



**Centro Universitário de Brasília
Instituto CEUB de Pesquisa e Desenvolvimento - ICPD**

RAYLLA NEVES ARAUJO

**GOVERNANÇA DIGITAL: USO DE TECNOLOGIAS DA
INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO E ESTRATÉGIAS DE INOVAÇÃO
DO GOVERNO FEDERAL PARA MELHORAR A PRESTAÇÃO DE
SERVIÇOS PÚBLICOS**

Brasília
2016

RAYLLA NEVES ARAUJO

**GOVERNANÇA DIGITAL: USO DE TECNOLOGIAS DA
INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO E ESTRATÉGIAS DE INOVAÇÃO
DO GOVERNO FEDERAL PARA MELHORAR A PRESTAÇÃO DE
SERVIÇOS PÚBLICOS**

Trabalho apresentado ao Centro Universitário de Brasília (UniCEUB/ICPD) como pré-requisito para obtenção de Certificado de Conclusão de Curso de Pós-graduação *Lato Sensu* em MBA em Gestão Pública

Orientadora: Prof. Dra. Ida Cláudia Brasil.

Brasília
2016

RAYLLA NEVES ARAUJO

**GOVERNANÇA DIGITAL: USO DE TECNOLOGIAS DA
INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO E ESTRATÉGIAS DE INOVAÇÃO
DO GOVERNO FEDERAL PARA MELHORAR A PRESTAÇÃO DE
SERVIÇOS PÚBLICOS**

Trabalho apresentado ao Centro
Universitário de Brasília (UniCEUB/ICPD)
como pré-requisito para a obtenção de
Certificado de Conclusão de Curso de Pós-
graduação *Lato Sensu* MBA em Gestão
Pública.

Orientadora: Prof. Dra. Ida Cláudia Brasil.

Brasília, 16 de setembro de 2016.

Banca Examinadora

Prof. Dra. Siegrid Guillaumon Dechandts

Prof. Dra. Tânica Cristina da Silva Cruz

Dedico este trabalho de conclusão de curso à minha família, em especial, meus pais, os quais tenho muito amor e gratidão por tudo que fizeram por mim, e também ao meu namorado, Israel, que me acompanhou durante a trajetória de toda a pós-graduação, agradeço a ele por todo apoio, companheirismo e amor.

AGRADECIMENTO

Agradeço, primeiramente, a Deus, por ter me dado a oportunidade de realizar este curso de pós-graduação com êxito e esforço.

Ao meu namorado, Israel, por ter me acompanhado durante todas as idas e vindas ao Uniceub, sejam nos dias de aulas presenciais ou provas a cada bimestre que passou, muito obrigada.

Aos professores e toda equipe envolvida no curso de Gestão Pública, que transmitiram conhecimento e informações e compartilharam experiências com dedicação.

À professora Ida Brasil, que é uma excelente educadora e que acompanhou e colaborou para o sucesso de todos os colegas desde o início do curso.

E por último, mas não menos importante, a mim mesma, que não desisti e perseverei nessa trajetória até aqui.

“A crise consiste, naquilo em que o velho morre e o novo não pode nascer.” Antônio Gramsci

RESUMO

Este trabalho tem por objetivo mostrar como as tecnologias da informação e comunicação e as estratégias de inovação do governo federal podem melhorar a prestação de serviços públicos, por meio da governança digital, destacando a essencialidade da governança digital para melhorar a disponibilidade de informações públicas a prestação de serviços e incentivar a participação da sociedade. Verificou-se elementos e ferramentas utilizadas na gestão pública, mediante estudos relacionados à governança pública, à inovação e à gestão pública, constatando que as tecnologias da informação e comunicação fazem com que o governo produza amparo legal para as modernas relações, como necessidade de adaptação às novas oportunidades, que vêm ocorrendo progressivamente. Apresentou-se o papel da sociedade civil como participante das decisões do governo na estratégia de governança digital, utilizando-se como referência o documento de Estratégia de Governança Digital, o qual pode alinhar-se aos planos governamentais e às estratégias relacionadas ou com outras como o plano plurianual, o plano estratégico institucional e o plano diretor de tecnologia de informação e comunicação. Encontrou-se dispositivos de transparência que apresentaram os marcos do governo aberto no Brasil: a Constituição Federal de 1988, a Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei de Acesso à Informação, o Portal da Transparência, entre outros. Este estudo também permitiu compreender os princípios fundamentais aplicados à implementação de uma cultura inovadora, com utilização de tecnologias da informação e comunicação. Identificou-se, ainda, os principais desafios e oportunidades para efetividade das ações de governança digital, por meio do estudo da legislação aplicada e correlacionada à governança em questão. Os desafios são muitos, dentre eles, destacam-se a ampliação de canais de relacionamento entre a sociedade e o Estado, facilitando o acesso a serviços digitais e canais de participação social, integração de processos, sistemas e serviços, incremento da capacidade de gestão, governança e inovação a fim de democratizar o acesso aos serviços públicos prestados por meio digitais. A inclusão social e digital também é desafio para convergir iniciativas do governo e de democracia digital.

Palavras-chave: Governança Digital. Governança Pública. Inovação. Tecnologias da Informação e Comunicação. Gestão Pública.

ABSTRACT

This work aims to show how information and communication technologies and innovation strategies from federal government can improve provision of public services, through digital governance, highlighting the essentiality of digital governance to improve availability of public informations service and encourage participation of the society. There were found elements and tools used in public management by researches related to public governance, to innovation and to public administration, checking that information and communication technologies makes government produces legal support to modern relationships, like the necessity for adaptation to new opportunities, which are gradually taking place. It was shown the role of civil society as a participant of the government's decisions in the digital governance strategy, using like reference the document of Digital Governance Strategy, which can align to government plans and related strategies or other like the multiannual plan, institutional strategic plan and the master plan for information and communication technology. It was found transparency devices that had shown the marks of open government in Brazil: the Federal Constitution of 1988, the Fiscal Responsibility Law, the Access to Information Act, the Transparency Portal, among others aspects. This study allowed to understand the fundamental principles applied to the implementation of an innovative culture too, with the use of information and communication technologies. It was identified yet the main challenges and opportunities for effectiveness of digital governance actions, through the study of applied and related legislation to governance in question. There are many challenges, among them, it stand out the expansion of channels of communication between society and the State, facilitating access to digital services and social participation channels, integration processes, systems and services, development of management capacity, governance and innovation to democratize access to public services provided digitally. Social and digital inclusion is also a challenge to converge government initiatives and digital democracy.

Key words: Digital Governance. Public Governance. Innovation. Information and Communication Technologies. Public Management.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1- Internet Banking	17
Figura 2- Portal de Compras Governamentais	17
Figura 3- Portal da Transparência	19
Figura 4- Ouvidorias	20
Figura 5- Rede Social Conselho Nacional de Justiça	20
Figura 6- Rede Social Ministério da Saúde	21
Figura 7- Rede Social Senado Federal	21
Figura 8- Rede Social Tribunal de Contas da União	22
Figura 9- Canal mídia social Câmara dos Deputados	22
Figura 10- Objetivos estratégicos EGD	28
Figura 11- Benefícios da EGD para a sociedade	29
Figura 12- Relações da Estratégia de Governança Digital	30
Figura 13- Governo Aberto Constituição Federal de 1988	33
Figura 14- Portal da Transparência	34
Figura 15- Dados diários sobre execução orçamentária e financeira ..	35
Figura 16- Lei de Acesso à Informação	35
Figura 17- Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo Federal	36

LISTA DE QUADROS

Quadro 1- Perspectivas de observação de governança	13
Quadro 2- Conceitos correlacionados à governança digital	14
Quadro 3- Cinco desafios da administração pública brasileira	18
Quadro 4- Principais desafios da governança digital	39

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	09
1 CONCEITOS FUNDAMENTAIS	11
1.1 Inovação	11
1.2 Governo Eletrônico	11
1.3 Governança pública	12
1.4 Governança Digital	13
2 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO SÉCULO XXI	15
2.1 Histórico da evolução do governo na Administração Pública	15
2.2 Governo eletrônico no contexto brasileiro	15
2.3 A inovação como elemento integrador da nova gestão pública	18
2.4 Governo eletrônico: integração entre governo e sociedade	19
3. PRINCÍPIOS ORIENTADORES À GOVERNANÇA DIGITAL	23
3.1 Foco nas necessidades da sociedade	23
3.2 Abertura e transparência	23
3.3 Compartilhamento da capacidade de serviço	24
3.4 Simplicidade	24
3.5 Priorização de serviços públicos disponíveis em meio digital	24
3.6 Segurança e privacidade	24
3.7 Participação e controle social	24
3.8 Governo como plataforma	25
3.9 Inovação	25
4. LEGISLAÇÃO APLICADA À GOVERNANÇA DIGITAL	26
4.1 Uso do meio eletrônico no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal	26
4.2 Instituição da Política de Governança Digital no âmbito da administração pública federal	27
4.2.1 <i>Estratégia de Governança Digital da Administração Pública Federal</i>	27
5. O USO DAS TECNOLOGIAS DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO E OS MECANISMOS PRATICADOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	31

5.1O uso das tecnologias da informação e comunicação na sociedade.....	31
5.2Mecanismos e práticas para melhoria da prestação dos serviços públicos..	32
6.PRINCIPAIS DESAFIOS E OPORTUNIDADES PARA APERFEIÇOAMENTO DA GOVERNANÇA DIGITAL.....	39
6.1 Desafios para melhoria da governança digital.....	39
6.2 Oportunidades encontradas na Estratégia de Governança Digital.....	41
CONCLUSÃO.....	43
REFERÊNCIAS.....	45

INTRODUÇÃO

As transformações passadas pela administração pública, a partir dos avanços de tecnologias da informação e comunicação e estratégias de inovação do governo federal, suscitaram melhorias na prestação de serviços públicos com a introdução da governança digital.

O presente estudo se propõe a compreender como o governo tem feito o planejamento e a implementação de estratégias e ações de inovação, por meio da governança digital.

Os objetivos do presente trabalho são: elucidar a essencialidade da governança digital, com o uso de tecnologias da informação e comunicação para a melhora da prestação dos serviços públicos e participação da sociedade civil, apresentando processos e modelos de gestão inovadoras, verificar elementos e ferramentas utilizadas no processo de inovação e gestão pública, diagnosticar o papel da sociedade civil como participante das decisões do governo na estratégia de governança digital, compreender os princípios fundamentais aplicados à implementação de uma cultura inovadora, com utilização da tecnologia da informação e comunicação no governo federal e identificar principais desafios e oportunidades para efetividade das ações de governança digital.

Para alcançar esses objetivos, procedeu-se de forma a observar a política de maneira objetiva, com o estudo da legislação aplicada e referente à governança digital, ao governo eletrônico e ao acesso à informação, também será aplicado estudos e princípios aplicados à gestão pública e à inovação na prestação de serviços públicos.

Espera-se demonstrar com este estudo a importância do uso de tecnologias da informação e comunicação e estratégias de inovação do governo federal para melhoria da prestação dos serviços públicos, destacando-se a relevância da governança digital como ferramenta de superação de crises de gestão geradas por má gestão da informação, da transparência e do controle, evidenciando-se a legislação aplicada à governança digital e principais oportunidades e desafios para implementação de uma política pública que objetiva mais transparência, controle da corrupção e participação da sociedade .

O presente trabalho foi então estruturado em 6 capítulos.

No primeiro capítulo, apresentam-se conceitos fundamentais sobre inovação, governo eletrônico, governança pública e governança digital; o segundo capítulo proporciona uma análise sobre a Administração Pública do século XXI; no terceiro capítulo, princípios orientadores à governança digital são apresentados; no quarto capítulo é apontado a legislação aplicada à governança digital; no quinto capítulo, são discorridos sobre o uso das tecnologias da informação e comunicação e os mecanismos praticados na administração pública; no sexto e último capítulo são apresentados os principais desafios e oportunidades para aperfeiçoamento da governança digital.

1 CONCEITOS FUNDAMENTAIS

É possível afirmar que, no Brasil, estão acontecendo mudanças no padrão das políticas públicas, tais transformações podem ser entendidas como elemento de um processo de estruturação de novas formas de gestão pública e constatadas a partir de métodos inovadores na prestação de serviços públicos. Com o acelerado crescimento e desenvolvimento das tecnologias de informação, é possível observar uma verdadeira revolução nos mecanismos de comunicação. Nesse sentido, vale considerar alguns conceitos importantes para o melhor entendimento deste estudo.

1.1 Inovação

Para Soares (2010), “o termo inovação frequentemente é usado para designar o “novo”, algo original e inusitado”. A inovação abrange geração, aceitação e implementação de novas ideias, produtos, processos, serviços no ambiente organizacional.

Conforme o mencionado autor, a inovação é um dos principais meios para se obter desenvolvimento econômico e social, nas últimas décadas vem sendo largamente expandida no setor privado em reconhecimento à necessidade de compreender o ambiente que a empresa interage e amplifica as competências necessárias a fim de garantir vantagem competitiva em mercados qualificados por forte concorrência.

Já o significado de “inovação no serviço público” ainda está em fase de consolidação. De acordo com Graças Rua (1999, p. 284-285):

Em termos de administração pública, na maior parte dos países e especialmente na América Latina, o conceito de inovação assume uma dimensão bastante ampla, até porque corresponde, em um primeiro momento, a alguma coisa que funciona efetivamente em um ambiente caracterizado por reduzida funcionalidade, seja em decorrência do modelo de administração burocrática, dos resquícios do modelo patrimonialista e/ou das combinações desses dois.

1.2 Governo eletrônico

Com a disseminação e consolidação do comércio eletrônico, globalmente identificada por *e-commerce*, é que surgiu o termo *e-government*, outra expressão

também de uso mundial, que pode ser empregada em sua forma extensa: *eletronic government*, ou na forma reduzida, *e-gov*, e cuja versão para o português emprega-se com mais frequência como Governo Eletrônico ou, no seu modo abreviado: e-gov. (BONELLI, 2014).

Desse modo, entende-se por governo eletrônico a utilização de tecnologias da informação e comunicação (TICs) por parte da Administração Pública, em qualquer um de seus níveis, no intuito de fazer chegar, através da internet e das demais redes de telecomunicação, informações a si relacionadas e serviços públicos disponibilizados aos cidadãos, de modo mais eficiente, com menor burocracia e mais transparência. (BONELLI, 2014, p. 12)

1.3 Governança pública

Segundo plano estratégico do Tribunal de Contas da União, governança pode ser referida como um sistema que as organizações são geridas, incentivadas e monitoradas, circundando o relacionamento entre sociedade, alta administração, órgãos de controle e servidores. Em princípio a boa governança pública tem como propósitos conquistar e preservar a confiança da sociedade, por intermédio de conjunto eficiente de mecanismos, para proporcionar que as ações realizadas estejam sempre alinhadas ao interesse público. (BRASIL, 2014).

Destaca-se que de acordo com o referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria, elaborado pelo Tribunal de Contas da União, existem várias perspectivas de observação de governança:

Governança corporativa	Pode ser entendida como o sistema pelo qual as organizações são dirigidas e controladas (CADBURY,1992; ABNT NBR ISO/IEC 38500, 2009). Refere-se ao conjunto de mecanismos de convergência de interesses de atores direta ou indiretamente impactados pelas atividades das organizações (SHLEIFER; VISHNY,1997), Mecanismos esses que protegem os investidores externos da expropriação pelos internos (gestores e acionistas controladores) (LA PORTA et al, 2000).
-------------------------------	---

Governança pública	Pode ser entendida como o sistema que determina o equilíbrio de poder entre os envolvidos – cidadãos, representantes eleitos (governantes), alta administração, gestores e colaboradores – com vistas a permitir que o bem comum prevaleça sobre os interesses de pessoas ou grupos (MATIAS-PEREIRA, 2010, adaptado).
Governança global	Que pode ser entendida como o conjunto de instituições, mecanismos, relacionamentos e processos, formais e informais, entre Estado, mercado, cidadãos e organizações, internas ou externas ao setor público, através dos quais os interesses coletivos são articulados, direitos e deveres são estabelecidos e diferenças são mediadas (WEISS; THAKUR,2010).
Governança no setor público	Refere-se, portanto, aos mecanismos de avaliação, direção e monitoramento; e às interações entre estruturas, processos e tradições, aos quais determinam como cidadãos e outras partes interessadas são ouvidos, como as decisões são tomadas e como o poder e as responsabilidades são exercidos. (GHRAN; AMOS; PLUMPTRE, 2003). Preocupa-se, por conseguinte, com a capacidade dos sistemas políticos e administrativos de agir efetiva e decisivamente para resolver problemas públicos (PETERS, 2012).

Quadro 1- Perspectivas de observação de governança Fonte: BRASIL,2014, p.21-22.

1.4 Governança digital

Nos termos do Decreto nº 8638, de 15 de janeiro de 2016, que institui a política de governança digital no âmbito dos órgãos e entidades da administração pública federal considera em seu artigo 2º: “**governança digital** é a utilização pelo setor público de recursos de tecnologia da informação e comunicação com o objetivo de melhorar a disponibilização de informação e a prestação de serviços públicos, incentivar a participação da sociedade no processo de tomada de decisão e aprimorar os níveis de responsabilidade, transparência e efetividade do governo”. (BRASIL, 2016)

O mencionado Decreto, ainda, salienta alguns conceitos correlacionados ao de governança digital, conforme quadro abaixo:

- a) **autosserviço** - serviço público disponibilizado em meio digital que pode ser utilizado pelo próprio cidadão, sem auxílio do órgão ou da entidade ofertante do serviço;
- b) **dados em formato aberto** - dados representados em meio digital em um formato sobre o qual nenhuma organização tenha controle exclusivo, passíveis de utilização por qualquer pessoa;
- c) **rede de conhecimento** - associação de indivíduos constituída para permitir a interação, o debate, a criação, o aprimoramento e a disseminação de conhecimento sobre assuntos relativos à governança digital e a temas correlatos;
- d) **tecnologia da informação e comunicação** - ativo estratégico que apoia processos de negócios institucionais, mediante a conjugação de recursos, processos e técnicas utilizados para obter, processar, armazenar, disseminar e fazer uso de informações.

Quadro 2 - Conceitos correlacionados à governança digital. Fonte: (Brasil, 2016)

2 A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO SÉCULO XXI

A Administração Pública vem se transformando ao longo dos anos, cabe destacar que já na época colonial aos tempos atuais, três grandes etapas, que não obrigatoriamente se sucedem e em certa medida coexistiram e ainda convivem: patrimonialismo, modelo burocrático e gerencialismo.

2.1 Histórico da evolução do governo na Administração Pública

Em relação à época da “ética do patrimonialismo”, na qual público e privado se confundem, é possível confirmar que o crescimento de uma cultura de transparência governamental, onde os cidadãos dispõem de ferramentas de acesso a informações mantidas pelo poder público, práticas de privilégios, contrárias à noção de finalidade pública, não se sustentam ou, aos menos, são dificultadas. (SOUSA E AMARAL, 2013)

Sobre o modelo burocrático, pode-se assegurar que, segundo os autores, a noção de procedimentos determinados e de impessoalidade, por exemplo, associam-se com as noções de transparência governamental. Sob outra perspectiva, as disfunções desse modelo, como a ausência de orientação para o atendimento das demandas dos cidadãos e o insulamento dos burocratas, não mantêm conformidade com os valores que permeiam as ações de transparência governamental e empoderamento da sociedade mediante o acesso à informação.

Para Sousa e Amaral (2013), acerca do modelo gerencial, é evidente que a preocupação com a obtenção de resultados, o que requer a realização de metas e indicadores, auxilia para o aumento da transparência e participação da sociedade na gestão pública, uma vez que ganha destaque a satisfação dos cidadãos com as políticas públicas.

2.2 Governo eletrônico no contexto brasileiro

Conforme Balbe (2010), seguindo a tendência mundial, o governo eletrônico no Brasil adquiriu relevância durante a segunda metade da década de 90. Diniz *et al.* (2009), sustentados no trabalho de Reinhard e Dias (2005), constataam quatro

períodos do uso de tecnologias da informação e comunicação no setor público brasileiro, são: pioneirismo (1950 a 1965), centralização (1965 a 1970), terceirização (década de 80) e governo eletrônico (a partir de 1990).

No último período, e mais recente, cabe salientar os seguintes episódios: os preparativos para o *bug* do milênio, a constituição do Comitê Executivo de Governo Eletrônico, a transição entre o mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso e o governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, a interoperabilidade de governo eletrônico e o empenho para a ampliação da inclusão digital.

O “bug do milênio” formou as condições para acirrar o debate sobre o governo eletrônico, conduzindo-o para a agenda de políticas públicas. Destaca-se, de acordo com Balbe (2010), que o *bug* pode ter sido o grande encarregado por persuadir o tema governo eletrônico para a agenda e, desse modo, dar origem a várias medidas de modernização da administração pública.

Em 2000 foi criado o Comitê Executivo de Governo Eletrônico, o qual tinha o Ministério do Planejamento nas funções de Secretaria-Executiva e o chefe da Casa Civil como o principal dirigente.

No ano de 2001 ocorreu a apresentação da Política de Governo Eletrônico no Brasil, junto a subseqüentes linhas de ação: ampliação do acesso a informações, oferta na internet de todos os serviços prestados ao cidadão, redes e bancos de dados, implantação de infraestrutura avançada de comunicações e serviços, promoção de convergência entre os sistemas de informações, utilização do poder de compra do governo para obtenção de custos menores.

O autor em questão aborda que em relação à infraestrutura, destaca-se que em 2001 foi criada a Infraestrutura de Chaves Pública Brasileira (ICP-Brasil) com o objetivo de garantir autenticidade, integridade e validade jurídica de documentos em formato eletrônico. Por isso, múltiplos serviços passaram a operar com a certificação digital – dentre eles, a partir do levantamento de Braga et al (2008), é possível ressaltar: o Sistema de Pagamento Brasileiro (responsável pela condução do processo de compensação e liquidação de pagamentos das instituições financeiras), internet *banking*, registro de operações e prestações de impostos federais por meio da internet, portal de compras e pregões eletrônicos.



Figura 1- Internet Banking. Fonte: CAIXA, 2016.



Figura 2- Portal de Compras Governamentais. Fonte: ComprasNet, 2016.

Os Padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico (e-PING) foram instituídos em 2005, eles têm possibilitado melhorar o fluxo de informação entre governo e sociedade. Essa arquitetura permite que mesmo sistemas de informação com arquiteturas diversas e desenvolvidas em épocas diferentes possam produzir e trocar informações em tempo real. Um exemplo, foi o Sistema Infoseg, que proporcionou ao Ministério da Justiça impulsionar a integração das bases criminais dos estados brasileiros. (BALBE,2010)

Cabe salientar que conforme Balbe, (p. 195, 2010):

A inclusão digital e a compreensão de que o cidadão é o grande consumidor dos serviços eletrônicos eventualmente oferecidos pelo governo é outro tópico importante dentro da evolução do e-gov. Os dados disponíveis sobre o tema apresentam um quadro muito similar à situação socioeconômica da população brasileira.

Dessa maneira, o vínculo entre inclusão digital e governo eletrônico tem de ter clareza e força, pois, se não ocorrer isso, contribuirá e terá como ator final apenas parte privilegiada da sociedade, a qual tenha acesso aos serviços públicos de internet.

2.3 A inovação como elemento integrador da nova gestão pública

A complexidade dos problemas e a velocidade das mudanças têm levado as organizações privadas a adotarem uma crescente associação entre inovação e sobrevivência. A mesma fórmula aplica-se ao setor público, trocando-se a palavra sobrevivência por representatividade.

Segundo Anaz (2015), as inovações de gestão pública são especialmente desafiadoras em países como o Brasil, tendo em vista que elas têm de criar alternativas dentro de um sistema de gestão com sérios problemas conceituais e estruturais.

Nesse sentido, conforme o autor mencionado, com um universo de atendimento e uma complexidade – administrativa, técnica e legal – muito maiores do que os da gestão privada, a administração pública brasileira lida com cinco desafios principais, segundo os especialistas ouvidos por HSM Management, seguidos no quadro abaixo:

1. Institucionalizar a prática do planejamento de longo prazo.
2. Dar continuidade aos bons projetos, independentemente do governante da vez.
3. Governar com a sociedade.
4. Permitir que as pessoas acessem de maneira relativamente igualitária os serviços públicos.
5. Superar a cultura da desconfiança que permeia a administração pública e resulta em burocratização e custos altos.

Quadro 3- Cinco desafios da administração pública brasileira. Fonte: ANAZ, 2015, p. 2.

Governar com a sociedade é um novo paradigma para a administração pública do mundo inteiro, associado à era das interações e das redes, e que substituiu o antigo paradigma de “governar a sociedade”, baseado no modelo hierárquico de comando e controle. Um governo precisa ter capacidade de articulação com outros setores da sociedade, algo que muitas vezes ainda não foi desenvolvido. Difundir as melhores práticas de gestão pública tem sido a estratégia mais utilizada para incentivar a inovação na área. (Anaz, 2015)

2.4 Governo eletrônico: integração entre governo e sociedade

Para Fernandes e Vaz (2014), percebe-se como preocupação emergente a disposição de canais de participação da sociedade, por meio de espaços virtuais e ferramentas de governo eletrônico. De outra forma, os recentes avanços na tecnologia, comunicação e gestão, com o estabelecimento de metas de resultados para vários órgãos da administração pública brasileira, até agora encontram limitado respaldo em processos participativos, presenciais ou virtuais.

Outro desafio diz respeito ao maior envolvimento dos cidadãos na especificação, planejamento, gestão e avaliação de serviços. Esta demanda pode materializar-se em acordos de resultados envolvendo sociedade civil organizada na formulação e/ou monitoramento de metas. Também aqui a tecnologia da informação pode dar uma grande contribuição, inclusive através do fornecimento de dados governamentais abertos sobre a execução de serviços públicos pelos vários atores envolvidos. (Fernandes e Vaz, 2014, p. 9)

Uma das iniciativas de transparência do governo tem sido vista a partir da criação do Portal da Transparência, gerenciado pela Controladoria-Geral da União. Nesse portal estão disponíveis informações sobre o Poder Executivo Federal, por meio de consultas é permitido obter dados sobre: gastos diretos do Governo Federal, transferências de recursos a Estados e Municípios, convênios com pessoas físicas, jurídicas ou entes governamentais, previsão e arrecadação de receitas, servidores do Governo Federal, entre outros.



Figura 3- Portal da Transparência Fonte: Portal da Transparência (2016)



Figura 4- Ouvidorias Fonte: Ouvidorias.gov (2016)

O uso das ferramentas de redes sociais, como o Facebook, Twitter, Instagram, YouTube, e outras, disseminou-se em larga escala, configurando, assim uma prática relevante de interação entre governo e sociedade.



Figura 5- Rede Social Conselho Nacional de Justiça. Fonte: Facebook CNJ (2016)



Figura 6- Rede Social Ministério da Saúde. Fonte: Facebook Ministério da Saúde(2016)



Figura 7- Rede Social Senado Federal. Fonte: Facebook Senado Federal (2016)

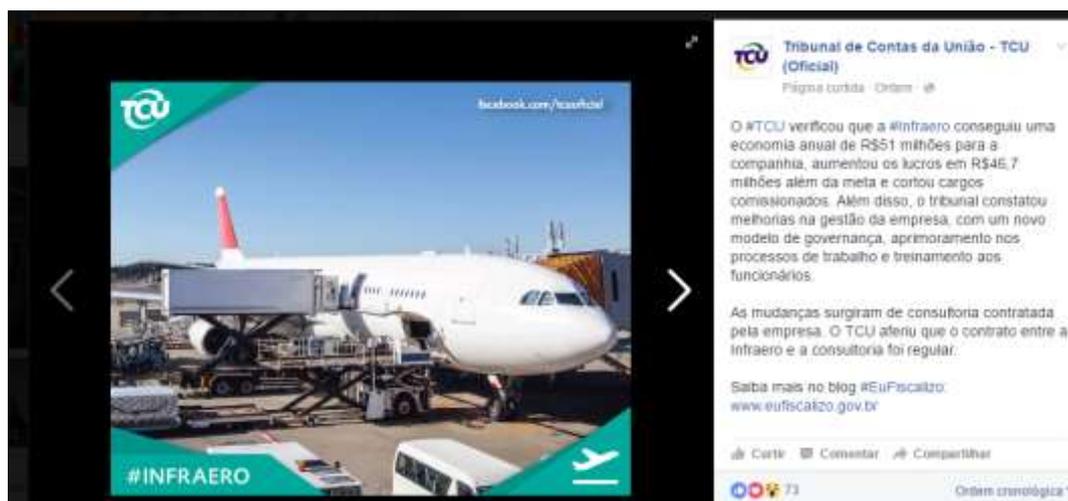


Figura 8- Rede Social Tribunal de Contas da União. Fonte: Facebook TCU (2016)

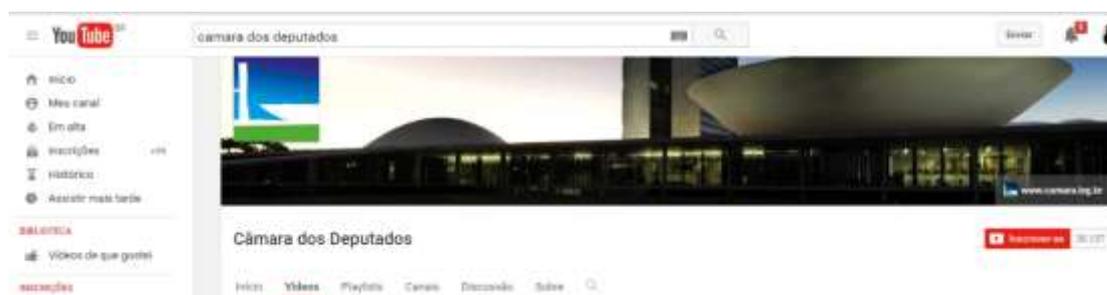


Figura 9- Canal mídia social Câmara dos Deputados. Fonte: You Tube Câmara dos Deputados (2016)

De acordo com Fernandes e Vaz (2014), a criação de ouvidorias na administração pública também é constatada como ferramenta de integração governo e cidadão, havendo articulação entre as atividades de controle e fiscalização, com mecanismos de acompanhamento sistemático da qualidade no atendimento ao público.

Assim, entende-se que não há como assegurar participação social qualificada sem que os cidadãos obtenham acesso a informações claras, autênticas e simétricas sobre as ações e planos governamentais, proporcionando relevo a necessidade de se instaurar mecanismos que certificam a efetividade do direito constitucional de alcançar informações do Poder Público e o auxílio a medidas de transparência governamental.

Ressalte-se que temos uma sociedade nova, a qual demanda participação na elaboração de políticas públicas e transparência na gestão pública, exigindo do governo disseminação de ações inovadoras e compartilhamento de informações, sendo fundamental o alcance de melhoria nos serviços públicos.

3. PRINCÍPIOS ORIENTADORES À GOVERNANÇA DIGITAL

Na Administração Pública aplicam-se princípios e normas orientadoras, aplicando-se uns, explicitamente nas leis e outros, implicitamente.

A título exemplificativo, conforme Santolim (2007, 84-85), “aplicam-se ao governo eletrônico os princípios expressos no art. 37, caput, da Constituição Federal: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, sem desconhecer a importância dos demais”.

Por outro lado, nos termos do referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública e ações indutoras de melhoria, elaborado pelo Tribunal de Contas da União (2014), a governança pública, para ter um resultado efetivo, presume-se de existência de um Estado de Direito, uma sociedade civil participativa, de uma burocracia composta de ética profissional, de políticas públicas abertas e transparentes e, ainda, de um braço executivo que se responsabilize por suas ações.

Cabe destacar que foram definidos nove princípios que orientarão as atividades da Estratégia de Governança Digital na Administração Pública Federal. São: foco nas necessidades da sociedade, abertura e transparência, compartilhamento da capacidade de serviço, simplicidade, priorização de serviços públicos disponibilizados em meio digital, segurança e privacidade, participação e controle social, governo como plataforma e inovação. (BRASIL, 2016)

3.1 Foco nas necessidades da sociedade

“As necessidades da sociedade, tanto de pessoas físicas quanto jurídicas, são os principais insumos para o desenho e a entrega dos serviços públicos digitais” (BRASIL, 2016, p. 14).

3.2 Abertura e transparência

Ressalvado o disposto em legislação específica, dados e informações são ativos públicos que devem estar disponíveis para a sociedade, de modo a dar

transparência e publicidade à aplicação dos recursos públicos...” (BRASIL, 2016, p. 14).

3.3 Compartilhamento da capacidade de serviço

Órgãos e entidades deverão compartilhar infraestrutura, sistemas, serviços e dados, de forma a evitar duplicação de esforços, eliminar desperdícios e custos e reduzir a fragmentação da informação em silos”. (BRASIL, 2016, p. 14)

3.4 Simplicidade

“Reduzir a complexidade, a fragmentação e a duplicação das informações e dos serviços públicos digitais, otimizando processos de negócio, com foco na eficiência da prestação de serviços à sociedade”. (BRASIL, 2016, p. 14)

3.5 Priorização de serviços públicos disponibilizados em meio digital

“Sempre que possível, os serviços públicos serão oferecidos em meios digitais, sendo disponibilizados para o maior número possível de dispositivos e plataformas”. (BRASIL, 2016, p. 14)

3.6 Segurança e privacidade

“Os serviços públicos digitais devem propiciar disponibilidade, integridade, confidencialidade e autenticidade dos dados e informações, além de proteger o sigilo e a privacidade pessoais dos cidadãos na forma da legislação”. (BRASIL, 2016, p. 14)

3.7 Participação e controle social

Possibilitar a colaboração dos cidadãos em todas as fases do ciclo das políticas públicas e na criação e melhoria dos serviços públicos. Órgãos e entidades públicas devem ser transparentes e dar publicidade à aplicação dos recursos públicos nos programas e serviços do Governo Federal, fornecendo informação de forma tempestiva, confiável e acurada para que o cidadão possa supervisionar a atuação do governo. (BRASIL, 2016, p. 14)

3.8 Governo como plataforma

“O governo deve constituir-se como uma plataforma aberta, sobre a qual os diversos atores sociais possam construir suas aplicações tecnológicas para a prestação de serviços e o desenvolvimento social do país, permitindo a expansão e a inovação. ” (BRASIL, 2016, p. 14)

3.9 Inovação

“Devem ser buscadas soluções inovadoras que resultem em melhoria dos serviços públicos. ” (BRASIL, 2016, p. 14)

4. LEGISLAÇÃO APLICADA À GOVERNANÇA DIGITAL

O tema governança digital já é instituído e explicitado na legislação federal, com disposição sobre o uso do meio eletrônico no âmbito dos órgãos da administração pública federal, estabelecendo, ainda, uma política de governança digital, por meio da Estratégia de Governança Digital.

4.1 Uso do meio eletrônico no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal

O **Decreto nº 8539/2015** dispõe sobre o uso do meio eletrônico para a realização do processo administrativo no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

O Decreto em questão apresenta como objetivos, conforme art. 3º: “I. assegurar a eficiência, a eficácia e a efetividade da ação governamental e promover a adequação entre meios, ações, impactos e resultados; II. Promover a utilização de meios eletrônicos para a realização dos processos administrativos com segurança, transparência e economicidade; III. Ampliar a sustentabilidade ambiental com o uso da tecnologia da informação e comunicação; e IV. Facilitar o acesso do cidadão às instâncias administrativas”.

Conforme Decreto em comento os órgãos da administração pública federal utilização sistemas informatizados para a gestão e trâmite de processos administrativos eletrônicos. Nesse sentido, os atos processuais deverão ser realizados em meio eletrônico, exceto no caso de inviabilidade ou de indisponibilidade do meio eletrônico, cujo prolongamento ocasione dano relevante à celeridade do processo. (Art. 6º)

Cabe destacar que nos termos do art. 18: “ os órgãos ou as entidades deverão estabelecer políticas, estratégias e ações que garantam a preservação de longo prazo, o acesso e o uso contínuo dos documentos digitais”.

4.2 Instituição da Política de Governança Digital no âmbito da administração pública federal

O **Decreto nº 8638/2016** estabelece a política de governança digital no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, tendo como finalidades, segundo art. 1º:

“I. gerar benefícios para a sociedade mediante o uso da informação e dos recursos de tecnologia da informação e comunicação na prestação de serviços públicos, II. estimular a participação da sociedade na formulação, na implementação, III. no monitoramento e na avaliação das políticas públicas e dos serviços públicos disponibilizados em meio digital e IV. assegurar a obtenção de informações pela sociedade, observadas as restrições legalmente previstas”.

É importante evidenciar, nos termos do Decreto em questão, os seguintes princípios, expostos no art. 3º:

O documento denominado **Estratégia de Governança Digital – EGD** da administração pública federal foi editado pelo Ministro de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, de acordo com o art. 5º do Decreto em comento foi definido os objetivos estratégicos, as metas, os indicadores e as iniciativas da Política de Governança Digital, orientando programas, projetos, serviços, sistemas e atividades a ela relacionados.

Consoante art. 6º, para a formulação da EGD serão considerados: “I- o alinhamento com as políticas públicas e os programas do Governo Federal, com o objetivo de identificar oportunidades que possam ser alavancadas pelo uso de tecnologia da informação e comunicação; e II- a ampla participação da sociedade e dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional”.

4.2.1 *Estratégia de Governança Digital da Administração Pública Federal*

A Estratégia de Governança Digital (EGD) foi aprovada, por meio da Portaria nº 68, de 7 de março de 2016.

A finalidade da EGD é orientar e integrar as iniciativas relacionadas à governança digital na administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo Federal, colaborando assim para o aumento da efetividade da geração de

valor público para a sociedade brasileira, mediante da melhoria de acesso às informações públicas do governo, da ampliação da participação social e dos serviços públicos digitais.

De acordo com o documento Estratégia de Governança Digital (2016), os objetivos estratégicos da EGD foram classificados em três eixos: acesso à informação, prestação de serviços e participação social.

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

Figura 10 – Objetivos estratégicos EGD. Fonte: Brasil (2016)



Figura 11- Benefícios da EGD para a sociedade. Fonte: Brasil (2016)

Esses objetivos estratégicos são desdobrados e explicitados com descrição e responsáveis pela organização.

A EGD também atua de modo efetivo, para alinhar-se aos planos governamentais e às estratégias. Por exemplo: Plano Nacional de Banda Larga, sob a responsabilidade do Ministério das Comunicações, Plano de Ação Nacional sobre Governo Aberto, coordenado pela Controladoria-Geral da União, entre outros. Ainda, essa estratégia pode-se relacionar e integrar com outras estratégias e planos como o plano plurianual, o plano estratégico institucional e o plano diretor de tecnologia de informação e comunicação.



Figura 12- Relações da Estratégia de Governança Digital. Fonte: Brasil (2016)

5. O USO DAS TECNOLOGIAS DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO E OS MECANISMOS PRATICADOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Apesar do aprimoramento e dos avanços das ações de governança pública, ainda existe muito o que fazer em relação à inclusão social no Brasil. As tecnologias de informação e comunicação podem vir a ser um potente agente de inclusão digital, concordando a governança com a criação de espaços virtuais para o diálogo cívico e a participação democrática, tendo um aumento da tomada de decisão coletiva, melhorando a relação governo e sociedade.

5.1 O uso das tecnologias da informação e comunicação na sociedade

As novas tecnologias da informação e comunicação (TIC) têm causado impacto nos diferentes ambientes da realidade, com revoluções nos diversos setores como na economia, na cultura, na política e no direito. Por causa dessas novas tecnologias, conforme Boaventura da Souza Santos, (apud Gelatti, Souza e Silva, 2015) a maior mudança pode ser verificada no que se relaciona ao conceito de espaço-tempo.

Isso pelo motivo de que as instituições públicas que existem hoje se apresentaram durante o aumento e a consolidação do Estado Moderno, em que a velocidade de acesso a informações e de interação social era completamente diversa do que é presenciado hoje em dia. (GELATTI, SOUZA E SILVA, 2015)

Para Gelatti, Souza e Silva, 2015, p. 4, no aspecto político, “as novas tecnologias trouxeram grande impacto na maneira pela qual as decisões do poder público são tomadas, pois a internet permitiu que um espaço de discussão aterritorial se estabelecesse, no qual a participação mais direta dos cidadãos nas decisões políticas é oportunizada”.

As TIC não só obrigam o governo a produzir amparo legal para as modernas relações, bem como as instituições e órgãos públicos necessitam de adaptação às novas oportunidades, que vêm ocorrendo progressivamente.

Nesse sentido, as novas tecnologias permitem que a administração pública monitore suas decisões por meio das opiniões feitas pelos cidadãos. Sendo necessário, a construção de um serviço público adequado e voltado aos interesses atuais da sociedade.

De acordo com os autores mencionados acima, 2015, p. 6, cabe enfatizar que:

No que se refere aos novos canais de colaboração direta abertos aos cidadãos que queiram participar ativamente nas definições do governo, para que eles se tornassem possíveis, um investimento em tecnologia e capacitação dos servidores foi imprescindível, bem como a criação de setores especializados em TI. Entretanto, essa aplicação de recursos não tem sido homogênea nos três poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário – tampouco nos níveis de organização política – em especial no federal e no estadual. Por esse motivo, revela-se imprescindível que, a partir do panorama da realidade atual da informatização dos órgãos públicos, a aplicação de recursos se torne efetiva no sentido de igualar o acesso às novas Tecnologias de Informação e Comunicação e suas ferramentas para usuários e servidores.

Nesse sentido, considera-se que as TIC transformaram várias áreas da vida em sociedade e mostraram novas possibilidades para que uma democracia melhor se concretize, embasada na participação direta dos cidadãos e calcada a partir dos seus valores e interesses.

5.2 Mecanismos e práticas para melhoria da prestação dos serviços públicos

As inovações da tecnologia asseguraram um molde das relações da sociedade com o governo de forma inédita, com mais interatividade, simplicidade e participação. As ações realizadas pelo governo federal atuaram positivamente em benefício do fortalecimento da governança do setor público. (BRAGA *et al.*, 2008)

Uma iniciativa internacional que almeja difundir e incentivar globalmente mecanismos governamentais referentes à transparência dos governos, ao acesso à informação pública e à participação social é a Parceria para Governo Aberto ou OGP (do inglês *Open Government Partnership*), introduzida em 2011, atualmente, 69 países participam dessa parceria.

A OGP “é um veículo para se avançar mundialmente no fortalecimento das democracias e dos direitos humanos, na luta contra a corrupção e no fomento de inovações e tecnologias para transformar a governança do século XXI”. A Controladoria-Geral da União (CGU), atual Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle, dispõe de um portal com informações relevantes sobre a OGP em www.governoaberto.cgu.gov.br. (BRASIL, 2016).

Cabe elucidar uma linha do tempo que apresenta os marcos do governo aberto do Brasil, conforme dados do sítio Governo Aberto, da CGU.



Figura 13 - Governo Aberto Constituição Federal de 1988. Fonte: Agência Brasil

A **Constituição Federal de 1988** é a referência do país de garantia de direitos aos cidadãos e da obrigação do Estado de prestar contas de sua atuação. A Carta Magna assegura aos cidadãos, por exemplo, o direito de apresentar ao Congresso projetos de lei de iniciativa popular e o direito de acesso à informação, assim como mecanismos de proteção de direitos.

A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, **Lei de Responsabilidade Fiscal** determina, em regime nacional, princípios e fundamentos a serem seguidos em relação ao gasto público de cada ente federativo brasileiro. A LRF é um dos mais fortes **dispositivos de transparência no tocante aos gastos públicos no Brasil**.

Em 2003, a Controladoria-Geral da União foi criada. Refere-se a órgão do Governo Federal encarregado por assistir direta e imediatamente o Presidente da República a assuntos que, na esfera do Poder Executivo, sejam relacionados à defesa do patrimônio público e ao incentivo a transparência da gestão, por meio das atividades de controle interno, auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção e ouvidoria.



Figura 14- Portal da Transparência. Fonte: CGU (2016)

O Portal da Transparência do Governo Federal, lançado em 2004, é um canal que o cidadão pode acompanhar a execução financeira dos programas de governo, em âmbito federal. No portal, informações estão disponíveis acerca dos recursos públicos federais transferidos pelo Governo Federal a estados, municípios e Distrito Federal e diretamente ao cidadão, bem como elementos sobre os gastos executados pelo próprio Governo Federal em compras ou contrato de obras e serviços.

O **Portal da Transparência**, significativo canal de acesso da sociedade sobre gastos do governo, colabora com a disponibilização de informações à sociedade, expandindo a transparência e a responsabilização, em favor de um **controle mais efetivo da corrupção**.

Em 2009, foi criada a Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009, criada para alterar a Lei de Responsabilidade Fiscal, essa Lei Complementar determina que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disponibilizassem, em meio eletrônico e tempo real, informações pormenorizadas sobre sua execução orçamentária e financeira.



Figura 15- Portal da Transparência dados diários sobre execução orçamentária e financeira. Fonte: CGU, 2016

Desde 27 de maio de 2010, o Portal da Transparência passou a viabilizar dados a respeito de execução orçamentária e financeira da Receita e da Despesa do Poder Executivo Federal com atualização todos os dias. Os dados são concedidos pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e extraídos do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi).



Figura 16- Lei de acesso à Informação. Fonte: Portal CGU.

Outro grande marco foi em 2011, a **Lei de Acesso à Informação** (Lei nº 12527, de 18 de novembro de 2011) foi aprovada. A norma regulamentou o direito de acesso a informações públicas, conforme previsto na Constituição Federal de 1988.

Seguindo a linha do tempo, em 2013, foi criada a Lei nº 12.846/2013, conhecida como **Lei Anticorrupção**, essa lei reflete evolução ao prever a responsabilidade objetiva, no âmbito civil e administrativo, de empresas que praticam atos lesivos contra a administração pública nacional ou estrangeira. Ainda, dispõe tratamento diretamente relacionado a condutas de corruptores.



Figura 17- Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo Federal. Fonte: Portal CGU, 2016.

No ano de 2014, a Instrução Normativa OGU 01/2014 proporciona a atuação integrada e sistêmica das **Ouvidorias do Poder Executivo federal**, com o fito de **melhorar a qualidade da prestação de serviços públicos e o atendimento aos cidadãos**. Sendo um canal constituído de encaminhamento de manifestações a órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, esse portal está disponível na internet: sistema.ouvidorias.gov.br e funciona 24 horas.

Dentre essas ações, segundo Braga *et al.*, 2008, a certificação digital destaca-se como uma ferramenta fundamental para assegurar a segurança das informações eletrônicas, apresentou-se como ação instigadora da governança no setor público, agindo nas dimensões de consolidação da cidadania e da garantia da inviolabilidade, qualidade regulatória e melhoria da eficiência.

Outro exemplo é a informatização dos pleitos eleitorais, que atualmente abrange todas as votações ocorridas no país, agindo efetivamente na sustentação da democracia, da igualdade, da cidadania, da representação e da voz, ainda promoveu ganhos de eficiência e transparência ao processo em geral.

Um instrumento que merece consideração é o pregão eletrônico, usado para as compras governamentais, tendo consequência positiva nas dimensões de

eficiência, ampliando-a pela automatização de processos administrativos e de sistemas, possibilitando a participação de mais empresas concorrentes nos certames. (BRAGA *et al.*, 2008)

Braga *et al.* (2008) afirma que mais uma evolução na informatização de prestação de serviços públicos é o exposto no portal da Previdência Social, o qual disponibiliza várias funcionalidades que otimizam a responsividade, a eficiência e a eficácia governamental. Com o atendimento virtual aos usuários dos serviços, simplificando resultados que enriquecem o aperfeiçoamento da cidadania e da igualdade.

O desafio de evidenciar virtualmente o Estado a partir das necessidades do cidadão, ou seja, do seu ponto de vista, ainda não foi alcançado. Segundo Anjos e Ezequiel (2011, p. 7), “em muitos casos os sites de empresas públicas repetem no ambiente Web as suas estruturas reais, pesadas, confusas e pouco preparadas para atender às novas demandas sociais”.

Por outro lado, para Diniz (2009, p.18), *apud* Anjos e Ezequiel (2011, p. 7) destaca-se que:

O desalinhamento do governo eletrônico às necessidades da sociedade não é um fato isolado, mas reflete um mal-estar social mais amplo. Vivemos em uma sociedade de monólogos simultâneos. Não há quem queira ouvir o outro, as instituições falam por si. A percepção é que há, cada vez mais, a vitória do indivíduo e o fracasso do coletivo.

Uma Administração atenta às reais necessidades dos cidadãos não pode dispensar da avaliação dos destinatários das políticas acerca dos seus resultados, avaliação essa a qual dispõe condição *sine qua non* a transparência das ações governamentais, a qual deve ser garantida tanto com a divulgação dinâmica de informações e pela criação de ferramentas que possibilitem a entrega de dados e documentos por meio da provocação de qualquer solicitante. (SOUSA e AMARAL, 2013)

Nesse sentido, é possível asseverar que o controle social firmado com informações simétricas e regulares, acessíveis em linguagem de fácil compreensão pela sociedade tem a capacidade de redimensionar a noção histórica de *accountability*, tendo papel de potencializar e qualificar o acesso à informação, impondo o desafio de conciliar o papel da burocracia e dos *stakeholders*, a fim de que se encontre um ponto

ótimo entre as escolhas dos especialistas e as demandas sociais. (SOUSA e AMARAL, 2013)

6 PRINCIPAIS DESAFIOS E OPORTUNIDADES PARA APERFEIÇOAMENTO DA GOVERNANÇA DIGITAL

Fazer evoluir a Gestão Pública, para que resulte o alcance dos desafios de uma governança que alavanque o desenvolvimento, com certeza exige inovação, a qual deve ser calcada sobre objetivos explícitos, em organizações favoráveis à participação, tanto de cidadãos quanto de servidores.

6.1 Desafios para melhoria da governança digital

Conforme **Estratégia de Governança Digital** da Administração Pública Federal, os principais desafios a serem enfrentados para aprimoramento das ações de governança digital são:

- ampliar os canais de relacionamento entre a sociedade e o Estado;
- levar ao conhecimento de cidadãos e empresas a estrutura organizacional e o funcionamento do governo, a fim de facilitar o acesso a serviços digitais e canais de participação social;
- coordenar investimentos em TIC, aumentando a eficiência na aplicação dos recursos públicos;
- integrar processos, sistemas e serviços, reduzindo iniciativas de busca de soluções em silos;
- ampliar o compartilhamento de sistemas, serviços e dados, estimulando a integração e a interoperabilidade entre sistemas transversais e sistemas de informações do governo;
- aprimorar a qualificação do corpo gerencial e técnico em competências como gestão e fiscalização de contratos e metodologias e ferramentas de governança e gestão de TIC;
- reduzir riscos em projetos de TIC, muitas vezes de longa duração e com poucos entregáveis até sua conclusão, e caros, levando muito tempo para percepção de retorno do investimento;

- orquestrar o reuso de sistemas administrativos, reduzindo a duplicidade de esforços e a geração de informações fragmentadas e não-padronizadas e, conseqüentemente, de desperdício de recursos e tempo;
- otimizar o compartilhamento da infraestrutura governamental de TIC;
- acelerar a execução e reduzir os riscos dos processos de aquisições de TIC;
- ampliar (ou incentivar) o aproveitamento do potencial de tecnologias emergentes;
- incrementar a capacidade de gestão, governança e inovação;
- mitigar as vulnerabilidades de segurança nos sistemas de informação governamentais;
- democratizar o acesso aos serviços públicos prestados por meios digitais (e-serviços);
- coordenar as políticas de governo digital e de inclusão social e digital;
- garantir a convergência dos direcionamentos estratégicos dos órgãos e entidades;
- eliminar a pulverização dos fóruns deliberativos de TIC do governo (Comissão de Coordenação do SISP, ePING, eMAG, INDA), a fim de garantir o compartilhamento do conhecimento gerado em cada um deles; • criar de mecanismos de acompanhamento, avaliação e incentivo à implementação da Carta de Serviço ao Cidadão;
- sensibilizar os gestores de alto nível do Governo em relação a governança digital;
- convergir iniciativas de governo e de democracia digital; e
- reformular o Programa Gespública.

Quadro 4- Principais desafios da governança digital. Fonte: BRASIL, 2016, p. 12

Todos os desafios elencados acima pressupõem ações do governo em prol de uma sociedade com mais acesso aos canais de relacionamento com o governo, facilitando os serviços digitais, a fim de que haja participação social. Ainda, exigem da administração pública a integração dos processos, sistemas e

serviços de informação do governo, incrementando a capacidade de gestão, governança e inovação pública.

A principal dificuldade para nós, cidadãos, tanto no sentido de instruir os governos sobre o que nós queremos que eles façam como para julgar o que eles têm feito, é que nós simplesmente não sabemos o bastante, não dispomos de informação suficiente” (NOGUEIRA, 2004, p. 342-343, apud ANJOS E EZEQUIEL, 2011, p. 8).

Como resultados desses desafios, obtém-se a democratização do acesso aos serviços públicos prestados por meios digitais.

A governança digital ainda recente na administração pública apresenta necessidade de melhoria da governança nas organizações públicas, ou seja, da integração dos atores envolvidos, para que a administração expresse comportamentos éticos, transparentes, para controlar a corrupção e garantir efetividade na prestação dos serviços públicos.

6.2 Oportunidades encontradas na Estratégia de Governança Digital

A estruturação da Estratégia de Governança Digital (Brasil, 2016) amplia as oportunidades de participação social e de construção colaborativa de iniciativas e políticas inovadoras de governo digital, encontrando perspectivas, conforme destacado abaixo:

- ✓ A **Lei do Marco Civil da Internet**, Lei 12.965/2014, ampliação do acesso à informação por parte da sociedade.
- ✓ A **Lei de Acesso à Informação**, Lei nº 12.527/2011, na força crescente da sociedade por transparência, participação, prestação de contas e efetividade na aplicação e na qualidade do uso dos recursos públicos.
- ✓ O **Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil**, Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014) que fomenta a colaboração dessas com a administração pública.
- ✓ A produção de mecanismos de acompanhamento, avaliação e incentivo à implementação da **Carta de Serviço ao Cidadão** (Decreto nº 6.932, de 11 de agosto de 2009).

- ✓ A melhoria do desempenho e transparência dos processos administrativos do Poder Executivo Federal (Processo Eletrônico Nacional/Sistema Eletrônico de Informações e do Sistema Protocolo Integrado no Poder Executivo Federal).
- ✓ E também, como exemplo, a Participação do Brasil na **Parceria de Governo Aberto** (Decreto de 15 de setembro de 2011), que é destinado a promover ações medidas que visem ao incremento da transparência e do acesso à informação pública, à melhoria na prestação de serviços públicos.

É oportuno acrescentar que muitas oportunidades ainda estão “no papel”, na legislação correlata à governança digital, assim considera-se que existe muito a ser feito para que a governança digital cumpra seus objetivos estratégicos e seus princípios, utilizando as tecnologias de informação e comunicação para melhor atender aos interesses da sociedade, com integridade, responsabilidade, comprometimento e transparência da administração pública.

Destaca-se, ainda, que o acesso à informação pela internet é uma forma ainda não disponibilizada a todos, visto que no Brasil o acesso à internet é pago. Desse modo, as políticas de governança digital ampliam as possibilidades de participação social e de construção colaborativa de iniciativas inovadoras em relação ao governo digital, devendo caminhar junto com as políticas e ações do governo para melhorar a inclusão social e digital daqueles que ainda não têm acesso à internet.

CONCLUSÃO

O estudo permitiu compreender que houve um avanço significativo dos mecanismos de gestão, mediados por tecnologias de informação e de comunicação. Percebe-se que a inovação no serviço público ainda está em fase de implementação, devido a resquícios do patrimonialismo e das disfunções da burocracia. Além disso, é desafio para administração institucionalizar a prática do planejamento de longo prazo e permitir que as pessoas acessem de maneira relativamente igualitária os serviços públicos.

Constata-se que a implantação da governança digital contribui para melhorar a prestação de serviços públicos com ganhos efetivos, tais como: governar com a sociedade, governar com interação em redes, articulando-se os diversos setores da sociedade civil, bem como governar com a melhor distribuição de oportunidades e de acessos a bens e serviços públicos aos cidadãos.

Salienta-se que no capítulo 1 foi feita a análise de conceitos correlacionados à governança digital. Ela apresenta-se com a finalidade de utilização dos recursos de tecnologias de informação e comunicação para melhorar a disponibilidade de informações públicas, a prestação de serviços públicos e incentivar a participação da sociedade.

Observa-se que, de acordo com o exposto no Capítulo 2, o vínculo entre inclusão digital e governo eletrônico necessita de força para que não seja apenas parte privilegiada da sociedade que tenha acesso aos serviços públicos, já que, no Brasil, a internet ainda é paga.

Quanto ao papel da sociedade como participante das decisões do governo, foi verificado no Capítulo que demanda mais envolvimento dos cidadãos na especificação, no planejamento e na gestão de serviços públicos, tendo em vista que as tecnologias da informação e comunicação contribuem com o fornecimento de dados governamentais acerca da execução de serviços públicos envolvendo vários atores.

Para compreensão dos princípios orientadores à governança digital, no capítulo 3, foi disposto que é relevante destacar a fundamental existência de um Estado de Direito integrado a uma sociedade civil participativa, em que ambos têm interesses convergentes, em prol da transparência, com foco nas necessidades da sociedade, reduzindo a complexidade do acesso aos serviços públicos e em busca de soluções inovadoras e eficientes.

A legislação aplicada à governança digital é recente e dispõe sobre o uso do meio eletrônico no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal (Decreto nº 8539/2016), além de instituir a política de governança digital no âmbito da administração pública federal (Decreto nº 8638/2016). Por meio da legislação, percebe-se que a governança digital cria forças para implementação de ações estratégicas a fim de gerar benefícios para a sociedade mediante o uso da informação e dos recursos de tecnologia e comunicação na prestação de serviços públicos. O documento de Estratégia de Governança Digital tem foco no valor público, apresentando, como benefícios para a sociedade, suas ações organizadas em 3 eixos: acesso à informação, prestação de serviços e a participação social, sendo possível verificar a integração desses eixos com os seus princípios.

Em relação aos elementos e ferramentas utilizadas nos processos de inovação e gestão pública, no capítulo 5, foi feita a análise em que têm sido difundidos como estratégia de governar com a sociedade, associando-se à era das interações e das redes. Para governar com a sociedade, ainda é preciso ter desenvolvimento e articulação com outros setores da sociedade.

Dentre essas estratégias, temos o Portal da Transparência, o uso das redes e mídias sociais, a criação de ouvidorias que articulam atividades de controle e fiscalização para alcançar melhorias nos serviços públicos.

Ressalte-se que, conforme exposto no capítulo 6, foram identificados os principais desafios e oportunidades à efetividade das ações de governança digital. Dentre eles, cabe destacar a ampliação do acesso aos canais de relacionamento entre sociedade e Estado, a facilitação desse acesso, a integração de processos e sistemas em busca de soluções, o incremento da capacidade de gestão, governança e inovação para maior controle da corrupção e efetividade na prestação de serviços públicos.

Quanto às oportunidades, foi possível constatar que, com a construção de políticas inovadoras e a colaboração da legislação existente – por exemplo Lei de Acesso à Informação e Lei de Responsabilidade Fiscal –, ampliam-se as possibilidades de participação da sociedade e de melhora na qualidade da prestação dos serviços públicos.

Nota-se que os benefícios de um Estado cada vez mais transparente e comprometido é um importante elemento para a promoção da inclusão social e digital e fortalecimento da cidadania. A efetividade na prestação de serviços públicos integra gestão, governança e inovação.

Por meio desse estudo, considera-se que ainda existe muito a ser feito para a democratização do acesso aos serviços públicos prestados por meios digitais e para que a governança digital cumpra seus objetivos e princípios utilizando as tecnologias da informação e comunicação. Tudo isso tendo em vista melhor atender o interesse público, com comprometimento, transparência e responsabilidade perante a sociedade.

REFERÊNCIAS

ANAZ, Silvio. **Uma gestão inovadora e pública**. Revista HSM. Ed. 106, ago 2014. Disponível em:

<http://www.falconi.com/wpcontent/uploads/2014/09/governos_competitivos.pdf>. Acesso em 16 jun. 2016.

ANJOS, Gilda Maria Azevedo Alves dos; EZEQUIEL, Vanderlei de Castro.

Cidadania virtual: o espetáculo do governo eletrônico. Estud. Sociol. Araraquara, v.16, n.30, p.59-76, 2011. Disponível em:

<<http://seer.fclar.unesp.br/estudos/article/view/3887/3569>>. Acesso em: 24 jun. 2016.

BALBE, Ronald da Silva. **Uso de tecnologias de informação e comunicação na gestão pública: exemplos no governo federal**. Revista do Serviço Público, Brasília, v. 61, n. 2, p. 189-209, abr./jun. 2010. Disponível em:

<<http://seer.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/45/43>>. Acesso em: 24 jun. 2016.

BONELLI, Francisco Sérgio Oto Souza. **Administração Pública Contemporânea e Informática: o surgimento, os princípios administrativos envolvidos e os limites ao avanço do governo eletrônico no Brasil (e-gov)**. Revista de Direito Administrativo Contemporâneo: Redac v.2 n. 9, jun. 2014, p.11-37.

BRAGA, Lamartine Vieira et al. **O papel do governo eletrônico no fortalecimento da governança do setor público**. Revista do Serviço Público, Brasília, v. 59, n. 1, p. 05-21, jan./mar. 2008. Disponível em:

<<http://repositorio.enap.gov.br/bitstream/handle/1/1468/2008%20Vol.59%2cn.1%20Lamartine.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 24 jun. 2016.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 15 jul. 2016.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Parceria para governo aberto**. Disponível em: <<http://www.governoaberto.cgu.gov.br/>>. Acesso em: 5 jul. 2016.

BRASIL. **Decreto nº 8539, de 8 de outubro de 2015**. Dispõe sobre o uso do meio eletrônico para a realização do processo administrativo no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Decreto/D8539.htm>. Acesso em: 3 jul. 2016.

BRASIL. **Decreto nº 8638, de 15 de janeiro de 2016**. Institui a política de governança digital no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8638.htm>. Acesso em: 3 jul. 2016.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 15 jul. 2016.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art 5º, no inciso II, do at. 37 e no at. 216 da Constituição Federal. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: 15 jul. 2016.

BRASIL. **Lei 12.846, de 1º de agosto de 2013.** Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12846.htm>. Acesso em: 15 jul. 2016.

BRASIL. **Instrução Normativa nº 1 da Ouvidoria-Geral da União da Controladoria-Geral da União, de 5 de novembro de 2014.** Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/instrucoes-normativas/in-ogu-01-2014.pdf>>. Acesso em: 15 jul. 2016.

BRASIL. Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão. **Estratégia de Governança Digital da Administração Pública Federal.** Brasília: MP, 2016. Disponível em: <<https://www.google.com.br/webhp?sourceid=chrome-instant&ion=1&espv=2&ie=UTF-8#>>. Acesso em: 24 jun. 2016.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Governança Pública: referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da Administração Pública e Ações Indutoras de Melhoria.** Brasília: TCU, 2014. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2666622.PDF>>. Acesso em: 20 jun. 2016.

CARNEIRO, Ricardo; MENICUCCI, Telma Maria Gonçalves. **Gestão pública no século XXI: as reformas pendentes.** Textos para Discussão, IPEA, Brasília, n. 1686, p. 1-76, dez. 2011.

CUNHA, Maria Alexandra. **Governo eletrônico no Brasil: avanços e impactos na sociedade brasileira.** In: COMITÊ GESTOR DA INTERNET NO BRASIL. Pesquisa sobre o uso das tecnologias da informação e da comunicação no Brasil: 2005-2009. São Paulo: CETIC.BR, 2010. p. 73-76. Disponível em: <<http://ssge.com.br/media/docs/publicacoes/2/tic-edicao-especial-5anos.pdf#page=73>>. Acesso em: 24 jun. 2016.

DINIZ, Eduardo Henrique et al. **O governo eletrônico no Brasil: perspectiva histórica a partir de um modelo estruturado de análise.** Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 43, n. 1, p. 23-48, jan./fev. 2009. Disponível em: <<http://www.en.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/democraciadigital/dinizetal2009.pdf>>. Acesso em: 24 jun. 2016.

FERNANDES, Ciro Campos Christo; VAZ, José Carlos. **Reformas pelo lado da demanda**. 2014. Disponível em: <<http://igovsp.net/sp/wp-content/uploads/2014/03/Governo-eletronico-Reformas-orientadas-pela-demanda.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2016.

GELATTI, Alice Reichembach; SOUZA, Rebeca Lírio de; SILVA, Rosane Leal da. **Poder público, TIC e e-gov: uma análise acerca do uso das novas tecnologias na administração pública**. v 3., 2015, Santa Maria. Santa Maria: Universidade Federal de Santa Maria, 2015. p. 1-15. Disponível em: <www.ufsm.br/congressodireito/anais/2015/8-1.pdf>. Acesso em: 24 jun. 2016.

GRAÇAS RUA, Maria das. **Administração pública gerencial e ambiente de inovação: o que há de novo na administração pública federal brasileira**. In: Administração pública gerencial - a reforma de 1995: ensaios sobre a reforma administrativa brasileira no limiar do século XXI. Brasília: Ed. UnB/ENAP, 1999.

MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos; GUIMARÃES, Tomás de Aquino. **Contribuições do governo eletrônico para a reforma administrativa e a governança no Brasil**. Revista do Serviço Público, Brasília, v. 56, n. 4, 449-464, out./dez. 2005. Disponível em: <<http://seer.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/241/246> >. Acesso em: 24 jun. 2016.

SANTOLIM, Cesar. **Aspectos jurídicos do governo eletrônico: as tecnologias da informação na Administração Pública**. Revista de Direito de Informática e Telecomunicações: REDIT v.2 n. 2 jan/jun. 2007, p. 85-96.

SOARES, Alessandra do Valle Abrahão. **Inovação no Setor Público: Obstáculos e Alternativas**. 2010. Disponível em: <http://www.administradores.com.br/_resources/files/_modules/academics/academic_s_2395_201002281826364cef.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2016.

SOUSA, Patrícia Lima; Amaral, Antônio Augusto Ignacio. **Acesso à informação e transparência governamental situando o debate na Administração Pública brasileira**. 2011. Disponível em: <http://bdjur.stj.jus.br/jspui/bitstream/2011/67852/acesso_informacao_transparencia_sousa.pdf>. Acesso em: 30 jun 2016.