



X Encontro Brasileiro de Administração Pública.
ISSN: 2594-5688
secretaria@sbap.org.br
Sociedade Brasileira de Administração Pública

Desafios e Fatores de Sucesso: Mitigação de riscos no Planejamento Estratégico em Governança Eletrônica do Executivo Federal

Gustavo Torres De Brito Daier, Maria Conceição Melo Silva Luft

[ARTIGO] GT 4 Governança, Governo Eletrônico e Transformação Digital

Desafios e Fatores de Sucesso: Mitigação de riscos no Planejamento Estratégico em Governança Eletrônica do Executivo Federal

Resumo

O objetivo deste ensaio foi apresentar desafios e fatores de sucesso críticos a cada dispositivo e iniciativa envolvida nos 18 objetivos da Estratégia de Governo Digital do Executivo Federal, conforme os estudos de Neves *et al.* (2019) e de Reis e Souza Neto (2019). Após a triangulação desses dados, observou-se onde e como cada desafio e fator de sucesso evidenciou alertas sobre riscos determinantes na execução de cada dispositivo e iniciativa envolvida nos objetivos que intencionam o desdobramento da abrangência das ferramentas digitais governamentais, amadurecimento do monitoramento das práticas de governança eletrônica, assim como desenvolvimento de infraestrutura para políticas públicas imprescindíveis à manutenção de práticas inovadoras e mitigação de desigualdades sociais num contexto de acessibilidade digital, até o final de 2023. Nas considerações finais, uma sugestão para provocar a análise de dados primários sobre impactos da próxima Estratégia Nacional de Governo Digital na alta administração de órgãos e entidades federais.

Palavras-chave: Governança eletrônica. Estratégia de Governo Digital. Transformação digital. Desafios e riscos.

Introdução

Governança eletrônica é o processo que tem transportado o serviço público para um contexto de facilidades no uso de TIC às funções de governo (GOMES; MOREIRA; SILVA FILHO, 2020), abrindo espaço para práticas de participação democráticas, de forma eficiente e favorecendo a relação do governo com os cidadãos (CUNHA; MIRANDA, 2013), ao acompanhar o ritmo de mudanças de uma sociedade.

Há dispositivos federais que já usam o termo Governo Digital como, aparentemente, algo alcançado. Aqui se pretende provocar um significado para esse termo: contexto a que se almeja chegar após a efetivação da transformação digital do Estado brasileiro, um momento de institucionalização de uma cultura digital – acessível para toda a população – que permeie a Administração Pública Federal (APF). Os entes dos três poderes da União – Executivo, Legislativo e Judiciário, vêm publicando normas e organizando estratégias nesse sentido, mas ainda há muitas barreiras para se transpor até chegar a um efetivo cumprimento do quanto normatizado.

Nos últimos 30 anos, a APF vem implementando e aperfeiçoando processos de governança eletrônica, a fim de garantir o alinhamento estratégico para otimização na redistribuição de recursos de TIC com demais interesses de uma organização pública. Uma ferramenta da APF que promove isso é o Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação (Sisp), com o objetivo de organizar a operação, controle, supervisão e coordenação dos recursos de tecnologia da informação da Administração Direta, Autárquica e Fundacional do Poder Executivo Federal (DIAS CANEDO *et al.*, 2020). Sob a coordenação do Sisp, os órgãos da administração direta e indireta devem estar alinhados à mais recente Estratégia de Governo Digital (EGD) do Poder Executivo Federal para os anos de 2020 a 2023 (BRASIL, 2020), através da publicação de normas internas e planos de ação ali descritos.

A criação do Sistema Nacional para a Transformação Digital (SinDigital) é outro dos esforços governamentais dos últimos anos, com um enfoque de estruturação da Estratégia Brasileira para a

Transformação Digital (E-Digital), em seu mais recente ciclo envolvendo os anos de 2022 a 2026 (BRASIL, 2022c), para favorecimento da capacitação da sociedade na inclusão em um ambiente digital com geração de valor e desenvolvimento econômico sustentável. Coordenado pela Casa Civil da Presidência da República, possui um Comitê Interministerial para a Transformação Digital (CITDigital), formado por representantes federais, além de um Conselho Consultivo para a Transformação Digital, composto por especialistas e representantes da comunidade científica, da sociedade civil e do setor produtivo; entre outros órgãos, entidades e instâncias vinculados às políticas de Transformação Digital.

Dentro desse contexto, o foco do presente estudo se voltará para análise da Estratégia de Governo Digital (EGD) do Governo Federal para os anos de 2020 a 2023. Para tanto, o objetivo deste ensaio é de apresentar desafios e fatores de sucesso mais críticos a cada um dos dispositivos e iniciativas que envolvem os objetivos da EGD, conforme os estudos de Neves *et al.* (2019) e de Reis e Souza Neto (2019). Isto posto, vale observar que é imprescindível analisar riscos em potencial a cada etapa de uma estratégia, a fim de facilitar o diagnóstico do andamento de ações de um programa ou projeto. Ademais, visualizar cada desafio de forma esclarecida será importante para o efetivo cumprimento de cada tarefa.

Nessa rota, como justificativas para aprofundar nessa temática, Neves *et al.* (2019) ressaltam a importância de investigar outras ocorrências para ampliar entendimentos sobre desafios no uso de Tecnologias da Informação nas práticas de governança eletrônica pública; Já Reis e Souza Neto (2019) entregam uma relação de Fatores Críticos de Sucesso (FCS) para implantação da governança eletrônica a partir de opiniões e percepções de gestores de órgãos dos três poderes da União, principalmente do Judiciário, dando um enfoque diferenciado ao do praticado por Neves *et al.* (2019). Um estudo se preocupa com planejamento de acesso digital das populações num contexto municipal, tendo o cidadão como ponto de referência, enquanto outro estudo mira em aplicação das práticas de governança eletrônica em nível estratégico e tático de organizações da APF.

Assim se pretende apresentar, em triangulação de dados de cada um dos objetivos da EGD, onde e como cada desafio e FCS evidencia alertas críticos necessários para o sucesso da efetivação de planos estratégicos do Poder Executivo Federal.

Governança eletrônica: Histórico de estratégias do Executivo Federal até a EGD

Cunha e Miranda (2013) ressaltam que a governança eletrônica deve capacitar agentes públicos dentro das melhores práticas democráticas, visando facilitar a relação governo-cidadão, ao estruturar três áreas base de atuação por meios digitais: e-administração pública (TIC para aperfeiçoar debates

da agenda política e uso da infraestrutura de gestão político-econômica pública), e-serviços públicos (TIC em prol da oferta de serviços públicos) e e-democracia (TIC para ampliar a participação cidadã nos debates de governança).

No âmbito do Poder Executivo Federal, entre os anos de 2000 a 2019 (PORTAL GOV.BR, 2019) houve o desenvolvimento e execução de estratégias distintas, mas que se complementaram como aperfeiçoamento na dinâmica de estruturar a governança eletrônica para oferta de práticas nas bases de atuação supracitadas. Inicialmente, **Estratégias Gerais de Tecnologia da Informação** foram publicadas por meio de Portarias, a partir de 2006, no âmbito do então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, com foco na estruturação dos recursos, com uso de Comitês e Grupos Técnicos que debateram e publicaram atos diversos de parametrização das TIC, tudo para fomentar maturidade nos processos de governança eletrônica e agregação de valores às ações estratégicas governamentais sob cinco perspectivas: Sociedade; Governo Federal; Processos Internos; Pessoas; Aprendizado e Crescimento; e Financeiro. Nesse ínterim, também houve avanços legislativos para auxiliar na efetivação do quanto planejado nessas estratégias, como a publicação do Marco Civil da Internet e da Lei de Acesso à informação, por exemplo.

Em 2016, foi publicada via Decreto presidencial a Política de Governança Digital, deliberando sobre seu planejamento estratégico na forma de uma **Estratégia de Governança Digital**. Sua vigência se deu até o final de 2019, promovendo o avanço no uso de TIC para melhorar o acesso às informações governamentais e a prestação de serviços públicos digitais, fomentando ampla participação cidadã e gerando paulatinamente benefícios para a sociedade brasileira.

A atual **Estratégia de Governo Digital (EGD)** foi lançada em 2020 pela Presidência da República, através do Decreto 10.332 (BRASIL, 2020), com atualizações feitas pelos Decretos nº 10.996 (BRASIL, 2022a) e nº 11.260 (BRASIL, 2022b), tudo com vigência até o final de 2023, frisando a necessidade de observância à Lei Federal de Governo Digital – nº 14.129/2021, bem como a de implantação e operacionalização de Comitês de Governança Digital (CGD) nos órgãos da APF. Cada CGD será presidido pelo gestor de TIC da instituição e terá o papel de estabelecer, junto aos setores competentes, implementação de regimentos e ações de desenvolvimento ou aquisição de soluções com observância aos objetivos nele traçados, além de determinar a elaboração, para sua posterior aprovação, dos seguintes instrumentos de planejamento, segundo o art. 3º:

- Art. 3º Para a consecução dos objetivos estabelecidos na Estratégia de Governo Digital, os órgãos e as entidades elaborarão os seguintes instrumentos de planejamento:
- I - Plano de Transformação Digital, que conterà, no mínimo, as ações de:
- a) transformação digital de serviços;
 - b) unificação de canais digitais; e
 - c) interoperabilidade de sistemas;

II - Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação; e
 III - Plano de Dados Abertos, nos termos do disposto no Decreto nº 8.777, de 11 de maio de 2016 (BRASIL, 2020, p. 1).

A Estratégia também marca a criação da Rede Nacional de Governo Digital – Rede Gov.br, com a finalidade da APF colaborar com os demais entes federativos – Distrito Federal, estados e municípios, no intercâmbio e articulação de informações e medidas conjuntas sobre governança eletrônica.

Um importante destaque da última atualização da EGD é a disposição de diretrizes para estruturação de uma nova **Estratégia Nacional de Governo Digital** no período de 2024 a 2027, passando a acompanhar as ações do próximo Plano Plurianual – da atual gestão do Governo Federal – e respeitando o legado de estratégias até então efetivadas.

O anexo da EGD apresenta iniciativas para cumprimento de 18 objetivos, englobados em 6 princípios para efetivação da Estratégia, conforme o Quadro 1 apresenta.

Quadro 1 – Relação dos princípios, objetivos e iniciativas da EGD

PRINCÍPIOS	OBJETIVOS	DESCRIÇÃO DE INICIATIVAS
GOVERNO CENTRADO NO CIDADÃO	1. Oferta de serviços públicos digitais.	100% de serviços públicos digitalizáveis, simplificando e agilizando abertura, alteração e extinção de empresas no Brasil, em até 24h.
	2. Avaliação de satisfação nos serviços digitais.	Mínimo de 50% de serviços garantindo avaliações com 4,5 de 5 pontos e 75% delas positivas.
	3. Canais e serviços digitais simples e intuitivos.	Padrão mínimo de qualidade para serviços digitais; realizar ao menos cem pesquisas de experiência.
GOVERNO INTEGRADO	4. Acesso digital único aos serviços públicos.	622 domínios do Executivo federal dentro no portal gov.br; oferta dos apps móveis apenas pela conta do GF; integrar todos os Estados à Rede Gov.br e ampliar a utilização do login único do gov.br para mil serviços.
	5. Plataformas e ferramentas compartilhadas.	Meios de pagamentos digitais em pelo menos 30% dos serviços de cobrança; disponibilizar caixa postal do cidadão.
	6. Serviços públicos integrados.	Interoperar sistemas do GF para ao menos 600 serviços conseguirem coletar informações automaticamente do Cadastro Base do Cidadão, CNPJ e CEP, além de compartilhar com outros sistemas, pessoas e organizações.
GOVERNO INTELIGENTE	7. Políticas públicas baseadas em dados e evidências.	Disponibilizar 40 novos painéis gerenciais de avaliação e monitoramento de políticas públicas, catálogo de 300 bases de dados e mapa de empresas do Brasil.
	8. Serviços públicos do futuro e tecnologias emergentes.	6 projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação; Recursos de inteligência artificial em ao menos 12 serviços; 9 conjuntos de dados em rede segura interoperável com <i>blockchain</i> .
	9. Serviços preditivos e personalizados ao cidadão.	Oferta personalizada de serviços ao cidadão e notificações online em 25% dos serviços.

GOVERNO CONFIÁVEL	10. Implementação da Lei Geral de Proteção de Dados no âmbito do GF.	Estabelecer método de adequação e conformidade dos órgãos, bem como plataforma de gestão da privacidade e uso dos dados pessoais do cidadão.
	11. Garantia da segurança das plataformas de governo digital e de missão crítica.	Mínimo de 90% de disponibilidade das plataformas com controles de segurança da informação e privacidade em 30 sistemas críticos, definindo padrão mínimo de segurança cibernética para serviços e canais.
	12. Identidade digital ao cidadão.	2 milhões de validações biométricas, assinatura digital, certificado de atributos para agilizar qualificação de PF ou PJ, divulgar sistemas.
GOVERNO TRANSPARENTE E ABERTO	13. Reformulação dos canais de transparência e dados abertos.	Integração dos portais ao gov.br, ampliar e melhorar bases para atingir critérios de acessibilidade de dados da OCDE em torno do índice de 0,69.
	14. Participação do cidadão na elaboração de políticas públicas.	Aprimorar meios para participação social e disponibilizar nova plataforma.
	15. Governo como plataforma para novos negócios.	Mínimo de 20 novos serviços interoperáveis para empresas e organizações, integração entre agentes de transformação digital e ecossistema de inovação GovTech, ampliar competições de inovação, difundir conhecimentos sobre compras públicas de inovação.
GOVERNO EFICIENTE	16. Otimização das infraestruturas de tecnologia da informação.	Compras centralizadas de TIC, ampliar compartilhamento de softwares estruturantes, Migrar serviços para a nuvem, Disponibilizar Portal Nacional de Contratações Públicas, Negociar redução de valores de contratos com fornecedores de TIC.
	17. O digital como fonte de recursos para políticas públicas essenciais.	Disponibilizar painel com metodologia aprimorada de apresentação da economia com transformação digital.
	18. Equipes de governo com competências digitais.	Eventos, ações de comunicação e capacitação de profissionais do GF para transformação digital.

Fonte: Elaborado pelo autor, com base no anexo da EGD (BRASIL, 2020).

É importante ressaltar também a criação, em 2018, da **Estratégia Brasileira para a Transformação Digital** (E-Digital), que veio inicialmente com validade até 2022 e 100 ações estratégicas de Estado divididas em dois grupos de eixos temáticos: um com 5 eixos habilitadores e outro com 4 eixos de transformação digital. Uma revisão para o novo ciclo de vida da E-Digital, dessa vez para o período 2022-2026, traz 92 ações em um mesmo grupo de eixos. O objetivo primaz da E-Digital é “aproveitar todo o potencial das tecnologias digitais para alcançar o aumento da produtividade, da competitividade e dos níveis de renda e emprego por todo o País, visando à construção de uma sociedade livre, justa e próspera para todos” (BRASIL, 2022c, p. 14).

Com isso, pode-se entender que a EGD, por regulamentar atendimento a necessidades de governança eletrônica – como, por exemplo, criação dos comitês de governança digital – em cada ente da APF, e

se tratar de estratégia de Governo, deve ser vista como uma ferramenta acessória à efetivação da E-Digital, enquanto essa deve ser tratada como um documento de Estado, que ramificará seus impactos para todos os entes federativos (União, estados, municípios e Distrito Federal). Reck e Hübner (2021) aduzem ainda que a E-Digital é algo que será efetivado em um momento futuro, após mitigar suficientemente desigualdades sociais que desfavorecem classes da população brasileira em vulnerabilidade social, enquanto a EGD propõe a “promoção do uso pelo setor público de recursos de tecnologia da informação para melhorar a disponibilização de informação, incentivar a participação da sociedade no processo de tomada de decisão e aprimorar o nível de transparência e efetividade do Governo Federal” (RECK; HÜBNER, 2021, p. 1094).

Por conta dos argumentos acima expostos, neste ensaio se dará luz apenas à efetividade das ações previstas na EGD, em conjunto com os achados teóricos que vêm a seguir. O motivo de trazer informações sobre a E-Digital é apenas de completar o rol de estratégias federais que impactam nos processos de governança eletrônica da APF, bem como de demonstrar que essa narrativa aproxima o termo ‘Governo Digital’ da provocação constante na introdução deste ensaio. Ainda é notória a necessidade de um esforço conjunto para projetar essa transição da governança eletrônica a uma efetivação de estratégias de Governo que, consecutivamente, concluirão ações imprescindíveis para uma sólida transformação digital do Estado.

Os 7 desafios de Neves *et al.* (2019)

O estudo de Neves *et al.* (2019) propôs uma revisão sistemática da produção acadêmica nacional encontrada nas bases de dados SciELO, Portal Capes e Spell, com publicação entre 2014 e 2019, levando em consideração periódicos científicos com Qualis-Capes de níveis A1, A2, B1 e B2, tratando de artigos com acesso gratuito e temática acerca de desafios no uso de tecnologias nas práticas de governança eletrônica na gestão pública.

De 147 artigos inicialmente encontrados, os critérios acima relacionados, além de verificação de resumos e palavras-chave, bem como checagem de duplicidade entre as plataformas permitiram uma filtragem que chegou a 26 trabalhos.

Os resultados da coleta e análise apontaram 7 desafios abordados nos artigos selecionados:

- 1) Desenvolvimento de indicadores de governança – definição de critérios para mensurar transparência digital, meios de contato com o cidadão, entre outros, a fim de observar atendimento a princípios como efetividade, transparência, participação, equidade, confiabilidade, legalidade, comunicabilidade e acessibilidade para permitir comparação de resultados entre entes federados como

municípios e produção de ranking de performances e de uma série histórica de práticas de governança eletrônica na gestão pública;

2) Relação entre porte de municípios e práticas de governança eletrônica – enquanto alguns artigos aduzem que quanto maior um município, mais acesso às informações e serviços eletrônicos os cidadãos têm acesso, outros apresentam que municípios menores apresentam bons resultados de acordo com os recursos disponíveis para geração de resultados nesse tema, mas há uma predominância sobre muitos municípios apresentarem falhas de transparência nos relatórios de gestão e em divulgações obrigatórias, por exemplo;

3) Uso pleno de potencial interativo do ambiente virtual – Um exemplo apresentando desinteresse em práticas de orçamento participativo por votação popular em meios eletrônicos acarretou desinteresse de cidadãos mais engajados no uso das TIC, demonstrando que não se exploram adequadamente recursos tecnológicos e, assim, ambientes virtuais padecem de transformação e empoderamento digital;

4) Desigualdade social no acesso a tecnologias – a análise associa condições de renda e nível de escolaridade às de habilidade com linguagens e equipamentos tecnológicos;

5) Desigualdade entre cidadãos na acessibilidade a portais públicos – complementando o desafio supracitado, a população portadora de necessidades especiais geralmente não é contemplada com inclusão segundo padrões como descrição de recursos de acessibilidade, teclas de atalho e conteúdo alternativo;

6) Descumprimento da Lei de Acesso à Informação (LAI) – a norma entrou em vigor desde 2012, mas os estudos colhidos apresentam que mais de 90% dos sites ainda não cumprem todos os mecanismos e diretrizes nela postos, o que dificulta o acesso até de informações já disponíveis nos portais;

7) Ausência de práticas políticas inovadoras – o estudo traz que o ritmo tradicional de gestão do sistema político brasileiro e a forma como se movimentam as funções do Estado devem considerar o uso de estratégias para promoção de espaços locais para efetivar uma interação popular, além da necessidade de políticas gerais de governança eletrônica, observando um reforço das capacidades para gestão dessas políticas e a apropriação desigual de desenvolvimento de tecnologias digitais inovadoras a essa gestão.

Os autores concluem que os desafios se referem não a dificuldades de ordem técnica ou tecnológica no desenvolvimento de soluções para necessidades de governança pública, nem a lacunas em normativos legais, mas direcionam para contextos de inserção do uso de tecnologias. Limitação no acesso à informação, exclusão digital massiva, subutilização da interatividade em ambiente virtual,

entre outras questões, devem se associar a uma cultura política que poderá projetar melhorias com promoção de debates, por exemplo.

Os 10 FCS de Reis e Souza Neto (2019)

O estudo de Reis e Souza Neto (2019) teve como objetivo identificar quais Fatores Críticos de Sucesso a se considerar em processos de implantação da governança eletrônica na Administração Pública Federal Brasileira.

Foi utilizado o método Delphi para indicar a gradação da criticidade de cada fator identificado por 20 gestores especialistas em governança eletrônica de órgãos da APF, que aceitaram participar da pesquisa por meio de 1) respostas a *surveys* e 2) análise de relatórios de *feedback* para reflexão de cada gestor, contendo o resumo dos resultados da primeira rodada e compilação das respostas de todos os gestores comparadas às suas, com gráficos para auxílio visual. De 44 fatores identificados e analisados, 10 foram classificados como FCS.

Após, outros 5 gestores de organizações pertencentes à APF participaram de grupo focal, tendo suas falas gravadas e analisadas por meio da técnica de análise de conteúdo de Bardin, para categorização de suas percepções e convergência de opiniões firmada em cada um dos dez FCS inicialmente classificados, sendo separados em oito categorias, conforme o Quadro 2 demonstra.

Quadro 2 – FCS na implantação de governança eletrônica em organizações da APF

FCS	Descrição	Categoria
1	A alta administração deve apoiar continuamente a implantação	Alta administração
2	A implantação da governança eletrônica deve ser decidida pela alta administração	Alta administração
3	Deve haver comunicação e cooperação eficiente entre as partes interessadas	Comunicação
4	Alinhar a TIC aos negócios	Estratégia
5	Identificar e envolver partes interessadas chave	Partes interessadas
6	Rever pessoas chave para a implantação	Partes interessadas
7	Iniciar com alguns processos	Processos
8	Monitorar conformidades legais	Requisitos
9	Capacitar a equipe de TIC para adotar mudanças	Treinamento
10	A gestão de recursos de TIC deve ter dimensão estratégica na organização	Estratégia

Fonte: Adaptado de Reis e Souza Neto (2019, pp.620-621)

Da categoria alta administração, os FCS de números 1 e 2 destacam opiniões e percepções dos entrevistados acerca da importância do total envolvimento dos gestores máximos de qualquer organização pública desde o início da implantação da governança eletrônica, de forma ampla e irrestrita, a cada passo dado no processo.

O FCS 3 destaca a importância de uma comunicação cooperativa e eficiente para influenciar no sucesso da implantação da governança eletrônica, uma vez que o grupo focal ressaltou a importância do entendimento dos benefícios da implantação por todas as partes interessadas na organização.

O FCS 4 apresenta a visão estratégica do alinhamento das TIC como componente fundamental para efetivação dos negócios das organizações, com total troca de recursos e energia, planejado para reduzir transtornos decorrentes de maus investimentos em TIC e garantir vantagem competitiva e apoio ao cumprimento do plano diretor de cada organização.

Os FCS 5 e 6 destacam a importância do reconhecimento e recrutamento de pessoas como peças-chave entre as partes interessadas para desenvolvimento organizacional de ações de implantação da governança eletrônica, com percepções dos entrevistados em grupo focal trazendo que comunicação é papel chave para difusão dessas ações e seus objetivos.

O FCS 7 está relacionado à escassez de recursos materiais, pessoais e de outras ordens, o que exige priorizar uma implantação fracionada dos processos.

O FCS 8 é autoexplicativo quando se trata de gestão pública, é inerente ao serviço haver conformidade com normas e procedimentos postos. O FCS 9 acompanha o alerta do FCS 8 e aduz também, segundo reações do grupo focal, que para o sucesso na adoção de mudanças é importante empreender esforços no sentido de aproximar a alta administração dos técnicos de TIC quando se capacitam ambas as partes no mesmo sentido.

Por fim, o FCS 10 aponta a necessidade do dimensionamento em nível estratégico de negócios da gestão de recursos de TIC, ratificando a importância da associação com a alta administração para melhora dos processos de trabalho nessa área.

O estudo seguiu com uma definição de dimensões hierárquicas para ordenação dos FCS, onde cabe ressaltar nesse estudo apenas que nove dos dez FCS foram classificados como internos às organizações e apenas o FCS 8 – se deu como externo.

Em suas conclusões, os autores também trouxeram a importância de categorização pelas finalidades de cada atividade finalística e estruturação planejada das organizações para cumprimento de objetivos dentro de prazos adequados. Como limitação, destaca-se o caráter temporal do estudo, visto que os processos de governança atuam em um cenário de constantes mudanças e novas percepções. Também se levantou como limitação a variação do grau de maturidade de implantação dos processos de governança eletrônica nas organizações, dando ao estudo o papel de preencher lacunas existentes em referenciais teóricos sobre o tema e abrir espaço para melhor explorar a eficácia de mecanismos de governança eletrônica desenvolvidos dentro da APF.

Triangulação dos estudos com a EGD

A estratégia de triangulação, segundo Holanda e de Farias (2020), auxilia na busca por dados críveis ao permitir o encontro de informações de estudos com metodologias de coleta e análise de dados distintas. Isso contribui para uma análise de dados detalhada, bem como à solidez, confiabilidade e amadurecimento nas considerações sobre resultados atingidos que pretendam superar adversidades de um cotidiano específico, o que converge com os interesses deste ensaio teórico. Boava, Macedo e Sette (2020) acreditam que um ensaio teórico contribui para estudos organizacionais ao permitir uma busca no aprofundamento de verdades implícitas em saberes da Administração.

Conforme exposto, o propósito desse estudo é o de apresentar – a partir da síntese de dois artigos científicos e por meio de triangulação de dados com os objetivos da EGD – os desafios e fatores de sucesso mais críticos durante a execução dos dispositivos e iniciativas envolvidas em objetivos da EGD, em prol da implementação de processos de governança eletrônica na APF. Uma vez coletados e fundamentados os dados dos três objetos, a análise partirá da caracterização dos dados, como já ilustrado ao longo do trabalho, dentro dos dispositivos e objetivos propostos na EGD. Inicialmente, foram apresentados dois dispositivos para análise em triangulação com os estudos supracitados.

O primeiro fala acerca da implantação e operacionalização, em cada órgão e entidade da APF, de **Comitês de Governança Digital (CGD)** presididos por seus gestores de TIC e com a responsabilidade de, entre outras coisas, cumprir com a elaboração de três instrumentos de planejamento: 1) Plano de Transformação Digital; 2) Plano Diretor de TIC; e 3) Plano de Dados Abertos. Do estudo de Neves *et al.* (2019), podemos identificar como desafios críticos para a efetivação desse dispositivo em toda a APF o 1 – desenvolvimento de indicadores de governança – e 6 – Descumprimento da LAI, dadas as necessidades de construir uma base para acompanhamento de todos os planos e políticas elaborados por cada CGD e atendendo à toda a principiologia e diretrizes da LAI, a fim de emitir relatórios comparativos entre os órgãos e entidades da APF com transparência e facilidade de acesso por todos os interessados. Os demais desafios analisados não demonstraram criticidade para questões de governança. Passando para análise do estudo de Reis e Souza Neto (2019), todos os dez FCS são essenciais para o sucesso da implementação de um CGD em cada ente da APF, por ser imprescindível o envolvimento da alta administração na decisão e apoio contínuo. O recrutamento e comunicação clara e efetiva para cooperação de pessoas chave interessadas na implementação e desenvolvimento de processos é essencial para a correta execução dos trabalhos. O monitoramento da integridade das ações em conformidade com as normas e regimentos competentes, acompanhado de capacitação da equipe para preparo das mudanças – incluindo a alta administração

– e gestão estratégica de recursos de TIC favorecem a otimização dos recursos e uso adequado, mitigando ações de corregedorias ou órgãos de controle, por exemplo.

O segundo dispositivo da EGD trata da criação da **Rede Nacional de Governo Digital – Rede Gov.br**, a fim de iniciar uma colaboração articulada entre todos os entes federativos interessados no desenvolvimento das melhores práticas estratégicas de governança eletrônica e transformação digital. Da análise desses dados com o estudo de Neves *et al.* (2019), temos como críticos, para esse dispositivo, todos os desafios, com exceção do 7 – ausência de práticas políticas inovadoras, dado o fato de que a Rede Gov.br vem justamente para compartilhar e cooperar com casos de sucesso em inovação para transformação em todos os entes federativos. Será fundamental trabalhar a relação entre indicadores mensurando a relação entre porte de entes federativos e práticas de governança eletrônica, percentual de uso do potencial interativo do ambiente virtual, acesso a tecnologias e aos portais públicos por cada camada e classe social da população, bem como cumprimento da LAI por quem aderir a essa Rede. Analisando o caso pelos achados de Reis e Souza Neto (2019), os fatores que permanecem críticos para o sucesso da Rede Gov.br são o 5 – identificar e envolver partes interessadas chave; 6 – reter pessoas chave para a implantação; 8 – monitorar conformidades legais; e 9 – Capacitar a equipe de TIC para adotar mudanças. Isso se dá pelo entendimento implícito de que os demais fatores de sucesso já foram críticos para o Governo Federal em momentos anteriores, e esses se demonstram necessários para a relação com os demais entes federativos para promoção dos trabalhos dispostos na EGD.

Passando para o anexo da Estratégia, que cuidou de seus 18 objetivos, o Quadro 3 foi criado para uma síntese da análise que se dará a seguir.

Quadro 3 – Triangulação de objetivos da EGD para análise

OBJETIVO DA EGD	Neves <i>et al.</i> (2019)	Reis e Souza Neto (2019)
1. Oferta de serviços públicos digitais.	2, 3, 4, 5, 6, 7	3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10
2. Avaliação de satisfação nos serviços digitais.	1, 3, 4, 5	7, 8, 9
3. Canais e serviços digitais simples e intuitivos.	3, 4, 5, 6, 7	3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10
4. Acesso digital único aos serviços públicos.	1, 3, 4, 5, 6, 7	7, 8, 9
5. Plataformas e ferramentas compartilhadas.	1, 3, 6	7, 8, 9
6. Serviços públicos integrados.	1, 3, 6	3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10
7. Políticas públicas baseadas em dados e evidências.	1, 3, 6, 7	3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10
8. Serviços públicos do futuro e tecnologias emergentes.	1, 3, 4, 5, 6, 7	3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10
9. Serviços preditivos e personalizados ao cidadão.	1, 3, 4, 5, 6, 7	3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10
10. Implementação da Lei Geral de Proteção de Dados no GF.	1, 3, 6, 7	3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10
11. Garantia da segurança das plataformas de governo digital e de missão crítica.	1, 3, 6, 7	3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10
12. Identidade digital ao cidadão.	1, 3, 4, 5, 6, 7	7, 8, 9
13. Reformulação dos canais de transparência e dados abertos.	1, 3, 6, 7	7, 8, 9
14. Participação do cidadão na elaboração de políticas públicas.	1, 3, 4, 5, 6, 7	3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10

15. Governo como plataforma para novos negócios.	1, 3, 6, 7	3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10
16. Otimização das infraestruturas de tecnologia da informação.	1, 3, 7	4, 7, 8, 9, 10
17. O digital como fonte de recursos para políticas públicas essenciais.	1, 3, 4, 5, 6, 7	3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10
18. Equipes de governo com competências digitais.	1, 3, 7	3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10

Fonte: elaborado pelo autor, com base na fundamentação teórica.

A análise dos objetivos da EGD com os desafios postos por Neves *et al.* (2019) ressalta os seguintes destaques:

- 1) Há variedade de agrupamentos de desafios críticos observados para cada objetivo, com predominância do desafio 3 – uso pleno de potencial interativo do ambiente virtual, dado o seu claro uso para permitir o progresso da governança eletrônica e cumprimento de todos os 18 objetivos da EGD.
- 2) O desafio 1 – desenvolvimento de indicadores de governança – é preocupante em 16 dos 18 objetivos, não sendo crítico para efetivação de 1 (Oferta de serviços públicos digitais) e 3 (Canais e serviços digitais simples e intuitivos). Isso se dá por ser necessário mensurar percentuais de desenvolvimento de plataformas, serviços públicos e ferramentas digitais, entre outros recursos de TIC, bem como analisar o cumprimento de índices de outros órgãos, como a OCDE, para que se garanta o efetivo cumprimento dos objetivos envolvidos com esse desafio.
- 3) O desafio 6 – descumprimento da Lei de Acesso à Informação (LAI) – alerta 15 dos 18 objetivos, não sendo crítico para os objetivos 2 (Avaliação de satisfação nos serviços digitais), 16 (Otimização das infraestruturas de tecnologia da informação) e 18 (Equipes de governo com competências digitais). Plataformas com oferta de relatórios e serviços que disponibilizam dados abertos precisam cumprir o quanto disposto na referida Lei.
- 4) O desafio 7 – ausência de práticas políticas inovadoras, também é impactante para 15 dos 18 objetivos. Não se entende esse desafio como crítico para os objetivos 2 (Avaliação de satisfação nos serviços digitais), 5 (Plataformas e ferramentas compartilhadas) e 6 (Serviços públicos integrados). Isso demonstra que governança está diretamente atrelada a práticas de inovação e capacitação de pessoal, por exemplo.
- 5) Os desafios 4 – desigualdade social no acesso a tecnologias – e 5 – desigualdade entre cidadãos na acessibilidade a portais públicos – são grandes obstáculos para 9 dos 18 objetivos, dada sua não criticidade para os objetivos 5 (Plataformas e ferramentas compartilhadas), 6 (Serviços públicos integrados), 7 (Políticas públicas baseadas em dados e evidências), 10 (Implementação da Lei Geral de Proteção de Dados no âmbito do GF), 11 (Garantia da segurança das plataformas de governo digital e de missão crítica), 13 (Reformulação dos canais de transparência e dados abertos), 15 (Governo

como plataforma para novos negócios), 16 (Otimização das infraestruturas de tecnologia da informação) e 18 (Equipes de governo com competências digitais). Os sistemas digitais necessitam de habilidades mínimas de seus usuários com tecnologias digitais, para terem sucesso no atendimento e até mesmo ao precisar tirar dúvidas ou avaliar essas plataformas.

6) Por fim – mas não menos importante, o desafio 2 – Relação entre porte de municípios e práticas de governança eletrônica – teria ligação direta apenas com o objetivo 1-Oferta de serviços públicos digitais. O papel para superação desse obstáculo será da Rede Gov.br.

Quanto à análise dos objetivos da EGD com os Fatores Críticos de Sucesso (FCS) postos por Reis e Souza Neto (2019), se destaca o seguinte:

1) Nenhum dos objetivos da EGD está associado aos FCS 1 (A alta administração deve apoiar continuamente a implantação) e 2 (A implantação da governança eletrônica deve ser decidida pela alta administração). O motivo é semelhante ao apresentado no dispositivo da Rede Gov.br: há um entendimento implícito de que esses fatores de sucesso já foram críticos para o Governo Federal em momentos anteriores, no início da jornada de estratégias em governança eletrônica.

2) Um conjunto de três FCS –, 7 (Iniciar com alguns processos), 8 (Monitorar conformidades legais) e 9 (Capacitar a equipe de TIC para adotar mudanças) – estão atrelados a seis objetivos da EGD – 2 (Avaliação de satisfação nos serviços digitais), 4 (Acesso digital único aos serviços públicos), 5 (Plataformas e ferramentas compartilhadas), 12 (Identidade digital ao cidadão), 13 (Reformulação dos canais de transparência e dados abertos) e 16 (Otimização das infraestruturas de tecnologia da informação). Nota-se que tais objetivos são direcionados para atividades mais associadas à relação interna da administração direta do Governo Federal com a gestão de riscos das práticas de equipes de TIC e do Direito Administrativo Público nos trabalhos da APF.

3) Um conjunto de oito FCS – 3 (Deve haver comunicação e cooperação eficiente entre as partes interessadas), 4 (Alinhar a TIC aos negócios), 5 (Identificar e envolver partes interessadas chave), 6 (Rever pessoas chave para a implantação), 7 (Iniciar com alguns processos), 8 (Monitorar conformidades legais), 9 (Capacitar a equipe de TIC para adotar mudanças) e 10 (A gestão de recursos de TIC deve ter dimensão estratégica na organização) – é imprescindível para os doze objetivos restantes da EGD – 1 (Oferta de serviços públicos digitais), 3 (Canais e serviços digitais simples e intuitivos), 6 (Serviços públicos integrados), 7 (Políticas públicas baseadas em dados e evidências), 8 (Serviços públicos do futuro e tecnologias emergentes), 9 (Serviços preditivos e personalizados ao cidadão), 10 (Implementação da Lei Geral de Proteção de Dados no âmbito do GF), 11 (Garantia da segurança das plataformas de governo digital e de missão crítica), 14 (Participação do cidadão na elaboração de políticas públicas), 15 (Governo como plataforma para novos negócios), 17 (O digital

como fonte de recursos para políticas públicas essenciais) e 18 (Equipes de governo com competências digitais). Nota-se que há FCS em comum com os outros seis objetivos citados no item anterior, mas o que diferencia os conjuntos é o fato desses doze manterem, além da necessidade de relação da administração direta do Governo Federal com suas equipes internas, um importante compartilhamento com outros órgãos e entidades da administração indireta, terceiro setor, bem como de demais *stakeholders* interessados no progresso da EGD, além de seus usuários finais – os cidadãos, que utilizarão e avaliarão esses serviços assim que se tornarem acessíveis para cada um deles.

Considerações finais

Com base nas sínteses contidas na fundamentação teórica do presente estudo, os critérios da triangulação de dados, concentrada nos dispositivos e iniciativas encapsuladas nos 18 objetivos da EGD, permitiram observar conjuntos de desafios e fatores de sucesso críticos para mitigar riscos cruciais na execução do que órgãos e entidades da APF pretendem efetivar até o final do ano de 2023. Vale ressaltar que aqueles desafios e fatores que não foram tomados aqui como críticos, ainda são necessários para gerir níveis menores de riscos atrelados a cada objetivo listado na EGD. Isso permitirá uma ampliação contínua do alcance das ferramentas digitais governamentais, do amadurecimento no monitoramento das práticas de governança eletrônica, assim como do rol de políticas públicas necessárias para manter práticas inovadoras e dirimir desigualdades sociais num contexto de acessibilidade digital.

Mesmo ampliando entendimentos em gestão de riscos na execução de planejamento estratégico em governança eletrônica, fica presente uma lacuna de estudos para analisar com mais profundidade e riqueza de detalhes o impacto de cada desafio e fator de sucesso no decorrer de atividades estratégicas específicas de cada órgão e entidade federal, como também na possibilidade de influência dos seus trabalhos institucionais na efetivação de ações da Estratégia Brasileira para a Transformação Digital (E-Digital), a fim de atuarem como *stakeholders* no compartilhamento de recursos e serviços de TIC pelo progresso de uma cultura digital acessível para todos os cidadãos, que sirva com fidelidade a todo e cada propósito do Estado Brasileiro.

Como sugestões em pesquisas futuras, fica também uma provocação pela análise de dados primários sobre impactos da próxima Estratégia Nacional de Governo Digital na alta administração de órgãos e entidades federais, para preenchimento das lacunas observadas, especialmente para reforçar o contexto de uso do termo ‘Governo Digital’. Isso poderá ampliar o valor das ocorrências a serem analisadas, enriquecendo ainda mais os achados sobre o tema nos anos vindouros.

Referências

BOAVA, Diego Luiz Teixeira; MACEDO, Fernanda Maria Felício; SETTE, Ricardo de Souza. Contribuições do ensaio teórico para os estudos organizacionais. **Revista Administração em Diálogo - RAD**, [s. l.], v. 22, n. 2, p. 69–90, 2020. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/rad/article/view/41951>.

BRASIL. **DECRETO Nº 10.332, DE 28 DE ABRIL DE 2020**. Institui a Estratégia de Governo Digital para o período de 2020 a 2022, no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências. Brasília, 29 abr. 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2020/decreto/D10332.htm.

BRASIL. **DECRETO Nº 10.996, DE 14 DE MARÇO DE 2022**. Altera o Decreto nº 10.332, de 28 de abril de 2020, que institui a Estratégia de Governo Digital para o período de 2020 a 2022, no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, 2022. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2019-2022/2022/Decreto/D10996.htm.

BRASIL. **DECRETO Nº 11.260, DE 22 DE NOVEMBRO DE 2022**. Dispõe sobre a elaboração e o encaminhamento da Estratégia Nacional de Governo Digital e prorroga o período de vigência da Estratégia de Governo Digital, instituída pelo Decreto nº 10.332, de 28 de abril de 2020. Brasília, 2022. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2022/Decreto/D11260.htm#art7.

BRASIL. **Estratégia Brasileira para a Transformação Digital (E-Digital). Ciclo 2022-2026**. Brasília: [s. n.], 2022. *E-book*. Disponível em: https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/transformacaodigital/arquiosestrategiadigital/e-digital_ciclo_2022-2026.pdf.

CUNHA, Maria Alexandra Viegas Cortez da; MIRANDA, Paulo Roberto de Mello. O uso de TIC pelos governos: uma proposta de agenda de pesquisa a partir da produção acadêmica e da prática nacional. **Organizações & Sociedade**, [s. l.], v. 20, n. 66, p. 543–566, 2013. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1984-92302013000300010&lng=pt&tlng=pt.

DIAS CANEDO, Edna *et al.* Information and Communication Technology (ICT) Governance Processes: A Case Study. **Information**, [s. l.], v. 11, n. 10, p. 462, 2020. Disponível em: <https://www.mdpi.com/2078-2489/11/10/462>.

GOMES, Danusa Fernandes Rufino; MOREIRA, Marina Figueiredo; SILVA FILHO, Eval Pereira da. Participação cidadã: o gap da governança digital nas autarquias e fundações da educação no Brasil. **Organizações & Sociedade**, [s. l.], v. 27, n. 94, p. 431–458, 2020. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1984-92302020000300431&tlng=pt.

HOLANDA, Gerda De Souza; DE FARIAS, Isabel Maria Sabino. ESTRATÉGIA DA TRIANGULAÇÃO: UMA INCURSÃO CONCEITUAL. **Atos de Pesquisa em Educação**, [s. l.], v. 15, n. 4, p. 1150, 2020. Disponível em: <https://bu.furb.br/ojs/index.php/atosdepesquisa/article/view/8129>.

NEVES, Mirella Patrícia Bonfim *et al.* Os Desafios no Uso de Tecnologias na Governança Eletrônica: o que diz a produção acadêmica nacional?. **Gestão.Org**, [s. l.], v. 17, n. EE, p. 134–148, 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/gestaoorg/article/view/243571>.

PORTAL GOV.BR. **Do Eletrônico ao Digital**. [S. l.], 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/estrategia-de-governanca-digital/do-eletronico-ao-digital>. Acesso em: 1 mar. 2023.

RECK, Janriê Rodrigues; HÜBNER, Bruna Henrique. A TRANSFORMAÇÃO DIGITAL DO ESTADO: DIGITALIZAÇÃO DO GOVERNO E DOS SERVIÇOS PÚBLICOS NO BRASIL. **Revista Eletrônica Direito e Política**, [s. l.], v. 16, n. 3, p. 1075–1096, 2021. Disponível em: <https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/rdp/article/view/18285>.

REIS, André Luiz Nascimento; SOUZA NETO, João. Fatores críticos de sucesso na implantação da governança da tecnologia da informação na administração pública federal. **Revista do Serviço Público**, [s. l.], v. 70, n. 4, p. 608–629, 2019. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/3495>.