



INOVAÇÃO,
DIVERSIDADE E
SUSTENTABILIDADE
07 A 10 DE NOV | 2022



UNAMA

BELÉM, 10 DE NOVEMBRO DE 2022

2730 - MODELO DIGITAL? ANÁLISE DA MUDANÇA NA POLÍTICA DE GESTÃO PÚBLICA DEVIDO À TRANSFORMAÇÃO DIGITAL

AUTORIA

João Paulo dos Santos da Silva

joapossilva803@gmail.com

Universidade da Amazônia – UNAMA

Diana Cruz Rodrigues

dicruzrodrigues@gmail.com

Universidade da Amazônia – UNAMA

RESUMO

O objetivo deste estudo é analisar em que medida a transformação digital observada no âmbito dos órgãos públicos federais pode se configurar enquanto um novo modelo de administração pública presente na realidade brasileira. A mensuração foi efetuada a partir da estrutura conceitual e metodológica para a análise de processos de mudanças na política de gestão pública proposta por Barzelay *et al.*, 2004. O *corpus* de pesquisa se constitui dos atos normativos que compõe a estratégia de governo digital brasileira e foi analisada a partir do método de análise de conteúdo. Enquanto resultado da análise, verifica-se mudanças significativas na política de gestão da administração pública federal, em especial nas categorias de serviços públicos e relação de trabalho; e auditoria e avaliação. A análise realizada permite aferir que a transformação digital vem se configurando enquanto um modelo específico de administração pública, que se relaciona com modelos existentes na realidade brasileira.

Palavras-chave: Modelos de administração pública. Transformação digital. Gestão pública.

Eixo Temático 1: Inovações e Diversidades na Gestão Pública

REALIZAÇÃO:



APOIO:





INOVAÇÃO,
DIVERSIDADE E
SUSTENTABILIDADE
07 A 10 DE NOV | 2022



UNAMA

BELÉM, 10 DE NOVEMBRO DE 2022

1 INTRODUÇÃO

Com a tramitação no âmbito do poder legislativo federal da Proposta de Emenda Constitucional nº 32/2020 (PEC 32/2020), o debate sobre processos de reformas administrativas do aparelho estatal retornou ao centro das discussões no campo da administração pública brasileira. Peci *et al* (2021) irão discutir como a proposta da PEC 32/2020 estabelece sua ênfase na dimensão de gestão de pessoas enquanto Secchi *et al* (2021) reforça essa predominância no texto da PEC 32/2020 em aspectos de regulamentação da relação de trabalho para os servidores públicos e como a proposta se mantém nos marcos do modelo do *New Public Management* (NPM). O Cadernos Gestão Pública e Cidadania da EBAPE/FGV estabeleceu uma edição especial voltada para o debate sobre temas presentes na proposta e sobre o papel do Estado atualmente (PECI *et al*, 2021), sendo a maior parte dos artigos centralizada na discussão sobre gestão de pessoas no setor público, observando o foco dado pela PEC 32/2020 sobre este tema.

Não obstante a centralidade da PEC 32/2020 estar baseada na dimensão de gestão de pessoas e, conseqüentemente, a maior parte dos estudos sobre a proposta ressaltarem esta dimensão, outros aspectos também se fazem presentes na proposição desta emenda constitucional. Um desses aspectos é a proposta de alteração do artigo 37 da Constituição Federal de 1988 (CF/88) para a inclusão da imparcialidade, transparência, inovação, responsabilidade, unidade, coordenação, boa governança pública e subsidiariedade enquanto princípios da administração pública brasileira. Secchi *et al* (2021) ressaltam que a prática da administração pública já efetiva estes princípios com base no direito fundamental à boa administração, tornando a inclusão destes na Constituição Federal como redundantes ou possíveis amarras aos desafios colocados para a administração no século XXI.

REALIZAÇÃO:



APOIO:





INOVAÇÃO,
DIVERSIDADE E
SUSTENTABILIDADE
07 A 10 DE NOV | 2022



UNAMA

BELÉM, 10 DE NOVEMBRO DE 2022

Porém, parte-se do entendimento de que um desses princípios propostos pela PEC 32/2020 necessita de uma análise pormenorizada, em especial devido à justificativa de inserção presente na mensagem 504/2020 que acompanha a proposta: o princípio da inovação. Na mensagem 504/2020, que apresenta a justificativa para as propostas de alterações e inclusões da CF/88 contidas na PEC 32/2020, a inclusão do princípio da inovação é defendida sob o argumento da modernização da relação entre o poder público e a sociedade em um contexto de revolução tecnológica e da era do governo digital, além de seguir as diretrizes estabelecidas pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Contudo, a PEC 32/2020, e sua justificativa através da mensagem 504/2020, não apresentaram maiores detalhes sobre tais argumentos ou informaram sobre o que se refere quando abordam a era do governo digital.

Apesar da ausência destes posicionamentos na PEC, outros atos legais e infralegais vem tratando deste tema de forma incisiva. Neste sentido, mesmo que a transformação digital presente nos órgãos do aparelho de Estado brasileiro não tenha se configurado em um processo de reforma administrativa *stricto sensu* com a proposição de uma emenda constitucional específica, o avanço observado com relação aos atos legais e infralegais estabelecidos, bem com a prática no uso de tecnologias da informação e comunicação (TICs) no âmbito da relação entre Estado e sociedade, colocam em questão a análise deste processo e em que medida ele afeta a administração pública no Brasil.

O objetivo deste estudo, neste sentido, é realizar esta mensuração a partir dos atos legais e infralegais estabelecidos pelo governo federal, bem como analisar as práticas de uso de TICs por parte dos órgãos do aparelho de Estado brasileiro, buscando identificar seus significados a luz do conceito de modelos de administração pública e da estrutura conceitual e metodológica para a análise de processos de mudanças na política de gestão pública proposta por Barzelay *et al* (2004).

O *corpus* da pesquisa foi composto pelos atos normativos que estabelecem a Estratégia de Governo Digital no Brasil, bem como nas normas legais e infralegais que baseiam a estratégia. O método de análise utilizado será uma análise de conteúdo,

REALIZAÇÃO:



APOIO:





INOVAÇÃO,
DIVERSIDADE E
SUSTENTABILIDADE
07 A 10 DE NOV | 2022



UNAMA

BELÉM, 10 DE NOVEMBRO DE 2022

segundo os passos propostos por Minayo (2013), e utilizado o sistema Atlas.TiTM como suporte.

O CONCEITO DE MODELOS ORGANIZACIONAIS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E SEU USO NESTE ESTUDO

No âmbito do debate estabelecido sobre a PEC 32/2020, Peci *et al* (2021) irá conceituar reformas administrativas enquanto:

(...) momentos de transição **de modelos organizacionais na administração pública**, que encontram sínteses ideal-típicas em **paradigmas** como o patrimonialismo, o modelo burocrático, a Nova Gestão Pública, a Nova Governança Pública, o Novo Serviço Público, a transformação digital, entre outros (Jobim Castor & Age José, 1998; Filgueiras, 2018; Franezese, 2018; Fontoura, 2018) (PECI *et al*, 2021, p. 2).¹

Nesta mesma seara de discussão, Filgueiras (2018) irá tratar modelos como fases presentes na constituição do Estado e da administração pública no Brasil, observados enquanto tipos ideais de organização do Estado que servem como orientação normativa para a compreensão da construção histórica da administração pública. Partindo desta construção teórica, Filgueiras (2018) afirma que a constituição do Estado e da administração pública no Brasil reconhece três fases: (1) o modelo patrimonialista; (2) o modelo burocrático weberiano; e (3) o modelo gerencialista.

Tanto o entendimento sobre modelos apresentado por Peci *et al* (2021) quanto por Filgueiras (2018) revelam aspectos importantes para a análise sobre como ocorre a implementação de um modelo organizacional da administração pública em um determinado contexto nacional e como este modelo se relaciona com outros modelos presentes naquele contexto.

¹ Grifo nosso

REALIZAÇÃO:



APOIO:





INOVAÇÃO,
DIVERSIDADE E
SUSTENTABILIDADE
07 A 10 DE NOV | 2022



UNAMA

BELÉM, 10 DE NOVEMBRO DE 2022

Ao tratar do conceito de modelos de administração pública, este estudo parte de dois pressupostos centrais: (1) a interrelação entre modelos em uma determinada realidade nacional e (2) a importância do contexto histórico e das características específicas das instituições de uma determinada nação na implementação do modelo.

O primeiro pressuposto se configura enquanto uma crítica: há uma tendência em se observar modelos de administração pública enquanto formas de superação à modelos anteriores ou construções antagônicas que disputam entre si o espaço dentro de reformas da administração pública. Dunleavy *et al* (2012) irá observar a Era da Governança Digital (EGD) como um modelo de superação ao *New Public Management* (NPM). Cepik *et al* (2014), partindo de uma lógica análoga, apresenta os modelos de administração pública em sua relação com a tecnologia e como a mudança de eras tecnológicas afetam o desenvolvimento de modelos e sua implementação pelo Estado. Porém, mesmo na defesa de superação do NPM pela EGD feita por Dunleavy *et al* (2012), os autores apontam que:

Definir períodos na evolução de qualquer sistema complexo, como sistemas de gestão pública em países avançados, é uma tarefa complicada. Novos desenvolvimentos se acumulam enquanto tendências antigas ainda estão se desenrolando e aparentemente florescendo. (...)E uma série de mudanças que ocorrem simultaneamente, entre as quais é difícil distinguir inovações efêmeras e exageradas daquelas que são fundamentais e mais duradouras² (DUNLEAVY *et al*, 2012, p. 216).

A afirmação acima vai no sentido do entendimento de que aspectos de modelos de administração pública implementados anteriormente em determinado contexto seguem vigentes mesmo quando características de um novo modelo começam a ser implementadas. Drechsler e Randma-Liiv (2015) vão no mesmo sentido ao analisarem a coexistência do NPM com outros modelos de administração pública no âmbito dos países do centro e leste europeu.

² Tradução nossa

REALIZAÇÃO:



APOIO:





INOVAÇÃO,
DIVERSIDADE E
SUSTENTABILIDADE
07 A 10 DE NOV | 2022



UNAMA

BELÉM, 10 DE NOVEMBRO DE 2022

Desta forma, pode-se aferir que a implementação de características de um determinado modelo de administração pública pelo Estado em um processo de reforma administrativa não significa necessariamente uma exclusão de aspectos de modelos anteriores. A implementação destas novas características passa a ser influenciada por aquelas anteriormente adotadas, e estes novos aspectos também acabam por influenciar a forma como as características implementadas no passado operam.

O segundo pressuposto adotado para a análise de modelos de administração pública diz respeito ao entendimento de que não há um desenvolvimento homogêneo de adoção de um modelo pelos Estados nacionais e que a implementação de aspectos de um determinado modelo ou mesmo sua influência em processos de reformas administrativas dependem do contexto histórico e das características específicas das instituições de uma determinada nação (LYNN, 2006). Tomando como exemplo o NPM, pode-se observar como os aspectos inerentes a este modelo de administração pública foram primordialmente adotados por países de cultura anglo-saxã (POLLITT; BOUCKAERT, 2011), sendo posteriormente implementados em outras regiões e continentes sob a influência de organismos internacionais como a OCDE e o Banco Mundial que disseminaram o discurso do modelo.

Com o avanço da Governança Digital nos últimos anos, alguns países do leste europeu, como a Estônia que é um exemplo no desenvolvimento de iniciativas de governo digital (WBG, 2021), estão adotando uma perspectiva de modelo de administração pública que combine inovação e o uso de TICs em serviços públicos com a capacidade do Estado em empreender no âmbito dessas tecnologias, partindo assim para uma perspectiva de burocracias inovadoras (KATTEL *et al*, 2017).

Traçando um paralelo com a experiência dos países do leste europeu, no Brasil a implementação de aspectos do NPM segue em andamento e até em conjunção com a EGD. Misoczky *et al* (2017) discutem como o marco da reforma administrativa gerencialista de 1995 segue vigente no país sob a égide de políticas neoliberais e Secchi *et al* (2021) analisam como a atual proposta de emenda constitucional 32/2020 (PEC 32/2020), que propõe uma nova reforma administrativa, se mantém nos marcos do NPM.

REALIZAÇÃO:



APOIO:





INOVAÇÃO,
DIVERSIDADE E
SUSTENTABILIDADE
07 A 10 DE NOV | 2022



UNAMA

BELÉM, 10 DE NOVEMBRO DE 2022

Analisando a PEC 32/2020, mesmo que, como constatado por Secchi *et al* (2021), ela se mantenha nos marcos do NPM, aspectos da EGD também se fazem presentes na proposta, em especial na adoção da inovação enquanto princípio da administração pública brasileira, como pode-se constatar pela fundamentação apresentada pelo Ministério da Economia para a adoção deste princípio, constante na mensagem 504/2020.

Neste sentido, enquanto em países do leste europeu por conta de aspectos dos modelos de administração pública implementados, a inovação através do uso de TICs vem sendo discutida sob um marco da predominância da participação da burocracia estatal neste processo, no Brasil a proposta de inclusão da inovação nos princípios da administração pública se dá sob a justificativa de desburocratizar o Estado e nos marcos de uma proposta de reforma da administração pública baseada nos princípios do NPM. A iniciativa do governo federal em propor a privatização das principais empresas públicas de desenvolvimento de TICs³ reforça o argumento da conjugação de aspectos do NPM com a EGD no contexto brasileiro.

Desta forma, a presença de características do modelo burocrático ou do gerencial, conforme apresentados por Filgueiras (2018), não excluem o desenvolvimento de um modelo digital. Porém, as características com que esta transformação digital vem sendo adotada na realidade brasileira possui especificidades frente ao contexto nacional no qual a administração pública está inserida.

Partindo destes pressupostos, busca-se verificar se o processo de transformação digital presente na realidade brasileira pode se configurar enquanto um novo modelo organizacional da administração pública – o modelo digital, e quais suas características.

TRANSFORMAÇÃO DIGITAL NO CONTEXTO DE CRISE ECONÔMICA E DAS DIRETRIZES DA OCDE

³ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/796266-comissao-debate-privatizacao-do-serpro-e-da>. 20 de agosto de 2021. Acesso em 22 de janeiro de 2022.

REALIZAÇÃO:



APOIO:



Fundada em 1899



INOVAÇÃO,
DIVERSIDADE E
SUSTENTABILIDADE
07 A 10 DE NOV | 2022



UNAMA

BELÉM, 10 DE NOVEMBRO DE 2022

Barzelay *et al* (2004) enfatizam a importância da relação entre eventos ocorridos em determinado contexto e as mudanças na política de gestão pública. Eventos prévios às propostas de mudanças auxiliam no entendimento das situações e como estes fatores influenciam a agenda governamental.

No caso da estratégia de transformação digital, a publicação do Decreto nº 8.638, de 15 de janeiro de 2016, que institui a Política de Governança Digital, ocorreu em um período de crise política e econômica: a crise do segundo mandato do governo Dilma Rousseff que levou ao impeachment da presidente em 2016.

A crise econômica brasileira teve início em 2014, com as taxas de crescimento do produto interno bruto tornando-se negativas a partir deste ano e seguindo em queda nos anos posteriores, se configurando na pior crise econômica da história recente (SAAD FILHO; MORAIS, 2018). A crise levou o governo de Dilma Rousseff a adotar políticas restritivas de ajuste fiscal, que seguiram sendo implementadas durante o governo de Michel Temer (SAAD FILHO; MORAIS, 2018) e no atual governo de Jair Bolsonaro, em especial com a reforma da previdência proposta pela Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019.

No âmbito da transformação digital, a redução dos investimentos em tecnologia e o debate sobre a privatização das principais empresas de tecnologia da informação e comunicação do Estado⁴, podem parecer, a partir de uma análise inicial, um retrocesso na proposta de Governança Digital. Porém, ao analisarmos um dos principais objetivos propostos pela Estratégia de Governo Digital - a transformação digital de serviços públicos e o acesso às políticas públicas através de plataformas digitais - pode-se observar a possibilidade deste objetivo coadunar com o avanço de políticas de ajuste fiscal.

No ano de 2020, ao participar de um encontro promovido pela Associação Brasileira de Supermercados (ABRAS), o ministro de Estado da economia Paulo Guedes afirmou que:

⁴ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/796266-comissao-debate-privatizacao-do-serpro-e-da>. 20 de agosto de 2021. Acesso em 22 de janeiro de 2022.

REALIZAÇÃO:



APOIO:





INOVAÇÃO,
DIVERSIDADE E
SUSTENTABILIDADE
07 A 10 DE NOV | 2022



UNAMA

BELÉM, 10 DE NOVEMBRO DE 2022

A Reforma Administrativa tem um alcance estimado de R\$ 300 milhões nos próximos anos. E acreditamos que o resultado será muito maior, pois assumimos que, para cada 100 brasileiros que se aposentem, 70 seriam contratados. O que acontece, na verdade, é que a cada 100 que aposentam, contratamos apenas 26, justamente por conta da digitalização que permite economizar alguns serviços. Então, é possível que a economia seja de até R\$ 500 milhões nos próximos anos por conta do digital.⁵

Apesar da Estratégia de Governo Digital elaborada pelo governo federal não tratar sobre a economia e o ajuste de contas para o Estado com a contratação de servidores, o discurso dos representantes do Ministério da Economia demonstra que este é um tema presente na priorização da transformação digital de serviços e da relação entre Estado e sociedade através de plataformas digitais.

Outro aspecto da transformação digital observado pelo governo federal sob o prisma do ajuste fiscal e que afeta a dimensão de gestão de pessoas no âmbito da administração pública federal diz respeito à adoção dos programas de gestão nas modalidades de teletrabalho e semipresencial para os servidores públicos federais.

A iniciativa em estabelecer programas de gestão para a realização de teletrabalho e trabalho semipresencial ocorre a partir da Instrução Normativa MPDG/SGP nº 01, de 31 de agosto de 2018, e com base no Decreto nº 1590, de 10 de agosto de 1995, que estabelece a jornada de trabalho dos servidores públicos federais. Inicialmente, a normatização sobre a modalidade de teletrabalho e do trabalho semipresencial estabelecia um escopo limitado, focado mais na avaliação da efetividade dos programas do que em sua expansão. Por meio da Instrução Normativa ME nº 65, de 30 de julho de 2020, o Ministério da Economia expandiu a adesão aos programas de gestão de teletrabalho e trabalho semipresencial, estabelecendo regras para a manutenção dos programas para

⁵ Disponível em: <https://digitalks.com.br/noticias/estamos-em-um-mergulho-na-dimensao-digital-diz-ministro-paulo-guedes-em-evento-da-abras/>. 12 de novembro de 2020. Acesso em 22 de abril de 2022.

REALIZAÇÃO:



APOIO:





INOVAÇÃO,
DIVERSIDADE E
SUSTENTABILIDADE
07 A 10 DE NOV | 2022



UNAMA

BELÉM, 10 DE NOVEMBRO DE 2022

além do contexto da pandemia de COVID-19 e da necessidade das medidas de restrição de deslocamentos.

Segundo o secretário de gestão e desempenho do Ministério da Economia, Leonardo Sultani:

A partir de março de 2020, a Administração Pública Federal teve que se adaptar a essa nova realidade, de modo a continuar com a prestação de serviços adequados aos cidadãos. Isso fez com que tivéssemos que realizar uma série de investimentos, principalmente em tecnologia. E são investimentos que vão ficar na Administração Pública, a partir de agora, como uma nova forma de prestação de serviços.⁶

Segundo dados apresentados pelo Ministério da Economia, a adoção dos programas de gestão nas modalidades de teletrabalho e trabalho semipresencial trouxeram uma economia de R\$ 1,419 bilhão aos cofres públicos entre março de 2020 e junho de 2021⁷. A economia alcançada pelos programas de gestão se tornou em um forte incentivo para a manutenção e expansão destes por parte do governo federal, conjugado com o avanço da disponibilização de serviços na modalidade digital que evita a necessidade de comparecimento presencial do cidadão a um órgão público.

Outro aspecto contextual importante diz respeito ao alinhamento da estratégia de governo digital com as diretrizes propostas pela OCDE. Santos (2021) demonstra como os princípios definidos pela Estratégia de Governo Digital 2016 – 2019 se alinham diretamente com as diretrizes de governo eletrônico da OCDE e com a centralidade da inovação, disseminada pelo Manual de Oslo.

⁶ Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/financas-impostos-e-gestao-publica/2021/08/teletrabalho-traz-economia-de-quase-r-1-5-bilhao-aos-cofres-publicos>. 16 de agosto de 2021. Acesso em 22 de abril de 2022.

⁷ Disponível em: <https://www.gov.br/pt-br/noticias/financas-impostos-e-gestao-publica/2021/08/teletrabalho-traz-economia-de-quase-r-1-5-bilhao-aos-cofres-publicos>. 16 de agosto de 2021. Acesso em 22 de abril de 2022.

REALIZAÇÃO:



APOIO:





INOVAÇÃO,
DIVERSIDADE E
SUSTENTABILIDADE
07 A 10 DE NOV | 2022



UNAMA

BELÉM, 10 DE NOVEMBRO DE 2022

O alinhamento dos princípios da Estratégia de Governo Digital com as diretrizes propostas pela OCDE segue vigente na estratégia para o período de 2020 – 2022, instituída pelo Decreto nº 10.332, de 28 de abril de 2020, bem como no Decreto nº 9.319, de 21 de março de 2018, que institui o Sistema Nacional para a Transformação Digital. A mensagem 504/2020 que acompanha a PEC 32/2020, na proposta de inclusão do princípio da inovação, também ressalta o alinhamento com as diretrizes estabelecidas pela OCDE.

Neste sentido, pode-se verificar que este alinhamento entre a Estratégia de Governo Digital brasileira com as diretrizes da OCDE não se trata de uma opção de governo, mas sim de uma estratégia de Estado, considerando que o alinhamento perpassa os governos de Dilma Rousseff e Michel Temer e é mantido durante o governo Jair Bolsonaro.

Neste sentido, dois eventos contextuais se destacam para a proposta adotada:

EC₁ – Crise econômica e recrudescimento das políticas de ajuste fiscal; e

EC₂ – Alinhamento com as diretrizes propostas pela OCDE.

2 METODOLOGIA

Na proposta de metodologia para a análise de mudanças em políticas de gestão pública, Barzelay *et al* (2004) apontam que elas podem ocorrer em cinco categorias principais: (1) planejamento de gastos e gestão financeira; (2) serviços públicos e relações de trabalho; (3) política de compras; (4) organização e métodos; e (5) auditoria e avaliação.

Neste estudo, as categorias propostas por Barzelay *et al* (2004) serão utilizadas para a análise do *corpus* de pesquisa formado pelos atos legais e infralegais que estabelecem a Estratégia de Governo Digital no Brasil, conjugadas ao uso de TICs no governo, conforme detalhado na tabela 01:

TABELA 01 – CATEGORIAS DE ANÁLISE DO ESTUDO

REALIZAÇÃO:



APOIO:





INOVAÇÃO,
DIVERSIDADE E
SUSTENTABILIDADE
07 A 10 DE NOV | 2022



UNAMA

BELÉM, 10 DE NOVEMBRO DE 2022

Sigla	Categoria	Descrição
CA ₁	Planejamento de gastos e gestão financeira	Categoria voltada para a análise do uso de TICs em processos ou ações que visem o planejamento de gastos públicos ou a gestão de gastos.
CA ₂	Serviços públicos e relações de trabalho	Categoria voltada para a análise do uso de TICs em processos de políticas públicas, desde sua formulação até a implantação, ou que afetem as relações de trabalho da burocracia pública.
CA ₃	Política de compras	Categoria voltada para a análise do uso de TICs nos processos de compras públicas e implantação de soluções tecnológicas voltadas a este processo.
CA ₄	Organização e métodos	Categoria voltada para a análise do uso de TICs na mudança de estrutura organizacional dos órgãos da administração pública federal ou nos métodos utilizados por estes órgãos.
CA ₅	Auditoria e avaliação	Categoria voltada para a análise do uso de TICs em processos de auditoria e avaliação interna e/ou externa que visem a melhoria de processos ou a segurança processual.

FONTE: elaborado pelos autores

O *corpus* da pesquisa foi composto pelos atos normativos que estabelecem a Estratégia de Governo Digital no Brasil, bem como nas normas legais e infralegais que baseiam a estratégia. Os atos voltados diretamente para a Estratégia de Governo Digital foram categorizados como *documentos base* e os atos que circundam o tema foram

REALIZAÇÃO:



APOIO:



categorizados como *documentos auxiliares*. Os atos foram categorizados enquanto eventos de análise, conforme descrito na tabela 02:

TABELA 02 – *CORPUS* DE PESQUISA DOS ATOS NORMATIVOS DA ESTRATÉGIA DE GOVERNO DIGITAL

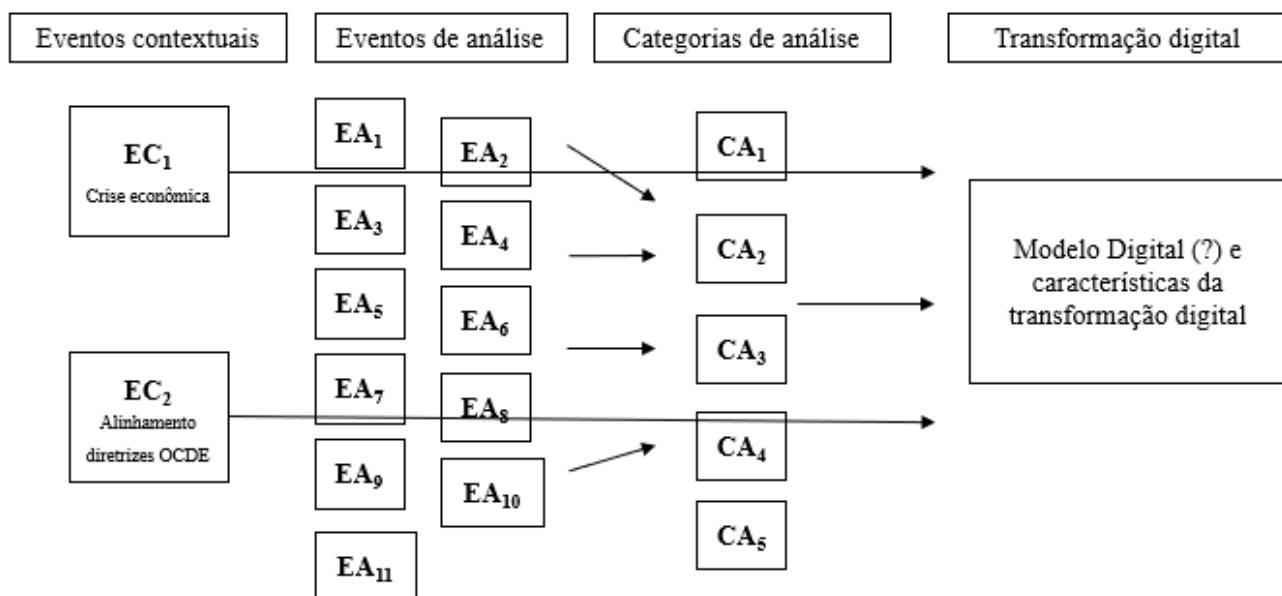
Sigla	Ato normativo	Descrição
Documentos base		
EA ₁	Decreto nº 8.638, de 15 de janeiro de 2016	Institui a Política de Governança Digital
EA ₂	Estratégia de Governança Digital 2016 – 2019	Detalhamento de estratégias, metas e ações da Estratégia de Governo Digital para 2016 - 2019
EA ₃	Decreto nº 8.936, de 19 de dezembro de 2016	Institui a Plataforma de Cidadania Digital
EA ₄	Decreto nº 9.319, de 21 de março de 2018	Institui o Sistema Nacional para a Transformação Digital
EA ₅	Decreto nº 10.332, de 28 de abril de 2020	Detalhamento de estratégias, metas e ações da Estratégia de Governo Digital para 2020 - 2022
EA ₆	Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021	Dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital
Documentos auxiliares		
EA ₇	Instrução-Normativa ME nº 65, de 30 de junho de 2020	Institui programas de gestão de teletrabalho e trabalho semi-presencial
EA ₈	Decreto nº 10.609, de 26 de janeiro de 2021	Institui a Política Nacional de Modernização do Estado

EA ₉	Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021	Lei de licitações e contratos administrativos
EA ₁₀	Decreto nº 9.094, de 17 de julho de 2017	Dispõe sobre a simplificação do atendimento prestado aos usuários de serviços públicos
EA ₁₁	Decreto nº 10.046, de 09 de outubro de 2019	Dispõe sobre a governança de compartilhamento de dados no âmbito da administração pública federal

FONTE: elaborado pelos autores

Seguindo o guia metodológico proposto por Barzelay *et al* (2004), os eventos e categorias propostos neste estudo foram organizados em um quadro analítico relacional (figura 01) para análise de processos de mudanças na política de gestão pública, buscando identificar se a transformação digital na administração pública federal vem constituindo um novo modelo de administração pública e quais as suas características fundamentais.

FIGURA 01 – QUADRO ANALÍTICO RELACIONAL DOS EVENTOS E CATEGORIAS DO ESTUDO





INOVAÇÃO,
DIVERSIDADE E
SUSTENTABILIDADE
07 A 10 DE NOV | 2022



UNAMA

BELÉM, 10 DE NOVEMBRO DE 2022

FONTE: elaborado pelos autores

Enquanto método de análise para os eventos e categorias propostos no estudo, adota-se a análise de conteúdo com base nos passos propostos por Minayo (2013, p. 75): a) Decompor o material em partes; b) Distribuir as partes em categorias; c) Fazer uma descrição do resultado de categorização; d) Fazer inferência dos resultados; e e) Interpretar os dados com auxílio da fundamentação teórica adotada.

A partir dos eventos e categorias propostos, busca-se avaliar até que ponto a transformação digital a partir dos atos e normas estabelecidas pelo Estado brasileiro significa um processo de mudança na política de gestão pública capaz de se configurar em um novo modelo de administração pública.

RESULTADOS

Segundo pesquisa realizada pela OCDE, a transformação digital pela qual passa a administração pública brasileira, assim como os demais países da América Latina, tem se concentrado em formalidades de processos internos e na forma como são operacionalizadas as políticas e programas públicos (OCDE, 2020). Da análise do *corpus* de pesquisa à luz das categorias para a análise do processo de mudança na política de gestão pública (BARZELAY *et al*, 2004) podemos aferir que a análise realizada pela OCDE se confirma. Os processos relacionados à categoria (CA₂) de serviços públicos e relação de trabalho corresponde à 41,57% nos atos analisados (tabela 03):

TABELA 03 – QUANTITATIVO DE REFERÊNCIAS AS CATEGORIAS NOS ATOS ANALISADOS

	EA ₁	EA ₂	EA ₃	EA ₄	EA ₅	EA ₆	TOTAL	%
CA ₁	0	3	0	0	4	0	7	3,93
CA ₂	6	25	4	2	22	15	74	41,57

REALIZAÇÃO:



APOIO:



CA ₃	0	0	0	0	4	0	4	2,25
CA ₄	0	7	1	2	17	3	30	16,86
CA ₅	6	14	3	0	23	17	63	35,39%
TOTAL	12	49	8	4	70	35	178	100%

FONTE: elaborado pelos autores

A auditoria e avaliação (CA₅) também se destaca nos atos analisados, em especial na Estratégia de Governo Digital 2020 – 2022, aprovada pelo Decreto nº 10.332, de 28 de abril de 2020, e na Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021.

As categorias de planejamento de gastos e gestão financeira (CA₁) e de política de compras (CA₃) apresentaram os menores percentuais, 3,93% e 2,25% respectivamente, de propostas de mudanças com uso de TICs nos atos analisados. Alterações com uso de TICs propostas na categoria de organização e métodos (CA₃) representaram 16,86% nos atos normativos analisados.

Em termos de coocorrência, ou seja, a verificação de mais de uma categoria na mesma citação, as categorias de auditoria e avaliação com serviços públicos e relação de trabalho (15 casos) e auditoria e avaliação com organização e métodos (10 casos) foram as que apresentaram os maiores resultados (tabela 04):

TABELA 04 – TABELA DE COCORRÊNCIA ENTRE AS CATEGORIAIS

	CA ₁	CA ₂	CA ₃	CA ₄	CA ₅
CA ₁	X	1	1	2	3
CA ₂	1	X	0	9	15
CA ₃	1	0	X	3	0
CA ₄	2	9	3	X	10
CA ₅	3	15	0	10	X

FONTE: elaborado pelos autores



INOVAÇÃO,
DIVERSIDADE E
SUSTENTABILIDADE
07 A 10 DE NOV | 2022



UNAMA

BELÉM, 10 DE NOVEMBRO DE 2022

Pode-se observar ainda que as categorias de planejamento de gastos e gestão financeira (CA₁) e de política de compras (CA₃) se encontram nos atos normativos analisados em coocorrência com outras categoriais, não se apresentando enquanto uma mudança específica na política de gestão pública com uso de TICs.

Partindo da análise do resultado da categorização, pode-se seguir com a inferência dos dados e a interpretação de cada categoria com base no referencial proposto neste estudo.

A centralidade da transformação digital nos serviços públicos e nas relações de trabalho

Com a promulgação do Decreto nº 8.638, de 15 de janeiro de 2016, que instituiu a primeira Política de Governança Digital, o foco do governo brasileiro no processo de transformação digital já apontava para a centralidade das mudanças na forma de implementação de serviços públicos e na relação entre Estado e sociedade. A política adotada estabeleceu princípios como a priorização de serviços públicos disponibilizados em meio digital, o autosserviço e o governo como plataforma enquanto estratégicos para a transformação digital da administração pública.

A Estratégia de Governança Digital 2016 – 2019 levou a Política de Governança Digital a um patamar prático instrumental, ao estabelecer objetivos, metas e indicadores a serem alcançados durante o período de vigência da norma. Com a estratégia delimitada pelo governo federal, os sistemas baseados em TICs passaram a ter uma relevância significativa enquanto intermediários na relação entre Estado e sociedade para fins de acesso à serviços públicos, modificando o modelo de operacionalização de políticas e reduzindo a interação direta entre o cidadão e servidores públicos.

O modelo proposto pela Política de Governança Digital e pela Estratégia de Governança Digital 2016 – 2019, a partir de seus princípios e objetivos, se distancia qualitativamente do modelo gerencial até então vigente na realidade brasileira. Enquanto o modelo gerencial foca na transferência das responsabilidades governamentais para

REALIZAÇÃO:



APOIO:





INOVAÇÃO,
DIVERSIDADE E
SUSTENTABILIDADE
07 A 10 DE NOV | 2022



UNAMA

BELÉM, 10 DE NOVEMBRO DE 2022

organizações do terceiro setor e do mercado (OSBORNE; GAEBLER, 1994), cabendo ao Estado a regulação destas atividades de prestação de serviços pelo setor privado através de agências reguladoras (BRESSER PEREIRA, 1997; MISOCZKY, 2001), o modelo digital mantém a prestação de serviços no âmbito estatal, porém intermediadas através do uso de TICs.

A adoção da Política de Governança Digital e da Estratégia de Governança Digital também tem impactos na burocracia estatal. O deslocamento de servidores dos órgãos da administração pública federal responsáveis pelo atendimento direto ao cidadão para programas de gestão e o avanço da disponibilidade de serviços públicos na modalidade digital, causam um deslocamento dos servidores para um nível intermediário conceituado por Bovens e Zouridis (2002) como burocracia de nível de tela, em detrimento da interação direta entre servidor e cidadão própria da burocracia de nível de rua (LIPSKY, 1979). A burocracia de nível de tela não interage diretamente com o cidadão, mas recebe seu requerimento através de uma plataforma digital e analisa os documentos constantes nesta plataforma, modificando a forma de relação até então vigente.

Através da Instrução Normativa ME nº 65, de 30 de julho de 2020, o Ministério da Economia expandiu a adesão aos programas de gestão de teletrabalho e trabalho semipresencial, anteriormente normatizadas pela Instrução Normativa MPDG/SGP nº 01, de 31 de agosto de 2018. Conforme apresentado anteriormente, a adoção dos programas de gestão de teletrabalho e trabalho semipresencial trouxeram uma economia de R\$ 1,419 bilhão aos cofres públicos entre março de 2020 e junho de 2021.

Na questão das relações de trabalho, a adoção de programas de gestão e o deslocamento dos servidores para o nível conceituado como burocracia de nível de tela representam alterações qualitativas que necessitam de uma análise aprofundada. Cumpre observar que essas mudanças ocorrem em paralelo com a proposta de reforma administrativa proposta pela PEC 32/2020, de caráter gerencialista, o que reforça o argumento da relação entre modelos no contexto da administração pública brasileira.

Auditoria e avaliação e a mudança do papel da sociedade entre as estratégias

REALIZAÇÃO:



APOIO:





**INOVAÇÃO,
DIVERSIDADE E
SUSTENTABILIDADE**
07 A 10 DE NOV | 2022



UNAMA

BELÉM, 10 DE NOVEMBRO DE 2022

Na Estratégia de Governança Digital 2016 – 2019, a participação e controle social são tratados enquanto princípios a serem seguidos em todas as fases do ciclo de políticas públicas. Na estratégia, foram definidos objetivos e indicadores para mensuração do avanço no uso de TICs enquanto instrumentos para interação entre Estado e sociedade no processo de definição do ciclo de políticas públicas.

Em 2019, com a revogação do Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014, que instituiu a Política Nacional de Participação Social, a participação social no ciclo de políticas públicas ficou alijada da Governança Digital. Com a Estratégia de Governo Digital 2020 – 2022, a participação da sociedade no processo políticas públicas foi reduzida de 03 objetivos com indicadores próprios para 01 objetivo com uma iniciativa de disponibilização de uma nova plataforma de participação. A avaliação instrumental de satisfação com os serviços digitais foi priorizada como critério de auditoria e avaliação por parte dos usuários.

Não obstante, a categoria de auditoria e avaliação apresentou um avanço entre a Estratégia de Governança Digital 2016 – 2019 e a Estratégia de Governo Digital 2020 – 2022. Além da manutenção de objetivos vinculados à proteção de dados e segurança de plataformas digitais, presentes na estratégia anterior, a unificação das bases de dados do governo federal através do uso de TICs busca aferir segurança a concessão e manutenção de serviços públicos. Com o Decreto nº 10.046, 09 de outubro de 2019, foi criado o Cadastro Base do Cidadão, buscando interligar todas as bases de dados do governo federal em um único cadastro integrado através do número de inscrição do cidadão no CPF.

Análise das demais categorias constantes nas estratégias de Governo Digital

Dentre as demais categorias apresentadas no estudo, a de organização e métodos foi a que apresentou o maior quantitativo de citações nos atos normativos analisados. Porém, das 30 citações observadas, 24 estão em coocorrência com outras categorias. As principais coocorrências ocorrem com as categorias de serviços públicos e relação de

REALIZAÇÃO:



APOIO:





**INOVAÇÃO,
DIVERSIDADE E
SUSTENTABILIDADE**
07 A 10 DE NOV | 2022



UNAMA

BELÉM, 10 DE NOVEMBRO DE 2022

trabalho e auditoria e avaliação, revelando o caráter subsidiário da categoria frente as mudanças principais constantes nos atos normativos.

Neste sentido, os atos normativos analisados não apontam para mudanças significativas nas estruturas dos órgãos públicos ou dos métodos adotados pelos órgãos de forma independente, mas sim relacionadas às mudanças propostas em serviços públicos ou objetivos de avaliação e auditoria.

As categorias de planejamento de gastos e gestão financeira e política de compras apresentaram poucas referências nos atos analisados. A categoria de planejamento de gastos foi verificada em um dos objetivos da Estratégia de Governo Digital 2020 – 2022, vinculada a verificação da economia com a transformação digital. A política de compras não foi verificada nos princípios e objetivos das estratégias constantes nos atos normativos analisados.

3 CONCLUSÃO

Da análise efetuada sobre os atos normativos que compõem a Estratégia de Governo Digital brasileira a partir das categorias definidas, pode-se verificar como a estratégia apresenta mudanças qualitativas nas políticas de gestão pública no que concerne à serviços públicos, relações de trabalho, auditoria e avaliação de políticas públicas.

Neste sentido, pode-se afirmar que, embora o modelo digital ainda se configure como um processo em construção, há indícios de que ele afeta qualitativamente a administração pública brasileira, não se conformando apenas como a continuidade do modelo gerencialista.

O estudo apresentado possui limitações, considerando a amplitude necessária para a avaliação de um modelo de administração pública e a necessidade de análise de outros parâmetros que vão além dos atos normativos, mas apresenta indícios que apontam para a relevância da continuidade da análise sobre o tema proposto.

Referências

REALIZAÇÃO:



APOIO:





INOVAÇÃO,
DIVERSIDADE E
SUSTENTABILIDADE
07 A 10 DE NOV | 2022



UNAMA

BELÉM, 10 DE NOVEMBRO DE 2022

BARZELAY, M., GAETANI, F., VELARDE, J. C. C.; CEJUDO, G. (2004). 14. a Conceptual Framework and Methodological Guide for Research on Public Management Policy Change in the Latin American Region. **Research in Public Policy Analysis and Management**, n. 13 v.1, 349–370. [https://doi.org/10.1016/S0723-1318\(04\)13014-4](https://doi.org/10.1016/S0723-1318(04)13014-4), 2004.

BOVENS, M; ZOURIDIS, S. From street-level to system-level bureaucracies: how information and communication technology is transforming administrative discretion and constitutional control. **Public Administration Review**, 62(2), 174-184, 2002.

BRESSER PEREIRA, L. C. **A reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. Brasília: Ministério da Administração e Reforma do Estado, 1997.

CEPIK, M.; CANABARRO, D. R.; POSSAMAI, A. J. Do Novo Gerencialismo Público à Governança da Era Digital. In: **Governança de TI: transformando a administração pública no Brasil**. v. 20, Porto Alegre: WS Editor, 2014.

DRECHSLER, W., RANDMA-LIIV, T. The new public management then and now: Lessons from the transition in Central and Eastern Europe. **Implementation of New Public Management Tools. Experiences from transition and emerging countries**, p. 33-49, 2015.

DUNLEAVY, P.; MARGETTS, H.; BASTOW, S.; TINKLER, J. **Digital Era Governance: IT Corporations, the State, and E-Government**. Oxford: Oxford University Press, 2012.

FILGUEIRAS, F. Indo além do gerencial: A agenda da governança democrática e a mudança silenciada no Brasil. **Revista de Administração Pública**, 52(1), 71–88, 2018.

KATTEL, R.; DRECHSLER, W.; KARO, E. “Innovation Bureaucracies: How Agile Stability Creates the Entrepreneurial State.” **UCL Institute for Innovation and Public Purpose**, Working Paper Series (IIPP WP 2019-12)., 2019.

LYNN, L. **Public Management: Old and New**. New York and London, Routledge/Taylor and Francis, 2006. <https://doi.org/10.1590/0034-7612161430>

LIPSKY, M. **Burocracia em nível de rua: dilemas do indivíduo nos serviços públicos**. Brasília, DF: Enap, 2019.

MINAYO, M.C.S (org). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis: Vozes, 2013.

MISOCZKY, M. C. Dilemas da Burocracia no Campo das Políticas Públicas: Neutralidade, Competição ou Engajamento?. **Organizações & Sociedade**, v. 8, n. 20, 2001. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/revistaoes/article/view/10540>.

MISOCZKY, M. C. A.; ABDALA, P. R. Z.; DAMBORIARENA, L. A. A trajetória Ininterrupta da Reforma do Aparelho de Estado no Brasil: Continuidades nos Marcos do

REALIZAÇÃO:



APOIO:





**INOVAÇÃO,
DIVERSIDADE E
SUSTENTABILIDADE**
07 A 10 DE NOV | 2022



UNAMA

BELÉM, 10 DE NOVEMBRO DE 2022

Neoliberalismo e do Gerencialismo. **Administração Pública e Gestão Social**, [S. l.], v. 1, n. 3, p. 184–193, 2017.

OSBORNE, D.; GAEBLER, T. **Reinventando o governo: como o espírito empreendedor está transformando o setor público**. 1. ed. Brasília: MH Comunicação, 1994.

PECI, A., FRANZESE, C., LOPEZ, F. G., SECCHI, L.; DIAS, T. F. A nova reforma administrativa: O que sabemos e para onde vamos? *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 26(84), 1–12, 2021.

POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. **Public management reform: A comparative analysis - New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State**. Oxford University Press, USA, 2011.

SAAD FILHO, Alfredo; MORAIS, Lécio. Brasil: **Neoliberalismo versus Democracia**. São Paulo: Boitempo, 2018.

SANTOS, M. H. DE S. ASPECTOS DA GOVERNANÇA DIGITAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL DO BRASIL SOB A LUZ DAS ORIENTAÇÕES DA OCDE. *Revista Tempo do Mundo*, n. 25, p. 331-356, 26 abr. 2021.

SECCHI, L., FARRANHA, A. C., RODRIGUES, K. F., BERGUE, S. T., MEDEIROS-COSTA, C. C. Reforma Administrativa No Brasil: Passado, Presente E Perspectivas Para O Futuro Frente À Pec 32/2020. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 26(83), 1–17, 2021. <https://doi.org/10.12660/cgpc.v26n83.82430>

WBG. **GovTech Maturity Index: the state of public sector digital transformation**. New York: World Bank Group, 2021.

REALIZAÇÃO:



APOIO:

