

# **GOVERNANÇA DIGITAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL: UMA ABORDAGEM ESTRATÉGICA PARA TORNAR O GOVERNO DIGITAL MAIS EFETIVO E COLABORATIVO - A ÓTICA DA SOCIEDADE**

Cristiano Rocha Heckert  
Everson Lopes de Aguiar



## **GOVERNANÇA DIGITAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL: UMA ABORDAGEM ESTRATÉGICA PARA TORNAR O GOVERNO DIGITAL MAIS EFETIVO E COLABORATIVO - A ÓTICA DA SOCIEDADE**

Cristiano Rocha Heckert  
Everson Lopes de Aguiar

### **RESUMO**

O estudo tem por principal objetivo analisar a governança digital na Administração Pública Federal (APF). Ele foi viabilizado por meio do estudo de caso da Estratégia de Governança Digital (EGD) e por entrevistas com representantes da sociedade civil que participaram deste projeto. A motivação para ele se deve por ser uma temática nova inserida nas discussões de alto nível do governo. Em princípio se expõe o contexto recente do uso da tecnologia na APF. Em sequência, faz-se uma rápida revisão teórica aos conceitos de governança, governança digital e governo digital. Após essa seção, detalha-se as escolhas metodológicas e se justifica a realização da pesquisa qualitativa, de um estudo de caso e de entrevistas guiadas. Posteriormente, se apresenta o estudo de caso com a política e a estratégia de governança digital e os principais achados das entrevistas. Por fim, se apresenta conclusões em relação a falhas de projeto, a oportunidades de atuação da STI, a barreiras e a desafios identificados que podem impactar na estruturação da governança digital. Também são destacadas questões que podem melhorar a participação social e a relação com a sociedade, dentre outras que devem facilitar a implementação da EGD na APF.



## 1. INTRODUÇÃO

A democracia brasileira vem avançando recentemente devido ao amadurecimento e a abertura dos processos públicos, a exploração dos recursos que emergiram com o uso das tecnologias da informação e comunicação (TICs) e pela paulatina conscientização política da sociedade. Essas tecnologias vêm transformando a interação entre o Estado e a sociedade, sendo elas cada vez mais fluidas e colaborativas.

Na atualidade, o país já apresenta uma série de iniciativas de governo digital (e-Gov) que aprimoraram a prestação de serviços públicos, ampliaram a transparência pública e a responsabilização dos governantes. Há também iniciativas de democracia digital que permitem aos cidadãos manifestarem diretamente suas percepções, escolhas e a colaborarem nas diversas fases do ciclo de políticas públicas. Exemplos dessas últimas iniciativas, são: o voto eletrônico, fóruns virtuais de instituições públicas, enquetes, orçamentos participativos em rede, consultas públicas virtuais, o Portal Participa.br, dentre outras.

A adoção de práticas de governança nos países iniciou-se na década de 1980 em função da crise fiscal que se instalou em várias nações e de forma mais problemática nos países latino americanos. Em virtude disso, se fez necessário a implementação de práticas corporativas no contexto público para que o Estado se tornasse mais eficiente.

No Brasil a Comissão de Valores Mobiliários (CVM) foi a instituição que estimulou a adoção de práticas corporativas às empresas de capital aberto. Isso ocorreu com a publicação da Lei nº 10.303, de 31 de outubro de 2001, que insere na legislação societária conceitos como transparência de informações e proteção aos direitos dos acionistas minoritários e cria o código de governança da CVM. No entanto, essa transferência de práticas não ocorreu de forma tão simples, pois o contexto governamental tem algumas especificidades e, na ocasião, não havia sido promulgada no Brasil a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, que trata do acesso à informação. Além disso, o conceito de governança corporativa ou pública não era tão disseminado no nível gerencial do Estado.



Desde 2008 e a cada biênio, o governo federal pública, no âmbito do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação (SISP), a Estratégia Geral de Tecnologia da Informação e Comunicação (EGTIC), que define, em conjunto com os órgãos que compõe o Poder Executivo Federal, diretrizes e projetos relacionados a infraestrutura, aos processos tecnológicos e a sistemas sob a perspectiva das demandas e prioridades das instituições, a partir das relações entre as áreas de negócio e a unidades de tecnologias. Cabe registrar que essa estratégia estabelecia um plano de metas com vistas a melhoria da governança de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC). A última edição dessa estratégia encerrou a sua vigência em dezembro de 2015.

No início do segundo mandato da Presidente Dilma Roussef ocorreram uma série de reuniões na Casa Civil com alguns gestores de alto nível do governo como: Ministros, Secretários Executivos, presidentes de empresas públicas, o presidente do Tribunal de Contas da União, de um banco público, do Exército brasileiro, dentre outros com o objetivo de criar um plano de e-Gov para a melhoria da gestão pública, do atendimento a cidadãos e empresas e para ampliar o acesso à informação. Eles debateram algumas propostas e definiram iniciativas estruturantes para viabilizar a implantação de um Estado Virtual. Dentre essas cabem citar: um evento de boas práticas para troca de experiências que foi o Seminário Brasil 100% Digital; o levantamento dos processos, linguagens, sistemas, cadastros e serviços do governo federal; o desenvolvimento de iniciativas de aprimoramento e evolução da Infraestrutura Nacional de Dados Espaciais (INDE) e da Infraestrutura Nacional de Dados Abertos (INDA); e, a retomada das discussões sobre o projeto do Registro de Identidade Civil.

Assim, foi assumido o compromisso de desenvolver uma agenda digital para o Brasil coordenada pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), bem como uma Estratégia de Governança Digital (EGD) para o governo federal a ser desenvolvida sob a coordenação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP). Cabe destacar que esses projetos envolveram diversos atores sociais, dentre instituições públicas, empresas, academia e a sociedade civil organizada e não organizada.



O problema estudado foi como se estruturou o projeto EGD e como estão as condições de implementação da governança digital e de novas iniciativas de e-Gov na APF, de modo especial como ocorreu a participação social. A importância dele se justifica pela necessidade de se analisar o caso de implantação da EGD no contexto descrito, cujo universo de análise foi de colaboradores da sociedade no projeto. A relevância se deve ao fato da política de governança e a EGD definirem um caminho a ser trilhado para mais de 200 instituições públicas que compõe o SISP. Em relação a motivação, em geral pode se afirmar que se deu devido a temática governança digital ter sido inserida nas discussões de alto nível do governo federal tornando-se estratégica.

Este artigo está estruturado em sete seções. Nesta primeira, se introduz o contexto recente do uso da tecnologia na Administração Pública Federal. Na seção dois se apresenta os objetivos e se expõe o problema estudado e sua justificativa, bem como a relevância e a motivação para que a temática da governança digital tenha sido inserida nas discussões de alto nível do governo federal tornando-se estratégica. A seção seguinte detalha os aspectos metodológicos considerados no estudo e justifica as escolhas para realização da pesquisa qualitativa, de um estudo de caso e de entrevistas guiadas. A seção quatro faz uma rápida revisão teórica aos conceitos de governança, governança digital e governo digital. Na seção cinco se expõe propriamente o estudo de caso, isto é, a política e a estratégia de governança digital. Nessa se faz referência a cultura de planejamento no governo federal e onde surgiu o projeto. Em sequência se detalha o decreto com os conceitos, princípios e diretrizes para a governança digital. Também se descreve o desenvolvimento do projeto EGD e se apresenta o mapa estratégico. Na penúltima seção do artigo se apresenta as percepções dos representantes da sociedade em relação ao projeto. Nela se descreve o perfil dos entrevistados, o período em que ocorreram as entrevistas, o tempo médio de duração e se detalha os principais argumentos apresentados pelos colaboradores do estudo em relação ao roteiro guiado. As conclusões do estudo se encontram na seção sete onde se expõe também falhas de projeto, dentre as quais comunicação e curto espaço de tempo definido para elaboração da estratégia e para o diálogo com a sociedade. Se discute algumas



questões consideradas importantes no decreto da política de governança digital, as novas atribuições do departamento de governo digital (DEGDI) e a conexão da EGD com outros planos e programas de governo. Destaque também a necessidade de maior envolvimento de órgãos com atribuições legais aos eixos da EGD. Também são recomendadas atenção a barreiras e desafios identificados que podem impactar na reestruturação da governança digital, bem como se sugere iniciativas de capacitação que estimulem a conformação de uma cultura e de um ecossistema em torno do tema. São tecidos comentários também em relação à oportunidade política para inserção do tema na agenda prioritária do governo e para reorganizar o governo digital e a governança digital na APF. Se enfatiza ainda, questões relacionadas a participação social para melhorar o diálogo com a sociedade e dentro do governo, dentre outras. Essa seção também aborda uma limitação do estudo em relação à análise da maturidade da governança digital nos vários órgãos e entidades da APF e uma possível falha no roteiro das entrevistas.

## 2. OBJETIVOS

O estudo tem por principal objetivo analisar a governança digital na APF. O problema analisado foi como se estruturou o projeto EGD e como estão as condições de implementação da governança digital e de novas iniciativas de e-Gov, de modo especial como ocorreu a participação social. A importância dele se justifica pela necessidade de se analisar o caso de implantação da EGD no contexto descrito, cujo universo de análise foi de colaboradores da sociedade no projeto. A relevância se deve ao fato da política de governança e a EGD definirem um caminho a ser trilhado para mais de 200 instituições públicas que compõe o SISP. Em relação a motivação, em geral pode se afirmar que se deu devido a temática governança digital ter sido inserida nas discussões de alto nível do governo federal tornando-se estratégica.

## 3. METODOLOGIA



Este artigo foi realizado por intermédio de uma pesquisa qualitativa. Cabe destacar que, para Marconi e Lakatos (2009), a classificação dos tipos de pesquisa pode mudar de acordo com o enfoque do autor e as subdivisões que dependem de: condições, objetivos, objetos de estudo, metodologias, interesses, situações, dentre outros elementos.

Essa pesquisa ocorreu por intermédio da análise de um estudo de caso e da coleta de dados em entrevistas guiadas ou focalizadas. Segundo Pádua (2012) uma pesquisa pode ser realizada através de um ou mais recursos técnicos a depender do objeto de estudo, o que foi o caso.

A escolha do estudo de caso se justifica, pois, de acordo com a compreensão de Pádua (2012, p.74) esse recurso procura “abranger as características mais importantes do tema que se está pesquisando, bem como seu processo de desenvolvimento.” De acordo com esse autor, o estudo de caso é flexível uma vez que permite ao pesquisador a descrição, a interpretação ou até a análise heurística ao longo do estudo. Esse estudioso afirma também que a entrevista:

É um dos procedimentos mais usados em pesquisas de campo, tem suas vantagens como meio de coleta de dados, possibilita que dados sejam analisados qualitativamente ou quantitativamente, pode ser utilizada com qualquer segmento da população (inclusive analfabetos) e se constitui como técnica muito eficiente. (PÁDUA, 2012. p.74)

A definição pela realização das entrevistas se deve ao fato de que esse instrumento de coleta de dados tem, de acordo com Bell (2008, p.136), como uma de suas principais vantagens a adaptabilidade, pois permite ao investigador “acompanhar ideias, aprofundar respostas e investigar motivos e sentimentos... ela propicia o esclarecimento e o desenvolvimento das respostas.” As entrevistas permitem a coleta de informações mais precisas e o esclarecimento e a compreensão de eventuais perguntas do roteiro. A escolha desse recurso se deu também por ele permitir estudos mais precisos. Para Cooper (2003, p. 249) o principal valor da entrevistada se encontra na “profundidade das informações e nos detalhes que podemos obter... o entrevistador também tem mais recursos para melhorar a qualidade das informações recebidas do que com outro método.” Todavia, Pádua (idem) afirma ainda que, se





deve considerar que a entrevista tem limitações, a depender da técnica utilizada e as informações podem ser interpretadas de forma distorcida.

O tipo de entrevista aplicado, como categoriza Bell (2008), foi guiada ou focalizada uma vez que pode ser estabelecido uma estrutura a partir de tópicos e com algumas perguntas previamente estabelecidas e apresentadas ao informante. Todavia, esse tem liberdade para abordar o assunto, conforme deseje.

O estudo teve por universo representantes da sociedade civil. A população de pesquisa foram pesquisadores de governança digital e de temas correlatos, ativistas sociais; e, um participante da consulta virtual, que colaboraram em algum evento do projeto. A amostra do estudo consistiu em seis entrevistas.

#### **4. CONCEITOS BÁSICOS: UMA RÁPIDA REVISITAÇÃO TEÓRICA ÀS COMPREENSÕES DE GOVERNANÇA, GOVERNANÇA DIGITAL E GOVERNO DIGITAL**

Os teóricos Guimarães e Medeiros (2005) revisitam o pensamento de Paiva (2002) para afirmar que a palavra *governance*” vem da língua latina do termo *gubernare*” e se refere a governo, administração em sentido genérico.

Para Barbosa, Faria e Pinto (2007) a governança trata do aperfeiçoamento da capacidade das instituições públicas por intermédio da adoção de princípios gerenciais centrados em resultados com destaque para mecanismos de controle e na adoção de boas práticas de gestão que possibilitem o efetivo monitoramento das iniciativas por parte da sociedade. Bento (2003) afirma que esse termo se refere ao conjunto de procedimentos e mecanismos relacionados com a dimensão participativa e plural da sociedade.

A Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) entende que a boa governança tem as seguintes características: transparência, informação e a participação. Esse organismo das Nações Unidas defende que os novos recursos tecnológicos são uma oportunidade de otimização da governança uma vez que melhoraram a fluidez das interações, aprimoraram a





prestação de serviços e estão promovendo a redução gradativa dos custos transacionais que, por conseguinte tornam os serviços mais acessíveis.

O “Referencial teórico de governança pública”, publicado pelo Tribunal de Contas da União (TCU), descreve que na década de 1980 teve início a discussão sobre governança na esfera pública, em virtude da crise fiscal e da necessidade de um novo arranjo econômico e político internacional, com vistas a desenvolver um Estado mais eficiente e ético.

Essa corte de contas definiu um sistema de governança pública composto por:

estruturas administrativas (instâncias); os processos de trabalho; os instrumentos (ferramentas, documentos etc); o fluxo de informações; e, o comportamento de pessoas envolvidas direta ou indiretamente, na avaliação, no direcionamento e no monitoramento da organização. (BRASIL, 2014, p. 42)

Além disso, o TCU lançou recentemente o “Referencial para Avaliação da Governança do Centro de Governo” que trata da governança pública do Centro do Governo (CG) ou órgãos centrais do governo federal composto pelos órgãos da Presidência da República, o MP, o Ministério da Fazenda, bem como pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. De acordo com esse documento de boa prática, o CG deve propiciar:

coordenação não só do CG para os demais ministérios, mas entre o próprio CG, já que é necessária a articulação dos seus variados componentes de forma a alcançar os objetivos propostos pelo Chefe do Executivo. (BRASIL, 2016a, p. 19)

Esse último referencial destaca também que os órgãos do CG devem se estruturar para que:

a) expresse os objetivos a serem alcançados; b) comunique efetivamente a todos no governo – e no sistema de entregas mais amplo – quais são esses objetivos; c) alinhe o orçamento para alcançar esses objetivos; d) monitore o progresso em direção ao alcance dos objetivos; e e) intervenha para fazer ajustes ou construir capacidades, quando os resultados estão atrasados. (BRASIL, 2016a, p. 26)

Segundo Guimarães e Medeiros (2005) o avanço da informática, dos meios de comunicação e especificamente da internet definiu novos modelos de interação entre o Estado e sociedade e abriu novas estruturas de governança pública. Esses estudiosos entendem que a governança se refere à como a sociedade se estrutura para tomada conjunta de decisões para o provimento de mecanismos de transparência com o objetivo de implementar essas decisões. Eles também entendem



que o conceito de governança digital <sup>1</sup> se encontra em desenvolvimento e compreende:

um processo que visa à manifestação política e à participação da sociedade civil, junto ao governo e por meios eletrônicos, na formulação, acompanhamento da implementação e avaliação das políticas públicas, cujo objetivo é o desenvolvimento da cidadania e da democracia. (GUIMARAES e MEDEIROS, 2005, p.06)

De acordo Beuren *et al* (2013) na interpretação de Mello (2009) a governança digital é uma crescente tendência com a finalidade de reinventar o funcionamento do governo principalmente, no que se refere a participação do cidadão, na gestão e na oferta de serviços públicos por intermédio das tecnologias.

Segundo Pimenta e Canabarro (2014) a governança digital é uma área em desenvolvimento que tem por objetivo estreitar os diversos campos do conhecimentos relevantes e relacionados com o uso das TICs, compreendendo dentre esses:

princípios, plataformas, metodologias, processos e tecnologias digitais para a reflexão sobre e a realização de atividades relacionadas a Governo, em todas suas esferas, de forma a configurar o que tem se convencionado chamar de Governo Eletrônico, *E-Government* ou simplesmente e-Gov. (Pimenta e Canabarro, 2014, p. 10)

Para Beuren *et al* (2013) as práticas de governança digital vêm sendo estudadas com a finalidade de se mapear fatores que elucidem a sua utilização. Nesse sentido esses autores citam os trabalhos de Huther e Shah (1999) que analisaram práticas de governança digital com o Produto Interno Bruto e com o Índice de Desenvolvimento Humano. Beuren *et al* revisitam o pensamento de (Okot-Uma, 2000; Potnis, 2010; Janowski, Pardo e Davies, 2012) aos quais entendem que a governança digital é o resultado de um contexto evolutivo de sofisticação e que:

exige um conjunto de ações que engloba novos estilos de liderança, novas alternativas de debater e decidir estratégias, novas formas de acesso aos serviços, novas transações de negócios, novas formas de acesso à educação, novas maneiras de ouvir a comunidade e novas formas de organização e prestação de informação aos cidadãos. (BEUREN *et al*, 2013, p. 423)

---

<sup>1</sup> Os conceitos de “governo eletrônico” e “governo digital” e de “governança eletrônica” e “governança digital” são utilizados por vários estudiosos como sinônimos. Neste artigo serão utilizados os termos “governo digital” e “governança digital” mesmo sendo mais frequente o uso dos primeiros. Cabe esclarecer que segundo Canabarro (2014) ocorreram gerações de ferramentas de TIC. Em princípio as que incorporavam as aplicações da Web 1.0 e, num segundo momento, as que utilizavam os recursos e funcionalidades da Web 2.0 que ampliaram a participação eletrônica e promoveram a evolução da prestação de serviços digitais.



No entendimento de Vaz (2005) as principais questões relacionadas a promoção da governança digital e da Internet se referem aos impactos na forma como os cidadãos interagem com os governos. No entanto, Tavares (2009) destaca que o cidadão pouco apoia a tomada de decisão governamental. Há ainda um baixo índice de participação social nos processos democráticos que podem ser provocados por problemas de acesso aos ambientes ou por dificuldades de manifestação concisa por intermédio dos ambientes virtuais.

No que tange as novas relações entre governo e sociedade, advindas com a governança digital, Braga e Gomes (2015) afirmam que o crescimento do grau de virtualização dessas interações proporciona níveis de interatividade nunca pensados com o governo.

Vaz (2015) afirma que houve duas gerações da governança digital. A primeira delas teve as seguintes características: ações governamentais com interação e decisões de oferta de informação mantidas sob controle do Estado; instrumentos digitais vistos como complementos e meios de divulgação para as práticas de transparência; e, acesso ao direito à informação intermediado pelos governos. Já a segunda geração caracterizou-se pela definição de novos padrões de desenvolvimento de soluções de acesso à informação e transparência; por novas formas de governança e práticas de acesso à informação, com ampliação da abertura à participação dos diversos segmentos da sociedade; pela quebra do monopólio do Estado em relação às decisões sobre participação e transparência; por ações da sociedade que produzem informação pública de forma independente; pelo ativismo digital; pelo desenvolvimento colaborativo de aplicações; pelo estímulo a iniciativas da sociedade; e, por novos padrões de relacionamento para aproveitar iniciativas sociais.

Enfim, a percepção de vários teóricos é que os avanços das TICs e da internet geram oportunidades para transformar as relações entre governos e cidadãos colaborando para governança pública e para a governança digital. Para Frey (2007) em alusão ao pensamento de Hirst (2007) e Rhodes (2000), o conceito de governança é multifacetado.



Não poderia deixar de se mencionar ainda as reflexões de Guimarães e Medeiros (2005) os quais argumentam que mesmo com potencial de interação entre governo e sociedade propiciado pelas novas tecnologias, a governança digital se encontra em estágio embrionário em nosso país, pois a participação dos cidadãos na formulação das políticas públicas e nas decisões da agenda governamental ainda é pouca. Esses pensadores defendem a necessidade de regulamentação da participação social no processo decisório por meios digitais e justificam que isso pode estar ocorrendo, pois, a elite política não considera a governança digital com um meio de ampla participação da sociedade. Assim, entende-se que todo o potencial de aprimoramento da democracia digital por intermédio da governança digital acaba sendo inibido.

Para Burov et al (2014) o futuro da governança digital está relacionado aos *stakeholders* das diversas partes interessadas da sociedade (governo, empresas e sociedade civil). A percepção do governo como plataforma são uma das atividades básicas entre os agentes que organizam os relacionamentos, as parcerias e os *stakeholders* dos processos políticos. As relações entre as partes são baseadas em laços de rede horizontal, parceria e relações com o segmento empresarial. As tecnologias de informação e comunicação apoiam, facilitam e aumentam as atividades desses agentes.

De acordo com Misra e Das (2014) muitos países tem utilizado a governança digital como uma plataforma que envolva o cidadão para o desenvolvimento de um ambiente de serviços públicos em direção a simetria informacional. Esses pesquisadores afirmam que estudos indicam que a governança digital emerge como uma agenda nacional para serviços orientados as necessidade da sociedade.

Pesquisadores afirmam que o governo digital emergiu entre as gerações de reformas do Estado mais especificamente após o Consenso de Washington. Tais reformas apresentaram características, métodos e técnicas de natureza diversa, com vistas a modernizar e flexibilizar a organização do Estado para adequá-la às novas possibilidades e demandas que emergiram com a sociedade do conhecimento.



A EGD também explicita uma compreensão de governo digital baseada na Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) e que se refere ao:

uso de tecnologias digitais, como parte integrada das estratégias de modernização governamentais, para gerar benefícios para a sociedade. É baseado num ecossistema governamental digital composto de atores de governo, empresas, organizações da sociedade civil e indivíduos que apoiam a produção e o acesso a dados, serviços e conteúdos mediante interações com o governo. (BRASIL, 2016b, p.4)

Para Diniz et al (2009) o conceito de governo digital está relacionado ao uso das TICs e extrapola essa perspectiva. Eles retomam o pensamento de alguns teóricos e associam tal definição a modernização do Estado, a melhoria da eficiência dos processos operacionais e a prestação de serviços públicos digitais disponibilizados por meio da internet.

Já para Ferrer (2007) o governo digital é um meio de modernização da gestão pública dependente principalmente da mudança de gestão. Ele deve ser inserido numa política mais ampla de melhoria do Estado compreendendo a análise e a reformulação de processos, do marco regulatório, da estrutura administrativa do governo, do relacionamento entre os agentes do Estado com a sociedade civil, dentre outras.

Para as Nações Unidas a governança digital “se refere ao uso das tecnologias da informação e comunicação para transformar e suportar os processos e estruturas de um sistema de governança” (UNPAN, s.d.). No entanto, esse organismo de cooperação internacional chama atenção para o fato de existirem muitas definições para esse termo. Ela depende estritamente da dimensão adotada de governança. Registre-se que esse conceito inclui governo digital agregando-se a ele a participação, interação e o engajamento das partes interessadas. Enquanto a UNESCO entende que o conceito de governança digital é mais amplo que o de governo digital.

Celso et al (2012) compreendem que os conceitos de governança digital e de governo digital se encontram em formação e estão além do campo teórico e a sua realidade são frutos experimentais resultantes das reformas administrativas e tecnológicas ocorridas nas últimas décadas. Esses estudiosos afirmam que o estímulo a participação da sociedade no governo teve início a partir da redemocratização do



Estado na década de 1980 e da criação do Estado democrático de direito, que teve início com a Constituição Cidadã promulgada em 1988. Seguido pelas reformas do Estado e pelas revoluções tecnológicas que geraram os paradigmas de governo digital e, por conseguinte, de governança digital.

Guimarães e Medeiros (2005) revisitam o pensamento de Ruediger (2002) e afirmam que há um inter-relacionamento entre esses termos. Assim, a governança digital é a dimensão política mais avançado do governo digital. Segundo Sampaio (2009) há um erro conceitual no uso desses termos na literatura. Os pesquisadores ora atribuem características diferentes a cada um dos conceitos. Outros tratam os termos como sinônimos.

Ao prefaciar a publicação “Governança digital” do Centro de Estudos Internacionais sobre Governo, organizado por Pimenta e Canabarro (2014), a diretora do Centro Nacional para Governo Digital da Universidade de Massachusetts, Jane Fountain, defende que a conceituação de governança digital pode:

tornar-se desprovida de significado político, sobretudo quando os modelos de governança digital ignoram os direitos e deveres da cidadania, a relação entre Estado e sociedade e o aprofundamento das desigualdades sociais. O que é pior, uma perspectiva superficial sobre a governança digital pode causar uma perda de vigor e uma distorção da democracia de forma a obscurecê-la em um pesadelo distópico tecnocrático. (Pimenta e Canabarro, 2014, p.7)

Cabe destacar também que para Ruediger (2002, p.3) “as tecnologias de informação passam de atividade meio para fim, quando transmutadas do conceito de governo eletrônico para o de governança eletrônica”. Para esse pesquisador nesse processo é que “se apreende a percepção dicotômica no campo da cultura cívica sobre a questão da participação. ”

Para facilitar o entendimento desses dois conceitos se apresenta abaixo na tabela 1 uma relação desenvolvida a partir de dados das pesquisas de Guimarães e Medeiros (2005):





Tabela 1. Relação entre governo digital e governança digital

Governo digital	Governança digital
- Canal para divulgação de informações governamentais;	- Acesso a informações sobre ações governamentais (incremento da <i>accountability</i> );
- Canal para participação da sociedade em cada uma das fases de construção da agenda governamental de políticas públicas (formulação, acompanhamento e avaliação); - Sistemas de participação on-line (consultas públicas e votações digitais);	- Delimitação do momento da participação da sociedade na construção da agenda governamental de políticas públicas (criação de uma esfera pública virtual); - Incentivo à permeabilidade da elite política a opiniões vindas de fóruns digitais; - <i>Feedback</i> do governo quanto à opinião da sociedade no processo decisório;
- Validade legal da participação e deliberação digital;	- Institucionalização de mecanismos de participação da sociedade por meio digitais;
- Implementação de sites seguros na Internet, que garantam privacidade ao cidadão; - Alcance territorial; - Interligação entre as diferentes esferas de governo (federal, estadual e municipal);	- Democratização do acesso a informações e serviços do governo, especialmente em localidades distantes dos grandes centros urbanos; - Programas de e-gov ligados a programas de inclusão social; - Troca de experiências de governança digital entre diferentes esferas de governo;
- Programas de e-gov ligados a programas de inclusão social;	- Acesso indistinto à Internet, provido pelo governo, aos que não tenham condições de pagar; - Canal igualitário para acesso a informações e serviços governamentais; - Fortalecimento das camadas mais desprovidas de recursos no processo político;
- Programas de e-gov ligados a programas de educação;	- Nível de educação como limitador/facilitador para influenciar políticas públicas; e - Incentivo a práticas de <i>accountability</i> .

Fonte: Guimarães e Medeiros (2005)

Elaboração: adaptado da fonte, 2016.

Em síntese, tanto governança digital como o governo digital apresentam uma diversidade de enfoques e compreensões sendo que todas envolvem a utilização das TICs como suporte para gestão de processos e de relacionamentos nas diversas interações ou dimensões realizadas no próprio governo ou para com os outros entes da sociedade.





Encerrando essa seção vale retomar os argumentos de Larsson e Grönlund (2014) os quais compreende que o governo digital tem uma natureza complexa no contexto da governança digital tendo em vista a diversidade de atores e interações envolvidas. De acordo com esses estudiosos, se faz necessário compreender como diferentes iniciativas irão moldar o futuro do governo digital no panorama atual.

## 5. ESTUDO DE CASO

A cultura de planejamento estratégico está presente em âmbito federal, desde a década de 1950. Naquela ocasião, o governo do Presidente Juscelino Kubitschek de Oliveira definiu um plano de metas com iniciativas prioritárias para o desenvolvimento da economia brasileira. Esse instrumento de gestão continua sendo utilizado de forma significativa em todos os níveis do governo. No MP por exemplo, são desenvolvidos vários documentos de planejamento como: o Plano Plurianual do governo, a Estratégia Geral de Logística da Administração Pública Federal, o planejamento estratégico institucional, o planejamento estratégico de tecnologia da informação, o plano diretor de tecnologia, o plano de dados abertos, a EGTIC e mais recentemente a própria EGD. No caso do uso das TICs em governo, alguns órgãos que se relacionam com o MP utilizam esse instrumento para melhorar a gestão como: o Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO) com ciclo 2014/2022 e a Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social (DATAPREV), essa última com plano vigente para o período de 2016 a 2019.

Além das iniciativas citadas na primeira seção deste artigo como encaminhamento das reuniões ocorridas na Casa Civil, o MP assumiu o compromisso de delinear um outro documento de planejamento estratégico, isto é, a EGD. O processo de desenvolvimento desta estratégia elevou o nível das discussões e prioridades dos órgãos e lançou fundamentos para a estruturação da governança digital na Administração Pública Federal. Assim, este tema passa a ser tratado de forma coordenada, sinérgica e transversal pelos representantes máximos dos órgãos no governo federal e tem por principal perspectiva a visão da sociedade em relação



aos processos públicos e ao atendimento de suas necessidades, ao contrário da EGTIC cujo foco era os processos de negócio dos órgãos.

A EGD foi desenvolvida sob a coordenação da STI/MP, que definiu ao longo do projeto que seria submetido um decreto à Presidência da República para formalização da política e uma portaria detalharia a estratégia. Ela se situa no contexto do Decreto nº 8.414, de 26 de fevereiro de 2015, que institui o programa Bem Mais Simples Brasil.

### **5.1. A POLÍTICA E A ESTRATÉGIA DE GOVERNANÇA DIGITAL**

A política de governança digital foi instituída pelo Decreto Presidencial nº 8.638, de 15 de janeiro de 2016, com escopo de abrangência nos órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional. Ela define: conceitos, princípios, diretrizes, bem como instrumentos a serem considerados e implementados para melhoria da governança digital. Em relação aos conceitos merece destaque no inciso III do art. 2º, a compreensão de governança digital, a saber:

A utilização pelo setor público de recursos de tecnologia da informação e comunicação com o objetivo de melhorar a disponibilização de informação e a prestação de serviços públicos, incentivar a participação da sociedade no processo de tomada de decisão e aprimorar os níveis de responsabilidade, transparência e efetividade do governo. (BRASIL, 2016c, p. 7)

Essa legislação apresenta objetivos a serem atingidos para a governança digital como: o estímulo a participação da sociedade no ciclo de políticas e nos serviços públicos digitais; a criação de benefícios para a sociedade por intermédio da informação e dos recursos de TICs na prestação de serviços públicos; e, que o governo deverá garantir o acesso as informações à sociedade, considerando nesse último as restrições legais cabíveis.

Ela apresenta nove princípios basilares para a governança digital, sendo esses: a simplicidade; a participação e o controle social; o compartilhamento de capacidade de serviço; a abertura e transparência; o foco nas necessidades da sociedade; a segurança e a privacidade; a priorização de serviços públicos disponibilizados em meio digital; o governo como plataforma; e, por fim, a inovação.



O Decreto também determina diretrizes dessa política que guiarão os órgãos da administração dentre elas: o planejamento e a execução de programas e projetos relacionadas a governança digital; a formulação, o monitoramento, a avaliação e a revisão da estratégia; e, a criação de instrumentos e estruturas de governança digital nos órgãos.

A EGD foi aprovada pela Portaria MP nº 68, assinada em 7 de março de 2016. Essa norma atribui a STI/MP a competência de coordenar a formulação, o monitoramento, a avaliação e a revisão da estratégia com a colaboração dos órgãos centrais dos sistemas estruturantes do Poder Executivo Federal. Essa estratégia tem a sua vigência para o período 2016-2019.

A estratégia é um instrumento complementar da política de governança digital e visa convergir e integrar iniciativas de governo digital e de governança digital para ampliar os benefícios e o acesso a direitos e deveres de cidadãos e empresas, de forma mais efetiva. Além disso, estimula a colaboração em rede e a construção conjunta de iniciativas entre Estado e sociedade.

A EGD tem três eixos de trabalho, conforme exposto na figura ao final desta subseção, a saber: acesso à informação, prestação de serviços e participação social. Vale retomar o pensamento de Barbosa, Faria e Pinto (2007) para quem a governança digital compreende justamente as dimensões: e-serviços públicos, e-administração pública e e-democracia.

A concepção dessa estratégia ocorreu em vários momentos: reuniões com gestores de alto nível, o “Seminário Estratégia de Governança Digital - para muito além das TIC”, três oficinas sendo cada uma sobre os temas dos eixos e uma consulta pública virtual que ocorreu no portal Participa.br. Nessas reuniões foram definidos inicialmente, princípios e objetivos estratégicos para a governança digital. O seminário ocorreu na primeira quinzena do mês de junho na sede do MP e apresentou o primeiro esqueleto do mapa estratégico. Ele foi composto por três painéis temáticos. Em seguida, foram realizadas três oficinas técnicas na Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), entre os dias 17 e 19. Por fim, o resultado foi disponibilizado no portal citado por 20 dias, a partir do dia 05 de julho.



O seminário teve a presença de mais de 250 pessoas dos diversos segmentos da sociedade entre gestores, técnicos do governo, bem como especialistas da academia. A participação nas oficinas gerou mais de mil ideias referentes aos princípios, objetivos e iniciativas para a minuta da EGD. A consulta virtual obteve mais de 140 colaborações.

O documento da Estratégia de Governança Digital e as informações sobre o seminário, as oficinas, a legislação, notícias sobre o projeto e as ações em andamento se encontram disponíveis no Portal Governo Eletrônico, mais especificamente no endereço <https://governoeletronico.gov.br/estrategia-de-governanca-digital-egd>.

Além dos eixos, o documento da EGD apresenta uma breve introdução; o histórico do governo digital (e-Gov) no governo federal, com algumas realizações e uma linha do tempo dos últimos 15 anos de estruturação das políticas e iniciativas de e-Gov; o propósito da estratégia de orientar e integrar as iniciativas e de convergência de esforços relativas à governança digital; conceitos de dados abertos, segurança da informação e comunicação, serviços públicos digitais, dentre outros; a forma de elaboração da EGD, detalhando as reuniões preparatórias, o seminário, as oficinas técnicas e a consulta virtual; os desafios e oportunidades; os princípios e objetivos para a governança digital; seguido de tabelas com a descrição de indicadores sendo um estratégico para cada eixo e 13 operacionais com metas para o período de quatro anos. Desses indicadores três são do eixo de acesso à informação; sete do eixo prestação de serviços; e três do eixo participação social. Por fim, o documento apresenta uma lista de 52 iniciativas estratégicas priorizadas nos eventos, com a definição dos órgãos responsáveis por essas. Ao final desse documento se descreve a integração da EGD com outras estratégias de governo.

O mapa estratégico que consta no documento com a descrição dos eixos, os dez objetivos e os nove princípios, apresenta-se na figura 1:



Figura 1. Mapa estratégico da EGD.



Fonte: (BRASIL, 2016b)

Em relação a esse mapa, cabe esclarecer, que ele foi aprovado pelo alto nível do governo, discutido internamente na STI/MP e posteriormente apresentado ao público e aos servidores do governo no seminário.

Para implantação da EGD a STI/MP assinou Planos de Trabalho (PTs) com 28 instituições públicas da administração direta, envolvendo outras 29 organizações vinculadas, dentre elas: autarquias, fundações, agências e conselhos. Nesses planos constam metas e marcos definidos pelo próprio órgão, metas da EGD e metas estruturantes da governança de TIC também para o órgão.

Foram definidos com os órgãos cerca de 30 compromissos referentes a estratégia, sendo que a maioria se comprometeu com no mínimo 12. O agrupamento desses por eixos ficou da seguinte forma: quatro do eixo acesso à informação, seis do eixo prestação de serviços e dois ou três do eixo participação social, a depender do órgão.

Em contrapartida a STI/MP alocou Analistas em Tecnologia da Informação (ATIs) para exercerem atividades nesses órgãos. Esses documentos foram assinados entre o Secretário da STI/ MP e Ministros ou Secretários Executivos dos órgãos.



O cumprimento das metas será monitorado por um escritório de projetos que está sendo estruturado na STI/MP. Além disso, essa secretaria já vem envidando algumas ações de apoio aos órgãos, para cumprimento das metas como, por exemplo: a realização de oficinas e reuniões para elaboração de plano de dados abertos e para catalogação de serviços no Portal de Serviços do Governo Federal. Também já está programado a realização de uma oficina sobre o uso da plataforma Participa.br, com a colaboração da Secretaria de Governo da Presidência da República.

## 6. ANÁLISES - PRINCIPAIS PERCEPÇÕES DOS REPRESENTANTES DA SOCIEDADE

Nesta seção são apresentadas as percepções dos colaboradores deste estudo em relação ao desenvolvimento e implantação da EGD na Administração Pública Federal.

Como descrito na seção metodológica, foram realizadas seis entrevistas com representantes da sociedade que ocorreram da seguinte forma: quatro por intermédio de conferências virtuais e duas presenciais. Todas elas ocorreram entre os dias 05 e 19 de janeiro de 2016 e algumas foram anteriores às publicações do decreto da política de governança digital e da portaria que aprovou a EGD. Elas tiveram a duração média de 59 minutos. A tabela com a lista das pessoas que foram entrevistadas se apresenta a seguir:

Tabela 2. Relação de representantes da sociedade entrevistados

Nome	Instituição
Alexandre Gomes	Empresário e ativista social
Gisele Craveiro	USP e sociedade civil
José Carlos Vaz	USP
Lourenço Piuma Soares	Cidadão
Uirá Pora	Movimento Software Livre
Valéssio Brito	Movimento Software Livre

Fonte: Elaboração própria, 2016





Cabe esclarecer que o roteiro foi testado previamente com duas pessoas com perfil similar e que procurou-se entrevistar pessoas cuja contribuição no projeto foram um diferencial.

Em relação aos entrevistados, dois participam do movimento do software livre, dois são professores da Universidade de São Paulo e palestraram no seminário, um é ativista social e empresário e, o último, um cidadão que participou da consulta pública virtual.

Quanto ao aspecto metodológico, considere-se também a hipótese de que os entrevistados possam não ter manifestado abertamente suas opiniões, em virtude de terem sido informados pelo pesquisador de que suas narrativas seriam divulgadas em alguns casos literalmente, o que pode ter comprometido o resultado do estudo.

No que tange as entrevistas procurou-se cumprir as características da transcrição do registro oral, sendo utilizado neste artigo ora citações diretas ora indiretas. Cabe esclarecer sobre essa questão que, em alguns casos, foi necessário a manutenção de alguns aspectos específicos como: repetições de palavras, eventuais incorreções de concordância, contrações, dentre outros.

Inicialmente os entrevistados foram convidados a manifestarem seu entendimento de governança digital. A abordagem teve a finalidade de verificar o quão é difundido e compreendido o conceito de governança digital. Para facilitar a análise, nos relatos foi considerada a existência de palavras que caracterizam essa definição na linguagem coloquial do entrevistado sem a necessidade de uma definição estruturada.

Os entrevistados do movimento do software livre foram o Sr. Valéssio Brito e o Sr. Uirá Porã. O primeiro participou de todas as fases públicas do projeto, sendo seu interesse maior a participação social de código para desenvolvimento de novas soluções de forma compartilhada entre governo e sociedade. Ele é ativista cívico a 10 anos e trabalhou em programa de inclusão digital no estado da Bahia. Valéssio Brito (2016) citou um dos princípios da EGD - governo como plataforma -, para afirmar que o governo necessita explorar outros “modelos de negócio... para criar e prestar serviços. A participação social de código é a possibilidade da sociedade e das





empresas e universidades desenvolverem soluções e serviços que o cidadão não imaginaria. ” Segundo esse entrevistado, com isso, “o governo atenderia as necessidades do cidadão e a criação de todo um mercado. ” Citou como exemplo o aplicativo para consulta de placa de veículo do Ministério da Justiça e afirmou que tal instituição disponibilizou um aplicativo para qualquer pessoa ou empresa criar outras soluções, bem como o projeto Notfound.org onde alguns governos disponibilizam Interface de Programação de Aplicações (APIS) para localizar pessoas desaparecidas. Ao ser indagado sobre governança digital, ele entende a mesma como uma “governança desburocratizada, modelo de governar inteligente... bota na frente a utilização dos fluxos e processos na velocidade de um click nas tomadas de decisões. ”

Já o segundo entrevistado desse movimento, Sr. Uirá Porã (2016), tem 12 anos de experiência em participação. Ele esteve na oficina de participação social e colaborou um pouco na consulta virtual do projeto. Também afirmou que ficou surpreso ao chegar na oficina: “a primeira coisa que eu vi foi o potencial daquele encontro. Os vários TIs da Esplanada”. De acordo com ele, o Valéssio Brito fez uma “coisa bacana que foi mandar nos grupos do Telegram e criar um grupo de hackers da Esplanada. Soube que, a partir da oficina de participação, o documento seria postado no Participa.br. ” Ele disse: “nunca vi aquilo acontecer. Perguntei para a galera se tinha uma lista de discussão...conheço bem a estrutura do governo e o pessoal ignora as percepções da TI. ” A sua interpretação de governança digital é de que:

não entendi como a galera começou a fazer governança sem o digital. Não consigo imaginar direito o tamanho da dificuldade. O governo é lento para implementar ações de governança... a governança colaborativa só é possível com o digital. (UIRÁ PORÁ, 2016)

O colaborador da consulta virtual entrevistado, Sr. Lourenço Piuma Soares (2016), soube da EGD porque a empresa em que trabalha estava com um projeto com o MP e o assunto lhe chamou a atenção. Ele tem experiência no desenvolvimento de plataformas de participação e colaborou no marco civil da internet, na construção do código de defesa do consumidor e no projeto 'Pensando o Direito do Ministério da Justiça'. Ele foi uma das pessoas que mais contribuíram no Participa.br. A sua



compreensão de governança digital foca na prestação serviços públicos, que segundo ele:

é a maneira que o governo atende a população utilizando os sistemas digitais, a tecnologia. Para mim a ideia de governança digital no serviço público tem a ver como o governo vai utilizar a tecnologia para a prestação de serviços públicos e para melhorar... a qualidade do serviço provido. (LOURENÇO PIUMA SOARES, 2016)

O estudo contou com a colaboração do Sr. Alexandre Gomes, ativista social e empresário, que acompanha as políticas de governo aberto e de dados abertos no governo federal, desde o início. Ele participou do processo de desenvolvimento do Portal Brasileiro de Dados Abertos e acompanhou o seminário e uma das três oficinas. Também dissemina a cultura de dados abertos para seus clientes. Para esse entrevistado a governança digital é:

Quando eu falo de governança, o que eu entendo é como a gente cria modelos, mecanismos, processos, documentos, estratégias, políticas, seja o que for, para que da mesma forma que hoje a gente sabe exatamente ou quase tudo o que acontece com uma empresa listada na bolsa de valores, a gente saiba também tudo o que ocorre numa instância de governo... o governo brasileiro precisa desenvolver mecanismos para que qualquer cidadão saiba principalmente para onde está indo o dinheiro dele. (ALEXANDRE GOMES, 2016)

É a possibilidade que eu tenho de, por meios digitais, entender o que está rolando dentro de uma instituição em termos estratégicos, financeiros e administrativos. (...) Assim, como hoje o Estado funciona com aquilo que está na cabeça dos gestores. Eu quero tirar isso da cabeça deles e colocar em tal lugar que não só o órgão de controle tenha acesso, mas que qualquer cidadão possa fazer isso. (ALEXANDRE GOMES, 2016)

O professor José Carlos Vaz, da Universidade de São Paulo (USP), foi outro colaborador do estudo. Ele participou do painel 'TIC como instrumento de apoio ao Acesso à informação' do seminário e palestrou sobre 'Acesso à informação: novas demandas e oportunidades'. Também se fez presente na oficina sobre 'acesso à informação'. Por ser pesquisador e especialista em governança digital, sua contribuição foi considerada de grande valia para este estudo. Segundo ele governança digital é:

uma expressão que tem múltiplas acepções. Você tem que trabalhar com a polissemia que existe em torno do termo. De forma restrita, eu uso nas questões relacionadas a participação e controle social do governo. (JOSÉ CARLOS VAZ, 2016)



Para esse professor da USP é positivo o movimento no sentido mais amplo de tomar a decisão e utilizar a tecnologia para tal. Enfim, “governança existe para tomar decisões de boa qualidade.”

De acordo com esse estudioso “a governança está voltada, no setor privado, para dentro das organizações. No setor público, essa ideia não funciona tão bem. No setor público, cabe o envolvimento da sociedade.” Ele defende que há um “déficit de governança no setor público porque os modelos de governança de TI são construídos a partir da experiência do setor privado.” Enfim, ele entende que a tecnologia deve ser utilizada nos mecanismos de tomada de decisão e “pensada de uma forma mais ampliada, ultrapassando os limites do próprio governo.”

Foi entrevistada também, a professora Gisele Craveiro (2016), da USP, que participou do seminário no painel ‘TIC como plataforma de Participação Social’. A docente tem experiência e estudos em qualidade de dados abertos governamentais e como isso gera empoderamento e participação da sociedade. A Sra. Gisele foi representante da sociedade civil no Comitê Gestor da Infraestrutura Nacional de Dados Abertos - fórum coordenado pelo MP -, até o final de 2014. Também estimulou a participação virtual na consulta pública a seus pares do grupo de pesquisa que acompanha, dentre os quais citou o professor Jorge Machado. Ela pensa que “o termo governo eletrônico hoje é insuficiente para traduzir tudo que está acontecendo. Apesar de não existir uma conceituação solidificada e única, eu prefiro utilizar o termo governo aberto.” Ela justifica seus argumentos, pois entende que alguns “processos poderiam estar trabalhando de forma mais coordenada, exemplo a OGP. Não podemos desconsiderar que isso é uma iniciativa fora dela. Não consigo ainda ver a EGD junto com a OGP.”

Os entrevistados foram perguntados sobre a etapa/ experiência de elaboração da EGD da qual participaram. O Sr. Uirá Porã (2016) afirmou que “poderia ter sido feito primeiro a consulta virtual e depois a presencial... por mais que os funcionários tenham conhecimento da estrutura do governo, isso faria diferença para o pessoal perceber. Na Esplanada as pessoas tomam decisões sem olhar para o resto do mundo.” Esse representante do movimento do software livre narrou que “a definição sobre a colaboração em partes menores foi definida, pois o Valéssio foi atrás dos



caras para colaborar. ” Ele acredita que “a participação em geral num documento pronto é bem menor que em partes menores. ” Também defendeu a necessidade de se “pensar em maneiras de facilitar a participação, mais simples. Um login ou uma API fica mais fácil para a gente participar. ”

O colaborador da consulta virtual afirmou ter gostado do jeito que foi apresentada a Estratégia. No entanto, ele observou que a plataforma do Participa.br necessita ser mais amigável e intuitiva.

Em relação à experiência de participação, o professor Vaz disse que também gostou muito de ter participado do seminário. Em sua percepção “o nível de discussão foi elevado. O governo falando o que está fazendo, outros atores...”. Todavia, em sua opinião alguns pontos poderiam ter sido melhores trabalhados:

a estrutura do seminário pode ter permitido que alguns pontos não ficassem claros. O seu modelo não levava a deliberações ou encaminhamentos. As propostas depois tentaram dialogar com aquilo, mas o próprio evento – modelo, não permitia uma tomada de decisão. Considero que deveria ser construído um movimento com outros fóruns. É preciso pensar em fóruns permanentes para discutir a governança. Assim, se avança numa governança mais aberta. (JOSÉ CARLOS VAZ, 2016)

Esse pesquisador do tema em estudo também se fez presente na primeira oficina e entende que “podem ser realizadas outras coisas presenciais, mas isto exige articulação e construção. Não basta disponibilizar. É preciso, motivar, conversar com as pessoas, envolvê-las. ” O professor citou o exemplo do fórum Brasil Conectado, coordenado pela Presidência da República, em 2010, onde o governo apresentava propostas e havia um diálogo. Em sua narrativa, ele afirmou que “há uma série de atores da sociedade que criticam, que não querem somente legitimar. Para avançar é preciso criar espaço de interlocução mais previsível no futuro. ” Enfim, ele defende a necessidade de “construir instâncias para se avançar no diálogo. ”

Os colaboradores do estudo foram questionados em relação à incorporação de suas contribuições na estratégia. Com isso, identificou-se alguns problemas no projeto como: comunicação, prazo do projeto, envolvimento/ comprometimento dos atores e que serão explorados ao longo desta seção.

O Sr. Valéssio Brito (2016) entende que suas contribuições foram incorporadas ao documento. De acordo com ele “parece um sonho que o governo está indo nesta



direção”, ao se referir a abertura à participação no governo e para fortalecer grupos de hackers. Ele disse que está monitorando e agora a “sociedade acompanhará a execução das metas... e as coisas estão saindo do papel”. Já o outro integrante do movimento do software livre afirmou que ficou difícil perceber se suas proposições foram consideradas, por não ter podido ficar até o final da oficina. Todavia, ele destacou que “a sugestão de fazer a consulta no Participa.br foi considerada.”

O professor Vaz também compreendeu que num nível genérico suas contribuições foram acolhidas. Para ele “a ideia de olhar muito a demanda do cidadão de serviços públicos...está bom.” Para esse professor:

... de alguma maneira, muitas das coisas que eu penso estão no documento, mas claro que algo específico poderia entrar. Precisamos ter densidade nas propostas de tecnologia, juntar com modelo de produção de aplicações, com software livre. Acho que aí somos tímidos, entendo as dificuldades de quem está no governo. Uma política com quanto mais atores, mais ela será complexa. (JOSÉ CARLOS VAZ, 2016)

A professora Gisele Craveiro (2016) entendeu que a participação social foi um tanto limitada e acredita que ela “poderia ser mais explorada. Não sei se com representantes da sociedade civil. Eu fico me perguntando qual vai ser o estímulo para as pessoas participarem dessa rede. Esses canais de participação, se forem meramente consultivos e as pessoas não tiverem estímulo, eu creio que a participação será baixa.” Ela citou o exemplo da INDA como um modelo bem-sucedido de participação e com construção coletiva de conhecimento entre sociedade e governo. Afirma esperar que esse modelo se repita na EGD. Na ocasião da entrevista ela disse:

Espero que isso de alguma forma se repita. O tanto que eu vi no decreto eu achei um pouco vago... o que eu acompanhei no começo da INDA, acho que houve vontade política e uma equipe bastante aberta a participação. Uma aproximação do que era desenvolvido na INDA com a OGP. Na condução dessa discussão, eu não pude perceber essa mesma aproximação. Espero que a implementação contradiga a expectativa um tanto pessimista. Se as pessoas não tiverem estímulo... no final das contas minha opinião não será considerada. (GISELE CRAVEIRO, 2016)

Ela acredita que ainda há espaço maior de sinergias entre as políticas de governança digital e de governo aberto, pois o país “tem um legado e espero que isto não seja perdido.” A professora disse que não acompanhou o documento parcial da EGD.



Finalmente, em relação a esse questionamento, o Sr. Lourenço Piuma Soares (2016) afirmou que não conseguiu analisar de forma aprofundada, mas ele afirmou estar confortável com os princípios da estratégia.

O entrevistado do setor empresarial, o Sr. Alexandre Gomes, afirmou em relação ao resultado da estratégia que “se tem um documento eu desconheço. Imagina o gestor, imagina o cidadão. Foi enviado um e-mail apenas com a consolidação da post its. Eu levo as imagens do Participa.br em todas as apresentações que eu vou. Certamente se eu tiver acesso ao documento eu levarei.” Para esse colaborador do projeto não houve uma preocupação com “amostragem de participação”. Na opinião dele, o debate teria sido mais rico se a STI/MP tivesse colocado:

um moderador conceitual. Alguém que moderasse a discussão para crescer, evoluir no debate. Então as contribuições ficaram na superfície. Faltou uma estratégia... tivemos muitas contribuições super legais, mas pouquíssimas novidades. Acho que aquelas discussões não foram pensadas de forma estratégica. (ALEXANDRE GOMES, 2016)

Ao longo deste estudo, apurou-se que foi enviado um correio massivo para a comunidade de tecnologia da informação do governo federal, no mês de outubro passado, informando que a minuta da estratégia se encontrava disponível na wiki do portal do SISP, haja vista os processos de elaboração ou revisão dos planos diretores de tecnologia dos diversos órgãos que compõe esse sistema estruturante. Embora o titular da STI/MP mencionasse nos eventos que palestrava e em entrevistas um cronograma do projeto, foi pouco divulgado à sociedade, o andamento da EGD ou quando essa estratégia seria publicada.

Em sequência os entrevistados foram interpelados a exporem sua opinião sobre a divulgação, abertura do processo e ao retorno do governo ao longo da elaboração da EGD.

Em relação à divulgação, a professora Gisele disse que a governança digital é um assunto muito abrangente, mas que os eventos foram pouco divulgados. Ela também mencionou que o cronograma do projeto foi muito curto. Abaixo se transcreve excertos da entrevista dela:

Não vi muitos atores sociais relevantes comentando a questão. Essa questão passa por infraestrutura, por banda larga... não vi alguns veículos relevantes divulgando a





questão do seminário. Não sei o que aconteceu, mas isto me chamou a atenção. Eu divulguei o máximo que pude em algumas listas, principalmente o seminário na OKF Brasil, OGP Brasil, comunidades que discutem democratização do acesso e infraestrutura... Eu acredito que houve menção ao seminário em publicações do mercado das teles. Mas até onde eu acompanhei não houve divulgação da consulta pública e do decreto. (GISELE CRAVEIRO, 2016)

O prazo era muito apertado... queria fechar tudo em um mês. Caiu num período de férias. Eu tinha algumas viagens para fora do Brasil e participei do processo intermediário e não consegui acompanhar depois. Não fiquei sabendo sobre o prazo de participação da consulta pública. (GISELE CRAVEIRO, 2016)

Um dos representantes do movimento do software livre, o Sr. Uirá Porã, compreende a comunicação do governo como pouco efetiva no tema governança digital. Para ele:

... não há uma estrutura de comunicação, um mailling que, numa oportunidade dessa, pudesse divulgar para todos os atuantes de TI. Sei que é um pouco assim, mas deveria ser melhor. Soube meio que pelo Valéssio num grupo de Telegram, algo bem específico. Não foi bem divulgado. Acho que é estratégico a nível de Brasil o assunto. O ministro deveria divulgar e acaba sendo muito setorial. (UIRÁ PORÁ, 2016)

O participante da consulta virtual, Sr. Lourenço Piuma Soares (2016), também compartilhou a opinião de que houve problemas de comunicação. Ele afirmou que “a única maneira que eu descobri foi porque o pessoal do projeto me avisou. Não vi em nenhum grande jornal, não vi no Twitter, nenhum outro grande sinal.”

Por fim, a opinião do professor Vaz é que, de fato, deveriam ter sido melhor divulgadas as etapas do projeto, ao mesmo tempo em que o processo deveria ter sido aberto a mais atores. Ele disse que:

Acho que deveria ter sido mais divulgado, e deveria ter sido buscado alguns atores que não estavam presentes e que pegam pesado com o governo. Poderia ter mais gente de fora do governo no evento. Seria legal evoluir para outros momentos com certa previsibilidade. (JOSÉ CARLOS VAZ, 2016)

Ao se referir a outros atores o professor Vaz citou que poderiam ter sido convidados: a indústria de software nacional, representantes do Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI), da indústria de eletrônica, do movimento de software livre, dentre outros.

Em relação ao comprometimento do governo para melhorar a governança digital, o entendimento do professor Vaz é que o projeto EGD é uma sinalização muito positiva do governo. Ele disse que:

... é claro que eu tive uma percepção privilegiada. O núcleo que está tocando a iniciativa parece comprometido. Mas eu sei que há mudanças de ministérios, há





dificuldades políticas, e talvez não esteja chegando claramente para a sociedade. Avalio isso como positivamente. (JOSÉ CARLOS VAZ, 2016)

Ao ser ouvida sobre a mesma questão, a professora Gisele considerou ser uma resposta complexa, pois considera o governo muito heterogêneo e desconhece a existência de um órgão que tenha competência para tratar de governança digital. Sua experiência com a INDA e com abertura de dados permite afirmar que:

Muitos avanços são dependentes de um escalão médio, da vontade política, da capacidade técnica. Eu não tenho visto alto nível. Em outros países, isso fica mais claro. Um lugar e um grupo de pessoas que deveria estar empenhado na construção dessas políticas públicas, de forma transversal de todo o governo. Na INDA eu percebi que havia boa vontade nos diferentes ministérios, com diferentes níveis. Um pouco mais alto e outro mais baixo e pouco ou nenhum envolvimento do alto escalão. Essa é minha indagação desse decreto. Como vai ser conduzido para os objetivos serem alcançados? (GISELE CRAVEIRO, 2016)

O Sr. Uirá Porã (2016) citou um fator importante para a governança digital que é a competência do tema. Em seu entendimento a STI/MP:

... não tem força política para implementar as políticas que coloca. Uma secretaria dentro do MP, ao mesmo tempo o Serpro, Minicom, a Presidência. Enfim, por onde passa essa política de governança? ... não tem um órgão específico tem vários. (UIRÁ PORÃ, 2016)

Ele também destacou o que alguns entrevistados do governo comentaram como importante para implementar a EGD, isto é, o patrocínio de alto nível. O entendimento desse membro do movimento de software livre é que:

Vamos juntar uns hackers, bater na porta da Dilma, do MP. É uma área que tem todo um potencial de mudança, de transformação, de economia de recursos que por não estar na pauta da Presidência, não avança ... A efetividade esbarra em vários degraus sobre a importância da tecnologia... É preciso ter força política. (UIRÁ PORÃ, 2016)

O empresário entrevistado destacou outro ponto que impacta no comprometimento do governo para o sucesso da EGD. Trata-se da necessidade de lideranças de alto nível envolvidas e apaixonadas por temas como: dados abertos, *designer thinking*, big data e de diálogo com a sociedade. Na ocasião ele citou o ex-Presidente Lula e o atual presidente do TCU, como exemplos de autoridades com discursos mais contagiantes e com propostas mais claras para o país.

No que tange ao comprometimento do governo, o colaborador da consulta Pública, Sr. Lourenço Soares, tem certo ceticismo, como se nota na fala dele transcrita abaixo:



Eu sou muito pragmático em relação a isso. Entendo que isso não é uma coisa que vá resolver o problema do país. Não é uma coisa que vai dar muito capital político. Gosto da iniciativa, mas vejo que isto é para um segmento restrito da sociedade. O interesse do governo também é... Não vejo como alguém possa ter essa visão de longo prazo do país no modelo político que a gente tem. (LOURENÇO PIUMA SOARES, 2016)

Por fim, no pensamento de Valéssio Brito (2016) “o compromisso virá com os planos. Só posso afirmar quando eu ver .... só por prometer tanto, deve ter algum compromisso. Então prometi muita coisa e ninguém vai se comprometer tanto sem poder entregar.”

O estudo procurou identificar os motivos que estimularam os representantes da sociedade a participarem da elaboração da EGD. O principal motivo informado pelo Valéssio foi que:

Acredito que haverá um governo digital independente de bandeiras e de crenças. Eu me sinto bem voltando para Jacobina ... levando para mais próximo de meus conterrâneos, os serviços, trazendo a voz do cidadão para o governo, o que for possível para não demorar tanto. (VALÉSSIO BRITO, 2016)

Enquanto o Sr. Uirá Porã (2016) afirmou que trabalha nas questões de participação sempre que tem disponibilidade para que essas avancem. Ele se declarou muito otimista em relação a implementação da EGD.

Já o Sr. Lourenço Piuma Soares (2016) disse que se envolveu por relacionamentos pessoais. Ele mencionou que conheceu o representante da SNAS que mobilizou atores sociais para as oficinas e que também foi sugestão de uma colega de trabalho. Ele disse: “o que me estimulou a compartilhar foi a experiência que eu tenho. Dediquei tempo porque eu gostava do tema e das pessoas. Certamente é um modelo que se espalha para o país inteiro”.

O Sr. Alexandre Gomes (2016) afirmou que participou da EGD pois acredita que a tecnologia tem poder de mudar o país e isso se tornou minha bandeira de vida. ” Ele narrou que gostaria de trabalhar em projetos que “... de alguma forma fizessem transformação social, não em projetos burocráticos. ”

A professora Gisele Craveiro (2016) informou que participou a princípio pelo convite que recebeu para o seminário, e também por considerar a construção da governança digital relevante. Ela disse “... eu trabalho em prol do governo aberto e a infraestrutura tecnológica para maior participação e serviços públicos são essenciais.”



No geral, os entrevistados denotaram entusiasmo e acreditam num país melhor. O pensamento do professor Vaz é de que:

Acho a iniciativa excelente. É uma demanda antiga que se tem. Eu falo disso há muitos anos. Acho que é preciso abrir os processos decisórios. Se o evento fosse em São Paulo eu teria ido, mesmo que não fosse para palestrar. (JOSÉ CARLOS VAZ, 2016)

Outro ponto que o estudo procurou identificar foi sobre a crença de que a EGD ampliará as discussões e a participação da sociedade nas políticas públicas. O Sr. Valéssio Brito (2016) entende que no atual contexto a sociedade está desacreditada no governo. Ele compreende que “a EGD traz um canal digital onde essa galera conversa. Ele (o governo) está plantando agora e vai colher no futuro. É com isso que o governo vai conquistar a confiança. ”

Em relação a essa questão, o Sr. Uirá Porá disse: “a perspectiva pode ser boa se trabalhar com a ideia de governança digital e não apenas com governança de tecnologia da informação. ” Para ele a governança digital permitirá uma visão mais sistêmica e orgânica.

Já o Sr. Lourenço não crê que a EGD potencializará as discussões e a participação da sociedade nas políticas públicas. Ele entende que as prioridades nacionais são outras. Segundo ele “as pessoas não falam disso tanto na rua, além do discurso do marco civil na ONU. Eu acho que seria saudável se mais pessoas da sociedade civil tivessem contribuído [na EGD].” De qualquer forma, ele pensa que a EGD irá melhorar a participação. O Sr. Alexandre Gomes foi categórico ao afirmar que definitivamente não crê em melhorias, mas compreende que a EGD pode ser o primeiro passo.

A professora Gisele Craveiro ao se referir a este assunto afirmou que gostaria de ter mais detalhes e informações sobre como o decreto vai ser regulamentado e implementado. Ela compreende que será por intermédio de redes de conhecimento e que a experiência do governo com comunidades de práticas poderá ser aproveitada. Ela disse apenas que tem expectativas, mas não certezas.

O estudo indagou aos entrevistados sobre qual é o principal desafio para implantação da governança digital na APF. Na opinião do Sr. Valésio o principal é:



... a escassez do domínio de TI dentro do próprio governo. Ele contrata muito, mas pouco se tem investido no desenvolvimento de soluções. Os bons profissionais a gente perde ou deixam de atuar na área.... adotar software público e livres no governo é investimento em domínio e desenvolvimento tecnológico. Isso permitirá a EGD dar um salto. A EGD vai ser um sucesso na gestão quando enxergar que ela pode ser desenvolvida pela sociedade. (VALÉSIO BRITO, 2016)

O participante do movimento do software livre, Sr. Uirá Porã (2016), entende que o principal desafio é a força política. Na opinião dele “precisava pegar a STI/MP e colocar no Planalto debaixo da sala da Dilma ou ao lado da sala do Jaques Wagner. Com capacidade de chegar aos órgãos e fazer como o MP hoje: corta o orçamento. Hoje só a mudança estratégica já avançou muito.”

Em relação ao envolvimento e patrocínio de alto nível a professora Gisela Craveiro (2016) sugeriu que fosse estruturado um “órgão empoderado como um gabinete digital ou algo ligado diretamente à Presidência da República” para facilitar a implantação da governança digital na administração federal.

Enfim, o professor Vaz argumentou que há vários desafios possíveis na implantação da governança digital. Dentre eles destacou a necessidade de garantir a criação de mecanismos eficazes para que:

a estratégia possa ser implementada nos mais distintos órgãos. A gente sabe que historicamente há muita resistência nos órgãos para construir instrumentos. É preciso superar a força centrífuga para que se garanta que os princípios que estão sendo dados sejam atingidos. (JOSÉ CARLOS VAZ, 2016)

Durante a entrevista, os colaboradores foram questionados em relação a como percebem o engajamento social nos processos públicos na atualidade. Nesse sentido o Sr. Valéssio Brito (2016) defendeu a necessidade de mobilização de redes e de trazê-las para mais próximo do governo. Em seu entendimento o “modelo de construção foi inovador na interação”.

Na opinião do Sr. Uirá Porã (2016), o engajamento social se encontra em animadora evolução no país. Na entrevista, citou exemplos: “as manifestações pelo passe livre, as manifestações de junho. Isso demonstra como controle social é possível na sociedade. É preciso tornar isso possível no governo. ”

Já o Sr. Lourenço Piuma Soares (2016) compreende que há um engajamento em especial dos movimentos sociais representados. Na entrevista ele afirmou: “...acho que o setor privado está representado e as várias esferas do setor público estão na



estratégia. O cidadão médio não tem o preparo e nem o interesse no assunto. Quem está fazendo o papel de sociedade civil são os movimentos sociais, mas eles não representam perfeitamente o cidadão. ”

Para o professor Vaz, há alguns setores da sociedade que estão bem engajados e que são muito bem organizados e:

... são capazes de fazer uma interação qualificada como: saúde e inclusão digital. Esses setores tem um número de atores menores e são muito conhecidos, portanto é mais fácil de discutir com eles. Há setores que também não tem engajamento social. O setor de tecnologia tem pouco engajamento social, apenas em alguns temas como: dados abertos, transparência... Padecemos de ter atores com capacidade para tomar decisão sobre tecnologia, como ocorre na saúde. Acho que isso é uma lacuna. Por outro lado, acho que tem gente na academia e em alguns desses movimentos que poderiam se envolver mais, mas cada um pensa no seu quadrado. O governo pode criar condições para essa interação. (JOSÉ CARLOS VAZ, 2016)

Esse pesquisador de governança digital entende que a ótica sobre corrupção enfraquece e contamina as questões de participação e de transparências, uma vez que “ninguém quer discutir a natureza da decisão, as empresas de tecnologia do governo, o software livre com o foco no uso e não na relação de tomada de decisão com tecnologia. ” Enfim, o professor José Carlos Vaz (2016) entende que “o movimento em torno da estratégia é o início de um processo mais amplo. ”

A professora Gisele pensa ser difícil avaliar os vários tipos de engajamento social, sejam em consultas, audiências públicas, em redes sociais ou na plataforma do Participa.br. Em sua fala, ela afirmou que o evento que mais se envolveu de participação foi a Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social (Consocial) organizada pela Controladoria Geral da União (CGU). Em relação à mesma ela disse que:

Eu acho que para muito dos ativistas de dados abertos foi uma experiência de entrar em contato com vários atores sociais que militam com dados abertos e no fundo que lutam para a transparência. A gente pode compreender outras facetas do acesso à informação a partir da interação nesse evento. A divisão entre o virtual e o real é o grande ponto da questão. Temos muitos mecanismos de participação. Uma Consocial é cara, mas gera muitas coisas positivas. Tem uma limitação social de alcance. A experiência foi altamente positiva apesar de ter grande frustração da sociedade civil de não ter sido construído o plano nacional de controle social e o quanto isso conseguiu integrar o virtual. Foi propiciado a participação social pelo ambiente virtual e eu achei um excelente exercício para ampliar o escopo geográfico. Mesmo que você não tenha participado da fase presencial o canal virtual foi um complemento bastante interessante. (GISELE CRAVEIRO, 2016)



Ela argumenta que os assuntos levados a discussão no espaço presencial devem também ser levados ao ambiente virtual e que isso deve estar transparente para que a expectativa não seja frustrada. Oportunamente, ela defende a necessidade de estímulo à colaboração por parte do governo. De acordo com ela “no fundo estamos evoluindo para uma forma de diálogo. Por isso, o governo aberto me interessa muito. Com ele estaremos vivendo esta nova forma de diálogo entre o estado e os cidadãos.”

Um outro ponto questionado aos entrevistados foi se acreditam que a política de governança digital e a EGD viabilizarão um novo padrão de interação e de desenvolvimento de soluções com a colaboração da sociedade. Na opinião do Sr. Valéssio Brito (2016), isso poderá ser possível em estruturas de redes. Ele disse que “estruturas de rede (*netweaving*) é um termo que usa pessoas-chaves para mobilizar a rede, mas não acredite que será nos modelos tradicionais de eventos. Falou na gamificação para reconhecer quem participa e os motiva. O Sr. Uirá Porã acredita que há potencial para isso, pelo que ele viu e pela forma em que está se estruturando a EGD.

O professor José Carlos Vaz (2016) concorda com o avanço da EGD em direção a esse novo padrão de interação e de desenvolvimento de soluções com atuação conjunta de governo e sociedade. No entanto diz “sinceramente não consigo antecipar o quanto. Porque tem uma dependência do próprio setor, das tecnologias, da prática. Essa evolução, é claro, pode significar novas formas de captura e dependência tecnológica”. O docente entende que o avanço colaborativo exige que o processo seja gerenciado e monitorado. O professor explicita ainda que:

iniciativas de coprodução e colaboração podem ser ruins, pois podem levar à perda de inteligência de negócio do setor público, novas formas de dependência do setor público, até pensar em fragmentação. O estado passando a depender mais de terceiros. (JOSÉ CARLOS VAZ, 2016)

Enfim, o professor Vaz chama atenção para que não se pense que a publicação da portaria e o decreto resolverão a governança digital.

Enquanto a professora Gisele Craveiro (2016) afirmou que teve acesso apenas ao decreto e, somente com essa legislação, não é possível fazer uma avaliação sobre





um novo padrão de interação. Ela disse que há expectativas, mas não tem como fazer essa avaliação.

De outro modo, o participante da consulta virtual, Sr. Lourenço Piuma Soares (2016), não concorda que a EGD alterará a interação entre governo e sociedade de forma revolucionária. Segundo ele “os projetos mais fascinantes como mandar o homem a lua, resolver uma epidemia, a Wikipédia... já não tem tanta gente e tem que ficar mendigando recursos financeiros e ajuda dos desenvolvedores também. Os melhores desenvolvedores vão ter outros interesses. Nem todos, mas o volume de bons desenvolvedores tem outros interesses, e dependendo do momento da vida, vai ter um ou outro caso, mas não vejo como a solução. Se você quer que uma coisa aconteça não dá para esperar a comunidade Open Source. É preciso colocar dinheiro. O governo não tem braço para desenvolver e nem mecanismos para isso.”

No roteiro da entrevista constava uma questão referente aos eixos da EGD, recapitulando: acesso à informação, prestação de serviços e participação social, e se esses eram fundamentais para estruturação da governança digital. Os respondentes foram também estimulados a refletirem sobre a necessidade de outros ou até de um eixo transversal. Um dos representantes do movimento do Software Livre, Sr. Uirá Porã (2016), expressou: “achei legal a ideia de ter os princípios. Foi fundamental. E concordo com os três eixos. Acho que eles são transversais entre si. Tenho uma dificuldade de pensar a participação em uma caixinha. Tem que ter participação em tudo... Faz sentido que os eixos sejam transversais, isolados eles perdem capacidade”.

Em relação a essa indagação, o Sr. Lourenço Piuma Soares (2016) apontou: “olhando os três eixos, a prestação de serviços parece destoada, no sentido de que ela é um fim em relação aos outros, que são meios. Não me parece da mesma categoria. Parece destoar da maneira colocada”.

Já o Sr. Valéssio Brito (2016) questionou se os três eixos são suficientes. No entanto, ele disse que “onde não havia nada, isso já é um avanço. Acho que o governo já acertou bem.”

Em relação aos eixos, a professora Gisele disse:





Os eixos me chamaram a atenção e eu até conversei isso com o Cristiano. Por um lado, foi interessante eles se pautarem por um órgão da ONU com as diretrizes da governança. Eu acho que um eixo importante e eu não vi nada sobre isso, foi em relação à segurança da informação. Quando eu recebi o convite, a primeira coisa que me passou a cabeça foi que fosse alguma coisa em relação ao escândalo da NSA. Acho que o país tem que discutir essa questão dos ativos informacionais. Isso é muito sério. Tem um Projeto de Lei de dados pessoais, achei que fosse mais nessa direção. Quando eu compreendi o norte da discussão, eu percebi que isto não estava na agenda. E não está na discussão e eu considero importante. (GISELE CRAVEIRO, 2016)

No que tange aos eixos, o professor Vaz fez a seguinte narrativa:

Acho muito positivo que a gente traga a prestação de serviços para cá. Acho que nos coloca o desafio de pensar a prestação de serviços, articulada com a participação e a transparência. Acho que hoje temos uma base tecnológica que permite isso. Me sinto mais confortável que nos três eixos não fica claro o controle social, que é muito mais que monitoramento e combate à corrupção. Um outro ponto é a própria discussão de gestão da tecnologia que lida com preocupação sobre a forma como as decisões de tecnologia são tomadas e seus impactos no desenvolvimento econômico. Isso não aparece de cara nos eixos e que no futuro devemos avançar. (JOSÉ CARLOS VAZ, 2016)

Para Alexandre Gomes (2016), o governo selecionou três grandes temas que estão em evolução. Assim, a estratégia se tornou, segundo ele, “um grande guarda-chuva de coisas novas do século XXI, mas certamente eu entendo que haveria algumas coisas transversais que poderiam ser discutidas nas oficinas... e separar as discussões micro, das macro políticas estruturantes”.

Foi apresentada aos entrevistados uma categorização de governança digital composta por três modelos desenvolvidos por Reddick (2011). O primeiro, denominado modelo de gestão, em que se destaca a eficiência da prestação de serviços públicos por meio das tecnologias e sem qualquer colaboração com o Estado. No segundo, chamado de modelo consultivo, o público é interpelado em vários projetos, mas o grau de colaboração é definido previamente. Por fim, o terceiro modelo, conhecido como modelo participativo, em que há vários fluxos complexos de informações, em vários sentidos onde a sociedade estimula mudanças. Eles foram questionados se acreditam que o modelo federal brasileiro de governança digital privilegiará algum desses. As percepções sobre esse assunto foram diversas e são apresentadas nos próximos parágrafos.

Na percepção do Sr. Alexandre, o modelo participativo é o mais importante. Na ocasião da entrevista, ele argumentou que:



Participação social a gente já tem a muito tempo, muitos anos. A nossa Constituição é uma das mais participativas que se tem. A gente tem instrumentos de participação extremamente estabelecidos (...) Acho que se desenvolveu um mindset muito da participação de fiscalização e controle social e eu vejo isso um pouco nos conselhos. Eu não sei como são os conselhos de saúde, que são os mais tradicionais, mas eu participei um pouco do conselho de transparência do DF e eu vi um pouco disso, de como que era a participação social. Não era uma galera que estava ali para contribuir, só para policiar. E eu acho que isso não é uma relação de ganha-ganha. Uma compreensão de participação muito restrita na minha opinião... A participação que eu acredito é na linha da cocriação estado-sociedade trabalhando junto na idealização, planejamento, execução e avaliação de políticas públicas numa lógica de permanente permeabilidade. (ALEXANDRE GOMES, 2016)

De acordo com o Sr. Uirá Porã (2016) “hoje nós estamos no primeiro [modelo] e, pela proposta da EGD, vamos evoluir para o segundo. O terceiro é o mais efetivo, mas temos que evoluir muito. A própria EGD já é um sinal disso.”

O Sr. Valéssio Brito (2016) entende que o governo fará mesclas e a combinação de modelos de participação. Ele também acredita que “em dados momentos o governo terá que tomar uma decisão só. Não reconheço que seja apenas um modelo de gestão participativa. A EGD vai ser muito bem aplicada se visar uma mescla dos três modelos”.

O Sr. Lourenço Soares, ao se referir aos modelos de governança digital que poderia ser implementados no governo federal, afirmou:

Não consigo fazer análise desse modelo... me parece que foi criado de um que não é o nosso. Não parece atual. O governo que ouve a população pergunta onde é que dói ... o modelo do meio parece o mais correto, mas depende de como a pergunta é feita. Esse modelo de participação é legal, mas para desenvolver sistema de informação tem que perguntar onde está o problema e se o que eu fiz está bom. A participação para leigo pode ser assim, para sistema não. (LOURENÇO PIUMA SOARES, 2016)

Na opinião do professor Vaz, tal categorização tem uma influência da literatura da área de tecnologia da informação e comunicação de pesquisar classificações e etapas e estruturá-las de forma escalonar. Segundo o docente:

Essas classificações ajudam a pensar. O importante é considerar quais são os espaços, os níveis, as temáticas onde cabe mais participação. A variável aqui é a participação da sociedade, dos vários atores. Não temos que fazer governança de TI ou digital no nível da assembleia. Alguns terão que ser mais abertos. Alguns processos participativos mais direcionados ... como norma geral, estamos mais próximos de investir em instâncias consultivas com vários níveis de profundidade para ampliar essa capacidade de ouvir os vários atores e dar visibilidade e também, de alguma maneira, contribuir para fortalecer a ideia de que é possível tomar decisão com os vários atores. (JOSÉ CARLOS VAZ, 2016)

A professora Gisele entende que:



No Brasil vemos todos esses três modelos que você apontou. Na participação consultiva, tivemos algumas experiências de desenhar a participação mais limitada, pois quem assume um compromisso é o órgão, e na hora da implementação... ele não consegue implementar. Fica o temor de como abrir para a colaboração conjunta na cocriação do serviço público. Algumas experiências que já mencionei como o software público. Não na escala e no escopo desejado, mas já temos alguma história para olhar. (GISELE CRAVEIRO, 2016)

Os entrevistados foram indagados se poderiam citar eventuais barreiras para a implantação da governança digital. O Sr. Valéssio Brito (2016) entende que a principal barreira é “a fragmentação que existe em diferentes órgãos ou dentro do próprio órgão em serviços, dados do cidadão e outras tecnologias e infraestruturas.”

Na percepção do Sr. Uirá há no alto nível de governo pouca compreensão política e até técnica sobre a importância do tema. Em seu entendimento:

A STI deveria bater mais de frente com a estrutura do governo. Alguém com a compreensão plena no primeiro escalão. Acho que seria uma possibilidade que hoje eu não vejo. Acaba sendo uma coisa geracional ... Quando tivermos um ministro... com uma média de idade menor, que use Facebook... perceberá a importância das tecnologias. Os atuais foram criados noutra época. O cara que cresceu usando o Facebook é diferente do que cresceu lendo cartas. (UIRÁ PORÁ, 2016)

O Sr. Alexandre Gomes acredita que há uma forte barreira cultural. Para ele, uma política não muda isso, somente o tempo. Na ocasião ele disse:

Fazem 516 anos que a gente tem uma lógica de que a política é suja e o governo é corrupto. Não vai ser a partir de uma política pública nova que a gente vai inverter essa lógica. Em larga escala. As pessoas não participam da reunião de condomínio. É o clichê de sempre. As pessoas não vão e as que vão não opinam. Isso é um negócio que está enraizado em nossa cultura. Não tem campanha que quebre isso no curto e médio prazo, só a longuíssimo. Eu fiz experimentos na minha empresa. Chegou uma hora que como eu queria vender esse tipo de serviço e soluções eu implantei em minha empresa para usá-la como exemplo de ferramental, de processo, de métodos etc e coloquei vários debates e decisões da empresa que eu poderia tomar a quatro paredes e coloquei no debate... isso me fez pensar muito em que tipo de participação a gente está buscando. A nossa sociedade é paternalista. O brasileiro não quer assumir riscos e quando ele toma decisão, se expõe, se manifesta, ele assumiu o risco. A gente vem de uma cultura das coisas nos serem dadas. O Estado é o grande provedor, o chefe é o grande orientador da minha carreira, a empresa é a grande capacitadora. (ALEXANDRE GOMES, 2016)

O professor José Carlos Vaz (2016) tem uma compreensão mais ampla dessas barreiras e acredita que um grande dificultador é o convencimento das pessoas. Ele acredita que é necessário “envolver os atores internos. Ganhar a cabeça e o coração das pessoas...”. Esse pesquisador de governança digital chama atenção para o fato de que “há uma miopia das possibilidades das tecnologias. Para muita gente as tecnologias ainda são vistas como área meio”. Segundo esse docente da USP,



iniciativas de visibilidade são importantes para debater o assunto. De outra forma, José Carlos Vaz (idem) mencionou que algumas questões tratadas na EGD contrariam interesses. Assim, se faz necessário a identificação e análise de atores e o levantamento e mitigação de riscos, uma vez que se faz necessário neutralizar atores que se posicionarem negativamente. Ele narra que “seguramente haverá resistências mais ou menos silenciosas”. Então esse professor considera um ponto fundamental e decisivo uma discussão sobre a estratégia de implantação da EGD.

Ao se referir a principal barreira, a professora Gisele Craveiro (2016) narra que a participação social é um grande processo de mudança cultural que se associa com relações de poder. Para ela: “essa maior participação e colaboração na decisão, no desenho, na implementação de política vamos ver no curto ou médio prazo.”

No que concerne ainda as barreiras, alguns entrevistados destacaram o atual momento político e a crise fiscal que atravessa o Brasil. A professora Gisele Craveiro (2006) disse que “...não podemos esquecer que estamos vivendo uma crise política e econômica e, num curtíssimo prazo, essa instabilidade que a gente vive será a principal barreira.” Já o entendimento do Sr. Alexandre Gomes (2016) foi de que “a crise política pode ser um grande desafio.”

Por fim, para o Sr. Lourenço Piuma Soares (2016) a principal barreira é o modelo de contratação.

A penúltima questão do roteiro tratava das vantagens para a sociedade de se implementar a governança digital. Para o Sr. Uirá as vantagens se relacionam à transformação da estrutura de governo:

... que hoje é uma mega caixa preta que entra dinheiro, imposto, vai lá pra dentro e sai serviços, sai comunicação... Depois do Facebook, as pessoas tem uma compreensão social diferente. A sociedade já tem plataformas de interação de duas vias, onde se fala algo e se recebe interação de seu ciclo social e vai até além disso. O governo foi montado numa estrutura toda opaca, longe da sociedade e vai se mantendo assim no poder. A vantagem é transformar uma caixa preta num game onde se vê quem perde, quem ganha... não se sabe que um atendimento do Samu custa 13 mil reais... muitas vezes, a pessoa é atendida no hospital público e o próprio governo não é capaz de apresentar essa despesa que pode ser maior do que todo o imposto que você já pagou. (UIRÁ PORÁ, 2016)



Para o Sr. Valéssio Brito (2016), o principal benefício é a aproximação de governo e sociedade por intermédio da tecnologia.

Ao passo que para o Sr. Lourenço Piuma Soares, o processo de abertura do governo e de empoderamento da sociedade pode gerar menos corrupção e melhorar a democracia.

Na opinião do professor Vaz, a maior vantagem da governança digital pode ser o aumento do alcance e do envolvimento da sociedade nos processos, dentre esses, em questões de transparência e acesso à informação.

Finalmente, sobre as vantagens para a sociedade, o Sr. Alexandre Gomes (2016) cita que o país tem nichos de movimentos sociais em sua amplitude geográfica. De acordo com ele “o debate político não está no nosso meio. Não que ele esteja presente em outros países, mas esse senso coletivo de que eu sou responsável é mais desenvolvido. Tenho contato em outros países e sei que a participação também não é tão forte assim, mas a diferença é que se tem um debate que é do interesse comum, as pessoas participam, mas não de forma ampla e irrestrita. Elas se sentem responsáveis por aquilo”.

A última questão do roteiro da entrevista se referia a Parceria de Governo Aberto, do inglês Open Government Partnership (OGP). Ela trata da relação entre as práticas de governo aberto e a governança digital. Na opinião do Sr. Alexandre:

Na prática eu acho que a EGD é o que a CGU, como porta-voz do Brasil na OGP, deveria ter proposto no início. A CGU deveria ser a força pulsante da participação do Brasil na OGP, mas o que eu vejo é uma CGU completamente não protagonista. Então o Brasil perdeu um espaço absurdo na OGP, porque na minha opinião a CGU não age (...) com isso a gente perdeu completamente o protagonismo desse debate no mundo. Lembrando que o Brasil é um dos cofundadores da parceria... Eu vejo as iniciativas da CGU, Planejamento e do TCU como uma grande divisão de esforços, mas uma dessincronia absurda... acho que deveria ser uma coisa mais sinérgica e harmoniosa. (ALEXANDRE GOMES, 2016)

No que tange aos temas governo aberto e governança digital, a professora Gisele Craveiro (2016) afirma que o primeiro é mais amplo que governo digital. Ela disse que não há um acordo em relação a uma conceituação única do termo governo aberto, bem como sobre sua origem. Em sua opinião, a própria OGP apresenta contradições. Ela entende que a governança digital corresponde a uma parte do governo aberto. Em sua entrevista ela comentou que “...gostaria de ver essa





estratégia do SISP e o quanto ela se articula com a OGP. A receita de sucesso é ter dados abertos, que recursos são necessários para que essa liga entre sociedade civil e governo dê sucesso. ”

Em relação a essa discussão de governo aberto e governança digital, o Sr. Uirá entende que:

A OGP tem um papel importante, mas não encontra conexão nos lugares onde deveria no governo. Duvido até que a Dilma perceba o assunto como estratégico ou se é algo mais superficial. Em muitos lugares a transparência é para inglês ver. O gestor que compreende a governança digital cria uma nova estrutura para o que ele está gerindo. (UIRÁ PORÃ, 2016)

Para o colaborador da consulta virtual, o Sr. Lourenço Piuma Soares (2016), a relação entre os dois conceitos citados acima se encontra em torno da ideia de dados abertos. Para ele dados abertos atende um princípio fundamental de democracia e isso deve ser incentivado.

Encerrando a percepção sobre esses conceitos, o professor Vaz argumenta que:

Não tem uma reflexão crítica sobre o governo aberto. De uma certa maneira nós compramos uma agenda de um fórum sem avaliar o quanto ela nos beneficia. Tanto a discussão de governo aberto e de governança digital são partes de um mesmo movimento com raízes nos anos 1990 nas discussões de governança, sempre vindo como uma agenda importada dos países Anglos saxões. Essa importação da agenda, no Brasil e no México, foi contaminada pelas questões relacionadas a corrupção o que gera uma cegueira em muita gente da sociedade. (JOSÉ CARLOS VAZ, 2016)

Na interpretação desse estudioso, o movimento de dados abertos dá visibilidade e amplia o potencial do governo aberto. Para o professor Vaz a governança apresenta relação com diversos temas tais como: desenvolvimento colaborativo e desenvolvimento territorial. O primeiro desses impacta diretamente na indústria nacional. Já o seguinte, em setores econômicos. De acordo com ele:

A estratégia de implantação é uma operação extremamente complexa, que ultrapassa os limites de um governo, do governo federal, que precisa ter um gerenciamento muito fino, que envolve vários atores, um sistema de acompanhamento permanente é uma capacidade de resposta rápida. Sem esta capacidade, não vai adiantar muito... É preciso criar uma comunidade comprometida com a governança para garantir a continuidade dessas ideias que são relativamente novas. (JOSÉ CARLOS VAZ, 2016)

O professor Vaz também destaca o fato de que a governança digital é uma vantagem. Ele acredita que “a medida que se coloca o tema dessa maneira, abre-se um espaço para envolver mais atores. ”





Um assunto final que não poderia deixar de ser abordado entre os atores da sociedade que participaram da EGD é a participação social.

A professora Gisele esclarece que a participação não ocorre somente com mediação de ambientes digitais e isso deve ser considerado.

Encerrando esta seção, Alexandre Gomes afirmou que teve experiências com outras dinâmicas de participação no governo e disse que:

... a gente não está preparado para fazer participação. Quando eu falo em a gente eu digo Estado e sociedade. O Estado não está preparado porque não sabe que o poder da multidão pode ajudar... Eu vi isso muito na EGD.” (ALEXANDRE GOMES, 2016)

O representante do segmento empresarial acredita muito em participação social. Ele entende que ela é “pessoalmente um caminho, uma luz”.

## 7. CONCLUSÕES

A participação no projeto e análise das entrevistas permitiu as seguintes conclusões e contribuições em relação à estruturação da governança digital na APF:

Em relação à percepção dos entrevistados sobre a compreensão de governança digital pode-se afirmar que todos têm noções do conceito embora tenha sido dado uma ênfase a participação em detrimento a outros elementos que compõe tal definição como: transparência, controle social, tomada de decisão compartilhada, delegação de poder, responsabilização, padrões de serviços, monitoramento, alocação de recursos e fluxos de informação, gestão de riscos, empoderamento social e prestação de contas. Vale lembrar o pensamento de Frey (2007), expresso na seção 4 deste artigo, segundo o qual a conceituação de governança apresenta várias perspectivas.

Observou-se que há um entendimento claro em relação à percepção de governo digital, principalmente em sentido lato, em que a literatura destaca o uso das tecnologias da informação e comunicação para aprimorar e automatizar as atividades do governo e suas interações com os diversos segmentos da sociedade, em especial a prestação de serviços.



Ao comentarem sobre a etapa de elaboração da EGD que participaram, os entrevistados enfatizaram que o seminário foi de alto nível. Embora pudesse ter tratado outros pontos referentes a governança citados no início dessa seção.

Compreendeu-se a partir das narrativas dos colaboradores, que a plataforma do Participa.br necessita de evolução e de melhor usabilidade, pois não permite uma navegação intuitiva, o que impacta diretamente nos comentários e sugestões de documentos em consulta. Uma iniciativa interessante que deveria ser estudada para replicação de funcionalidades ou até para substituição do Participa.br é a plataforma Futurium de participação cidadã da União Europeia. Essa é desenvolvida em código aberto estando em uso por várias cidades daquele bloco econômico, com possibilidade de integração com redes sociais. Ela apresenta certa maturidade e vem sendo analisada em um grupo de trabalho do governo federal, coordenado pela Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial, no contexto de cidades inteligentes. De forma geral, em relação aos meios virtuais de interação social, a percepção foi de que esses necessitam ser melhor aprimorados e gerenciados pelo governo.

Concorda-se com do professor Vaz da USP de que os três eventos - seminário, oficina e consulta virtual -, poderiam ter dialogado mais e explorado sinergias. Além disso, esse entrevistado destaca a necessidade de estruturação de fóruns permanentes de discussão sobre governança digital para a maior colaboração.

As entrevistas apontaram também falhas na comunicação dos eventos e no retorno para a sociedade. Alguns entrevistados, que não estavam inseridos diretamente no cotidiano do governo federal, não tinham conhecimento nem da minuta de estratégia divulgada em outubro de 2015. Neste sentido recomenda-se a elaboração de um plano de comunicação com iniciativas que compreendam a realização de campanhas, a inserção de anúncios em portais de governo e em veículos de grande penetração na internet, em telecentros públicos, a criação de *mainling list* com interessados em assunto de governança digital, a disseminação e o estímulo ao uso do kit de dados abertos, dentre outros, para que a implementação da EGD seja mais efetiva.



A percepção dos representantes da sociedade em relação à incorporação de suas contribuições na EGD foi de que suas sugestões foram consideradas. Embora as devolutivas não tenham sido personalizadas e a participação social tenha sido um tanto limitada em relação a todo o potencial que poderia ter sido explorado envolvendo ativistas em rede. Além disso, um dos professores da USP destacou a necessidade de fomento a colaboração social por parte do governo e de participação na tomada de decisão. Destaque-se também o fato da STI/MP ter aceitado e viabilizado a proposta da sociedade de consulta virtual mais detalhada da EGD, por intermédio da plataforma do Participa.br.

Os entrevistados da sociedade entendem que o governo está comprometido em melhorar a governança digital e que a EGD já é uma sinalização dessa evolução. No entanto, esse comprometimento seja do alto ou médio escalão em relação ao atingimento dos objetivos e iniciativas poderia ter sido mais claro. Cabe destacar que a pactuação dos órgãos com o MP para execução de PTs, que contem metas da estratégia, foi divulgado apenas recentemente como iniciativa relacionada.

Em geral entendeu-se que os métodos e técnicas utilizadas obtiveram bons resultados. Ressalte-se apenas que a priorização de iniciativas feita nas oficinas gerou ainda, um portfólio de projetos muito grande. Talvez seja relevante o estudo e análise de outras técnicas para priorização de projetos em eventuais novas oficinas, com o objetivo de facilitar essa etapa. Destaque-se ainda em relação a essa questão, dificuldades encontradas pela equipe técnica do projeto para definição de indicadores e metas após a priorização das iniciativas, pois isso deveria ter ocorrido primeiro.

Na opinião dos colaboradores da sociedade os motivos que lhes estimularam a participação do projeto foram a oportunidade de expressar as demandas da sociedade para o governo, o interesse pessoal no tema, por considerar o assunto importante. Enfim, a possibilidade de a sociedade colaborar para um país melhor em virtude do uso das TICs.

As principais barreiras narradas pelos entrevistados foram cultura, credibilidade na interação governo-sociedade, fragmentação e autonomia dos órgãos, falta de compartilhamento de dados e estruturas, alto e exacerbado controle, escassez de



recursos orçamentários e humanos e descontinuidade administrativa. No entanto, as crises política, institucional e fiscal podem comprometer o sucesso do projeto e o tema poderá perder prioridade.

Essas duas crises têm gerado certa desaprovação e desconfiança no governo. Então entende-se que a governança digital poderá contribuir para melhorar a credibilidade e comprometer a sociedade nos processos e decisões públicas.

Ao serem interperados se a política de governança digital e a EGD viabilizarão um novo padrão de interação e de desenvolvimento de soluções com a colaboração da sociedade, os entrevistados falaram que isso será possível pela estruturação e fomento a redes de conhecimento balisadas em novos modelos de interação e de estímulo, como por exemplo a gamificação. No entanto, destacou-se a necessidade de se evitar novas forma de dependência do setor público, como ocorrem na atualidade, com os modelos tradicionais de colaboração no ciclo de políticas públicas.

Em síntese, os resultados das entrevistas demonstraram que os benefícios da governança digital são prestar melhores serviços, simplificar a vida de cidadãos e empresas, o acesso as informações de governo, o controle social, a abertura do Estado, o empoderamento da sociedade e o envolvimento dessa última nos processos públicos. Cabe destacar que as vantagens de se implementar a governança digital são a transformação das estruturas de governo, o estreitamento do relacionamento com a sociedade propiciado pelas tecnologias, a redução da corrupção, a maior transparência e o aperfeiçoamento dos processos democráticos.

A percepção desses últimos em relação aos três eixos da EGD apresentou respostas muito heterogêneas. Um deles considerou os eixos suficientes. Outro que eles poderiam ser transversais. Outro ainda, que parece haver um destoamento entre os eixos. Por fim, um dos professores da USP entende que há necessidade de discussão futura em relação há como as decisões das TICs são tomadas e como essas impactam na economia brasileira.

Projetos de qualquer natureza necessitam de apoio e de recursos de natureza diversa. Observou-se que o projeto EGD tem patrocínio, liderança e comprometimento. Esse projeto se inseriu no momento político do Programa Bem



Mais Simples Brasil e sensibilizou Ministros e Secretários Executivos. Ele também tem apoio da Presidência da República, mas entende-se ser importante um maior envolvimento e liderança da própria Presidenta. A orquestração por essa autoridade contribuirá significativamente para alavancar o projeto e implementar a governança digital. Uma forma de viabilizar isso será a estruturação formal de um gabinete digital, como foi sugerido pela professora Gisele da USP, e foi implementado no segundo semestre de 2013 pela Presidência República e em seguida descontinuado. No entanto, essa função hoje vem sendo exercida na prática pelo conselho deliberativo e pelo comitê gestor do programa Bem Mais Simples e não há certeza sobre a continuidade desses fóruns, em caso de impedimento do chefe atual do Poder Executivo.

A EGD inseri a tecnologia numa perspectiva estratégica tendo como diferencial a geração de valor público, com a finalidade de melhorar as funções de governo e o relacionamento com a sociedade. Além disso, concorda-se com os argumentos de alguns dos entrevistados de que a STI/MP necessitará de contínuo apoio político para o monitoramento das metas dos PTs.

Quanto a um modelo de maturidade, não se chegou ao entendimento comum sobre um avanço para a governança digital. Considerando essa questão, bem como ao fato do MP pertencer ser um órgão do CG recomenda-se aos gestores e técnicos da STI/MP que definam um sistema de governança digital ou um fluxo que explicita as instâncias de gestão e de colaboração, o papel da sociedade, como ocorrerão as conexões com essa e como ela apoiará e irá monitorar a gestão, analogamente ao sistema de governança pública definido pelo TCU.

Embora subintenda-se, pelo menos em princípio, e pela análise dos PTs, que o senso de participação do governo seja apenas consultivo e não de envolvimento da sociedade na tomada de decisões, em deliberações, encaminhamentos e no controle social. As metas pactuadas nos PTs, sobre o eixo participação social, foram apenas sobre consulta pública de normativos que têm impacto na sociedade e sobre uso de redes sociais como canal efetivo de interação com a sociedade. Então, se faz necessário abrir o governo, ampliar o diálogo entre ele e a sociedade, sensibilizar,



motivar e envolver os diversos atores. Resumindo, formar uma cultura e um ecossistema de governança digital.

De forma geral, os representantes da sociedade entendem que a EGD e a política trazem uma nova perspectiva para o governo e novos alentos para a participação digital com impacto no modelo político.

No que tange, a relação entre as práticas de governo aberto e as de governança digital entende-se, que o governo pouco explora toda a potencialidade, oportunidade de ações conjuntas e de sinergias entre essas formas de governar. Compreende-se que ambos os assuntos devem ser tratados como estratégicos pelos gestores de alto nível do governo, pois a governança digital poderá potencializar e incrementar o governo aberto. Para dois dos entrevistados a conexão entre os dois assuntos é a abertura de dados governamentais. A esse fator acrescenta-se também a participação social.

No contexto de governo aberto e de prestação de serviços recomenda-se a realização de iniciativas de cocriação e coprodução que consistem numa nova dinâmica de desenvolvimento conjunto de serviços públicos, entre governo e sociedade, por intermédio de concursos de aplicativos, dias de inovação, dentre outras atividades. Para tanto, é importante o estímulo financeiro do Estado a iniciativas dessa natureza. Assim, se espera que os gestores e servidores públicos deverão ter uma visão de ação mais integrada com a sociedade e não de atuação meramente consultiva em documentos ou simplesmente em pesquisas de satisfação.

Compreende-se a partir das entrevistas também a necessidade de maior discussão com a sociedade sobre a estratégia de implantação da EGD, principalmente das 52 iniciativas listadas no documento. Registre-se que a maioria dos compromissos assumidos pelos órgãos nos PTs não tratam diretamente dessas iniciativas.

Em relação as 24 iniciativas estratégicas do eixo acesso a informação sugere-se o desenvolvimento dos seguintes projetos ou atividades: fomentar o diálogo entre Sebrae, Softex, Associação Brasileira de Startups, e movimentos organizados de dados abertos com vistas a buscar soluções de sustentabilidade de aplicativos com dados abertos; realizar o encontro nacional de dados abertos; elaborar trilha de





capacitação com seminários, oficinas, palestras e cursos de formação em dados abertos, ontologias, web semântica, sustentabilidade do ecossistema de dados abertos, dentre outros temas afetos com a colaboração de universidades, organismos de cooperação bilaterais e internacionais, dentre outros; desenhar e implementar projeto piloto de dados abertos com governos estaduais e municipais estimulando uma atuação mais sinérgica em torno do tema; realizar maratona de evolução do Portal Brasileiro de Dados Abertos, no modelo concurso público ou contratar fábrica de software, para aprimoramento dessa plataforma, inclusive da funcionalidade de catalogação de aplicativos; implementar mecanismo de federação de dados no portal dados.gov.br; e, assinatura de decreto presidencial que institui a política de dados abertos.

Sobre as 18 iniciativas estratégicas do eixo prestação de serviços propõe-se a criação dos projetos/ atividades: definir uma cesta mínima de serviços prioritários a serem digitalizados com apoio de alguns órgãos e do MP; realizar maratona de aplicativos para desenvolvimento de novos serviços em parceria com órgãos; realizar capacitação em redesenho de serviços; efetuar licitação e registrar ata sobre modelagem de processos; estruturar escritório de processos em andamento no âmbito do Programa Agiliza da Secretaria de Gestão do MP; apoiar os órgãos na implantação do Sistema Eletrônico de Informações (SEI) e no acesso ao ambiente do Protocolo Integrado; realizar ações conjuntas com a Ouvidoria Geral da União para integração do e-Ouv com o portal de serviços, desenvolver mecanismos de avaliação da prestação de serviços públicos; entre outras.

No que tange as nove iniciativas estratégicas vinculadas ao eixo da participação social recomenda-se a viabilização dos projetos/ iniciativas: realizar consulta virtual no Participa.br sobre sugestões para implementação das iniciativas da EGD; criar processos/ instâncias que considerem a percepção da sociedade inclusive na tomada de decisão; elaborar curso EAD à partir de parceria entre a SNAS e a ENAP sobre os temas governança digital e civismo digital; ao realizar eventos propiciar a colaboração nas discussões por meio de redes sociais, o portal Participa.br e outros mecanismos de interação com a sociedade, de maneira que a interação seja



bidirecional; e, estruturar fóruns permanentes de discussão e eventos sobre governança digital para a maior colaboração e interação com a sociedade.

Além dos projetos/ iniciativas elencados acima apresenta-se abaixo outros pontos que recomenda-se atenção por parte da STI/MP para a melhor implementação da governança digital: ampliar a sinergia e a convergências entre iniciativas de democracia digital, governança digital e de inclusão digital; melhorar a articulação entre instâncias de coordenação das estruturas de governança pública do Estado com os mecanismos de governança digital; definir compromissos para o 3º Plano de Ação da OGP que potencializem as iniciativas de governança digital e de governo aberto; atualizar o marco legal relacionado aos eixos da EGD, principalmente as resoluções revogadas do Comitê Executivo de Governo Eletrônico, a regulamentação do Decreto nº 6.932 de 11 de agosto de 2009; estruturar e fomentar as redes de conhecimento para ampliar a concepção, o entendimento e o alcance das estratégias e instrumentos de TICs; e, organizar um observatório de governança digital, como espaço de discussão e de compartilhamento. Não obstante, poderia ser estimulado o desenvolvimento de iniciativas que estimulassem o civismo digital e a estruturação de redes de conhecimento, como determina o decreto da política de governança digital, para a discussão contínua do tema.

O histórico político e econômico do país caracteriza-se pela atenção dos gestores de alto nível no governo em algumas políticas prioritárias e estratégicas para o Brasil como: controle da inflação, crescimento da economia, dentre outras. Neste sentido, entende-se que a governança digital será implantada com mais facilidade se o tema for colocado nesse rol de políticas.

O momento político de fato foi uma oportunidade, mas como colocado por alguns dos entrevistados, o cronograma do projeto foi muito exíguo o que pode ter comprometido inclusive a participação da sociedade no desenvolvimento da estratégia.

Há de se esclarecer que a EGD não é uma estratégia de país. Embora essa tenha sido a percepção de alguns dos entrevistados. As competências do MP abrangem apenas o uso de tecnologias pela APF. Todavia, isso não impede que



algumas iniciativas possam ser estendidas as demais unidades da federação. Sobre esse assunto, o MCTI abriu consulta, em dezembro passado, à minuta da Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação para a vigência 2016-2019 e vem discutindo o documento nas comunidades acadêmica e empresarial. Cabe esclarecer ainda, que essa também não é a agenda digital para o Brasil e que há uma lacuna de planejamento que o MCTI havia se comprometido a trabalhar durante as reuniões na Casa Civil, ocorridas em 2015.

Não poderia deixar de ser mencionado uma questão fundamental para a governança digital. Trata-se da participação social que, de uma forma geral, poderia ter sido maior, principalmente, se as tecnologias tivessem sido mais exploradas para interação com a sociedade.

Concorda-se que o engajamento social pode ter sido setorizado e temático. Além disso, ele pode estar vinculado a movimentos sociais ou até empresas que consideram o tema ou algum dos eixos como importante. Assim, recomenda-se o amplo estímulo e envolvimento dos diversos segmentos da sociedade e de outros atores como bem citou o professor José Carlos Vaz em sua entrevista.

Em que pese a necessidade de maior participação na governança digital compreende-se que o governo ainda não está preparado para dar respostas à sociedade. Ele necessita se estruturar e tomar medidas para que o diálogo e a mediação evoluam e sejam efetivos.

Concorda-se com a proposta de um dos entrevistados da sociedade, de que as oficinas teriam gerado maior valor se houvessem moderadores conceituais sobre os temas de cada eixo.

Embora entenda-se a necessidade de algumas definições para parametrizar a discussão do esqueleto do mapa estratégico esse poderia também ter sido discutido com a sociedade, inclusive em relação a definição do quantitativo de eixos e de quais seriam.

Em dezembro passado entrou em vigor o Decreto nº 8.578 de 26 de novembro de 2015, que aprovou uma nova estrutura regimental para o MP e por consequente para a STI/MP, que é o órgão central do SISP. Essa nova legislação reduz as



atribuições organizacionais que tratavam de logística e serviços gerais e de transferências voluntárias da União. Isso pode ser considerado positivo, pois permite uma atuação mais focada nas atribuições de gestão e governança de TICs e de governo digital e de governança digital. Além disso, foram incluídas novas competências ao DEGDI com destaque para os incisos I e IV do art. 35 que tratam respectivamente, das atividades de coordenar, disciplinar e articular a implantação de ações integradas de governança digital na APF; e, as de promover a transparência ativa e a participação da sociedade no ciclo de políticas públicas por meios digitais.

O decreto da política de governança digital contém dois artigos que tratam de redes de conhecimento e de suas atribuições. Essa legislação afirma em seu art. 11 que “os trabalhos do Comitê de Governança Digital, ou estrutura equivalente, deverão observar as proposições das redes de conhecimento” (BRASIL, 2016c) e no art. seguinte, que essas redes serão estabelecidas pelo MP e serão abertas à participação de qualquer cidadão interessado. Neste sentido, mesmo que a governança digital esteja num estágio inicial recomenda-se maior clareza e transparência nos processos de interação entre os atores e qual será o grau de consideração, de incentivo e de empoderamento da sociedade nos processos de tomada de decisão.

Considera-se positivo na EGD também o fato dela se encontrar alinhada e em sinergia com outros planos, programas e estratégias de governo como: o Programa Bem Mais Simples Brasil, a Estratégia de Segurança da Informação e Comunicação e de Segurança Cibernética; o Plano de Ação Nacional sobre Governo Aberto; o Programa Nacional de Banda Larga; e, o Programa de Inclusão Digital. Cabe destacar também que a vigência da EGD é a mesma do Plano Plurianual de Governo (PPA).

Embora não tenha sido registrado na seção cinco, alguns entrevistados citaram a importância do decreto e da portaria terem sido um ato conjunto de órgãos com competências relacionadas como a CGU e a SNAS/ PR, com vistas ao fortalecimento das atividades de implantação, monitoramento e avaliação da EGD. A interação em especial com esses órgãos precisa ser mais fluida e comprometida. Eles poderiam ter se envolvido mais no projeto. A validação de indicadores da estratégia por exemplo, que dependiam deles, demorou bastante e um desses nem se manifestou.



De forma geral, concorda-se que o processo construtivo foi bastante rico graças a colaboração de algumas lideranças sociais.

No que tange as entrevistas realizadas registre-se que foram de grande valor para o estudo principalmente, a participação dos dois docentes da USP.

Por fim, se encerra este artigo com a convicção que a estratégia e a política de governança digital estão reorganizando o governo digital e a governança digital na APF a partir de uma visão sistêmica e orgânica. A STI/MP está criando condições para um avanço qualitativo e um aumento da transparência em especial a ativa, com a abertura de dados governamentais. Também estão sendo criadas condições para a melhoria da prestação de serviços digitais à serem consumidos pela sociedade e para ampliar a participação dessa última, nos processos públicos.

## **AGRADECIMENTOS**

Dedico este trabalho de conclusão de curso à minha esposa e para minha mãe por compreenderem a importância para mim de finalizar este artigo de pós-graduação. Agradeço de modo especial a todos os entrevistados que me apresentaram outras dimensões da governança digital, bem como informações sobre o projeto EGD. Registre-se também o apoio da Sra. Cátia Parreira da STI/MP por ter revisado as entrevistas.



## REFERÊNCIAS

BARBOSA, Alexandre F.; FARIA, Fernando I. & PINTO, Solon Lemos. Governança eletrônica no setor público. In: KNIGHT, Peter; CAMPOS, Ciro; CUNHA, M. A.; (Orgs.). e-Desenvolvimento no Brasil e no mundo subsídios e programa e-Brasil. São Caetano do Sul, SP: Yendis, 2007. p. 559-583.

BELL, Judith. Projeto de pesquisa: guia para pesquisadores iniciantes em educação, saúde e ciências sociais; Tradução Magda França Lopes. 4a ed, Porto Alegre: Artmed, 2008. 224 p.

BENTO, Leonardo V. (2003). Governança e governabilidade na reforma do Estado: entre eficiência e democratização. Barueri, SP: Manole.

BEUREN, Ilse Maria; MOURA, Geovanne Dias de; KLOEPPEL, Nilton Roberto. Práticas de governança eletrônica e eficiência na utilização das receitas: uma análise nos estados brasileiros. Rev. Adm. Pública, Rio de Janeiro, v. 47, n. 2, p. 421-441, Apr. 2013. Disponível: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-76122013000200007&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122013000200007&lng=en&nrm=iso). Acesso: 28/01/2016.

BRAGA, Lamartine V. & GOMES, Ricardo C. Governo eletrônico e seu relacionamento com o desenvolvimento econômico e humano: um estudo comparativo internacional. In: Revista do Serviço Público. Brasília, 2015.

BRASIL, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Estratégia de Governança Digital, 2016b. Disponível: <https://governoeletronico.gov.br/estrategia-de-governanca-digital-egd/documentos>. Acesso: 24/01/2016.

BRASIL. Decreto nº 8.414, de 26 de fevereiro de 2015b. Diário Oficial da União da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 18 jan. 2016. Seção 1.

BRASIL. Decreto nº 8.578, de 26 de novembro de 2015a. Diário Oficial da União da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 18 jan. 2016. Seção 1.

BRASIL. Decreto nº 8.638, de 15 de janeiro de 2016c. Diário Oficial da União da





República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 18 jan. 2016. Seção 1. p.2.

BRASIL. Lei nº 10.303, de 31 de outubro de 2001. Diário Oficial da União da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 01 nov. 2001.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Diário Oficial da União da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 18 nov. 2011. Ed. extra.

BRASIL. Portaria MP nº 68, de 07 de março de 2016d. Diário Oficial da União da República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 18 jan. 2016d. Seção 1.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública / Tribunal de Contas da União. Versão 2 - Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014. 80 p.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Referencial para avaliação da governança do Centro de Governo / Tribunal de Contas da União. Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado (SecexAdmin), 2016a. 95 p.

BUROV, Vasilij et al. Temptations of e-Governance and e-Learning. In: ICEGOV '14 Proceedings da 8ª Conferência Internacional sobre Teoria e Prática de Governança Eletrônica Páginas 316-319 ACM New York, NY , EUA © 2014 tabela de conteúdos ISBN: 978-1-60558-611-3 doi.

CANABARRO, Diego. Tese de doutorado: Governança Global da Internet: Tecnologia, Poder e Desenvolvimento. Porto Alegre – RS, 2014.

CELSO, R. P.; COELHO, F. S.; Jard da Silva, Sidney. Análise comparativa das políticas de governança eletrônica nos BRIC(s). Revista Debates (UFRGS). v. 6, p. 37-63, issn: 19825269, 2012.

COOPER, Donald & SCHINDLER, Pamela S. Métodos de pesquisa em administração. Trad. Luciana de Oliveira da Rocha, 7a ed.- Porto Alegre; Bookman,



2003.

DINIZ, Eduardo H.; BARBOSA, Alexandre F.; JUNQUEIRA, Álvaro R. B. & PRADO, Otávio. (2009). O governo eletrônico no Brasil: perspectiva histórica a partir de um modelo estruturado de análise. Revista de Administração Pública – RAP, Rio de Janeiro: FGV, 23348.

FERRER, Florência et al. Gestão Pública eficiente: impactos econômicos de governo inovadores. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007. 220 .p

FREY, Klaus. Governança Urbana e Participação Pública (2007). RAC - Eletrônica, v. 1, n. 1, art. 9, p. 1366150, Jan./Abr. Disponível: <http://www.anpad.org.br/rac-e>. Acesso: 24/01/2016.

Gobernabilidad electronica – fortalecimento de capacidades de la governabilidade eletrônica (s.d.). Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura – UNESCO. Disponível: <http://portal.unesco.org/ci/en/files/14896/11412266495egovernance.pdf/e-governance.pdf>. Acesso: 28/01/2016.

GUIMARAES, Tomás de Aquino; MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos. A relação entre governo eletrônico e governança eletrônica no governo federal brasileiro. Cad. EBAPE.BR, Rio de Janeiro , v. 3, n. 4, p. 01-18, Dec. 2005. Disponível: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1679-39512005000400004&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-39512005000400004&lng=en&nrm=iso). Acesso: 26/03/2016.

LARSSON, Hannu; GRÖNLUND, ake. Future-oriented eGovernance: The sustainability concept in eGov research, and ways forward. In: Government Information Quarterly 31 (2014) 137–149. Disponível: journal homepage: [www.elsevier.com/locate/govinf](http://www.elsevier.com/locate/govinf). Acesso: 10/05/2016.

MARCONI, Marina de A.; LAKATOS, Eva Maria (2009). Fundamentos de metodologia científica. 6 ed., 3 reimpr. São Paulo: Atlas. 315 p.

MISRA, Harekrishna; DAS, Umanag. Role of Connectivity in Citizen Centered E-



Governance in Myanmar: Learning from Indian Experience. In: Proceeding EGOSE '14 Proceedings of the 2014 Conference on Electronic Governance and Open Society: Challenges in Eurasia Pages 121-126. ACM New York, NY, USA ©2014 ISBN: 978-1-4503-3401-3 doi>10.1145/2729104.2729131.

PÁDUA, Elisabete M. M. Metodologia da pesquisa: abordagem teórico-prática - 17a ed. - Campinas, SP: Papyrus, 2012. ISBN 978-85-308-0607-1

PIMENTA, Marcelo Soares; CANABARRO, Diego Rafael. Democracia e capacidade estatal na era digital. In: Governança Digital/ Marcelo Soares Pimenta, Diego Rafael Canabarro, organizadores – Porto Alegre : UFRGS/CEGOV, 2014.212 p.

REDDICK, Christopher. E-Governance. Public Administration and Information Technology, Estados Unidos: Jones & Bartlett – U, 2011.

RUEDIGER, Marco Aurélio. Governo eletrônico ou Governança Eletrônica – conceitos alternativos no uso das tecnologias de informação para o provimento de acesso cívico aos mecanismos de governo e da reforma do Estado. Disponível: <http://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/29564-29580-1-PB.pdf>. Acesso: 20/03/2016.

TAVARES, Thiago C. (2009). m-Participação: Um Modelo para auxiliar no aumento da participação do cidadão no processo decisório governamental. Disponível: [http://www.addlabs.uff.br/papers/ARTIGO\\_OPMobile.pdf](http://www.addlabs.uff.br/papers/ARTIGO_OPMobile.pdf). Acesso: 25/01/2016.

VAZ, José C. Acesso à informação: novas demandas e oportunidades. In: Seminário Estratégia de Governança Digital - para muito além das TIC. Brasília, 2015. Disponível: <http://governoeletronico.gov.br/biblioteca/arquivos/seminario-egd-palestra-jose-carlos-vaz/download>. Acesso: 21/01/2016.

VAZ, José Carlos (2005). Governança eletrônica: para onde é possível caminhar? Disponível: [www.polis.org.br/artigo\\_inerno.asp?codigo=96](http://www.polis.org.br/artigo_inerno.asp?codigo=96). Acesso: 13/01/2016.



## ANEXO

### Roteiro da entrevista

Esta entrevista tem por finalidade captar a percepção de representantes da sociedade civil em relação ao desenvolvimento e implantação da Estratégia de Governança Digital na Administração Pública Federal. Ela está sendo conduzida por colaborador do Departamento de Governo Digital do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) e faz parte de um trabalho de conclusão do curso de pós-graduação em gestão de tecnologia da informação na administração pública da Faculdade JK Michelangelo.

Os dados das entrevistas poderão ser divulgados de forma direta ou agregada. Desde já agradeço a colaboração, pois ela é muito importante para o sucesso do estudo.

O roteiro é composto por 15 questões, as quais são listadas abaixo:

- 01 – O que você entende por governança digital?
- 02 – Comente a etapa de elaboração da EGD que você participou (seminário, oficina e/ ou consulta pública virtual).
- 03 – Você entende que suas sugestões foram consideradas para a EGD, mesmo que de forma genérica?
- 04 – Em relação a divulgação (como soube?), transparência, abertura do processo e ao retorno do governo, você compreende que ele foi adequado? Justifique.
- 05 – De forma geral, como você percebe o comprometimento do governo para melhorar a governança digital?
- 06 – Quais foram os motivos que lhe estimularam à participar da elaboração da EGD?
- 07 – Você acredita que a EGD ampliará as discussões e a participação da sociedade nas políticas públicas? Comente sua resposta.
- 08 – O que você entende ser o principal desafio para implantação da governança digital na Administração Pública Federal?



09 – Na atualidade, como você percebe o engajamento social nos processos públicos?

10 – Você acredita que a política de governança digital e a EGD viabilizarão um novo padrão de interação e de desenvolvimento de soluções com a colaboração da sociedade? Comente sua resposta.

11 – Você concorda que os três eixos definidos para a EGD (acesso à informação, prestação de serviços e participação social) são fundamentais para estruturação da governança digital? Justifique.

12 – Na literatura os pensadores Reddick (2011) categorizam a governança digital de acordo com três modelos, a saber: modelo de gestão, consultivo e participativo. O primeiro enfatiza a eficiência da prestação de serviços públicos por intermédio das tecnologias, sem qualquer colaboração da sociedade. No modelo consultivo o público é interpelado em vários projetos. No entanto, os parâmetros de colaboração são definidos previamente. O terceiro modelo é o participativo onde há fluxos complexos de informações em vários sentidos. Nesse a sociedade estimula as mudanças. Em sua opinião, o modelo federal brasileiro privilegiará algum desses? Justifique sua resposta.

13 – Caso tenha conhecimento cite eventuais barreiras para a implantação da governança digital.

14 – Em sua opinião, quais as vantagens para a sociedade de se implementar a governança digital?

15 – A Parceria de Governo Aberto (OGP) é uma iniciativa internacional com a adesão de mais de 60 países e que estimula e dissemina a adoção de práticas de governo relacionadas ao acesso à informação pública, à transparência de governo e a participação social. Como você compreende a relação entre as práticas de governo aberto e a governança digital?



---

## AUTORIA

**Cristiano Rocha Heckert** – Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão,  
Endereço eletrônico: [cristiano.heckert@planejamento.gov.br](mailto:cristiano.heckert@planejamento.gov.br)  
Telefone: (61) 2020-1400

**Everson Lopes de Aguiar** – Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão  
Endereço eletrônico: [everson.aguiar@planejamento.gov.br](mailto:everson.aguiar@planejamento.gov.br)  
Telefone: (61) 2020-1696

