decisões			
Variável	**Descrição**	**Item de Mensuração**	**Sigla**	**Fonte**
Democracia	Engajamento democrático com a sociedade civil como um elo importante no processo democrático	Engajar os cidadãos em processos democráticos	EC_ECPD	Rose et al. (2015a)
		Ampliar o diálogo com o cidadão	EC_APEC_ADC	
		Fortalecer a democracia	EC_FD	
		Ouvir o cidadão	EC_OC	
Deliberação	Engajamento deliberativo com a sociedade civil através da co-formulação de políticas	Envolver o cidadão na coprodução de políticas e serviços públicos	EC_ECCPSP	
		Ampliar a influência do cidadão na elaboração de políticas e serviços públicos	EC_AICEPSP	
		Consultar o cidadão sobre formulação de políticas públicas	EC_CCFPP	
		Consultar o cidadão sobre prestação de serviços digitais	EC_CCPSP	
Participação	Engajamento participativo com a sociedade civil através da partilha de responsabilidades na tomada de decisões	Colocar o cidadão como participante na tomada de decisão	EC_CCPTD	
		Compartilhar a responsabilidade das decisões do governo	EC_CRDG	
		Ampliar a influência do cidadão na tomada de decisões governamentais	EC_AICTDG	
		Incluir o cidadão no processo de decisão do governo	EC_ICPDG	
Construto: Fatores Políticos				

Variável	Descrição	Item de Mensuração	Sigla	Fonte
Aspectos Políticos	Questões políticas que afetam as decisões e priorizações de implementação do governo digital	Os aspectos políticos influenciaram a implementação de serviços digitais para o cidadão	FP_APSD	Artigo 2 Bretschneider e Parker (2016) Ranerup e Henriksen (2019) Rose e Persson (2012) Rose et al. (2015a) Rose et al. (2015b) Rose et al. (2018)
		Os aspectos políticos influenciaram a implementação de iniciativas digitais de eficiência interna do governo	FP_APEI	
		Os aspectos políticos influenciaram a implementação de iniciativas digitais de engajamento cidadão	FP_EC	
		Quando aconteceram iniciativas digitais de engajamento cidadão foram feitas visando marketing politico	FP_ECMP	
		As iniciativas digitais de melhoria de serviços visavam marketing politico	FP_MSMP	
		As iniciativas digitais de eficiência e gestão interna visavam marketing politico	FP_EIMP	
Construto: Fatores Legais				
Variável	**Descrição**	**Item de Mensuração**	**Sigla**	**Fonte**
Aspectos Legais	Questões legais que influenciam as decisões e priorizações de implementação do governo digital	Os fatores legais impactaram na priorização de iniciativas digitais de melhoria da eficiência administrativa	FP_EI	Artigo 2 Bretschneider e Parker (2016) Rose et al. (2015b)
		Os fatores legais impactaram na priorização de iniciativas digitais de melhoria de serviços	FP_MS	
		Os fatores legais impactaram na priorização de iniciativas digitais de engajamento cidadão	FP_EC	
Construto: Fatores de Pessoal				
Variável	**Descrição**	**Item de Mensuração**	**Sigla**	**Fonte**

Aspectos de Pessoal	Questões relativas à pessoal que influenciam as decisões e priorizações de implementação do governo digital	A falta de pessoal ou conhecimento do corpo técnico impactaram na priorização de ações digitais de eficiência interna	PAE_FPDE	Artigo 2 (deste documento) Bhuiyan (2011) Lee e Kim, (2007) Lin et al. (2011) Nengomasha et al. (2010) Panagiotopoulus et al. 2019
		A falta de pessoal ou conhecimento do corpo técnico impactaram na priorização de serviços digitais para o cidadão	PAE_SDC	
		A falta de pessoal ou conhecimento do corpo técnico impactaram na priorização de ações de engajamento digital do cidadão	PAE_RHEC	
		As questões de RH influenciaram a priorização de iniciativas digitais para melhoria de serviços ao cidadão	PAE_RHSC	
		As questões de RH influenciaram a priorização de iniciativas digitais de melhoria da eficiência administrativa	PAE_RHMEA	
		As questões de RH influenciaram a priorização de iniciativas digitais de engajamento cidadão	PAE_RHEC2	
Construto: Fatores Econômicos				
Variável	**Descrição**	**Item de Mensuração**	**Sigla**	**Fonte**

Aspectos Econômicos	Aspectos econômicos que afetam as decisões e priorizações de implementação do governo digital	As questões orçamentárias, financeiras ou econômicas influenciaram a priorização de iniciativas digitais de melhoria de produtividade e eficiência interna	PAE_QOPEI	Artigo 2 Gil-Garcia e Zurigaz (2020) UNPAD (2020) Rose e Persson (2012) Rose et al. (2018)
		As questões orçamentárias, financeiras ou econômicas influenciaram a priorização de iniciativas digitais de engajamento cidadão	PAE_QOEC	
		As questões orçamentárias, financeiras ou econômicas influenciaram a priorização de iniciativas digitais de melhoria de serviços ao cidadão	PAE_QOMSC	
		A restrição orçamentária, ou a busca por ajuste fiscal, impactaram na priorização de iniciativas digitais de engajamento cidadão	PAE_ROEC	
		A restrição orçamentária, ou a busca por ajuste fiscal, impactaram na priorização de iniciativas digitais de melhoria da eficiência interna do governo	PAE_ROEIG	
		A restrição orçamentária, ou a busca por ajuste fiscal, impactaram na priorização de iniciativas digitais de melhoria de serviços ao cidadão	PAE_ROMSC	

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos autores supracitados e do Artigo 2 (2021)

Nota 1- Os itens de mensuração em azul foram excluídos do modelo na etapa de avaliação da validade discriminante

APÊNDICE C - INDICADORES DE ADEQUABILIDADE DO INSTRUMENTO

Indicador		Resultado
Medida de Kaiser-Meyer-Olkin de adequação de amostragem		0,955
Teste de Esfericidade de Barlett	Qui-quadrado aprox.	35000,619
	df	1711
	Sig.	0,000
Alfa de Cronbach	Alfa de Cronbach	0,973
	Alfa de Cronbach com base em itens padronizados	0,974
	Nº de itens	59

Fonte: SmartPLS (2021)

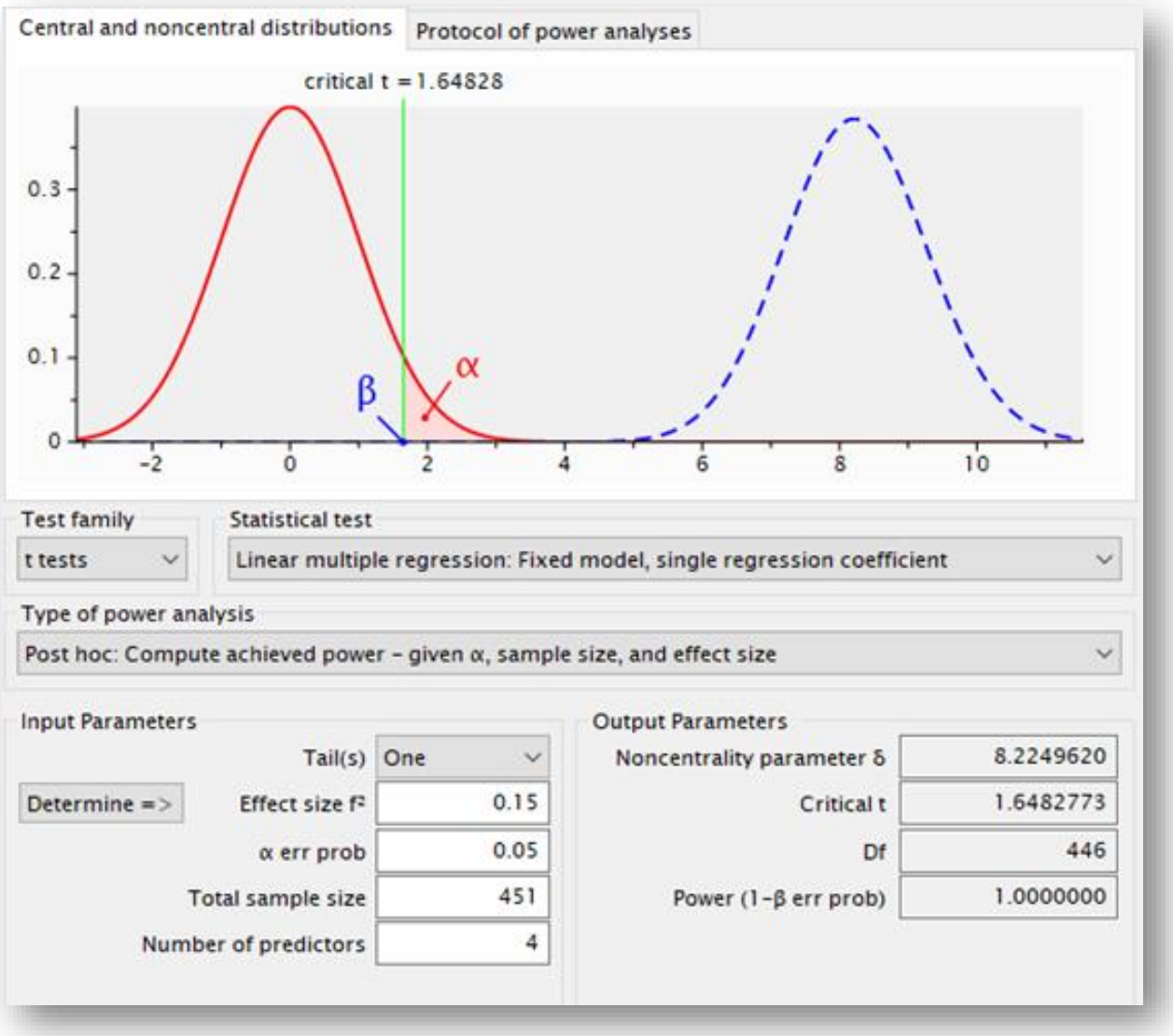
APÊNDICE D – RESULTADOS DO TESTE DE NORMALIDADE

	Shapiro-Wilk		
	Estatística	df	Sig.
EF_ADM_SPI	,833	451	,000
EF_ADM_RTG	,867	451	,000
EF_AD_MMGI	,836	451	,000
EF_AD_RPIG	,893	451	,000
EF_ADM_APG	,844	451	,000
EF_ADM_MDM	,839	451	,000
EF_ADM_ACE	,823	451	,000
EF_ADM_TPP	,830	451	,000
EF_ADM_EDG	,869	451	,000
EF_ADM_RC	,840	451	,000
EF_ADM_DGG	,845	451	,000
EF_ADM_RPG	,875	451	,000
MS_DSSC	,740	451	,000
MS_PSPPD	,749	451	,000
MS_MUGSD	,816	451	,000
MS_ASSD	,784	451	,000
MS_TSCC	,802	451	,000
MS_DSPC	,894	451	,000
MS_FVD	,826	451	,000
MS_TSAC	,862	451	,000
MS_MECSP	,850	451	,000
MS_FSPOC	,912	451	,000
MS_APQ	,853	451	,000
MS_MSSP	,847	451	,000
MS_MNS	,849	451	,000
MS_ACPS	,824	451	,000
EC_ECPD	,928	451	,000
EC_APEC_ADC	,914	451	,000
EC_FD	,925	451	,000
EC_OC	,917	451	,000
EC_ECCPSP	,930	451	,000
EC_AICEPSP	,931	451	,000
EC_CCFPP	,929	451	,000
EC_CCPSP	,930	451	,000
EC_CCPTD	,930	451	,000

EC_CRDG	,924	451	,000
EC_AICTDG	,929	451	,000
EC_ICPDG	,926	451	,000
FP_APSD	,871	451	,000
FP_APEI	,856	451	,000
FP_EC	,887	451	,000
FP_ECMP	,916	451	,000
FPL_MSMP	,917	451	,000
FPL_EIMP	,924	451	,000
FP_EI	,884	451	,000
FL_MS	,883	451	,000
FL_EC	,900	451	,000
PAE_FPDE	,853	451	,000
PAE_SDC	,858	451	,000
PAE_RHEC	,889	451	,000
PAE_RHSC	,893	451	,000
PAE_RHMEA	,889	451	,000
PAE_RHEC	,907	451	,000
PAE_QOPEI	,854	451	,000
PAE_QOEC	,872	451	,000
PAE_QOMSC	,855	451	,000
PAE_ROEC	,879	451	,000
PAE_ROEIG	,861	451	,000
PAE_ROMSC	,865	451	,000

Fonte: SmartPLS (2021)

APÊNDICE E – RESULTADO DO TESTE DE PODER DA AMOSTRA



5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta tese tem como foco a aplicação do valor público como direcionador das iniciativas de governo digital. O estudo se propôs a **analisar os fatores que impactam as posições de valor público nas iniciativas digitais dos estados brasileiros**. Para tanto, três artigos foram desenvolvidos a fim de atender este objetivo geral, bem como, testar a hipótese geral de que há fatores que influenciam as posições de valor público nas iniciativas de governo digital dos estados brasileiros.

O primeiro artigo adotou um olhar crítico e teórico sobre a potencial contradição de Jeremy Rose e seus colegas autores, sobre a falta de qualificação dos conceitos de valor e posição de valor como públicos. Adota a teoria de valor público de Moore (1995) como lente teórica. Aponta um conjunto de autores que validam a relevância e valia das obras, por meio de aplicações qualitativas e qauntitativas, do *framework* de posições de valor público para o governo digital. Faz uma trajetória sobre quatro argumentos que embasavam o debate acerca do paradoxo apontado. Finaliza com uma proposta de encaminhamento e direcionamento para solução das divergências apontadas, demonstrando que não se trata somente de um recurso semântico e, sim, uma adjetivação relevante para o atendimento de princípios formativos da teoria e prática da administração pública. Assim, atende ao objetivo específico 1 de **analisar criticamente os conceitos de valor e posição de valor, nas obras de Rose e buscar compreender a contradição pela falta de qualificação como público**. A principal contribuição pode ser considerada a sua principal fraqueza que é um debate teórico simplesmente. Contudo apresenta uma perspectiva menos tecnocentrada para estudos em governo digital e busca ampliar a densidade do debate acerca do governo digital, no contexto brasileiro. Portanto, essa limitação pode ser mitigada por novos estudos com reflexões aprofundadas sobre uma temática tão emergente e essencial, que é o tema do valor público e, também, a busca de comprovação empírica para a nova proposta de qualificação.

O segundo artigo atende ao objetivo específico 2 que é "**compreender os fatores que interferem na priorização dos valores públicos rivais na implementação das iniciativas digitais dos estados brasileiros**" já que analisa os diversos fatores intervenientes, apontados pelos gestores entrevistados e, em especial, com foco no entendimento do panorama brasileiro das iniciativas de governo digital a partir do *framework* de posições de valor. Um dos achados confirma que a rivalidade existe e, que a posição que impera, a posição da Eficiência Administrativa. A similaridade com os resultados do governo dinamarquês podem ser explicados pela diferença temporal de 10 anos. O discurso de orientação ao cidadão não se

mostra efetivo, especialmente nas ações de democracia digital. Além disso, o Artigo 2 também atende ao objetivo específico 3 de "**propor um modelo conceitual com os fatores intervenientes e suas relações com as posições de valor**", uma vez que entrega um modelo que explicita os fatores intervenientes categorizados em Fatores Estruturais, Fatores Midiáticos e Fatores Culturais. E, ainda, aponta a influência de cada um deles nas três posições de valor. O modelo agrega novos construtos à explicação dos porquês dos resultados das iniciativas digitais definidos no *framework* de Rose et al. (2015a). O modelo indica os fatores internos e externos, ao contexto do governo, que permitem uma melhor compreensão do processo de priorização nas iniciativas de governo digital. Além dessa importante contribuição teórica, colabora para prática porque explicita aos gestores brasileiros e de outros contextos similares, uma visão real da forma de priorização adotada. E contribui, também, para esclarecer o motivo dos valores em uso serem diferentes dos valores defendidos na retórica dos agentes políticos. A principal limitação dessa investigação é a coleta ter ouvido somente um *stakeholder*, o gestor público.

O terceiro artigo vem ao encontro do chamamento de Rose et al. (2015a) e de Twizeyama e Andersson (2019) e entrega novos estudos, em novos contextos, que complementam ou apresentam diferentes adaptações da aplicação do *framework*. A grande contribuição é que o estudo além de verificar as relações entre as posições de valor, ainda, cria uma escala de mensuração de valor público, adicionando novos contrutos e variáveis que interferem no processo decisório de priorizações de projetos de governo digital nos estados brasileiros. Além disso, o Artigo 3, agrega novos conhecimentos aos estudos originais de Rose et al. (2015a); Rose et al. (2015b) e Rose et al. (2018) e, especialmente, traz os efeitos com poder de explicação como um importante resultado por meio de um modelo teórico-empírico. Com isso, este estudo atende ao quarto objetivo específico de "**verificar os efeitos dos fatores estruturais nas posições de valor público**". Contribui com as perspectivas e aspectos nas áreas social, política e econômica, entre outras, que podem promover e distinguir os fatores práticos que podem subsidiar as lideranças governamentais nos seus processos decisórios na perspectiva do governo digital. O estudo tem limitações: a primeira, se deve ao fato de não ter testado os fatores externos ao governo, culturais e midiáticos, apontado como fatores intervenientes na pesquisa qualitativa anterior. A segunda, se deve ao fato de não ter escutado outros *stakeholders*, especialmente o cidadão, considerado por Moore (2014) como o árbitro da criação do valor público. Em pesquisas futuras, seria importante testar as relações entre as posições de valor público para avaliar se há confirmação da rivalidade entre eles, conforme apontaram os

estudos de Rose et al. (2015a) e, ainda, para verificar se há existência de fatores moderadores ou mediadores entre elas ou na relação com os fatores estruturais. Também seria importante um novo teste das hipóteses não confirmadas de que Fatores Políticos e Fatores de Pessoal não influenciam na Melhoria de Serviços. Também, poderia ser testado se os valores públicos considerados Valores Fundamentais se confirmam como ausência de rivalidade com os valores públicos das três posições de valor, conforme apontaram Rose et al. (2015a). Além disso, pode-se executar um novo tratamento dos dados por meio de estudos confirmatórios a fim de ampliar as análises em cima do modelo conceitual.

O trabalho, como um todo, conecta a base teórica ao estudo de valor com as tendências normativas da retórica da pesquisa e, ainda, promove a validação empírica a partir das tensões e preocupações reais dos gestores (Rose et al, 2015a). Atende parte dos anseios dos acadêmicos e profissionais sobre as explicações porque o valor público pode ser criado ou destruído (Papi et al., 2018). E, apresenta um panorama geral e contextual da realidade dos programas digitais nos estados brasileiros.

Agradecimentos

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior–Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.

REFERÊNC**IAS**

ALFORD, John; HUGHES, Owen. Public value pragmatism as the next phase of public management. **The American Review of Public Administration**, 2008.

ALFORD, John; O'FLYNN, Janine. Making sense of public value: Concepts, critiques and emergent meanings. Intl Journal of Public Administration, v. 32, n. 3-4, p. 171-191, 2009.

ALFORD, John et al. Ventures in public value management: Introduction to the symposium. 2017.

AL-HUJRAN, Omar et al. The imperative of influencing citizen attitude toward e-government adoption and use. **Computers in Human Behavior**, v. 53, p. 189-203, 2015.

ANWER, Mohammad Anwer et al. E-government services evaluation from citizen satisfaction perspective. **Transforming Government: People, Process and Policy**, 2016.

BANNISTER, Frank; CONNOLLY, Regina. ICT, public values and transformative government: A framework and programme for research. **Government Information Quarterly**, v. 31, n. 1, p. 119-128, 2014.

BENINGTON, John; MOORE, Mark H. Public value in complex and changing times. **Public value: Theory and practice**, v. 1, 2011.

BIDO, Diogenes de Souza et al. SmartPLS 3: especificação, estimação, avaliação e relato. Administração, 2019.

BLAUG, Ricardo; HORNER, Louise; LEKHI, Rohit. Public value, politics and public management. **A Literature Review. London: Work Foundation**, 2006.

BOUNABAT, Bouchaïb. From e-government to digital Government. **Electronic Journal of Information Technology**, 2017.

BOZEMAN, Barry. **Public values and public interest: Counterbalancing economic individualism**. Georgetown University Press, 2007.

BRYSON, John M.; CROSBY, Barbara C.; BLOOMBERG, Laura. Public value governance: Moving beyond traditional public administration and the new public management. **Public administration review**, v. 74, n. 4, p. 445-456, 2014.

BRYSON, John et al. Towards a multi-actor theory of public value co-creation. **Public Management Review**, v. 19, n. 5, p. 640-654, 2017.

BUSCH, Peter André; HENRIKSEN, Helle Zinner. Digital discretion: A systematic literature review of ICT and street-level discretion. **Information Polity**, v. 23, n. 1, p. 3-28, 2018.

CASA CIVIL. **Governo eletrônico: ONU classifica Brasil entre os 20 países com melhor oferta de serviços públicos digitais.** Disponível em https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/noticias/2020/julho/governo-eletronico-onu-classifica-brasil-entre-os-20-paises-com-melhor-oferta-de-servicos-publicos digitais#:~:text=A%20Pesquisa%20sobre%20Governo%20Eletr%C3%B4nico,oferta%20de%20servi%C3%A7os%20p%C3%BAblicos%20digitais. Acesso em 2 de jan de 2021.

Comitê Gestor da Internet no Brasil – CGI.br. 2020a. PAINEL TIC COVID-19 PESQUISA SOBRE O USO DA INTERNET NO BRASIL DURANTE A PANDEMIA DO NOVO CORONAVÍRUS 2ª EDIÇÃO: SERVIÇOS PÚBLICOS ON-LINE, TELESSAÚDE E PRIVACIDADE . São Paulo: CGI.br.Ver https://cetic.br/media/docs/publicacoes/2/20200930180249/painel_tic_covid19_2edicao_livro%20eletr%C3%B4nico.pdf

_____. CGI.br. 2020b. Pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação - TIC Domicílios 2019. São Paulo: https://cetic.br/media/docs/publicacoes/2/20201123115730/executive_summary_ict_households_2019.pdf

CORDELLA, Antonio; BONINA, Carla 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.

CORDELLA, Antonio; WILLCOCKS, Leslie. Outsourcing, bureaucracy and public value: Reappraising the notion of the "contract state". **Government information quarterly**, v. 27, n. 1, p. 82-88, 2010.

COOK, Meghan; HARRISON, Teresa M. Using public value thinking for government IT planning and decision making: A case study. **Information Polity**, v. 20, n. 2, 3, p. 183-197, 2015.

DAVIS, Paul; WEST, Karen. What do public values mean for public action? Putting public values in their plural place. **The American Review of Public Administration**, v. 39, n. 6, p. 602-618, 2009.

DE TUYA, Manuel et al. Information requirements to create public value: sharing and opening data to address urban blight. **Transforming Government: People, Process and Policy**, 2017.

DEWEY, John. Theory of valuation. **International encyclopedia of unified science**, 1939.

DISTEL, Bettina; LINDGREN, Ida. Who Are the Users of Digital Public Services?. In: **International Conference on Electronic Participation**. Springer, Cham, 2019. p. 117-129.

DUNLEAVY, Patrick et al. New public management is dead—long live digital-era governance. **Journal of public administration research and theory**, v. 16, n. 3, p. 467-494, 2006.

DWIVEDI, Yogesh K. et al. An empirical validation of a unified model of electronic government adoption (UMEGA). **Government Information Quarterly**, v. 34, n. 2, p. 211-230, 2017.

EOM, Seok-Jin; HWANG, Hanchan; KIM, Jun Houng. Can social media increase government responsiveness? A case study of Seoul, Korea. **Government information quarterly**, v. 35, n. 1, p. 109-122, 2018.

GASCÓ, Mila. Living labs: Implementing open innovation in the public sector. **Government Information Quarterly**, v. 34, n. 1, p. 90-98, 2017.

GIL-GARCIA, J. Ramon; DAWES, Sharon S.; PARDO, Theresa A. Digital government and public management research: finding the crossroads. 2018.

GIL-GARCIA, J. Ramon; FLORES-ZÚÑIGA, Miguel Á. Towards a comprehensive understanding of digital government success: Integrating implementation and adoption factors. **Government Information Quarterly**, v. 37, n. 4, p. 101518, 2020.

GREGOR, Shirley. The nature of theory in information systems. MIS quarterly, p. 611-642, 2006.

GUPTA, Parul Jain; SURI, Pradeep. Measuring public value of e-governance projects in India: citizens' perspective. **Transforming Government: People, Process and Policy**, 2017.

HAIR JR, Joe F. et al. Partial least squares structural equation modeling (PLS-SEM). **European business review**, 2014.

HARDY, Catherine A.; WILLIAMS, Susan P. Assembling e-government research designs: A transdisciplinary view and interactive approach. Public Administration Review, v. 71, n. 3, p. 405-413, 2011.

HOFMANN, Sara et al. The public sector's roles in the sharing economy and the implications for public values. **Government Information Quarterly**, v. 36, n. 4, p. 101399, 2019.

HUI, Glenn; HAYLLAR, Mark Richard. Creating Public Value in E-Government: A Public-Private-Citizen Collaboration Framework in Web 2.0.**Australian Journal of Public Administration**, v. 69, n. s1, p. S120-S131, 2010.

JANSSEN, Marijn et al. Trustworthiness of digital government services: deriving a comprehensive theory through interpretive structural modelling. **Public Management Review**, v. 20, n. 5, p. 647-671, 2018.

JØRGENSEN, Torben Beck; BOZEMAN, Barry. Public values: An inventory. **Administration & society**, v. 39, n. 3, p. 354-381, 2007.

KARKIN, Naci; JANSSEN, Marijn. Evaluating websites from a public value perspective: A review of Turkish local government websites. **International Journal of Information Management**, v. 34, n. 3, p. 351-363, 2014.

KARUNASENA, Kanishka; DENG, Hepu. Critical factors for evaluating the public value of e-government in Sri Lanka. **Government Information Quarterly**, v. 29, n. 1, p. 76-84, 2012.

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

KELLY, Gavin; MULGAN, Geoff; MUERS, Stephen. Creating public value. **London, Cabinet Office**, 2002.

LIANG, Yikai et al. Exploring the determinant and influence mechanism of e-Government cloud adoption in government agencies in China. **Government information quarterly**, v. 34, n. 3, p. 481-495, 2017.

LOPES, Karen M. Gross; MACADAR, Marie Anne; LUCIANO, Edimara Mezzomo. Key drivers for public value creation enhancing the adoption of electronic public services by citizens. International Journal of Public Sector Management, 2019.

LUCIANO, Edimara M. L. et al. Capacidades para a Transformação Digital nos Governos Estaduais e Distrital. Brasília: **GTD.GOV, 2021**. ISBN 978-65-00-16491-6 1.

LUNA, Dolores et al. Public Value Creation through Digital Service Delivery from a Citizens' Perspective. In: **Proceedings of the 20th Annual International Conference on Digital Government Research**. 2019. p. 272-279.

LUNA-REYES, Luis F. et al. Creating public value through digital government: lessons on inter-organizational collaboration and information technologies. In: **2016 49th Hawaii International Conference on System Sciences (HICSS)**. IEEE, 2016. p. 2840-2849.

MEHR, Hila; ASH, H.; FELLOW, D. Artificial intelligence for citizen services and government. **Ash Cent. Democr. Gov. Innov. Harvard Kennedy Sch., no. August**, p. 1-12, 2017.

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

MELLOULI, Majdi; BOUAZIZ, Fatma; BENTAHAR, Omar. E-government success assessment from a public value perspective. **International Review of Public Administration**, v. 25, n. 3, p. 153-174, 2020.

MERGEL, Ines; GONG, Yiwei; BERTOT, John. Agile government: Systematic literature review and future research. 2018.

MERGEL, Ines; EDELMANN, Noella; HAUG, Nathalie. Defining digital transformation: Results from expert interviews. Government Information Quarterly, v. 36, n. 4, p. 101385, 2019.

MEYNHARDT, Timo. Public value inside: What is public value creation?. **Intl Journal of Public Administration**, v. 32, n. 3-4, p. 192-219, 2009.

MEYNHARDT, Timo; JASINENKO, Anna. Measuring public value: scale development and construct validation. **International Public Management Journal**, p. 1-28, 2020.

MOORE, Mark H. Public value as the focus of strategy. **Australian Journal of Public Administration**, v. 53, n. 3, p. 296-303, 1994.

MOORE, Mark Harrison. **Creating public value: Strategic management in government**. Harvard university press, 1995.

NDAGUBA, Emeka; IJEOMA, Edwin. Digital open government in Africa: a strategy for bridging citizens' gap. **Electronic Government, An International Journal**, v. 14, n. 2, p. 115-133, 2018.

O'FLYNN, Janine. From new public management to public value: Paradigmatic change and managerial implications. **Australian journal of public administration**, v. 66, n. 3, p. 353-366, 2007.

OLIVEIRA, Mírian; DE FREITAS, Henrique MR. Focus Group–pesquisa qualitativa: resgatando a teoria, instrumentalizando o seu planejamento. **Revista de Administração da Universidade de São Paulo**, v. 33, n. 3, 1998.

PANAGIOTOPOULOS, Panos; KLIEVINK, Bram; CORDELLA, Antonio. Public value creation in digital government. 2019.

PANG, Min-Seok; LEE, Gwanhoo; DELONE, William H. IT resources, organizational capabilities, and value creation in public-sector organizations: a public-value management perspective. **Journal of Information Technology**, v. 29, n. 3, p. 187-205, 2014.

PAPI, Luca et al. Measuring public value: a conceptual and applied contribution to the debate. **Public Money & Management**, v. 38, n. 7, p. 503-510, 2018.

PEDERSEN, Keld. Transforming government service: the importance of dynamic capabilities. **Electronic Government, an International Journal**, v. 13, n. 3, p. 203-223, 2017.

PEDERSEN, Keld. E-government transformations: challenges and strategies. **Transforming Government: People, Process and Policy**, 2018.

PERSSON, Anders; GOLDKUHL, Göran. Government value paradigms—Bureaucracy, new public management, and e-government. **Communications of the Association for Information Systems**, v. 27, n. 1, p. 4, 2010.

PERSSON, John et al. Value positions in e-government strategies: Something is (not) changing in the state of denmark. 2017.

PREBBLE, Mark. Is "we" singular? The nature of public value. **The American Review of Public Administration**, v. 48, n. 2, p. 103-118, 2018.

RANCHORDÁS, Sofia; GOANTA, Catalina. The New City Regulators: Platform and Public Values in Smart and Sharing Cities. **Computer Law & Security Review**, v. 36, p. 105375, 2020.

RANERUP, Agneta; HENRIKSEN, Helle Zinner; HEDMAN, Jonas. An analysis of business models in Public Service Platforms. **Government Information Quarterly**, v. 33, n. 1, p. 6-14, 2016.

RANERUP, Agneta; HENRIKSEN, Helle Zinner. Value positions viewed through the lens of automated decision-making: The case of social services. **Government Information Quarterly**, v. 36, n. 4, p. 101377, 2019.

RHODES, Rod AW; WANNA, John. The limits to public value, or rescuing responsible government from the platonic guardians. **Australian Journal of Public Administration**, v. 66, n. 4, p. 406-421, 2007.

RINGLE, Christian M.; DA SILVA, Dirceu; DE SOUZA BIDO, Diógenes. Modelagem de equações estruturais com utilização do SmartPLS. **Revista Brasileira de Marketing**, v. 13, n. 2, p. 56-73, 2014.

ROOKS, Gerrit; MATZAT, Uwe; SADOWSKI, Bert. An empirical test of stage models of e-government development: Evidence from Dutch municipalities. **The Information Society**, v. 33, n. 4, p. 215-225, 2017.

ROSE, Jeremy; PERSSON, John Stouby; HEEAGER, Lise Tordrup. How e-Government managers prioritise rival value positions: The efficiency imperative. **Information polity**, v. 20, n. 1, p. 35-59, 2015a.

ROSE, Jeremy et al. Managing e-Government: value positions and relationships. **Information Systems Journal**, v. 25, n. 5, p. 531-571, 2015b.

ROSE, Jeremy; FLAK, Leif Skiftenes; SÆBØ, Øystein. Stakeholder theory for the E-government context: Framing a value-oriented normative core. **Government Information Quarterly**, v. 35, n. 3, p. 362-374, 2018.

SAMPIERE, Roberto Hernádez. Metodologia da pesquisa/Roberto Hernádez Sampiere, Carlos Fernádez Collado, Pilar Baptista Lucio; tradução Fátima Conceição Murad, Melissa Kasser, Sheila Clara Dystyler Ladeira; revisão técnica e adaptação Ana Gracinda Queluz Garcia, Paulo Heraldo Costa do Valle. 2006.

SAVOLDELLI, Alberto; CODAGNONE, Cristiano; MISURACA, Gianluca. Understanding the e-government paradox: Learning from literature and practice on barriers to adoption. **Government Information Quarterly**, v. 31, p. S63-S71, 2014.

SCHOLTA, Hendrik et al. From one-stop shop to no-stop shop: An e-government stage model. **Government Information Quarterly**, v. 36, n. 1, p. 11-26, 2019.

SCOTT, Murray; GOLDEN, William. Understanding net benefits: a citizen-based perspective on e-government success. 2009.

SOE, Ralf-Martin; DRECHSLER, Wolfgang. Agile local governments: Experimentation before implementation. **Government Information Quarterly**, v. 35, n. 2, p. 323-335, 2018.

SUNDBERG, Leif. Risk and decision in collaborative e-Government: an objectives-oriented approach. **Electronic Journal of e-Government**, v. 14, n. 1, p. 35-46, 2016.

SUNDBERG, Leif. Value positions and relationships in the Swedish digital government. **Administrative Sciences**, v. 9, n. 1, p. 24, 2019.

STOKER, Gerry. Public value management: a new narrative for networked governance?. **The American review of public administration**, v. 36, n. 1, p. 41-57, 2006.

TANG, Tian; HO, Alfred Tat-Kei. A path-dependence perspective on the adoption of Internet of Things: Evidence from early adopters of smart and connected sensors in the United States. **Government Information Quarterly**, v. 36, n. 2, p. 321-332, 2019.

TASSABEHJI, Rana; HACKNEY, Ray; POPOVIČ, Aleš. 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.

THIEULIN, Benoît. Gouverner à l'heure de la révolution des pouvoirs. **Pouvoirs**, n. 1, p. 19-30, 2018.

TOLL, Daniel et al. Values, benefits, considerations and risks of AI in government: A study of AI policy documents in Sweden. **eJournal of eDemocracy & Open Government**, v. 12, n. 1, 2020.

TWIZEYIMANA, Jean Damascene; ANDERSSON, Annika. The public value of E-Government–A literature review. Government information quarterly, v. 36, n. 2, p. 167-178, 2019.

United Nations Department of Economic and Social Affairs (**UNPAD, 2003**). United Nations E-Government Survey 2003. "World Public Setor Report 2002 e-Government at the Crosroads".

United Nations Department of Economic and Social Affairs (**UNPAD, 2020**). United Nations E-Government Survey 2020. "Digital Government in the Decade of Action for Sustainable Development".

VAN DER WAL, Zeger; VAN HOUT, E. Th J. Is public value pluralism paramount? The intrinsic multiplicity and hybridity of public values. **Intl Journal of Public Administration**, v. 32, n. 3-4, p. 220-231, 2009.

VAN VEENSTRA, Anne Fleur Eke. **IT-induced public sector transformation**. TU Delft, Delft University of Technology, 2012.

WANG, Cancan; MEDAGLIA, Rony; ZHENG, Lei. Towards a typology of adaptive governance in the digital government context: The role of decision-making and accountability. **Government Information Quarterly**, v. 35, n. 2, p. 306-322, 2018.

WEBER, Max. The Theory of Social and Economic Organizations, ed. T. Parsons, trans. AM Henderson y T. Parsons (Nueva York: Free Press, 1947), 1947.

WILLIAMS, Iestyn; SHEARER, Heather. Appraising public value: Past, present and futures. **Public Administration**, v. 89, n. 4, p. 1367-1384, 2011.

YILDIZ, Mete; SAYLAM, Ayşegül. E-government discourses: An inductive analysis. **Government Information Quarterly**, v. 30, n. 2, p. 141-153, 2013.

Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul
Pró-Reitoria de Graduação
Av. Ipiranga, 6681 - Prédio 1 - 3º. andar
Porto Alegre - RS - Brasil
Fone: (51) 3320-3500 - Fax: (51) 3339-1564
E-mail: prograd@pucrs.br
Site: www.pucrs.br