

Escola de Sociologia e Políticas Públicas
Mestrado em Administração Pública

**Práticas de Governança Eletrônica (GE) nas Universidades Federais
Brasileiras: uma análise fundada nas novas diretrizes de governança da
Administração Pública Federal**

Janine Daeuble Simões

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de
Mestre em Administração Pública

Orientador: Professor Doutor David Ferraz, Professor Auxiliar,
ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa

Coorientadora: Professora Doutora Sueli Cavalcante, Professora do Magistério Superior,
UFC - Universidade Federal do Ceará

setembro, 2018

ISCTE  **IUL**
Instituto Universitário de Lisboa

Escola de Sociologia e Políticas Públicas
Mestrado em Administração Pública

**Práticas de Governança Eletrônica (GE) nas Universidades Federais
Brasileiras: uma análise fundada nas novas diretrizes de governança da
Administração Pública Federal**

Janine Daeuble Simões

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de
Mestre em Administração Pública

Orientador: Professor Doutor David Ferraz, Professor Auxiliar,
ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa

Coorientadora: Professora Doutora Sueli Cavalcante, Professora do Magistério Superior,
UFC - Universidade Federal do Ceará

setembro, 2018

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, Jadete e Eduardo, por me terem dado amor incondicional, educação, valores e por me terem ensinado a andar. A vocês que muitas vezes renunciaram aos seus sonhos para que eu pudesse realizar o meu, partilho a alegria deste momento. Um obrigado especial a minha mãe, por ser minha grande companheira.

Aos meus irmãos, Virna e Matheus, por serem tão importantes na minha vida. Ao meu padrasto e madrasta, Ricardo e Vanessa, pessoas especiais que diretamente me incentivaram. Aos meus avós maternos, Juraci (in memoriam) e Alfredo, e paternos, Lêda e Inácio (in memoriam), pelos ensinamentos, pelos exemplos de vida e pelo carinho e aconchego.

Aos amigos e familiares pela paciência e companheirismo.

Ao Professor Doutor João Salis Gomes pela dedicação na coordenação do mestrado em Administração Pública. Ao Professor Doutor David Ferraz e à Professora Doutora Sueli Cavalcante, pela partilha de conhecimentos e pela orientação e disponibilidade durante a construção deste trabalho.

Mas, acima de todos, ao meu noivo/marido, Augusto, pois sem ele nada teria sido possível. Pela colaboração inestimável, pela compreensão, pela paciência, pelo estímulo, pela ajuda, pela dedicação, pela confiança e pelo amor, sempre. Meu muito obrigada!

RESUMO

É evidente a crescente importância da governança eletrônica (GE) na Administração Pública Federal, na prestação de serviços públicos e no estímulo à participação cidadã nas iniciativas governamentais. Contudo, entender de que forma os modelos de GE afetam os resultados das organizações públicas carece de trabalho empírico. Procurou-se contribuir para o avanço do entendimento do fenômeno da GE nas universidades federais brasileiras, a partir das novas diretrizes de governança digital do Governo Federal. Para isso foi realizada uma pesquisa bibliográfica abordando os últimos 10 anos de investigação de GE no Brasil, seguida de um questionário aplicado às 63 universidades brasileiras. Entre as hipóteses formuladas, foi possível confirmar as H1 (As práticas de GE realizadas pelas universidades possuem uma baixa adesão aos princípios estabelecidos no Decreto Nº 8.638/2016), H2 (As práticas de GE realizadas pelas universidades possuem uma baixa adesão às iniciativas estratégicas previstas na Estratégia de Governança Digital da Administração Pública Federal) e H4 (Houve um aumento de implantação de práticas de GE nas universidades a partir da promulgação do novo marco legal), e rejeitar a H3 (A formulação, a execução e o controle das práticas de GE estão concentrados nas áreas de Tecnologia da Informação e Conhecimento das universidades). Evidenciou-se que as universidades apresentam mais características de e-governo do que de governança eletrônica e que há uma concentração de práticas voltadas à prestação de serviços e ao acesso à informação. Falta, portanto, um maior incentivo à participação da sociedade nos processos de tomada de decisão e controle das universidades brasileiras.

Palavras-chave: Governança Pública. Governança Eletrônica. Modelos de Governança Eletrônica. Universidades federais brasileiras. Administração Pública Federal.

ABSTRACT

It is evident the increasing importance of e-governance (EG) in the Federal Public Administration, in the provision of public services and in stimulating the participation of society in government initiatives. However, understanding how EG models affect the results of public organizations lacks empirical answers. It was sought to contribute to the advancement of the understanding of the phenomenon of electronic governance in Brazilian federal universities, based on the new digital governance guidelines of the Federal Government. For this, a bibliographical research is carried out addressing the last 10 years of research in Brazil, followed by a survey applied to the 63 Brazilian universities. It was possible to confirm the H1 (The EG practices carried out by the universities have a low adherence to the principles established in Decree N° 8.638/2016), H2 (The EG practices carried out by the universities have a low adherence to the strategic initiatives foreseen in the Digital Governance Strategy of the Federal Public Administration) and H4 (There was an increase in the implantation of EG practices in universities from the promulgation of the new legal framework), and to reject H3 (The formulation, execution and control of EG practices are concentrated in the areas of Information Technology and Knowledge of universities). It was evidenced that federal universities present more characteristics of e-government than e-governance and that there is a concentration of practices focused on the provision of services and access to information. Thus, there is a lack of incentive to the participation of society in the decision-making and control processes of Brazilian universities.

Key words: *Public Governance. Electronic Governance. Models of Electronic Governance. Federal universities in Brazil. Federal Public Administration.*

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO 1 - ENQUADRAMENTO TEÓRICO: DEMOCRACIA, GOVERNANÇA E GOVERNO ELETRÔNICO	5
1.1. O conceito de Governança	5
1.2. Governança no setor público	7
1.3. Princípios e mecanismos de controle de Governança no setor Público.....	12
1.4. Governança Eletrônica.....	16
1.4.1. Conceitos	16
1.4.2. Governo eletrônico e democracia eletrônica	18
1.4.3. Evolução da governança eletrônica no contexto do Governo brasileiro	21
1.5. Modelos de Governança eletrônica na gestão pública brasileira	30
CAPÍTULO 2 - PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	35
2.1. Desenho da pesquisa.....	35
2.2. Objetivos da pesquisa	37
2.3. Questões e hipóteses de investigação	37
2.4. Instrumentos de coleta	38
2.5. Amostra.....	39
CAPÍTULO 3 - ANÁLISE DOS RESULTADOS	43
3.1. Análise das Hipóteses	43
CONCLUSÃO	51
BIBLIOGRAFIA	53
FONTES	59
ANEXOS	I
Anexo 1.....	I
Anexo 2.....	III

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1-1: Princípios da Governança no Setor Público.....	13
Quadro 2-1: Perfil da amostra.....	39
Quadro 3-1: Rótulos utilizados na pesquisa para a categorização da variável “Setor Responsável”.....	47
Quadro 3-2: Distribuição de Práticas de GE, por interveniente.....	47

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1-1: Níveis de análise do referencial básico de governança.....	15
Figura 1-2: Níveis de análise do referencial básico de governança.....	15
Figura 1-3: Linha do tempo 2000-2018 das realizações de governo eletrônico.....	25
Figura 1-4: Relação entre os princípios da Governança digital, os eixos estratégicos e os benefícios para a sociedade.....	29
Figura 1-5: Modelo de Governança Eletrônica.....	31
Figura 2-1: Desenho da Pesquisa.....	35
Figura 2-2: Distribuição das Práticas de GE, por região.....	41
Figura 3-1: Distribuição das Práticas de GE, por princípio.....	43
Figura 3-2: Distribuição das Práticas de GE, por princípio.....	44
Figura 3-3: Distribuição das Práticas de GE, por iniciativa estratégica.....	45
Figura 3-4: Distribuição das Práticas de GE, por iniciativa estratégica.....	46
Figura 3-5: Ano de Início de implementação das Práticas de GE, por ano.....	48

INTRODUÇÃO

A governança tornou-se uma questão central para o desenvolvimento e a disseminação de boas práticas de gestão, quer no setor privado, quer no setor público. A adoção, por parte das organizações, destas práticas de governança é capaz de converter princípios básicos como a transparência, a equidade, a prestação de contas ou a responsabilidade corporativa, em ações objetivas que têm como finalidade a preservação do valor económico das organizações.

Com a crise económica e fiscal instaurada no Brasil desde final de 2014, torna-se necessário o aprimoramento, por parte dos entes governamentais, de modelos de governança que viabilizem a instauração de um padrão de excelência na gestão dos recursos orçamentais e financeiros do Estado.

Em resposta a esta demanda, percebe-se que o uso intensivo da Tecnologia de Informação e Comunicação (TIC) vem sendo, nos últimos anos, a ser o principal agente de renovação da forma como o Estado se relaciona com os cidadãos, dando início a um fenómeno hoje chamado de governança eletrônica (GE). Esta tendência mostrou-se capaz de tornar o aparato administrativo cada vez mais próximo do cidadão, bem como mais eficiente e eficaz na consecução dos seus objetivos.

Entende-se, portanto, que um novo modelo de governança deve ser baseado, principalmente, em operações no espaço digital e, assim, ser capaz de lidar com as complexas exigências nascidas no bojo de uma sociedade do conhecimento.

O Brasil, após o processo de redemocratização ocorrido no final da década de 1980 e a aprovação da nova carta constitucional, vem demonstrando uma evolução nas suas práticas de governança com a institucionalização de mecanismos de controle pelos diversos agentes estatais, visando uma boa gestão dos recursos públicos.

Comprometido com esta ideia, o Governo Federal, em 15 de janeiro de 2016, redigiu o Decreto nº 8.638, que estabeleceu a Política de Governança Digital (PGD) no âmbito dos órgãos e das entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, institucionalizando, pois, a governança eletrônica (GE) como uma política de estado. Estabeleceu-se, portanto, o marco legal e as diretrizes e os princípios que devem guiar as práticas e ações da administração pública federal.

Observa-se, dessa forma, a importância da temática da governança eletrônica (GE) e o seu potencial na geração de benefícios para a sociedade, por meio do uso da informação e dos recursos de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) na prestação de serviços públicos e no estímulo à participação da sociedade para a formulação, implementação, monitorização e

avaliação das políticas e-serviços públicos disponibilizados em meio digital, assegurando, assim, a obtenção de informações pela sociedade (Brasil, 2016: 1).

Pelo exposto acima, verifica-se uma pressão crescente, tanto da própria administração, por meio de seus agentes de controle interno e externo, como da sociedade civil, pela adoção de boas práticas de governança que venham a garantir o correto trato da coisa pública. Nesta esteira, destacam-se as Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), que nos últimos 20 anos passaram por transformações profundas, com um papel cada vez mais ativo nos processos de transformação da sociedade brasileira, assumindo um protagonismo, tanto na esfera social, como na econômica, participando ativamente na formulação e execução de políticas públicas de caráter estratégico para o desenvolvimento nacional.

Outro aspecto relevante na atuação das IFES é o seu papel crucial na criação e disseminação de uma cultura participativa e democrática, devendo ser, portanto, um vetor na promoção de boas práticas de governança para a sociedade, constituindo-se, assim, como exemplo a ser seguido pela Administração Pública brasileira.

Em vista disto, emerge cristalino a importância crescente das IFES no contexto social e econômico brasileiro, como um foco ativo das políticas públicas nacionais. Não obstante disto, destaca-se, também, o grande volume de recursos orçamentais e financeiros administrados. Ao analisar o Projeto de Lei Orçamentária (PLOA), encaminhado pelo executivo federal ao congresso, nota-se que o exercício financeiro de 2017 prevê um orçamento federal da ordem de R\$ 3,5 trilhões de reais (Brasil, 2016). Deste montante inicial, cabe ao Ministério de Educação (MEC) a execução de R\$ 110,7 bilhões de reais, onde 29% serão destinados para o custeio e investimento da educação superior brasileira. Ressalta-se, portanto, o vasto volume de recursos públicos gerenciados e aplicados nas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) brasileiras.

No campo da gestão pública, a governança eletrônica (GE) é uma temática recente. De acordo com Mello (2009) o seu estudo, no Brasil, iniciou-se a partir dos anos 2000, alavancado pela difusão da internet. À vista disso, apresentam-se as razões ponderadas para julgar a pesquisa relevante e pertinente. *A priori*, destaca-se a incipiência do objeto de estudo, conforme apontam Fabriz e Mello (2016), a produção científica acerca da temática governança eletrônica no nível *stricto sensu*, no período de 2000 a 2015, resume-se a 02 teses e 13 dissertações, com um aumento a partir de 2010. A pesquisa foi realizada na base de dados da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e do Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT) e concluiu que o tema foi pouco explorado no Brasil, havendo possibilidade de ampliar as pesquisas em diversas áreas e segmentos.

Verifica-se, pois, que nos estudos sobre governança eletrônica no Brasil, há um predomínio de pesquisas realizadas nos estados e municípios (Mello, 2009; Souza, 2014; França, 2015; Madeira, 2015; Matos, 2015), objetivando verificar o nível de implementação de práticas de governança eletrônica (GE). Em regra, foram aplicados modelos teóricos para mensuração da governança eletrônica pelos pesquisadores, assim como foram propostos modelos de diagnósticos para a estrutura de GE (Mello, 2009; Pereira, 2012; Bevilaqua, 2013; Madeira, 2015); detaque-se, ainda, os estudos que relacionaram a governança eletrônica com indicadores socioeconômicos ou contábeis, como, por exemplo, densidade demográfica; índice de desenvolvimento humano (IDH); Produto Interno Bruto (PIB); rentabilidade; e custos de transação (Mello, 2009; França, 2015; Matos, 2015). As pesquisas, em sua maioria, optam por utilizar modelos de GE adaptados de autores estrangeiros que adotam dimensões e práticas de GE genéricas (Mello, 2009; Pereira, 2012; Bevilaqua, 2013; Madeira, 2015; Barros, 2017), o que pode trazer distorções às análises realizadas.

Outro ponto a destacar, quanto à relevância do estudo realizado, diz respeito ao *lôcus* da pesquisa, pois foi encontrado apenas um trabalho que abordasse a governança eletrônica (GE) em instituições de ensino superior (Barros, 2017), o qual aplicou o modelo de Governança Eletrônica (GE), proposto por Mello (2009), nas universidades federais brasileiras. Ao se analisar o conjunto dos estudos, observou-se que os modelos de GE utilizados, até então, são anteriores ao Decreto nº 8.638/2016 e à Estratégia de Governança Digital (EGD) do Governo Federal. É neste cenário que o presente trabalho ganha relevo e pretende contribuir. Para tanto, formulou-se a seguinte pergunta de partida: *Qual o grau de adesão das práticas de governança eletrônica (GE) realizadas pelas universidades brasileiras ao novo marco legal, Decreto nº 8.638/2016 e Estratégia de Governança Digital (EGD), da Administração Pública Federal?*

Partindo da pergunta formulada acima, pretende-se, como objetivos, contribuir com o melhor entendimento do fenômeno de GE nas universidades federais brasileiras, do seguinte modo: i) Identificar quais as práticas de Governança Eletrônica (GE) adotadas pelas universidades brasileiras; ii) Comparar as práticas de Governança Eletrônica (GE) realizadas nas universidades aos princípios estabelecidos no Art.3, incisos I ao IX, do Decreto presidencial nº 8.638/2016; iii) Comparar as práticas de Governança Eletrônica (GE) realizadas nas universidades às iniciativas estratégicas de Governança Digital da Administração Pública Federal 2016-19 (EGD); iv) Identificar a repercussão do novo marco legal sobre as práticas de Governança Eletrônica (GE) nas universidades brasileiras; e v) Caracterizar os agentes internos promotores das práticas de Governança Eletrônica (GE) nas universidades brasileiras.

Para atingir os objetivos propostos é elaborado, na pesquisa, uma revisão bibliográfica dos modelos de governança eletrônica (GE) aplicados no Brasil na última década, afim de avaliar as práticas, princípios e estratégias de governança eletrônica realizados nas universidades federais brasileiras, bem como identificar quais são os agentes internos que promovem, implementam e controlam as políticas de governança digital no âmbito das universidades. Estabeleceu-se, para tanto, 4 hipóteses de pesquisa, H1: As práticas de Governança Eletrônica (GE) realizadas pelas universidades brasileiras possuem uma baixa adesão aos princípios estabelecidos no Decreto presidencial Nº 8.638 de 15 de janeiro de 2016; H2: As práticas de Governança Eletrônica (GE) realizadas pelas universidades brasileiras possuem uma baixa adesão às iniciativas estratégicas previstas na Estratégia de Governança Digital da Administração Pública Federal (EGD); H3: A formulação, a execução e o controle das práticas de Governança Eletrônica (GE) estão concentrados nas áreas de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) das universidades; e H4: Houve um aumento de implantação de práticas de Governança Eletrônica (GE) nas universidades brasileiras a partir da promulgação do novo marco legal.

Em relação à estrutura seguida no âmbito desta dissertação, o primeiro capítulo é dedicado à revisão da literatura, tendo como peça central uma revisão bibliográfica sobre governança no setor público e a evolução do conceito de governança eletrônica (GE) ao longo do tempo, abrangendo as dimensões de governo eletrônico (e-gov) e democracia eletrônica, apresentam-se, ainda, os modelos de governança eletrônica (GE) utilizados nos estudos recentes no Brasil e os seus resultados; apresenta-se, também, a evolução da legislação brasileira até à promulgação do Decreto nº 8.638/2016 e à Estratégia de Governança Digital (EGD).

No segundo capítulo é identificada a metodologia adotada, é apresentado o desenho da pesquisa, com todas as etapas percorridas pelo estudo; a caracterização do estudo quanto à sua natureza; a abordagem; os objetivos e os procedimentos, estabelecem-se os objetivos a ser atingidos e enumeram-se as hipóteses da pesquisa. É exposto, ainda, o Instrumento de Coleta utilizado e, por final, faz-se uma descrição da amostra do estudo.

Após a fase de coleta dos dados, procedeu-se com a análise dos resultados e ao teste das hipóteses formuladas no capítulo dois. A parte final desta dissertação, a conclusão, apresenta um retrato fiel da investigação conduzida, mostrando a resposta observada à pergunta de partida e lançando pistas e caminhos para pesquisas e estudos futuros, visando contribuir para o avanço do estudo científico nesta área.

CAPÍTULO 1 - ENQUADRAMENTO TEÓRICO: DEMOCRACIA, GOVERNANÇA E GOVERNO ELETRÔNICO

No presente capítulo, discorre-se sobre as origens e conceitos de governança e sua contextualização no setor público. Em sequência, contextualiza-se o surgimento da governança eletrônica e enfatiza-se suas dimensões, posteriormente, discorre-se sobre os modelos de governança eletrônica (GE) aplicados no Brasil na última década e no final demonstra-se a evolução da legislação federal sobre a temática, dando ênfase ao novo marco legal e à Estratégia de Governança Digital (EGD).

1.1. O conceito de Governança

O conceito de governança tem início no momento em que as organizações empresariais passam a ser geridas por terceiros. Tal acontecimento se deveu ao extraordinário crescimento das operações e sua complexidade nas organizações modernas. O controle direto dos proprietários não é mais possível, surgindo, portanto, a necessidade de se contratarem terceiros para exercer o papel de administrador (IBGC, 2015). Observa-se, então, uma descentralização da autoridade e do poder para gerenciar os recursos antes pertencentes exclusivamente aos donos do capital. Sucede que, em muitos casos, surge divergência de interesses entre proprietários do capital e os administradores o que, em decorrência do desequilíbrio de informação, poder e autoridade, levam a um potencial conflito de interesse, na medida em que ambos tentam maximizar seus próprios benefícios.

A fim de melhorar o desempenho organizacional, minimizar conflitos, alinhar ações e trazer mais segurança aos proprietários, foram desenvolvidas múltiplas estruturas de governança (Brasil, 2014). Observa-se que, conquanto, o termo governança seja utilizado há muitos anos na literatura empresarial, a sua concepção e crescente importância foi construída ao longo das últimas três décadas, primeiramente nas organizações privadas, notadamente nas de capital aberto. Para Berle e Means (1932), que apresentaram um dos primeiros estudos acadêmicos tratando de assuntos relacionados à governança, é papel do Estado regular as organizações privadas. Nesse sentido, foi criada em 1934, nos Estados Unidos, a *US Securities and Exchange Commission*, organização que é responsável por proteger os investidores americanos, possuindo como premissa garantir a justiça, a ordem e a eficiência dos mercados e facilitar a formação de capital (Brasil, 2014).

O início da década de 90 do século XX foi marcado por sucessivas crises financeiras, que tiveram em seu centro graves falhas éticas por parte dos agentes econômicos envolvidos. Com o propósito de evitar a repetição do passado e melhorar as práticas empresariais vigentes

até então, o Banco da Inglaterra criou uma comissão especial, pioneira, para elaborar o Código das Melhores Práticas de Governança corporativa, trabalho que resultou no *Cadbury Report*. Na mesma linha, em 1992, o *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* – COSO publicou o *Internal control - integrated framework* (Brasil, 2014).

Anos mais tarde, depois de escândalos envolvendo demonstrações contábeis fraudulentas ratificadas por empresas de auditorias, publicou-se, em 2002, nos Estados Unidos, a Lei *Sarbanes-Oxley*, a qual tinha como objetivo melhorar os controles e garantir fidedignidade das informações presentes nas demonstrações financeiros das empresas. No mesmo ano, com vistas a apoiar a investigação independente e induzir à melhoria da governança, fundou-se o *European Corporate Governance Institute* – ECGI. Em 2004, o COSO publicou o *Enterprise risk management - integrated framework*, documento que é uma referência no tema gestão de riscos, tanto na área privada, como na pública. Nos anos que se seguiram, dezenas de países passaram a se preocupar com aspectos relacionados à governança e diversos outros códigos foram publicados. Atualmente, o G8 (reunião dos oito países mais desenvolvidos do mundo) e organizações como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional – FMI e a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Económico – OCDE dedicam-se a promover a governança (ECGI, 2013).

No Brasil, o crescente interesse pelo tema não é diferente. Tanto no setor privado, quanto no público, existem iniciativas de melhoria da governança, as quais se relacionam e se complementam. Após o processo de redemocratização ocorrido no final da década de 1980 e a aprovação da nova carta constitucional, o Brasil vem demonstrando uma evolução nas suas práticas democráticas com a institucionalização de mecanismos de controle interno e externo que garantam a boa gestão dos recursos públicos. Em 2001, publicou-se um panorama sobre a governança corporativa no Brasil (Mckinsey; Korn/Ferry, 2001). Em 2002, a Comissão de Valores Mobiliários (CVM) também publicou recomendações sobre governança. O Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC), desde então, lançou novas versões (2009 e 2015) do Código das melhores práticas de governança corporativa, documento que define quatro princípios básicos de governança aplicáveis ao contexto nacional: transparência, equidade, prestação de contas e responsabilidade corporativa (Brasil, 2014).

A evolução e disseminação destes princípios no setor privado, somados aos avanços das tecnologias da informação e comunicação (TIC), forçaram uma resposta por parte da estrutura estatal, que, por conseguinte, iniciou um processo de criação de estruturas internas e externas capazes de realizar ações de controle aos atos praticados pelos agentes públicos, instaurando, assim, os primeiros mecanismos de Governança no setor público.

1.2. Governança no setor público

No que tange o setor público, a crise fiscal dos anos 1980 e 90 impulsionou um novo contexto económico e político internacional, no que ao papel do Estado diz respeito. Ao se analisarem as reformas ocorridas, observam-se três possíveis caminhos. Em primeiro lugar, deveria haver um maior domínio sob as despesas públicas e uma redução nas atividades estatais; esta via foi adotada amplamente pelos Estados Unidos (de Ronald Reagan) e pela Grã-Bretanha (de Thatcher). Alternativamente ao caminho adotado, poder-se-ia fazer frente aos crescentes déficits com o aumento de impostos. No entanto, pesava o facto de já existir uma elevada carga tributária nos países. A terceira via para lidar com o deficit passava pela tentativa de se melhorar o desempenho das tarefas executadas pela Administração Pública utilizando-se, para isso, menos dinheiro. Verifica-se, portanto, que o Estado precisaria de ser mais eficiente na alocação dos recursos financeiros provenientes da estrutura produtiva da sociedade, não havendo, portanto, espaço para o desperdício de dinheiro público instaurando, assim, na administração pública, reformas assentes no modelo do *New Public Management* (NPM) (Madureira; Ferraz, 2010).

É nesse cenário desafiador para a ação estatal que se tornou terreno fértil para se discutir a governança na esfera pública. Tais esforços resultaram no estabelecimento dos princípios básicos que norteiam as boas práticas de governança nas organizações públicas (IFAC, 2001): transparência, integridade e prestação de contas (Brasil, 2014; Klievink; Bharosa; Tan, 2016; Janssen; Matheus; Weerakkody, 2017).

É notório que a confiança nas instituições públicas depende de sua transparência e abertura, sendo imprescindível que os gestores promovam a inclusão da sociedade na arena política. O tratamento da informação pública como domínio privado do gestor e a conservação de atitudes fechadas à participação social nas decisões das instituições criam “[...] um clima de ceticismo, descrédito e indiferença à estrutura do Estado. A transparência na gestão, aliada a outros instrumentos que reforcem o direito e a possibilidade real de fiscalização da máquina pública, é o antídoto desse cenário” (Martins, 2011: 234). Deste modo, a transparência na gestão deve ser compreendida como um instrumento a partir do qual poderão se desenvolver novas dimensões da cidadania (Jho; Song, 2015; Vogt; Haas, 2015; Feezell; Conroy; Guerrero, 2016; Hole, 2016; Wagner; Vogt; Kabst, 2016).

Para que isso ocorra, as informações prestadas, de maneira espontânea ou mediante demanda do cidadão, devem qualificar-se por serem completas, compreensíveis, verídicas e

oportunas, atributos essenciais para permitir o controle social e a democratização da Administração Pública.

Barroso (2011: 92) afirma que o acesso à informação pública, por parte da sociedade, colabora para fornecer mecanismos que garantam uma boa administração, com racionalidade e transparência nos processos de tomada de decisão, de maneira a produzir governos com maior eficiência e probidade. Portanto, observa-se que o estímulo à transparência pública é um dos principais objetivos da Governança Pública. Sendo assim, o aumento da divulgação das ações governamentais a milhões de brasileiros, além de contribuir para o fortalecimento da democracia, prestigia e desenvolve os direitos civis e políticos dos cidadãos (Cham, 2016; De Blasio; D. Selva, 2016; Cullen, 2017).

É notório que a confiança nas instituições públicas depende de sua transparência e abertura, sendo imprescindível que os gestores promovam a inclusão da sociedade na arena política. O tratamento da informação pública como domínio privado do gestor e a conservação de atitudes fechadas à participação social nas decisões das instituições criam “[...] um clima de ceticismo, descrédito e indiferença à estrutura do Estado. A transparência na gestão, aliada a outros instrumentos que reforcem o direito e a possibilidade real de fiscalização da máquina pública, é o antídoto desse cenário” (Martins, 2011: 234). Deste modo, a transparência na gestão deve ser compreendida como um instrumento a partir do qual poderão se desenvolver novas dimensões da cidadania.

Para que isso ocorra, as informações prestadas, de maneira espontânea ou mediante demanda do cidadão, devem qualificar-se por serem completas, compreensíveis, verídicas e oportunas, atributos essenciais para permitir o controle social e a democratização da Administração Pública (Hole, 2016; Janssen; Matheus; Weerakkody, 2017).

Barroso (2011: 92) afirma que o acesso à informação pública, por parte da sociedade, colabora para fornecer mecanismos que garantam uma boa administração, com racionalidade e transparência nos processos de tomada de decisão, de maneira a produzir governos com maior eficiência e probidade. Portanto, observa-se que o estímulo à transparência pública é um dos principais objetivos da Governança Pública. Sendo assim, o aumento da divulgação das ações governamentais a milhões de brasileiros, além de contribuir para o fortalecimento da democracia, prestigia e desenvolve os direitos civis e políticos dos cidadãos.

Ao longo dos anos vários trabalhos foram publicados, com o intuito de disseminar a adoção das boas práticas de governança no setor público, destacam-se: o estudo Nº 13 - Boa governança no setor público - da *International Federation of Accountants* – IFAC, publicado em 2001; e o *Australian National Audit Office* - ANAO que publicou, em 2003, o Guia de

melhores práticas para a governança no setor público, em que corrobora os princípios preconizados pela IFAC e acrescenta outros três: liderança, compromisso e integração. Esta tendência de tornar o setor público mais eficiente e ético foi reforçada pela publicação conjunta, em 2004, pelo *The Chartered Institute of Public Finance and accountancy* – CIPFA e pelo *Office for Public Management Ltd* – OPM, do Guia de padrões de boa governança para serviços públicos, cujos seis princípios alinham-se aos já apresentados, com ênfase na eficiência e na eficácia (Brasil, 2014).

Além da IFAC, do CIPFA e do OPM, organizações como o *Independent Commission for Good Governance in Public Services* – ICGGPS; o Banco Mundial; e o *Institute of Internal Auditors* – IIA avaliaram as condições necessárias à melhoria da governança nas organizações públicas e concordaram que, para melhor atender aos interesses da sociedade, é importante garantir o comportamento ético, íntegro, responsável, comprometido e transparente da liderança; controlar a corrupção; implementar efetivamente um código de conduta e de valores éticos; observar e garantir a adesão das organizações às regulamentações, códigos, normas e padrões; garantir a transparência e a efetividade das comunicações; balancear interesses e envolver efetivamente os *stakeholders* (cidadãos, usuários de serviços, acionistas, iniciativa privada) (Brasil, 2014).

Em 2013, a *International Federation of Accountants* – IFAC compilou, com base nos estudos apontados acima, os principais benefícios ao Estado ao se praticar uma boa governança no setor público. São eles:

- a) garantir a entrega de benefícios económicos, sociais e ambientais para os cidadãos;
- b) garantir que a organização seja, e pareça, responsável para com os cidadãos;
- c) ter clareza acerca de quais são os produtos e serviços efetivamente prestados para cidadãos e usuários, e manter o foco nesse propósito;
- d) ser transparente, mantendo a sociedade informada acerca das decisões tomadas e dos riscos envolvidos;
- e) possuir e utilizar informações de qualidade e mecanismos robustos de apoio às tomadas de decisão;
- f) dialogar com e prestar contas à sociedade;
- g) garantir a qualidade e a efetividade dos serviços prestados aos cidadãos;
- h) promover o desenvolvimento contínuo da liderança e dos colaboradores;

- i) definir claramente processos, papéis, responsabilidades e limites de poder e de autoridade;
- j) institucionalizar estruturas adequadas de governança;
- k) selecionar a liderança tendo por base aspectos como conhecimento, habilidades e atitudes (competências individuais);
- l) avaliar o desempenho e a conformidade da organização e da liderança, mantendo um balanceamento adequado entre eles;
- m) garantir a existência de um sistema efetivo de gestão de riscos;
- n) utilizar-se de controles internos para manter os riscos em níveis adequados e aceitáveis;
- o) controlar as finanças de forma atenta, robusta e responsável; e
- p) prover aos cidadãos dados e informações de qualidade (confiáveis, tempestivas, relevantes e compreensíveis).

Em consonância com os conceitos de governança pública aplicados no resto do mundo, o Brasil vem aprovando diversas leis e decretos de modo a institucionalizar direta ou indiretamente estruturas de governança. A Constituição Federal de 1988 estabelece, no *caput* do art. 1º, que “a República Federativa do Brasil [...] constitui-se em Estado Democrático de Direito”. Em termos de governança, isso significa dizer que o cidadão tem poder para escolher seus representantes e que o poder não está concentrado no governo, mas emanado do povo. A Assembleia Nacional Constituinte de 1988, com vistas a criar as condições necessárias à governança do Estado, fixou direitos e garantias fundamentais dos cidadãos; organizou política e administrativamente o Estado e os Poderes; definiu e segregou papéis e responsabilidades; instituiu sistema de freios e contrapesos; e instituiu estruturas de controle interno e externo (Brasil, 2014).

Além do que foi definido na Constituição de 1988, outros instrumentos surgiram para fortalecer a governança pública, entre eles: o Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo Federal (Decreto nº 1.171, de 22 de Junho de 1994) e a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000), que têm por objeto aspectos éticos e morais e o comportamento da liderança; o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GesPública), instituído em 2005 e revisado em 2009 e 2013, cujos treze fundamentos norteiam-se pelos princípios constitucionais da Administração Pública e pelos fundamentos da excelência gerencial contemporânea; o Decreto presidencial nº 7.203, de 4 de junho de 2010, que dispõe sobre a vedação do nepotismo no âmbito da Administração Pública Federal, proibindo as nomeações, contratações ou designações de familiar de Ministro

de Estado, familiar da máxima autoridade administrativa correspondente ou, ainda, familiar de ocupante de cargo em comissão ou função de confiança de direção, chefia ou assessoramento de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta ou colateral, por consanguinidade ou afinidade, até o terceiro grau; a Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013, que dispõe sobre o conflito de interesses no exercício de cargo ou emprego do Poder Executivo Federal; e os instrumentos de transparência, como a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011), que asseguram o direito fundamental de acesso à informação e facilitam o monitoramento e o controle de atos administrativos e da conduta de agentes públicos (Brasil, 2014).

Neste sentido, o Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União estabeleceu recentemente a Portaria nº 1.089 de 25 de abril de 2018 com as orientações para que os órgãos e as entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional adotem procedimentos para estruturar, executar e monitorar seus programas de integridade, que são conjuntos de medidas institucionais voltadas para a prevenção, detecção, punição e remediação de fraudes e atos de corrupção, em apoio à boa governança pública (MTCGU, 2018).

A Portaria obriga os órgãos da administração direta e indireta a instituírem Programas de Integridade que demonstrem o comprometimento da alta administração com a boa governança e com a gestão de risco, estes devem ser compatíveis com a natureza, porte, complexidade, estrutura e área de atuação do órgão ou entidade. O Programa de Integridade será executado por meio de planos de integridade, os quais organizarão as medidas a serem adotadas em determinado período de tempo e deverão ser revisados periodicamente.

Para tanto, os entes deverão constituir uma unidade de gestão de integridade, com competência para coordenar o programa, orientar e treinar os servidores e promover outras ações relacionadas à implementação dos planos de integridade.

As unidades terão como meta:

1. A promoção da ética e de regras de conduta para servidores;
2. A promoção da transparência ativa e do acesso à informação;
3. O tratamento de conflitos de interesses e nepotismo;
4. O tratamento de denúncias;
5. A verificação do funcionamento de controles internos e do cumprimento de recomendações de auditoria; e
6. A implementação de procedimentos de responsabilização.

Os órgãos e as entidades deverão aprovar seus planos de integridade fazendo o levantamento dos principais riscos para a integridade e as medidas para seu tratamento, ou seja, quais as ações ou omissões que possam favorecer a ocorrência de fraudes ou atos de corrupção. Deverão, também, buscar expandir o alcance do Programa de Integridade para as políticas públicas por eles implementadas e monitoradas, bem como para fornecedores e outras organizações públicas ou privadas com as quais mantenham relação (MTCGU; 2018).

Pelo exposto acima, observa-se um claro avanço do estado brasileiro em um esforço contínuo para a implantação de mecanismos de governança que melhorem a capacidade de gestão do Estado brasileiro, cabe reconhecer que para atender às demandas sociais é fundamental fortalecer ainda mais os mecanismos de governança como forma de reduzir o distanciamento entre Estado e sociedade. Essa é a principal interessada nos resultados deste e em pressionar os agentes públicos por novas estruturas de governança que possibilitem a ela o desempenho de funções de avaliação, direcionamento e monitoramento de ações estatais. Em face disto, espera-se dos executores de políticas públicas um comportamento mais ético, profissional e focado no alcance de resultados que estejam alinhados com as expectativas da sociedade.

1.3. Princípios e mecanismos de controle de Governança no setor Público

Considerando que não existe uma definição única para o termo governança no setor público, adotou-se, para esse trabalho, o conceito apontado pelo Tribunal de Contas da União (TCU), onde:

Governança no setor público compreende essencialmente os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade. (Brasil, 2014: 33)

Portanto, para que as funções de governança (avaliar, direcionar e monitorar) sejam executadas, alguns mecanismos devem ser adotados: a liderança, a estratégia e o controle. O mecanismo de liderança refere-se ao conjunto de práticas, de natureza humana ou comportamental, que assegura a existência das condições mínimas para o exercício da boa governança, quais sejam: pessoas íntegras, capacitadas, competentes, responsáveis e motivadas ocupando os principais cargos das organizações e liderando os processos de trabalho. Estes líderes são responsáveis por conduzir o processo de estabelecimento da estratégia necessária à boa governança, envolvendo aspectos como: escuta ativa de demandas, necessidades e expectativas das partes interessadas; avaliação do ambiente interno e externo da organização;

avaliação e prospecção de cenários; definição e alcance da estratégia; definição e monitoramento de objetivos de curto, médio e longo prazo; alinhamento de estratégias e operações das unidades de negócio e organizações envolvidas ou afetadas. Entretanto, para que estes processos sejam executados, existem riscos, os quais devem ser avaliados e tratados. Para isso, é conveniente o estabelecimento de controle, avaliação, transparência e *accountability*, que envolve, entre outros, a prestação de contas das ações e a responsabilização pelos atos praticados (Brasil, 2014).

Para Ferraz e Alexandre (2008), ao analisar o caso português, afirmaram que a boa governança está relacionado aos valores managerialistas, baseados na *New Public Management* (NPM), mas, ainda, traz em seu bojo os valores tradicionais de equidade, igualdade, transparência e participação, ou seja, um bom sistema de governança é o que concilia os valores característicos da NPM e os valores que ressaltam uma cidadania ativa e participativa, devendo influenciar, assim, os novos modelos de administração, por meio da participação dos cidadãos nos resultados das políticas públicas.

O Banco Mundial afirma que para ser efetiva a governança pública pressupõe a existência de um Estado de Direito; de uma sociedade civil participativa no que tange aos assuntos públicos; de uma burocracia imbuída de ética profissional; de políticas planejadas de forma previsível, aberta e transparente; e de um braço executivo que se responsabilize por suas ações (World Bank, 2007). Conforme sugerido pelo Banco Mundial, são princípios da boa governança: a legitimidade, a equidade, a responsabilidade, a eficiência, a probidade, a transparência e a *accountability*. No Quadro 1-1, poderemos acompanhar os princípios com as suas respectivas definições:

Quadro 1-1. Princípios da Governança no Setor Público

PRINCÍPIO	DEFINIÇÃO	FONTE
LEGITIMIDADE	Princípio jurídico fundamental do Estado Democrático de Direito e critério informativo do controle externo da Administração Pública que amplia a incidência do controle para além da aplicação Níveis de Análise isolada do critério da legalidade. Não basta verificar se a lei foi cumprida, mas se o interesse público, o bem comum, foi alcançado. Admite o ceticismo profissional de que nem sempre o que é legal é legítimo.	(Brasil, 2012)
EQUIDADE	Promover a equidade é garantir as condições para que todos tenham acesso ao exercício de seus direitos civis - liberdade de expressão, de acesso à informação, de associação, de voto, igualdade entre gêneros -, políticos e sociais - saúde, educação, moradia, segurança.	(Brasil, 2010c)

PRINCÍPIO	DEFINIÇÃO	FONTE
RESPONSABILIDADE	Diz respeito ao zelo que os agentes de governança devem ter pela sustentabilidade das organizações, visando sua longevidade, incorporando considerações de ordem social e ambiental na definição dos negócios e operações.	(IBGC, 2010)
EFICIÊNCIA	É fazer o que é preciso ser feito com qualidade adequada ao menor custo possível. Não se trata de redução de custo de qualquer maneira, mas de buscar a melhor relação entre qualidade do serviço e qualidade do gasto.	(Brasil, 2010c)
PROBIDADE	Trata-se do dever dos servidores públicos de demonstrar probidade, zelo, economia e observância às regras e aos procedimentos do órgão ao utilizar, arrecadar, gerenciar e administrar bens e valores públicos. Enfim, refere-se à obrigação que têm os servidores de demonstrar serem dignos de confiança.	(IFAC, 2001)
TRANSPARÊNCIA	Caracteriza-se pela possibilidade de acesso a todas as informações relativas à organização pública, sendo um dos requisitos de controle do Estado pela sociedade civil. A adequada transparência resulta em um clima de confiança, tanto internamente quanto nas relações de órgãos e entidades com terceiros.	(Brasil, 2014)
ACCOUNTABILITY	As normas de auditoria da INTOSAI conceituam <i>accountability</i> como a obrigação que têm as pessoas ou entidades às quais se tenham confiado recursos, incluídas as empresas e organizações públicas, de assumir as responsabilidades de ordem fiscal, gerencial e programática que lhes foram conferidas, e de informar a quem lhes delegou essas responsabilidades. Espera-se que os agentes de governança prestem contas de sua atuação de forma voluntária, assumindo integralmente as consequências de seus atos e omissões	(Brasil, 2011) e (IBGC, 2010).

Fonte: Adaptado pela autora de Brasil (2014).

Observa-se, contudo, que a prática da governança não é isenta de custos e que os mecanismos (liderança, estratégia e controle), isoladamente, não produzem todos os resultados potencialmente esperados, necessitando, por conseguinte, de uma estrutura composta por diversas camadas inter-relacionadas para se tornar efetiva. Em face de tal constatação, deve-se observar a governança por meio de quatro níveis de análise, compostos de: mecanismos de governança, componentes, práticas e itens de controle. A cada um dos mecanismos de governança foi associado um conjunto de componentes que contribuem direta, ou indiretamente, para o alcance dos objetivos. Vinculados a cada componente, foi associado um conjunto de práticas de governança que têm a finalidade de contribuir para que os resultados pretendidos pelas partes interessadas sejam alcançados. De modo semelhante, vinculou-se a cada prática um conjunto de itens de controle (Brasil, 2014). Ressalta-se que esses níveis estão intimamente relacionados entre si, conforme demonstrado na figura abaixo.

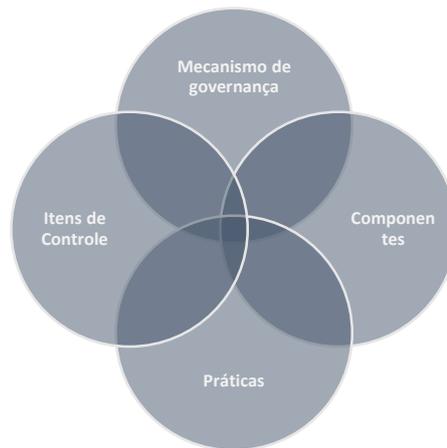


Figura 1-1: Níveis de análise do referencial básico de governança

Fonte: Adaptado de Brasil (2014).

A partir da análise da figura acima, entende-se que para que as funções de governança (avaliar, direcionar e monitorar) sejam executadas de forma satisfatória é necessária a adoção de boas práticas em todos os quatro níveis de análise, em especial os relacionados aos mecanismos de governança. De forma a melhor caracterizar os mecanismos de governança, é associado a eles um conjunto de componentes, conforme demonstrado na Figura 1-2:

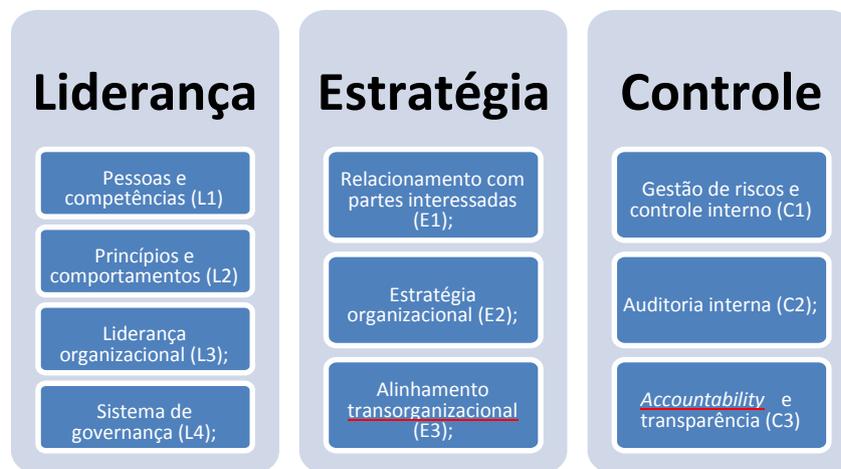


Figura 1-2: Níveis de análise do referencial básico de governança

Fonte: Adaptado de Brasil (2014).

Vinculados a cada componente é associado um conjunto de práticas de governança, que têm a finalidade de contribuir para que os resultados pretendidos pelas partes interessadas sejam alcançados. De modo semelhante, vinculou-se a cada prática um conjunto de itens de controle. Sublinha-se, contudo, que as práticas de governança podem variar de acordo com a natureza, porte, complexidade, estrutura e área de atuação do órgão ou entidade, não constituindo, portanto, um rol taxativo.

Pelo exposto acima, constata-se que para a efetividade do controle, seja na esfera privada ou pública, é necessária a construção de uma estrutura robusta de governança composta pelos quatro níveis: mecanismos de governança, componentes, práticas e itens de controle. Neste nexo é que as práticas de governança eletrônica (GE) estão contribuindo para impulsionar e aperfeiçoar os sistemas de governança do setor público, conforme o exposto na próxima seção.

1.4. Governança Eletrônica

Esta seção tem o propósito de contextualizar a governança eletrônica, abordando os principais conceitos e a legislação acerca da temática, assim como dar enfoque aos aspectos referentes às suas dimensões, isto é, governo eletrônico e democracia eletrônica.

1.4.1. Conceitos

É possível encontrar na bibliografia várias definições acerca da Governança Eletrônica (GE), alguns autores apresentam linhas teóricas com direções opostas quanto à finalidade ou objetivo da GE. Percebe-se nas pesquisas uma abundância de termos para conceituar a GE, tais como, e-governança, governança digital, governo digital, e-participação, democracia eletrônica ou digital, governo eletrônico, e-gov etc. (Ruediger, 2002; Jardim, 2004; Rezende; Frey, 2005; Mello, 2009; Brasil, 2018). Neste sentido, Ghosh e Arora (2005) declaram que há inúmeros conceitos para a GE e, geralmente, muitos outros termos são filiados a ela, como *e-business* e e-democracia, por exemplo. Face ao exposto, convém destacar alguns dos diferentes conceitos de governança eletrônica.

Para as Nações Unidas (2002: 54), a governança eletrônica, ou e-governança, é o modo como a internet pode melhorar a capacidade do Estado de governar, utilizando-se das TICs para encorajar a participação do cidadão, gerando um comprometimento cristalino dos gestores governamentais em afunilar as parcerias entre a sociedade e o setor público. De acordo com Riley e Law (2003), o fenômeno da GE vem crescendo nas instituições públicas ao redor do mundo, devido às inúmeras vantagens proporcionadas. Para os autores, a definição de governança eletrônica abrange os cidadãos e seus representantes legais, interligando suas preocupações quanto à gestão pública e a efetividade da participação cidadã. É por meio de mecanismos de governo eletrônico, utilizando as estratégias, visões e recursos fornecidos pela governança eletrônica, que essa participação pode ser viabilizada. Pois, convém destacar a diferença entre os conceitos de governança eletrônica e governo eletrônico, tratados erroneamente como sinônimos por alguns estudiosos, assim Riley e Law (2003) asseveram que:

A governança eletrônica difere do governo eletrônico: este último constitui a forma como as instituições do setor público usam tecnologia para aplicar a Administração

Pública e conduzir os negócios do Governo; é o Governo usando novas ferramentas para melhorar a prestação de serviços existentes (Okot-Uma, 2000). *E-governance* inclui a visão, as estratégias, o planejamento, a liderança e os recursos necessários para levar isso, ou seja, as formas como o poder político e social são organizados e utilizados. (Riley; Law, 2003: 4)

Observa-se, dessa forma, que a GE é a variável mais evoluída do governo eletrônico ou e-governo, já que trata do modo como as tecnologias da informação podem, mediante a participação cidadã, melhorar a capacidade da Administração Pública de governar e elaborar suas políticas públicas (Guimarães e Medeiros, 2005: 2). Ghosh e Arora (2005: 52) afirmam que “a GE opera no sentido de automatizar tanto as operações do Governo, quanto suas interações com cidadãos e outras empresas, podendo reduzir o custo de transação e também melhorar o tempo de resposta de serviços.” Os autores ainda destacam que os processos governamentais se tornam mais elaborados por meio da GE, aumentando a sua eficácia, reduzindo os gastos gerais tanto para o estado quanto para a sociedade, criando assim valor para a economia.

Na mesma linha, Rezende e Frey (2005) defendem que o termo governança eletrônica tem foco no uso das TICs aplicadas às ações de Governo, seja de Governo para Governo ou, especialmente, de Governo para com seus cidadãos. Para Cunha, Duclós e Barbosa (2006) são áreas da governança eletrônica: a e-Administração Pública, que é a melhoria dos processos do Governo com a utilização das TICs; o e-Serviços Públicos, sendo o avanço na prestação de serviços à sociedade; e a e-Democracia, com uma maior participação do cidadão, por meio do uso das TICs no processo decisório.

Corroborando com essa perspectiva, Celso, Silva e Coelho (2012) defendem que a GE deve fornecer aos cidadãos as condições favoráveis para uma efetiva participação, em um processo político abrangente, com um público bem-informado e esclarecido que compreenda as implicações e consequências derivadas de suas ações, e uma base ampla para a legitimação dos Governos. Para tal, o Poder Executivo brasileiro cria uma estratégia de governança digital, substituindo o conjunto de normas e diretrizes de governo eletrônico criadas no início dos anos 2000 por uma mudança de visão na qual a sociedade deixa o polo passivo e se torna ativa na construção de políticas públicas.

Para o Governo Federal brasileiro, governança digital é o emprego de recursos de TIC pela esfera pública com o objetivo de aperfeiçoar a disponibilização de informação e a prestação de serviços públicos, incentivar a participação cidadã no processo de tomada de decisão e aperfeiçoar os níveis de responsabilidade, transparência e efetividade da administração (Brasil, 2016).

Vaz (2017: 91) enfatiza a necessidade de uma “segunda geração de governança eletrônica”, que buscaria superar o modo *broadcasting* de GE e quebrar o monopólio do Estado sobre as decisões e iniciativas de transparência e participação nas políticas públicas. Para o autor, as novas formas de promover essa participação, transparência e controle social seriam o desenvolvimento compartilhado e as informações de Governo abertas, permitindo, assim, a coautoria e a produção descentralizadas de aplicações e serviços tecnológicos. Neste cenário, a sociedade e o setor privado poderiam se apoderar de dados públicos para a produção de novas informações e serviços, ou seja, poderiam surgir formas de participação e intervenção nas decisões das políticas públicas de forma desvinculada dos Governos (Vaz, 2017: 91).

Diante do exposto, a governança eletrônica é entendida como um fenômeno social complexo, de dimensão mundial e com grande potencial de modificar o Estado, melhorando a eficiência da gestão pública e balanceando as relações de poder na sociedade, por meio do empoderamento da sociedade, sendo as TICs uma ferramenta para sua promoção.

Tendo em vista que não há um entendimento quanto ao conceito de GE (Mello, 2009; Ruediger, 2002; Ramos; Martinez, 2006), a presente pesquisa segue a linha teórica que a governança eletrônica engloba o governo eletrônico, que está ligado com a prestação de serviços públicos; assim como, a democracia eletrônica, que trata da participação cidadã (Holzer; Kim, 2008 e Mello, 2009).

1.4.2. Governo eletrônico e democracia eletrônica

Valendo-se da premissa de que governança eletrônica engloba o governo eletrônico e a democracia eletrônica (Jardim, 2004; Banco Mundial, 2006; Holzer; Kim, 2008; Mello, 2009) é conveniente salientar alguns aspectos acerca desses elementos, a fim de demonstrar a amplitude e complexidade da GE.

O uso intensivo da Tecnologia de Informação e Comunicação (TIC) vem sendo, nos últimos anos, o principal responsável pelo remodelamento da estrutura de estado, no que tange a renovação da forma como o Estado se relaciona com os cidadãos, dando início a um fenômeno hoje chamado de *e-government*. Esta tendência se mostrou capaz de aumentar a presença governamental na *web*, e de tornar o aparato administrativo cada vez mais próximo do cidadão e mais eficiente e eficaz na realização de seus objetivos, com a utilização de novas técnicas e sistemas de informação e comunicação, em sua grande maioria, por meio da rede mundial de computadores: a internet (Medeiros, 2004: 15).

Observa-se, portanto, a capacidade das TICs de revolucionar o Estado, por meio da promoção da interação entre as inovações tecnológicas e a Administração Pública (Ahn; Chen,

2017). Neste sentido, Aham *et al.* (2017) sugerem em seu ensaio teórico a possibilidade da existência de um Estado baseado inteiramente nas TICs, os *E-states*, isto é Estados sem governos, onde os cidadãos podem auto organizar-se e governar sem a necessidade da intermediação de instituições.

O governo eletrônico, conforme Abramson e Means (2001), não se limita à simples automação dos procedimentos e oferecimento de serviços públicos por meio da internet, mas na mudança do modo como o Governo atinge seus objetivos para a execução do papel do Estado. Na mesma linha, Chahin *et al.* (2004) afirmam que o governo eletrônico abarca a utilização das TICs com o objetivo de ampliar a cidadania e a transparência no setor público. Portanto, governo eletrônico, ou e-Gov, pode ser entendido como o uso de TIC pelos Governos no relacionamento com os cidadãos e no desenvolvimento da Administração Pública (Grönlund, 2010).

De acordo com Mazzei e De Castro (2014), a definição de e-governo tem sido apontado como uma questão significativa para as reformas da Administração Pública realizadas por diferentes Governos, buscando uma flexibilização da estrutura burocrática a fim de obter melhor eficiência de gestão pública e de alcançar melhores desempenhos no que se refere à prestação dos serviços públicos. Neste sentido, Noveck (2010) defende que o conceito de governo eletrônico é baseado no tripé: participação, colaboração e transparência. Para esse estudo, é utilizada a descrição de Ferrer (2004), que conceitua o *e-government* como o fornecimento de bens, serviços e informações através das TICs, e que proporciona mais eficiência, confiança, segurança e transparência à sociedade.

O governo eletrônico (e-gov) tem a capacidade de causar impacto transformacional no desempenho, na governança e no serviço público. Na medida em que os órgãos públicos começam a implementar iniciativas de governo eletrônico e de governança, isso os levará a uma transformação organizacional, e, como vantagem contínua, o desempenho organizacional será melhorado e a prestação de serviços estará melhor equipada para interagir com os cidadãos e prestar serviços através da Internet (Matos *et al.*, 2015: 10).

No entanto, para Ruediger (2002), um conjunto de serviços disponibilizados na internet não define um efetivo processo de GE, é nessa lógica que se desenha a outra dimensão da GE, democracia eletrônica (*e-democracy* ou democracia digital ou Ciberdemocracia). Para Okot-Uma (2000: 7) com a evolução dos mecanismos de governança eletrônica surgiu o conceito de democracia eletrônica que é caracterizada pela transição do acesso à informação passiva para a participação ativa dos cidadãos, tendo como efeito: o acesso participativo, igualitário e universal dos cidadãos às informações do Governo; a compreensão do papel representativo dos

políticos eleitos; o fomento ao debate e a troca de opiniões e informações sobre assuntos relativos aos problemas públicos; a consulta aos eleitores com o objetivo de aumentar a participação cidadã no processo de tomada de decisão; criação de condições para gerar conhecimentos e informações relevantes, de rápida e livre comunicação, para a sociedade civil e as organizações.

Maia, Gomes e Marques (2011) afirmam que a democracia torna-se digital ao ganhar espaço nos desdobramentos tecnológicos e ambientes digitais. Conforme Peixoto e Wegenast (2011: 4), a e-democracia visa o aumento da transparência de processos políticos, a simplificação da participação cidadã nas ferramentas de tomada de decisão e o avanço da qualidade do processo de criação de opinião no meio público, por meio do uso de TIC como meio para abertura de novos espaços de informação e deliberação. Nesta esteira, Agbabiaka e Ugaddan (2016) afirmaram, ainda, que o sucesso e o impacto do governo eletrônico dependem das percepções de valor, atribuídas pelo cidadãos, sendo que a sua satisfação aos serviços prestados na *web* está relacionado, preferencialmente, com a qualidade da informação e do serviço oferecido pelas plataformas governamentais.

O surgimento da internet acarretou uma redução no custo das comunicações e criou uma esperança de que o uso das TICs resultaria em uma maior participação popular. Neste sentido, Noveck (2010: 60) aponta que “as novas tecnologias podem promover discurso aberto e racional, a igualdade de participação e a inclusão de diversos pontos de vista”. A democracia eletrônica é concebida como o emprego de dispositivos, como computadores, celulares, *ipads*, *smartphones*, aplicativos e ferramentas (redes sociais, fóruns, *sites*), a fim de fomentar discussões sobre práticas políticas e sociais do próprio Estado (Landim, 2013: 541).

Nesse aspecto, para a democracia digital é relevante o fortalecimento da relação entre o Governo e o cidadão, e, dentro deste contexto, verifica-se que a falta de acesso à informação impossibilita o total exercício da cidadania, uma vez que somente se exerce plenamente a cidadania com a garantia de acesso do cidadão às novas tecnologias e à informação democrática e instantânea que atualmente só é possível pelo ciberespaço (Ramos Júnior; Rover, 2012: 4).

Constata-se, ainda, que constituem como fatores críticos para o sucesso da implantação e a difusão do uso das plataformas de acesso à informação e de serviços no espaço digital pelos cidadãos, a criação de uma relação de confiança entre esses e as informações disponibilizadas pelo Governo, existindo, portanto, uma espécie de garantia implícita posta pelo Estado às ações realizados na *web* (Lallmahomed; Lallmahomed; Lallmahomed, 2017; Abad-Alcala *et al*, 2017; Abdel-Fattah, 2015; Abdel Fattah, 2014; Abdrabbah *et al*, 2016; Abu-Shanab, 2017).

Neste cenário, o acesso às TICs se faz de extrema importância social, pois tendo em conta sua amplitude e suas implicações podem acarretar repercussões sociais, políticas, jurídicas e culturais. Nota-se, portanto, que o uso da informática, ao garantir a todos o acesso à informação e às novas tecnologias, pode colaborar substancialmente para o fortalecimento da democracia, auxiliar no crescimento da transparência na Administração Pública e assegurar uma maior participação da sociedade no controle do poder público (Ramos Júnior; Rover, 2012: 05).

Nesta esteira, a governança está longe de ser necessariamente um mero processo de coordenação das atividades do governo, sendo mais um mecanismo que favorece a democratização do interesse público ao atenuar a distinção existente entre o Estado e a sociedade, mediante a criação de redes de organizações públicas e privadas fundadas na participação cidadã, de forma a proporcionar a sua atuação nas tomadas de decisão estatais, exercendo sobre elas algum domínio democrático (Gomes, 2013).

Verifica-se, também, que nos últimos anos houve um aumento potencial na capacidade das mídias sociais de gerar valor à Administração Pública, por meio da co-criação e da participação cidadã. Os estudos desmonstram que as mídias sociais virtuais são ferramentas eficazes para a sociedade civil, pois são capazes de definir a agenda política e influenciar o enquadramento do discurso político; no entanto, eles não devem ser considerados como o principal canal de participação do cidadão (Diaz-Diaz; Perez-Gonzalez, 2016; Dini; Wahid; Sæbo, 2016; Franco; Tursunbayeva; Pagliari, 2016; Gordon; Osgood; Boden, 2017). Outra aspecto relevante, é que as mídias sociais podem se constituir como uma ferramenta importante no combate à corrupção, porém, para que os efeitos sobre a corrupção sejam plenamente realizados, se faz necessário um alto grau de liberdade na rede, com a proteção do anonimato dos usuários (Jha, 2017).

Dessa forma, observa-se que o termo governo eletrônico refere-se aos processos e estruturas necessárias para oferecer e-serviços ao público (cidadãos e instituições). Já o conceito de democracia eletrônica aos processos e estruturas que abarcam todas as formas de interação eletrônica entre estado (representantes) e sociedade (representados).

1.4.3. Evolução da governança eletrônica no contexto do Governo brasileiro

Na Administração Pública Federal, as ações de governo eletrônico começaram a ser estruturadas no início da década de 2000, com o intuito de priorizar o uso das TICs para democratizar o acesso à informação, a fim de expandir o debate e a participação cidadã na

construção das políticas públicas, e também aprimorar a qualidade e a efetividade dos serviços e informações (Brasil, 2018).

O Programa de Governo Eletrônico do Estado brasileiro, criado no ano de 2000, através do Decreto Presidencial de 3 de abril de 2000, tem o objetivo de transformar as relações da Administração Pública com a sociedade, empresas e órgãos públicos, a fim de aprimorar a qualidade dos serviços prestados; possibilitar a comunicação com empresas e indústrias; e consolidar a participação cidadã por meio do acesso à informação e a uma administração mais eficiente. O Comitê Executivo de Governo Eletrônico (CEGE), criado no mesmo ano, visa formular políticas, estabelecer diretrizes e coordenar e articular as ações de implantação do governo eletrônico. O e-governo brasileiro compreende, entre outras questões, a definição de padrões, a normatização, a articulação da integração de serviços eletrônicos, a disponibilização de boas práticas e a criação e construção de super infraestrutura tecnológica (Brasil, 2015).

Nesse cenário, o Governo Federal cria o Departamento de Governo Eletrônico, por meio do Decreto nº 5.134 de 07 de julho de 2014, com a finalidade de coordenar e articular a implantação de ações unificadas e integradas de governo eletrônico, atividades relacionadas à prestação de serviços públicos por meios eletrônicos, além de normatizar e disseminar o desenvolvimento de ações e informações de governo eletrônico na Administração Federal (Brasil, 2015).

O Estado brasileiro desenvolveu, em 2004, o projeto de Indicadores e Métricas de Avaliação de e-Serviços, visto que não havia instrumentos de avaliação ou mecanismos de mensuração de desempenho quanto à conveniência dos serviços prestados à sociedade na maioria das práticas brasileiras de governo eletrônico. O objetivo principal deste projeto seria a avaliação da qualidade dos serviços públicos eletrônicos prestados pelas diversas esferas de Governo focado na prestação de serviços pela Internet, uma vez que esse ainda é o principal canal de entrega das soluções de governo eletrônico. Ele foi estruturado para fornecer informações que permitem a melhoria dos serviços já existentes e o alinhamento de novos serviços de acordo com os conceitos de conveniência e qualidade esperados (Brasil, 2015).

Em termos gerais, a avaliação do projeto de Indicadores e Métricas de Avaliação de e-Serviços apresentou resultados significativamente satisfatórios. Além de validar a versão preliminar da metodologia e dos indicadores estabelecidos, evidenciando a situação dos serviços públicos prestados eletronicamente no Brasil em relação aos padrões de qualidade que orientaram a construção destes indicadores, foi possível verificar um conjunto de oportunidades de melhoria concretas, sejam pontuais ou mais abrangentes, de serviços já existentes ou em desenvolvimento, e qualificação dos serviços (Brasil, 2017).

Em julho de 2005, o Governo brasileiro torna obrigatório, através do Decreto nº 5.450, o uso do pregão nas compras de bens e serviços comuns e determina que a forma eletrônica deva ser preferencialmente adotada. Conforme levantamento feito pela Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI), o uso de pregões eletrônicos geraram economia de R\$ 2,13 bilhões para o Estado brasileiro, pois além de mais agilidade e transparência em todas as fases do certame, o pregão atrai um maior número de vendedores, reduzindo custos operacionais, ampliando as formas de fiscalização do dinheiro público e com possibilidade de melhores compras (Brasil, 2015).

Já em 2006, a primeira pesquisa de avaliação dos serviços de e-Gov é realizada utilizando-se os parâmetros da Metodologia de Indicadores e Métricas de Serviços de Governo Eletrônico. Esta metodologia busca avaliar a qualidade dos serviços eletrônicos prestados pelos Governos de todas as esferas: federal, estadual e municipal, de acordo com a conveniência para o cidadão, sendo a primeira iniciativa com esse foco já desenvolvida no país (Brasil, 2015).

Em 18 de novembro de 2011 é promulgada a chamada “Lei de Acesso à Informação”, Lei nº 12.527, que passa a vigorar a partir de 16 de maio de 2012, por meio do Decreto nº 7.724/2012. A referida lei é ampla e abarca a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, em todos os poderes, bem como as autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. A Lei de Acesso à Informação (LAI) possui como aspectos gerais: a divulgação proativa de informações de interesse coletivo; o fornecimento de informações gratuitas, salvo em caso de cópias; e o acesso como regra e não exceção. Dessa forma, ela assegura a gestão transparente; a proteção da informação sigilosa e de caráter pessoal; a criação de unidades físicas de Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), com a finalidade de atender às solicitações da sociedade; e, ainda, a concessão imediata de acesso à informação disponível. Portanto, observa-se que a LAI representa uma mudança de paradigma na Administração Pública quanto à transparência pública, pois estabelece o acesso à informação como regra e o sigilo como exceção (Brasil, 2011).

Nesse diapasão, a Controladoria Geral da União (CGU) relacionou os princípios mais relevantes contidos na LAI, são eles: princípio da publicidade máxima; princípio da transparência ativa e a obrigação de publicar; princípio da promoção de um governo aberto; princípio da limitação das exceções e princípio da criação de procedimentos que facilitem o acesso (CGU, 2013).

A CGU desenvolveu para todos os órgãos da Administração Direta e Indireta ligadas ao Governo Federal, com o objetivo de atender às determinações da LAI, o Sistema Eletrônico do

Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC). O e-SIC (<http://www.acessoinformacao.gov.br/sistema>) é um sistema eletrônico que funciona como única porta de entrada para os pedidos de informação, com a finalidade de organizar e facilitar o processo, tanto para os cidadãos quanto para a União. Dessa forma, qualquer pessoa, física ou jurídica, pode encaminhar pedidos de acesso à informação para órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, sem necessidade de motivação por parte do solicitante. O sistema permite além de fazer o pedido, acompanhar o prazo e receber a resposta da solicitação por e-mail; entrar com recursos; apresentar reclamações e consultar as respostas recebidas. Cabe salientar que o agente público é obrigado a conceder as informações solicitadas, ficando sujeito às medidas disciplinares, tais como suspensão e até demissão, além de precisar responder por atos de improbidade administrativa. Destarte, é essencial à eficácia da Lei a atuação dos agentes públicos, quanto à transparência e ao acesso à informação (CGU, 2013).

Em 2012, o Portal Brasileiro de Dados Abertos é disponibilizado, após intenso debate entre a Administração Pública e a sociedade, com o objetivo de promover a divulgação e a publicidade de dados e informações do Governo. O modelo de elaboração do ambiente virtual foi feito de forma colaborativa com a sociedade civil especializada e utilizou plataformas abertas, como o software livre disponibilizado pela *Open Knowledge Foundation* (OKFN). Enquanto no ano de 2013, o Estado brasileiro lança a Identidade Digital de Governo (IDG), a qual busca padronizar os portais das entidades públicas federais e alinhar as informações para aperfeiçoar a comunicação com a sociedade. A estrutura do Portal Padrão, disponível a todos os órgãos públicos, reúne as mais adequadas soluções digitais em acessibilidade e divulgação de informações nos mais variados formatos (Brasil, 2015).

Dessa forma, ações para o fortalecimento da governança no setor público, como o Portal Brasil, o Portal Brasileiro de Dados Abertos, o Portal de Serviços, o Simplifique!, o Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo Federal (e-Ouv), o Sistema Eletrônico de Informações (SEI), o Portal Comprasnet, o Portal da Transparência, o Participa.br, o Portal da Transparência e o pregão eletrônico são exemplos de iniciativas relevantes em nível federal (Brasil, 2018). Isto posto, observa-se na figura abaixo os principais marcos de governo eletrônico na Administração Pública Federal.



Figura 1-3: Linha temporal 2000-2018: realizações de governo eletrônico.

Fonte: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (2017).

É neste cenário de evolução contínua no conceito e na legislação federal brasileira que foi promulgado o Decreto 8.638 de 15 de janeiro de 2016 e, posteriormente, a Estratégia de Governança Digital 2016-2019 (EGD), que serão descritos na próxima seção deste capítulo.

1.4.4. Decreto 8.638 de 15 de janeiro de 2016 e Estratégia de Governança Digital

O Decreto presidencial Nº 8.638 de 15 de janeiro de 2016 estabelece a Política de Governança Digital no âmbito dos órgãos e das entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, em seu Art. 3º estabelece os seguintes princípios como norteadores da Política de Governança Digital (Brasil, 2016):

- I - foco nas necessidades da sociedade;
- II - abertura e transparência;
- III - compartilhamento da capacidade de serviço;
- IV - simplicidade;
- V - priorização de serviços públicos disponibilizados em meio digital;
- VI - segurança e privacidade;
- VII - participação e controle social;
- VIII - governo como plataforma;
- IX - inovação.

O Decreto define também as diretrizes que deverão ser observadas: I - o autosserviço será a forma prioritária de prestação de serviços públicos disponibilizados em meio digital; II - serão oferecidos canais digitais de participação social na formulação, na implementação, no monitoramento e na avaliação das políticas públicas e dos serviços públicos disponibilizados em meio digital; III - os dados serão disponibilizados em formato aberto, amplamente acessível e utilizável por pessoas e máquinas, assegurados os direitos à segurança e à privacidade; IV - será promovido o reuso de dados pelos diferentes setores da sociedade, com o objetivo de estimular a transparência ativa de informações; V - será implementado o compartilhamento de dados entre os órgãos e as entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, sempre que houver necessidade de simplificar a prestação de serviços à sociedade (Brasil, 2016).

No seu Art.º 12.º, o Decreto estabelece que o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) deverá constituir redes de conhecimento acerca de temas relativos à governança digital e a assuntos análogos, as quais terão como objetivos: gerar, compartilhar e disseminar conhecimento e experiências; formular propostas de padrões, políticas, guias e manuais; discutir sobre os desafios enfrentados e as possibilidades de ação; e prospectar novas tecnologias para facilitar a prestação de serviços públicos disponibilizados em meio digital, o fornecimento de informações e a participação social por meios digitais (Brasil, 2016).

Em consonância com o dispositivo legal supra, foi elaborada, através da Portaria n.º 68/2016 do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP), a Estratégia de Governança Digital da Administração Pública Federal 2016-2019 (EGD) que estabeleceu os objetivos estratégicos, as metas e os indicadores da Política de Governança Digital para o quadriênio 2016-2019. O propósito da EGD é nortear e agregar as iniciativas de transformação eletrônica dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal, por meio da ampliação do acesso às informações do Governo, do avanço dos serviços públicos digitais e do aumento da participação cidadã.

A EGD 2016-2019 estabelece 9 princípios para governança digital e 10 objetivos estratégicos organizados em três eixos: acesso à informação, prestação de serviços e participação social. Destes objetivos estratégicos foram associadas 51 iniciativas e 23 indicadores (Brasil, 2016).

O acesso à informação, primeiro eixo dos objetivos estratégicos definidos na EGD, visa o fomento à disponibilização e ao uso de dados abertos; a ampliação do uso de TIC para promover a transparência e dar publicidade à aplicação dos recursos públicos; e a garantia à segurança da informação e comunicação do Estado e o sigilo das informações do cidadão. Por sua vez, a prestação de serviços, segundo eixo, busca expandir e inovar a prestação de serviços digitais; melhorar a governança e a gestão por meio do uso da tecnologia; facilitar e universalizar o uso e o acesso aos serviços digitais; e compartilhar e integrar dados, processos, sistemas, serviços e infraestrutura.

Por final, a participação social propõe-se a fomentar a colaboração no ciclo de políticas públicas; a ampliar e incentivar a participação social na criação e melhoria dos serviços públicos; e a aprimorar a interação direta entre Governo e sociedade (Brasil, 2016).

De acordo com a Estratégia de Governança Digital 2016-2019 (EGD), os seguintes princípios orientarão as atividades de governança digital na Administração Pública Federal:

- i. Foco nas necessidades da sociedade: a perspectiva da sociedade é o principal instrumento para o desenho e a entrega de serviços públicos digitais;
- ii. Abertura e transparência: dados e informações são ativos públicos que devem estar disponíveis para a sociedade;
- iii. Compartilhamento da capacidade de serviço: órgãos e entidades deverão compartilhar infraestrutura, sistemas e serviços;

- iv. Compartilhamento de dados: órgãos e entidades do Governo Federal deverão compartilhar dados entre si, a fim de simplificar processos administrativos;
- v. Simplicidade: reduzir a complexidade, a fragmentação e a duplicação das informações e dos serviços públicos;
- vi. Priorização de serviços públicos disponibilizados em meio digital: sempre que possível, os serviços públicos serão oferecidos em meio digitais, sendo disponibilizados para o maior número possível de dispositivos e plataformas;
- vii. Segurança e privacidade: os serviços públicos digitais devem propiciar disponibilidade, integridade, confidencialidade e autenticidade dos dados e informações;
- viii. 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;
- ix. Governo como plataforma: o Governo deve constituir-se como uma plataforma aberta, sobre a qual possam construir suas aplicações tecnológicas para a prestação de serviços e o desenvolvimento social e econômico do país;
- x. Inovação: devem ser buscadas soluções inovando as que resultem em melhoria dos serviços públicos.

A Figura 1-4 ilustra as relações entre os princípios da governança digital, os eixos estratégicos e os benefícios para a sociedade brasileira.



Figura 1-4: Relação entre os princípios da Governança digital, os eixos estratégicos e os benefícios para a sociedade.

Fonte: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (2016).

Observa-se, pois, na figura 1-4, a disposição dos 3 eixos principais do EGD, prestação dos serviços, acesso à informação e participação social, onde, no âmbito da Administração Pública Federal, os canais possibilitam efetivar a conectividade com o cidadão, permitindo assim, o engajamento social.

O Acesso à informação tem como seus principais meios de conectividade o Portal Brasileiro de Dados (<http://dados.gov.br>), canal disponibilizado pelo Governo para que todos possam encontrar e utilizar os dados e as informações públicas, e o portal da transparência, onde estão disponíveis para consulta informações sobre as contas e despesas do Governo Federal para pesquisa por qualquer brasileiro.

A prestação de serviços públicos é centralizada na Plataforma de Cidadania Digital (PCD), portfólio de iniciativas em prol da ampliação e simplificação do acesso, pelos cidadãos, aos serviços públicos digitais. Inclui o Portal de Serviços que pretende ser o canal único e integrado de contato com o cidadão para a solicitação e acompanhamento de serviços e o Kit de Transformação de Serviços Públicos, conjunto de ferramentas e métodos de suporte para a transformação digital de serviços públicos.

A Participação social tem seu principal mecanismo de engajamento social no portal Participa.br, portal de participação e consulta à sociedade civil onde são disponibilizados documentos e temas para a contribuição, crítica e construção de ações e políticas do Estado (Brasil, 2016).

Extraí-se do exposto, portanto, a modelagem e as diretrizes do modelo de governança digital (GD) adotado pelo Governo Federal brasileiro, subsidiando, assim, o contexto para a comparação com os modelos adotados nas pesquisas realizadas no Brasil até então, apresentado na próxima seção.

1.5. Modelos de Governança eletrônica na gestão pública brasileira

A ampliação das práticas e ações de governança eletrônica na união, estados e municípios brasileiros vêm aumentando o número de pesquisas científicas nesta área (Magalhães, 2008; Mello, 2009; Pereira, 2012; Beviláqua, 2013; Souza, 2014; Madeira, 2015; Matos, 2015; França, 2015 e Barros, 2017). Assim, a presente seção faz alusão à alguns desses estudos.

A dissertação de Magalhães (2008) teve como objetivo investigar, por meio da internet, o governo eletrônico nos estados brasileiros nos aspectos de e-governança, e-democracia e e-serviços, quanto à oferta e à percepção de sua importância por gestores de governo eletrônico brasileiros e por especialistas de notório saber na temática. Os resultados obtidos na pesquisa indicam que os itens pesquisados formam um conjunto relevante, conforme a importância atribuída pelos respondentes, para uma política de e-governo, mas no que tange a oferta desses mesmos itens, de acordo com a média das respostas dos gestores, alcançou um patamar mínimo, demonstrando a necessidade de melhorar a oferta de serviços e informações no ambiente virtual.

Mello (2009), em sua tese de doutorado, identifica um conjunto de práticas de governança eletrônica para os estados brasileiros e Distrito Federal (DF), mensurando-as e relacionando-as com o desenvolvimento econômico e social dos respectivos estados, por fim, propõe um Índice de Governança Eletrônica dos Estados Brasileiros (IGEB). O índice proposto pelo autor é composto por duas dimensões “Governo Eletrônico” e “Democracia Digital”. As dimensões são compostas pelos componentes “Conteúdo”; “Serviços”; “Privacidade e Segurança”; “Usabilidade e Acessibilidade” e “Participação Cidadã”, sendo que as práticas de “Privacidade e Segurança” e “Usabilidade e Acessibilidade” são comuns às duas dimensões (Figura 1-5).

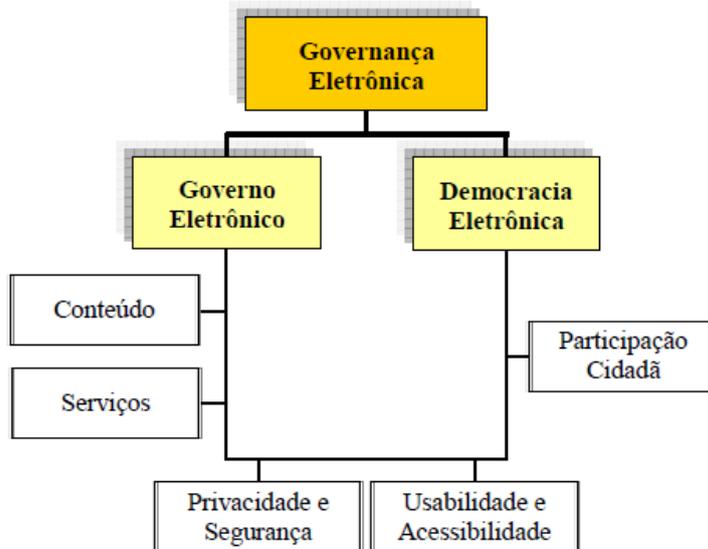


Figura 1-5: Modelo de Governança Eletrônica

Fonte: Mello; 2009

Os principais resultados alcançados por meio do IGEB proposto destaca que os Estados de SP, RS, RJ, ES, PR, BA e MG são os que mais possuem práticas implantadas e os Estados MS, RO, AP, RR, MA, GO e PE são os que menos possuem, respectivamente. Com relação aos testes de correlação, esses demonstraram que o IGEB tem correlação significativa com todos os índices de desenvolvimento utilizados. Dentre eles, o PIB foi quem se mostrou estar altamente correlacionado, não somente com o IGEB, mas com todos os subgrupos. Comparando os resultados da correlação e o percentual de práticas implantadas, obtido pelo IGEB, conclui-se que, de modo geral, os Estados mais desenvolvidos (com maior PIB, maior IDH e menor Coeficiente de Gini), são aqueles mais bem classificados, ou seja, com maior número de práticas de GE implantadas.

Pereira (2012) elabora em seu estudo uma proposta de modelo conceitual que busca identificar a influência de pressões coercitivas, normativas e miméticas na implementação de práticas de governança eletrônica em uma organização pública. Os resultados encontrados corroboram as proposições do modelo conceitual da pesquisa, sugerindo que existe influência de fatores institucionais, na forma de mecanismos coercitivos, normativos e miméticos, na estrutura de Governança de TI da organização, caracterizada como uma monarquia de negócios com relação às decisões de TI, para implementação do e-serviço público. Além disso, permitiu identificar que o ambiente, através de fatores institucionais, condiciona o comportamento organizacional para implementação de práticas de governança eletrônica.

A pesquisa de Beviláqua (2013) explorou a governança eletrônica e sua relação com os

recursos financeiros no âmbito das fundações empresariais, para isso foi elaborado, a partir do estudo proposto por Mello (2009), um índice para mensurar e monitorar a estrutura de GE a ser aplicado em organizações do terceiro setor. Após a construção do IGEF, a autora pôde identificar o percentual de práticas implantadas e concluir que tanto as receitas totais como as receitas obtidas de doações estão relacionadas positivamente com o nível de implantação das práticas de GE. O IGEF demonstrou que a maioria das fundações não passaram da metade do total das práticas recomendadas, ou seja, das 58 fundações analisadas apenas 20,68% tiveram pontuação acima de 50 pontos do total de 100. Um dos motivos que contribuiu para a redução do IGEF foram as práticas de Privacidade e Segurança, nas quais 56 fundações ficaram com pontuação abaixo de 50% da pontuação, entre 0 a 8,89 pontos. Em contrapartida as práticas de serviços foram as que obtiveram melhores índices, onde 70,69% das fundações tiveram pontuação acima dos 50%.

Souza (2014), em sua dissertação, avaliou os índices de governança eletrônica e de divulgação de informação contábil pública nos municípios brasileiros. Para a mensuração do índice de governança eletrônica foi aplicado o modelo proposto por Mello (2009). A autora concluiu que os portais dos municípios pesquisados apresentam mais características de governo eletrônico e, ainda, se encontram longe de uma governança eletrônica que seja capaz de reestruturar o Estado. Observou que falta incentivo à participação popular nas decisões do Governo, assim como a publicidade de informações sobre a gestão financeira dos municípios em seus portais eletrônicos.

Na tese de Madeira (2015) é investigada a GE das cidades e seu principal objetivo consistiu nodesenvolvimento e criação de um modelo prescritivo e aplicado para implementação de governança eletrônica dos municípios. Os resultados relevantes foram que os entrevistados que têm opiniões positivas sobre Gestão de Tecnologia, também têm opiniões positivas sobre governança eletrônica e vice-versa, e que existe uma forte associação entre a Liderança Estratégica e o Processo de Mudança. As conclusões, baseadas em clara evidência empírica, são que os fatores testados são significativos para gerenciar com mais sucesso as inovações necessárias para implementar governança eletrônica de cidades.

Matos (2015) explorou, em sua dissertação, as práticas de GE dos municípios brasileiros com mais de 100 mil habitantes, com a finalidade de verificar a conformidade dos sítios eletrônicos dos municípios com as práticas de governança eletrônica mais lembradas pela literatura e com a legislação vigente, por meio de uma Listagem de Verificação composta por 36 questionamentos, baseados, principalmente, no estudo de Mello (2009). Os resultados alcançados pelo autor sinalizam que uma melhoria nas condições socioeconômicas em

decorrência da melhor utilização e distribuição dos recursos pode proporcionar um aumento na adoção das práticas de governança eletrônica, havendo muito a se evoluir no sentido de aprimorar e estreitar o relacionamento com o cidadão por meio da divulgação transparente de informações, acompanhando a tendência mundial dos países desenvolvidos.

França (2015) avaliou o índice das práticas de governança eletrônica dos 52 municípios do Estado de Rondônia, utilizando-se da metodologia de Mello (2009), o autor fez a mensuração dos índices de GE, classificando os municípios mais avançados em sua estrutura de GE. De forma semelhante ao encontrado no estudo de Souza (2014), os portais dos municípios pesquisados apresentaram mais características de governo eletrônico do que governança eletrônica, pois falta o incentivo a participação popular nas decisões do Governo, que corresponde à peça fundamental da boa governança eletrônica.

Por fim, a pesquisa de Barros (2017) pretendeu avaliar a eficiência relativa da governança eletrônica das Universidades Federais brasileiras, mediante a aplicação de um método formal de avaliação de eficiência, a Análise Envoltória de Dados (DEA). Os resultados mostraram que 14,28% das universidades atingiram a fronteira de eficiência, correspondendo a nove instituições, e 85,71% foram consideradas ineficientes, representando 54 universidades. Constatou-se que a região Nordeste, em termos percentuais, foi a mais eficiente com 22% das suas universidades consideradas eficientes, enquanto a região Centro Oeste foi a mais ineficiente, pois nenhuma instituição atingiu a fronteira de eficiência.

Ao se considerar o conjunto das pesquisas realizadas no Brasil ao longo de mais de uma década, observa-se que a maioria dos estudos realizados avaliamos sistemas de governança eletrônica dos estados e municípios brasileiros adaptando a metodologia utilizada por Mello (2009) para cada caso. Na maior parte das pesquisas, os autores aplicaram modelos teóricos para avaliação da GE, bem como, construíram modelos de investigação para a estrutura de governança eletrônica. Alguns estudos relacionaram a GE com indicadores socioeconômicos ou contábeis, como por exemplo: índice de desenvolvimento humano (IDH), PIB, densidade demográfica, rentabilidade, custos de transação, entre outros.

CAPÍTULO 2 - PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O trabalho do cientista consiste em elaborar teorias e pô-las à prova (Popper, 2007). O método é o conjunto de etapas a serem percorridas para se atingir o objetivo da pesquisa. Uma escolha adequada do método possibilita que o pesquisador seja capaz de assegurar resultados com confiabilidade e validade.

Tendo isso em conta, o presente capítulo apresenta as definições metodológicas escolhidas para o cumprimento do objetivo desta pesquisa. Em primeiro lugar, é descrito o desenho da pesquisa, que abrange as etapas para a realização do estudo, as características do estudo, os objetivos do trabalho e as hipóteses testadas no estudo. Em um segundo momento, é apresentado o instrumento utilizado para a coleta de dados adotada, consistindo na apresentação das variáveis utilizadas, em termos de suas definições constitutivas e operacionais.

2.1. Desenho da pesquisa

O desenho da pesquisa foi estruturado em 8 etapas, a saber: 1. Enquadramento do problema; 2. Pesquisa bibliográfica; 3. Definição dos objetivos da pesquisa; 4. Formulação das hipóteses; 5. Elaboração dos instrumentos de coleta de dados; 6. Envio dos questionários pelo e-SIC; 7. Análise dos dados; 8. Testes de Hipóteses, conforme demonstrado na Figura 2-1.

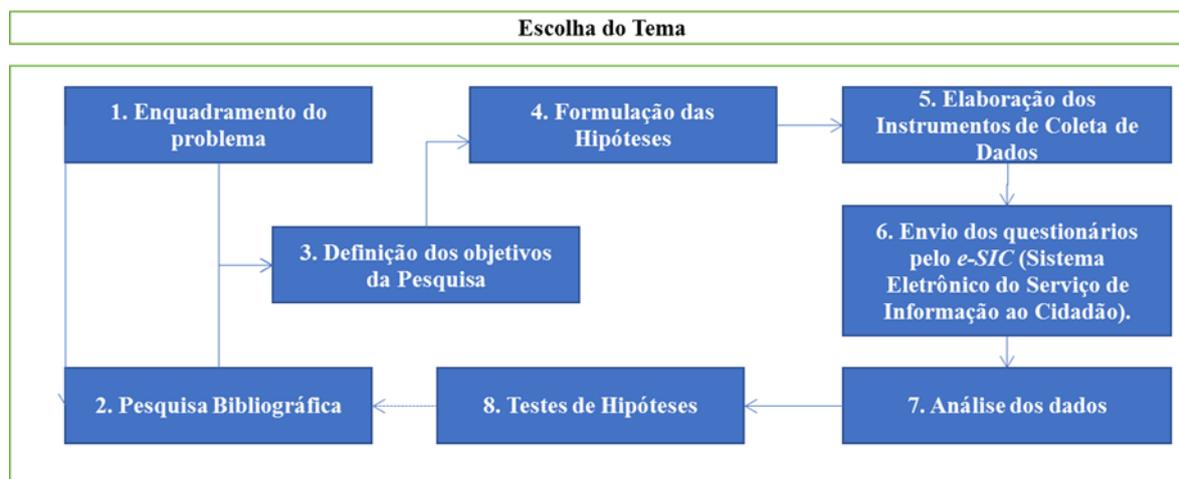


Figura 2-1: Desenho da Pesquisa

Fonte: Elaborado pela autora.

Na primeira fase desta pesquisa é realizada uma ampla pesquisa bibliográfica sobre a temática da governança, destacando sua importância, conceitos, mecanismos e práticas. Buscou-se levantar a produção acadêmica realizada na última década no Brasil, observando os modelos teóricos, técnicas e métodos de pesquisa utilizados, bem como os resultados obtidos pelos diversos autores. Constatou-se, ainda, as alterações e obrigações trazidas à Administração Pública Federal direta, indireta, autárquica e fundacional, pelo Decreto nº

8.638/2016 e pela Estratégia de Governança Digital (EGD), elaborados no âmbito do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG).

Uma vez finalizada a fase de revisão bibliográfica, prosseguiu-se com o aprofundamento dos principais conceitos e das relações que se estabelecem entre eles, construindo, dessa forma, uma forte base teórica para a formulação dos objetivos a serem alcançados pelo estudo. Alicerçado nestas premissas, se estabeleceu, pois, as questões e hipóteses a investigar, o que, por conseguinte, orientou a construção do instrumento de coleta de dados, no qual se apoia o presente trabalho.

Após a construção e validação do instrumento de coleta, realizou-se uma *survey* com as 63 universidades federais brasileiras, por meio do e-SIC (Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão). Conforme observa Babbie (2003), a pesquisa de *survey* se constitui em um método de verificação empírica, envolvendo a coleta e quantificação dos dados, que após coletados se tornam fonte permanente de informações. O uso da pesquisa em *survey*, logo, se verifica como um instrumento válido para pesquisa em ciências sociais, se tornando particularmente mais eficaz quando combinado com outros métodos. Uma vez obtidos os dados, realizou-se o tratamento e processamento dos dados por meio de editor de textos e planilhas do pacote Microsoft Office®.

Nesta esteira, destaca-se o fato das pesquisas científicas serem classificadas em quatro dimensões, quanto à natureza, à abordagem, ao objetivo e ao procedimento. Quanto à natureza, pode ser básica ou aplicada, com relação à abordagem do problema o estudo pode ser quantitativo ou qualitativo. De acordo com seu objetivo, a pesquisa pode ser exploratória, descritiva ou explicativa. Quanto aos procedimentos técnicos utilizados, pode ser uma pesquisa bibliográfica, documental, experimental, levantamento, estudo de caso, *expost-facto*, pesquisa-ação e participante (Silva; Menezes, 2000).

Tomando por base os critérios acima, esta dissertação apresenta as seguintes características:

- a) Quanto à sua natureza, é aplicada, pois trata de problemas relacionados às organizações, buscando realizar um diagnóstico da Governança Eletrônica (GE) nas universidades federais brasileiras;
- b) Quanto à abordagem, é qualitativa, pois foca-se no caráter subjetivo do objeto analisado onde, por meio da análise das práticas, princípios e iniciativas estratégias de GE, informados pelas universidades, busca-se elaborar um diagnóstico do impacto e das implicações promovidas pelo novo marco legal da Administração Pública Federal;

- c) Quanto ao objetivo, é exploratória, pois visa um melhor entendimento do fenômeno da Governança Eletrônica (GE), no contexto das universidades brasileiras;
- d) Quanto aos procedimentos, o estudo utiliza pesquisa bibliográfica e uma *survey* aplicada às 63 universidades brasileiras.

2.2. Objetivos da pesquisa

O objetivo principal do estudo pode ser enunciado como: elaborar um diagnóstico das práticas de Governança Eletrônica (GE) realizadas pelas universidades federais brasileiras, no contexto da nova política de governança digital da Administração Pública Federal. Os objetivos específicos correspondentes são:

1. Identificar quais as práticas de Governança Eletrônica (GE) adotadas pelas universidades brasileiras;
2. Comparar as práticas de Governança Eletrônica (GE) realizadas nas universidades aos princípios estabelecidos no Art.3, incisos I ao IX, do Decreto presidencial nº 8.638/2016;
3. Comparar as práticas de Governança Eletrônica (GE) realizadas nas universidades às iniciativas estratégicas de Governança Digital da Administração Pública Federal 2016-19 (EGD);
4. Identificar a repercussão do novo marco legal sobre as práticas de Governança Eletrônica (GE) nas universidades brasileiras; e
5. Caracterizar os agentes internos promotores das práticas de Governança Eletrônica (GE) nas universidades brasileiras.

2.3. Hipóteses de investigação

Com base na revisão bibliográfica realizada, foram formuladas 4 hipóteses para o presente estudo. A formulação das hipóteses foi feita de forma a atingir os objetivos traçados na seção anterior.

H1: As práticas de Governança Eletrônica (GE) realizadas pelas universidades brasileiras possuem uma baixa adesão aos princípios estabelecidos no Decreto presidencial nº 8.638 de 15 de janeiro de 2016;

H2: As práticas de Governança Eletrônica (GE) realizadas pelas universidades brasileiras possuem uma baixa adesão às iniciativas estratégicas previstas na Estratégia de Governança Digital da Administração Pública Federal (EGD);

H3: A formulação, a execução e o controle das práticas de Governança Eletrônica (GE) estão concentrados nas áreas de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) das universidades; e

H4: Houve um aumento de implantação de práticas de Governança Eletrônica (GE) nas universidades brasileiras a partir da promulgação do novo marco legal.

2.4. Instrumentos de coleta

O questionário utilizado no presente estudo, constante no Anexo 1, é composto de quatro questões subjetivas, relacionadas entre si, onde foi apresentado em forma de um quadro em que as universidades pesquisadas deveriam indicar quais as práticas ou ações de Governança Eletrônica (GE) são realizadas no âmbito da universidade; quais o(s) princípio(s) estão relacionados às práticas ou ações realizadas; a(s) qual(ais) iniciativa(s) estratégica(s) estão vinculadas as práticas ou ações de GE implementadas; o ano de início de implantação da referida prática ou ação na instituição e qual o setor responsável pelo acompanhamento das metas e indicadores na universidade.

Sublinha-se, ainda, que os princípios indicados pelas universidades deveriam estar alinhados ao previsto no Art. 3º, incisos I ao IX, do Decreto presidencial nº 8.638 de 15 de janeiro de 2016, que estabelece os princípios norteadores da Política de Governança Digital do Governo Federal, conforme indicado no Art.3, transcritos a seguir: I - foco nas necessidades da sociedade; II - abertura e transparência; III - compartilhamento da capacidade de serviço; IV - simplicidade; V - priorização de serviços públicos disponibilizados em meio digital; VI - segurança e privacidade; VII - participação e controle social; VIII - governo como plataforma; e IX – inovação.

Neste mesmo sentido, solicitou-se que fossem indicados, quanto às iniciativas estratégicas, os eixos estabelecidos na Estratégia de Governança Digital da Administração Pública Federal 2016-19 (EGD) elaborada no âmbito do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), para ser aplicada no âmbito dos órgãos e das entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional brasileiras.

Após a elaboração do questionário foi realizado o pré-teste do instrumento na Universidade Federal do Ceará (UFC), com o envio do instrumento, por meio da plataforma eletrônica e-SIC (Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão), onde foi possível verificar a adesão do instrumento às hipóteses e aos objetivos, geral e específico, estabelecidos na pesquisa. Para Martins e Teóphilo (2007) é necessária a realização de pré-testes como forma de aumentar a confiabilidade e validade desse tipo de instrumento.

Após esta etapa, o questionário revisado, Anexo 1, foi encaminhado às 63 universidades brasileiras, no período de junho – agosto de 2018, onde ao final do período de realização do estudo, 35 universidades, das 5 regiões do país, responderam ao questionário, resultando, ao final do estudo, em 431 práticas de governança eletrônica (GE) implementadas pelas universidades. O perfil da amostra será melhor caracterizado na próxima seção deste estudo.

2.5. Amostra

O estudo foi realizado com todas as universidades federais brasileiras criadas até 2017 e que estão disponíveis para consulta no e-SIC, correspondendo ao universo de 63 instituições de ensino superior; destas 35 responderam ao questionário, o que corresponde a 55% do total das universidades brasileiras. As mesmas, e respectivo perfil, da amostra apresentam-se no Quadro 2-1.

Quadro 2-1: Perfil da amostra

REGIÃO		QUANT.	%
NORTE	UNIFAP - Fundação Universidade Federal do Amapá	3	9%
	UNIFESSPA - Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará		
	UNIR - Fundação Universidade Federal de Rondônia		
CENTRO-OESTE	UFG-Universidade Federal de Goiás	4	11%
	UFMS - Fundação Universidade Federal de Mato Grosso do Sul		
	UFMT - Fundação Universidade Federal de Mato Grosso		
	UNB - Fundação Universidade de Brasília		
SUL	UFCSPA - Fundação Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre	5	14%
	UFFS - Universidade Federal da Fronteira Sul		
	UFMS - Universidade Federal de Santa Maria		
	UNILA - Universidade Federal da Integração Latino-Americana		
	UNIPAMPA - Fundação Universidade Federal do Pampa		
NORDESTE	UFAL - Universidade Federal de Alagoas	11	31%
	UFBA - Universidade Federal da Bahia		
	UFCA-Universidade Federal do Cariri		
	UFERSA-RN - Universidade Federal Rural do Semi-Árido		
	UFMA - Fundação Universidade Federal do Maranhão		
	UFPE - Universidade Federal de Pernambuco		
	UFPI - Fundação Universidade Federal do Piauí		
	UFRB - Universidade Federal do Recôncavo da Bahia		
	UFRPE - Universidade Federal Rural de Pernambuco		

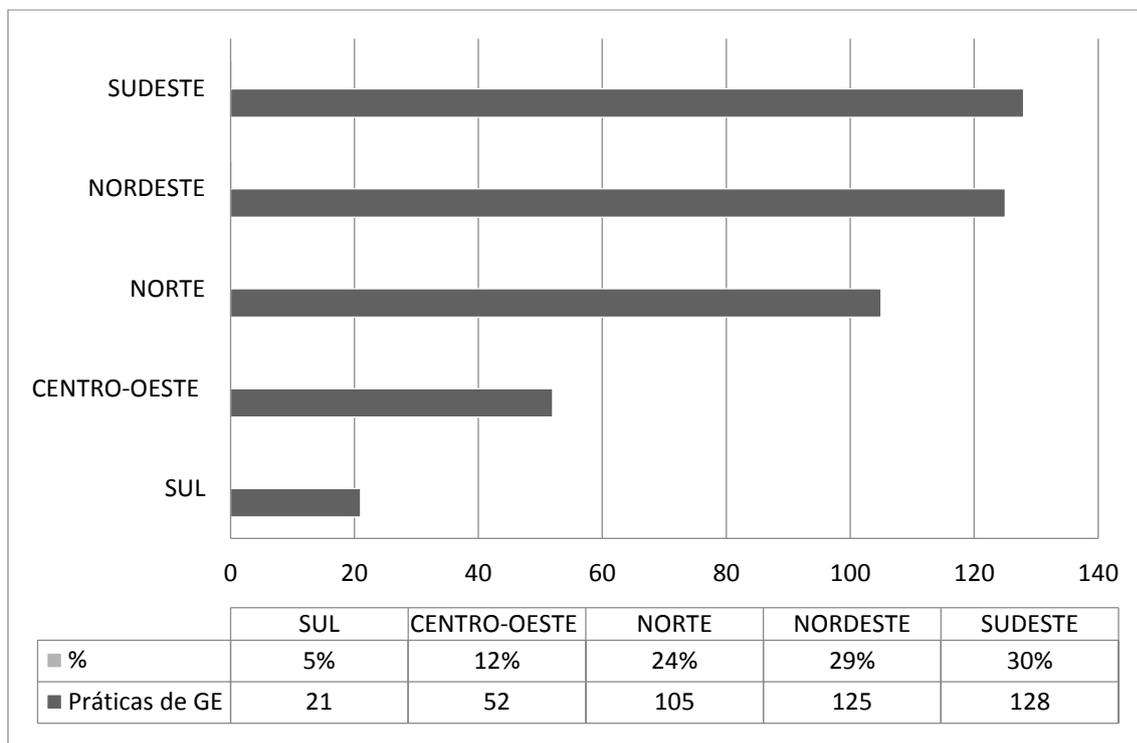


Figura 2-2: Distribuição das Práticas de GE, por região

Fonte: Elaborado pela autora.

As regiões Sudeste e Nordeste correspondem à 59% das práticas de GE levantadas, contribuindo, respectivamente, com 30% e 29% do total. Destaca-se, ainda, que a região Norte, apesar de representar 9% do total de universidades, contribuiu com 24% do número de práticas de GE. Verifica-se, por final, que as regiões Sul e Centro-oeste corresponderam a apenas 17% do total do levantamento, sendo que a região Sul participou com apenas 5%, isto é, 21 observações.

Após a caracterização da amostra presente nesta seção, partiu-se para a análise dos dados coletados a fim de atender aos objetivos desta pesquisa e testar as hipóteses formuladas, sendo os resultados encontrados apresentados no próximo Capítulo.

CAPÍTULO 3 - ANÁLISE DOS RESULTADOS

Após a tabulação dos dados primários e da caracterização da amostra, identificaram-se 431 práticas ou ações realizadas pelas universidades na área de Governança Eletrônica (GE), constituindo, portanto, uma extensa base de dados, da qual é possível extrair um diagnóstico da implementação das políticas de GE nas universidades brasileiras, à luz do Decreto presidencial nº 8.638 de 15 de janeiro de 2016 e das iniciativas estratégicas previstas na Estratégia de Governança Digital da Administração Pública Federal (EGD); procedeu-se, num segundo momento, à análise das respostas obtidas, a fim de atender aos objetivos propostos e às hipóteses levantadas no presente estudo, conforme descrito na próxima seção.

3.1. Análise das Hipóteses

A primeira hipótese proposta nesse estudo sugere que as práticas ou ações de Governança Eletrônica (GE) realizadas pelas universidades brasileiras possuem uma baixa adesão aos princípios estabelecidos no Decreto presidencial n.º 8.638. Para respondê-la foi formulada uma Matriz, onde as práticas e ações foram agrupadas pelos princípios, conforme pode ser observado na Figura 3-1.

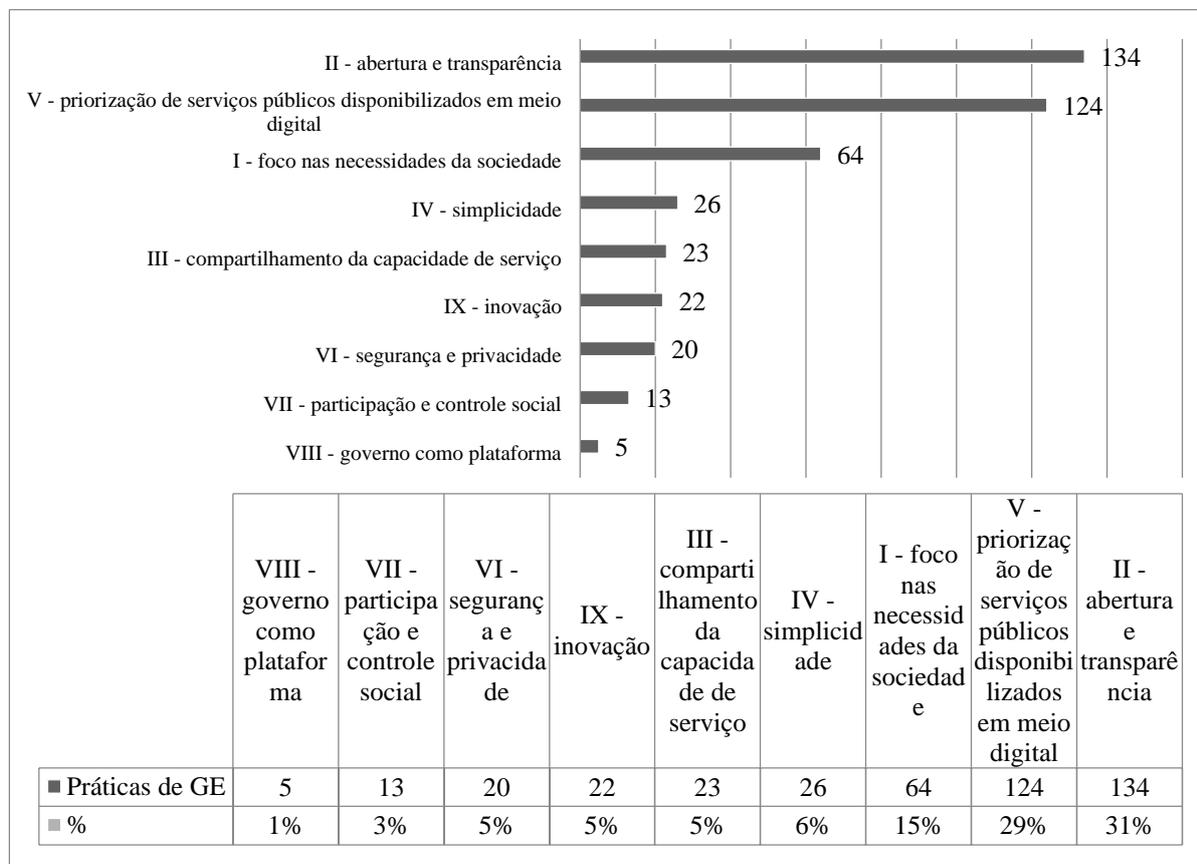


Figura 3-1: Distribuição das Práticas de GE, por princípio

Fonte: Elaborado pela autora.

Ao analisar a distribuição das práticas apresentadas na Figura 3-1 observa-se que há uma concentração de atividades voltadas para os princípios de “abertura e transparência” e “priorização de serviços públicos disponibilizados em meio digital” e “foco na necessidade da Sociedade”, com 31%, 29% e 15%, respectivamente, o que corresponde a 75% das ações realizadas pelas universidades. Os 7 princípios restantes, “simplicidade”; “compartilhamento da capacidade de serviço”; “inovação”; “segurança e privacidade”; “participação e controle social”; “governo como plataforma”, somados, representam 25% dos dados coletados.

Pelo exposto acima, verifica-se um claro desequilíbrio entre as práticas de GE realizadas pelas universidades e os princípios promovidos pelo Decreto presidencial nº 8.638/16. Infere-se, portanto, um grande volume de esforços para o atendimento de apenas alguns aspectos previstos no marco legal. Esse desbalanceamento pode ser melhor observado na Figura 3-2.

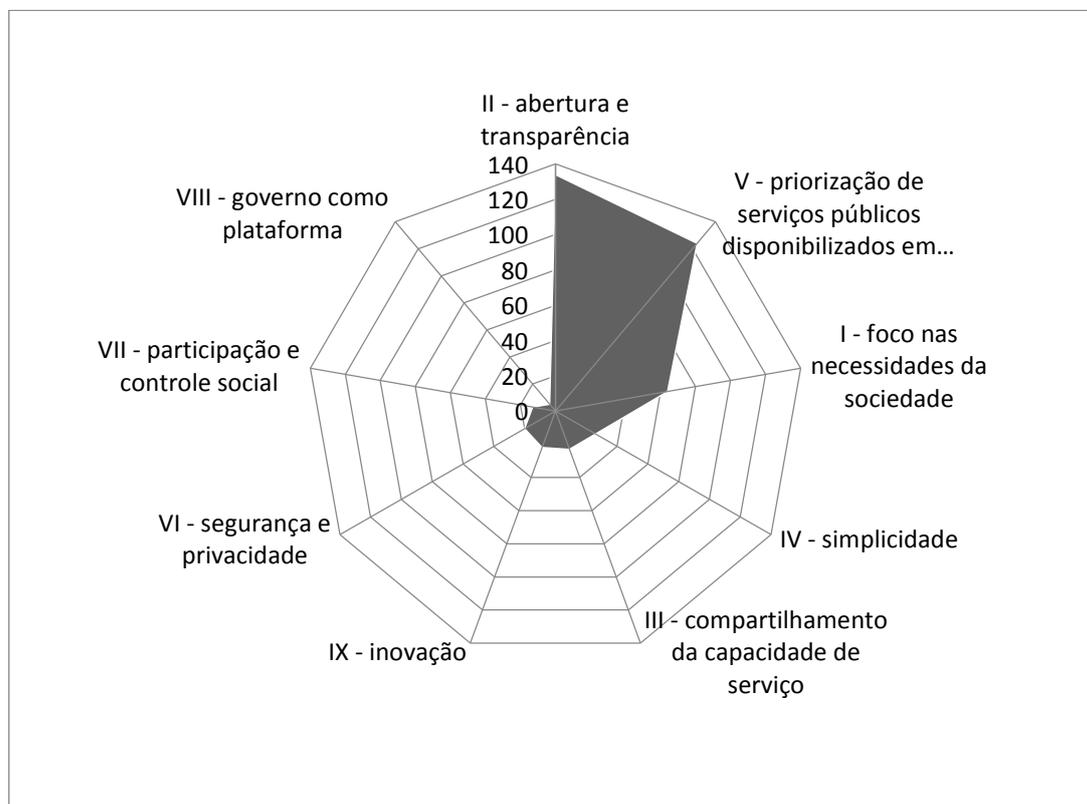


Figura 3-2: Distribuição das Práticas de GE, por princípio

Fonte: Elaborado pela autora.

Afere-se, pois, pelo indicado na Figura 3-2, que a H1 do presente estudo foi confirmada, já que existe uma concentração excessiva de esforços, por parte das universidades, em apenas alguns princípios. Depreende-se, ainda, o fato de que os princípios em destaque estão relacionados à dimensão de “Governo Eletrônico”.

Para testar a segunda hipótese da pesquisa (H2), que propõe uma baixa adesão das práticas de GE às iniciativas estratégicas previstas na Estratégia de Governança Digital (EGD),

procedeu-se a tabulação dos dados de forma similar ao da H1, os resultados estão expostos na Figura 3-3:

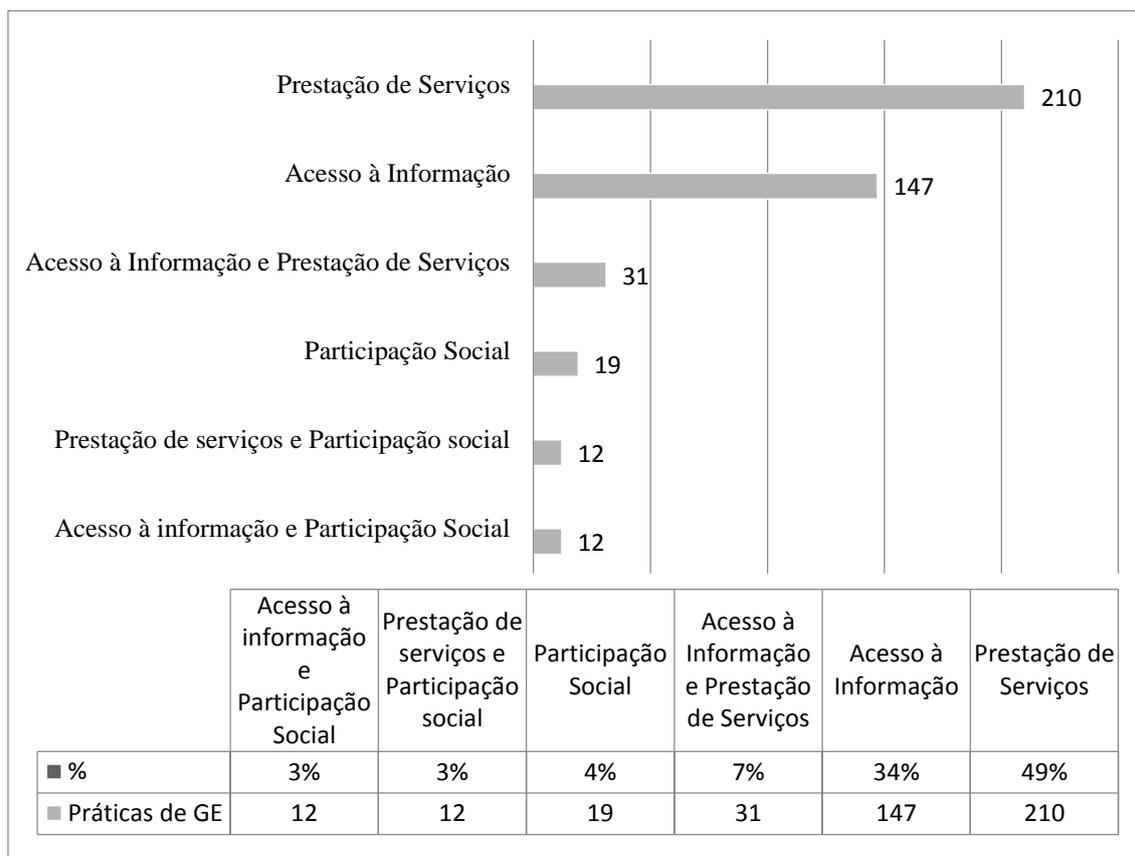


Figura 3-3: Distribuição das Práticas de GE, por iniciativa estratégica

Fonte: Elaborado pela autora.

Sublinha-se, *a priori*, que as práticas de Governança Eletrônica (GE) podem pertencer a mais de uma iniciativa estratégica, podendo possuir, portanto, um caráter transversal. Infere-se pela distribuição dos dados uma concentração de 84% das práticas levantadas às iniciativas estratégicas de “Prestação de Serviços” e “Acesso a Informação”, com 49% e 34%, respectivamente, correspondendo, em valores absolutos, a 388 práticas. No intuito de aprofundar a análise, os dados foram agrupados na Figura 3-4:

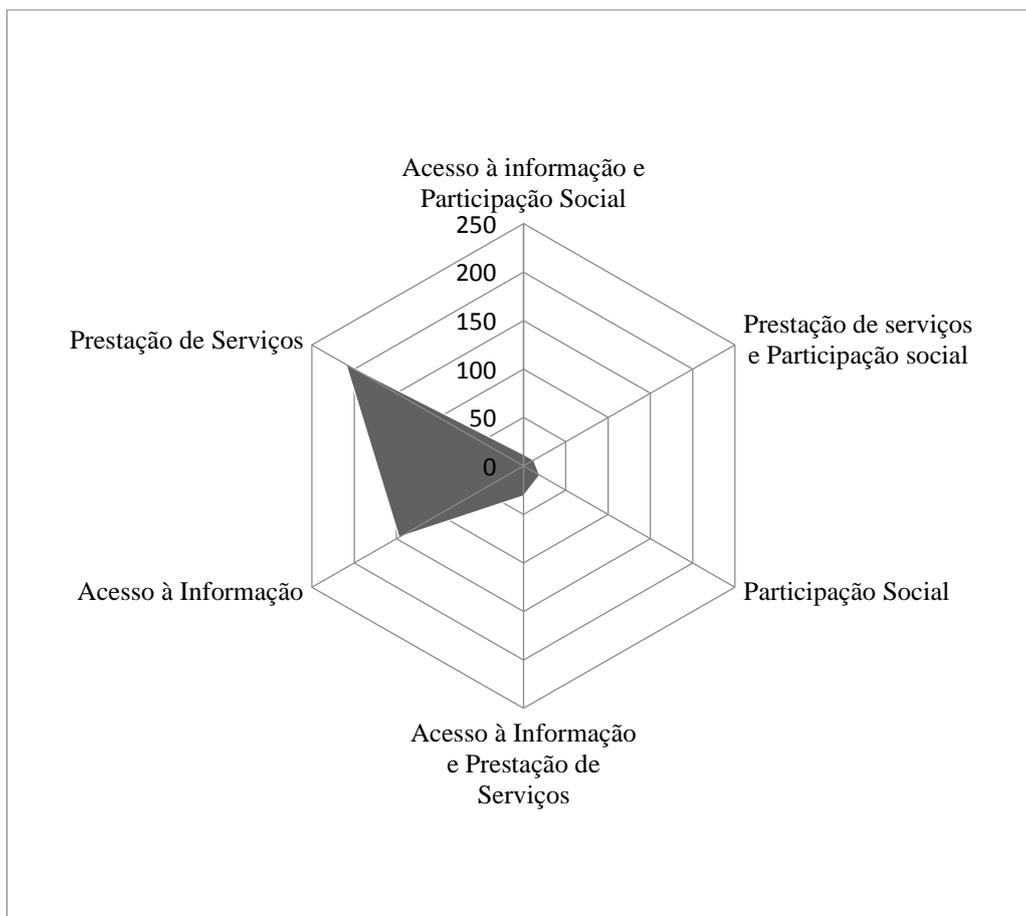


Figura 3-4: Distribuição das Práticas de GE, por iniciativa estratégica

Fonte: Elaborado pela autora.

Como ocorreu com os princípios no teste da H1, observa-se uma concentração das ações em apenas algumas iniciativas estratégicas, o que, pelo apresentado, nos leva a confirmar a H2.

Na hipótese 3 (H3) é indicado que a formulação, elaboração, e monitorização da execução das práticas de Governança Eletrônica (GE) estão concentradas nas áreas de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) das universidades. Para realizar esta análise foi necessária a realização de uma padronização de dados, por meio da criação de rótulos, em razão da diversidade de nomenclaturas existentes nas universidades para denominar as suas Unidades Administrativas e Acadêmicas. Observa-se, ainda, que diversas práticas podem ter a participação de vários agentes sendo, portanto, possível ter vários responsáveis pela sua execução. Os rótulos criados estão dispostos no Quadro 3-1:

Quadro 3-1. Rótulos utilizados na pesquisa para a categorização da variável “Setor Responsável”

N	RÓTULO
1	UNIDADE ACADÊMICA
2	ADMINISTRAÇÃO SUPERIOR
3	ÁREA DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO
4	ÁREA DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO SUPERIOR
5	ÁREA DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO E UNIDADES ACADÊMICAS
6	ORGÃO COLEGIADO SUPERIOR
7	COMITÊ/COMISSÃO ESPECÍFICA
8	UNIDADE ACADÊMICA E ADMINISTRAÇÃO SUPERIOR

Fonte: Elaborado pela autora.

Após a padronização dos dados da etapa anterior, verifica-se a distribuição das observações conforme o descrito na Quadro 3-2:

Quadro 3-2: Distribuição de Práticas de GE, por interveniente

INTERVENIENTES	Nº PRÁTICAS DE GE	%
ADMINISTRAÇÃO SUPERIOR	153	35%
ÁREA DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO	149	35%
ÁREA DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO SUPERIOR	91	21%
COMITÊ/COMISSÃO ESPECÍFICA	17	4%
ÁREA DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO E UNIDADES ACADÊMICAS	5	1%
UNIDADE ACADÊMICA	5	1%
UNIDADE ACADÊMICA E ADMINISTRAÇÃO SUPERIOR	3	1%
Ñ/INFORMADO	8	2%
Total	431	100%

Fonte: Elaborado pela autora.

Ao analisar os dados presentes na Quadro 3-2 observa-se que 57% das práticas de GE presentes na amostra possuem interveniência com as áreas de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC), distribuídas nas variáveis “Área de Tecnologia da Informação e Comunicação”, “Área de Tecnologia da Informação e Comunicação e Administração Superior” e “Área de Tecnologia da Informação e Comunicação e Unidades Acadêmicas”, possuindo cada uma, respectivamente, 35%, 21% e 1% da amostra.

Constata-se, contudo, que ao se analisar de forma agregada o agente “Administração Superior” encontra-se o mesmo percentual (57%), igual, portanto, ao encontrado na variável “Áreas de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC)” que, por conseguinte, se encontram distribuídas em “Administração Superior”, “Área de Tecnologia da Informação e Comunicação e Administração Superior” e “Unidade Acadêmica e Administração Superior”, possuindo cada uma, respectivamente, 37%; 21% e 1%.

Pelo exposto na análise anterior, verifica-se que a H3 não pode ser confirmada, já que os setores de “Área de Tecnologia da Informação e Comunicação” e “Administração Superior” possuem participação igual na formulação, implementação e monitoramento das práticas de GE nas universidades.

A fim de testar a hipótese 4 (H4), foi utilizado a variável “Ano de Implantação da Prática/Ação na universidade”, presente no instrumento de coleta de dados, para tanto se adotou como critério o ano em que se iniciou ou é previsto o início da ação, já que algumas universidades informaram que irão implementar iniciativas nos próximos anos. Para demonstrar a evolução da implementação das práticas de GE, os dados foram tabulados por ano, conforme indicado na Figura 3-5:

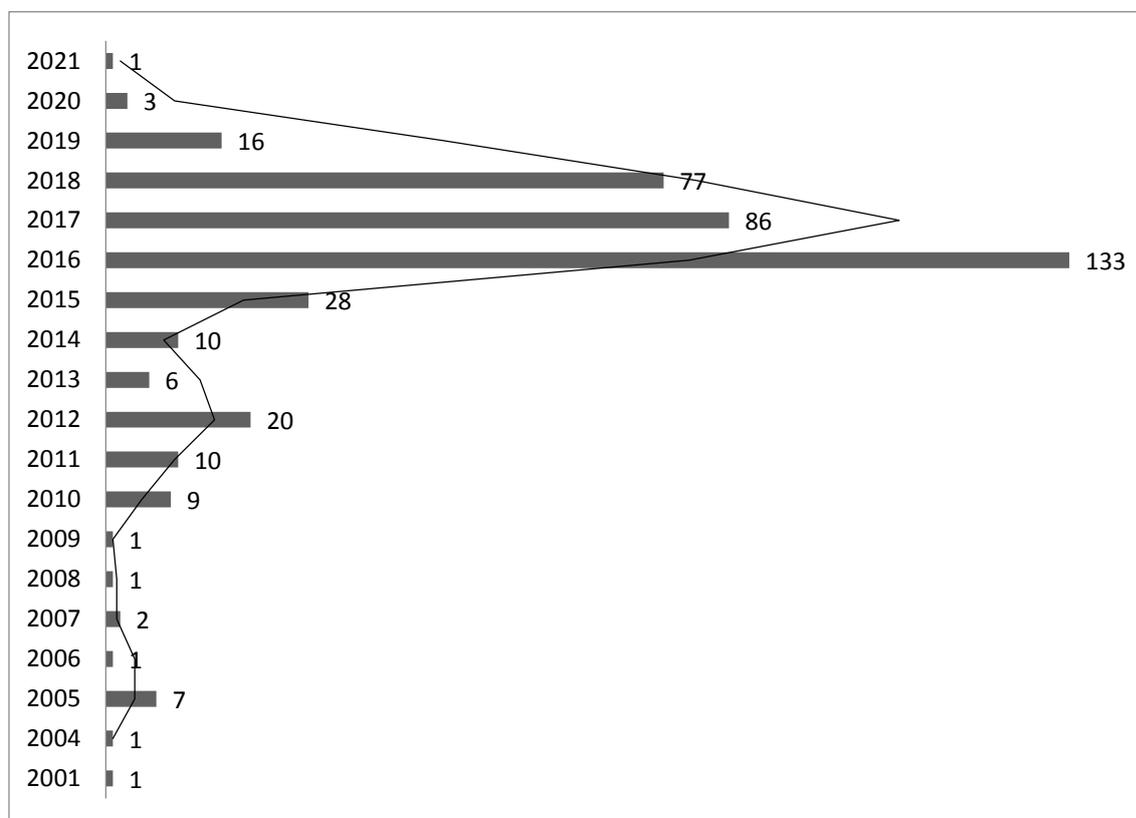


Figura 3-5: Ano de Início de implementação das Práticas de GE, por ano

Fonte: Elaborado pela autora.

Ao se considerar o ano de 2015, que é o imediatamente anterior ao da promulgação do novo marco legal que institui a nova Política de Governança Digital no âmbito dos órgãos e das entidades do Governo Federal, observa-se um salto de 28 para 133 práticas e ações relativas à GE, o que resulta em uma variação positiva de 79%. Em face ao exposto no levantamento realizado, verifica-se, pois, um forte impacto inicial com o aumento imediato na implementação de diversas ações voltadas para a Governança Eletrônica (GE) nas universidades, destaca-se, contudo, uma clara tendência de queda na execução de novas práticas e ações orientadas à GE.

Entende-se, portanto, pelo apresentado no estudo, que a H4 pode ser validada, já que se depreende de forma cristalina, da amostra estudada, um aumento nas ações de GE após a promulgação do novo marco legal.

CONCLUSÃO

É evidente o crescimento da importância da governança eletrônica (GE) no contexto da formulação, implementação, monitoramento e avaliação das políticas públicas, tanto na melhoria da prestação de serviços públicos como no estímulo à participação da sociedade nas iniciativas estatais, entretanto, entender como os modelos de GE impactam nos resultados das organizações públicas carece de respostas empíricas por parte da academia.

O presente estudo buscou contribuir para o avanço do entendimento do fenômeno da governança eletrônica (GE), no contexto das IFES brasileiras, buscando elaborar um diagnóstico das práticas de GE nas universidades federais brasileiras, fundado nas novas diretrizes de governança da Administração Pública Federal.

Por meio das análises realizadas, foi possível confirmar as H1, H2 e H4 e rejeitar a H3. Ao se considerar as H1 e H2 observou-se uma concentração das práticas de GE em apenas alguns princípios e iniciativas estratégicas. Ao levar em consideração apenas os princípios, verifica-se que 84% das práticas de GE se concentram em “abertura e transparência” e “priorização de serviços públicos disponibilizados em meio digital” e “foco na necessidade da Sociedade”, onde “abertura e transparência”, abrangeu um maior número de práticas, o que encontra coerência no atual momento nacional, caracterizado pelo aumento da pressão sobre os agentes públicos na divulgação e abertura dos dados da gestão. Observa-se este fenômeno, também, ao se verificar as iniciativas estratégicas, onde se identificou que as dimensões “Prestação de Serviços” e “Acesso a Informação” corresponderam a 83% do total da amostra estudada.

Considerando o disposto na H3, optou-se pela rejeição dessa, pois não foi possível determinar que a formulação, implementação e monitoramento das práticas de Governança Eletrônica (GE) estão concentradas nas áreas de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) das universidades. Observou-se, ainda, que há um envolvimento direto dos órgãos vinculados à Administração Superior das universidades, o que indica a importância estratégica dada ao tema pelas instituições de ensino superior.

Ao se considerar o proposto na H4, verificou-se um aumento de 76% na implementação de práticas de GE pelas universidades, no ano imediatamente posterior à promulgação do marco legal, o que indica a existência de uma correlação positiva entre a legislação e o aumento da adoção de práticas de governança pelas universidades federais e, por conseguinte, a melhoria de seus sistemas de governança.

Verifica-se, pelos achados do estudo, que as universidades federais brasileiras

apresentam mais características de governo eletrônico (e-gov) do que de governança eletrônica (GE), pois ao se considerar as práticas realizadas, observa-se uma concentração em atividades voltadas para prestação de serviços e acesso à informação. Falta, portanto, um maior incentivo à participação popular na formulação, implementação e controle nos processos de tomada de decisão, aprimorando, assim, os níveis de responsabilidade, transparência e efetividade das IFES.

Pelo exposto acima, conclui-se que o presente estudo atingiu os objetivos propostos, traçando um diagnóstico das práticas de governança eletrônico (GE) nas universidades brasileiras, contribuindo, assim, para a discussão e aperfeiçoamento sobre a temática da governança eletrônica (GE), orientando as instituições de ensino superior brasileira na melhoria de seus sistemas de governança.

Realça-se, contudo, que pelo caráter eminentemente exploratório do presente trabalho, verifica-se a necessidade do aprofundamento das análises realizadas, bem como a utilização de métodos de pesquisa mais robustos para a verificação dos resultados encontrados. Urge destacar, ainda, que diante da singularidade das atividades das universidades e sua importância crescente como agentes promotores de políticas públicas estratégicas ao desenvolvimento nacional, sugere-se a elaboração de estudos futuros, que visem à construção de um modelo de governança adaptado ao contexto das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), adequando os constructos e as práticas às realidades das IFES. Para, assim, buscar captar melhor o fenômeno da governança eletrônica (GE) no âmbito das instituições de ensino e, de tal modo, auferir o impacto dos sistemas de governança eletrônica no desempenho das instituições de ensino superior brasileiras.

BIBLIOGRAFIA

- Abad-Alcala, L., *et al.* (2017), "Electronic Government and Online Tasks: Towards the Autonomy and Empowerment of Senior Citizens." *El Profesional de la Informacion* 26(1): 34-42.
- Abdel-Fattah, M. A. (2014), Factors Influencing Adoption and Diffusion of e-Government Services. Proceedings of the 14th European Conference on e-Government (ECEG 2014). Spiru Haret University, Brasov, Romania: 1-9.
- Abdel-Fattah, M. A. (2015), "Constructing a model for the adoptability of using e-government services in developing countries: the case of Egypt." *International Journal of Electronic Governance* 7(4): 293-312.
- Abdrabbah, S. B., *et al.* (2016), A Dynamic Community-Based Personalization for e-Government Services. 9th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance (ICEGOV '15-16). New York, NY, USA, ACM: 258-265.
- Abramson, Mark A. e Grady Means (2001), *E-government 2001 - IBM endowment for the business of government*, New York, Rowman & Littlefield Publishers.
- Abu-Shanab, E. A. (2017), "E-government familiarity influence on Jordanians' perceptions." *Telematics and Informatics* 34(1): 103-113.
- Agbabiaka, O. e R. Ugaddan (2016). "The Public Value Creation of e-Government: A Test of the Respecified is Success Model." Proceedings of the 49th Hawaii International Conference on System Sciences (HICSS-49). Kauai, HI, USA, IEEE: 2923-2932.
- Aham, A., *et al.* (2017). "E-State: Realistic or Utopian?" *International Journal of Public Administration in the Digital Age (IJPADA)* 4 (2): 56-76.
- Ahn, M. J. e Y.-C. Chen (2017). "Conclusion – The Future of Information Technology and Government." *Routledge handbook on information technology in government*. New York, NY, Routledge: 391-393.
- Babbie, Earl (2003), *Métodos de Pesquisa de Survey*, Tradução de Guilherme Cezarino, Belo Horizonte, UFMG (2ª reimpressão).
- Banco Mundial (2006), "Relatório sobre o desenvolvimento mundial" (online), consultado em 22.06.2018. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/INTWDR2006/Resources/477383-1127230817535/0821364154.pdf>
- Barros, Ana Paula da Cruz Holanda (2017), *A eficiência relativa da governança eletrônica das universidades federais brasileiras*. Tese de Mestrado em Administração e-Controladoria, Fortaleza, Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade, Universidade Federal do Ceará.
- Barroso, Luís Roberto (2011), *Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*, São Paulo, Saraiva (3ª edição).
- Bento, Leonardo Valles (2003), *Governança e Governabilidade na Reforma do Estado: entre eficiência e democratização*, São Paulo, Manole.
- Bevilaqua, Suelen (2013), *Índice das práticas de governança eletrônica das fundações empresariais brasileiras: IGEF: uma análise da qualidade da transparência*, Dissertação de Mestrado em Ciências Contábeis, São Paulo, Centro Universitário FECAP.
- Berle, A.; Means, G. (1932), *The modern corporation and private property*. New York: Macmillan.
- Braga, Lamartine Vieira; Alves, Welington Souza; Figueiredo, Rejane Maria da Costa; Santos, Rildo Ribeiro dos (2008), "O papel do Governo Eletrônico no fortalecimento da governança do setor

- público” (online), Revista do Serviço Público, v. 59, n. 1, p. 5-21, consultado em 22.06.2018. Disponível em: <http://www.spell.org.br/documentos/ver/35770/o-papel-do-governoeletronico-no-fortalecimento-da-governanca-do-setor-publico>
- Brasil (2015), “Governo eletrônico” (online), consultado em 24.07.2018. Disponível em: <https://www.governodigital.gov.br/EGD/historico-1/historico#wrapper>
- Celso, Rafael Prado; Coelho, Fernando de Souza; Jard da Silva, Sidney (2012), “Análise comparativa das políticas de governança eletrônica nos BRIC(s)” (online), Revista Debates (UFRGS), v. 6, p. 37-63, consultado em 22.06.2018. Disponível em: <http://seer.ufrgs.br/index.php/debates/article/view/26552>
- Chahin, Ali *et al* (2004), *E-gov.br: a próxima revolução brasileira*, São Paulo, Prentice Hall.
- Cham, J. (2016), The Internet and Autocracy: Unpacking the Effects of Internet Freedom. In 17th Annual International Conference on Digital Government Research (dg.o 2016). Shanghai, China: ACM, p. 164–173.
- Cullen, R. (2017), E-Government in Support of the Institutions of Democracy and Justice in Pacific Island States. In R. Cullen and g. Hassall eds. *Achieving sustainable e-government in Pacific Island states*. New York, NY: Springer Berlin Heidelberg, p. 171-207.
- Cunha, Maria Alexandra Viegas Cortez da; Duclós, Luis Carlos; Barbosa, Alexandre Fernandes (2006), “Institucionalização do e-governo como Instrumento de Legitimidade da Governança Eletrônica no Setor Público no Brasil, Chile e Peru” (online), Encontro da Associação Nacional de Programas de Pós-graduação em Administração, consultado em 22.06.2018. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/enanpad/2006/dwn/enanpad2006-adic-2856.pdf>
- De blasio, E. e D. Selva (2016), Why Choose Open Government? Motivations for the Adoption of Open Government Policies in Four European Countries. *Policy and Internet*, 8(3), 225-247.
- Diaz-diaz, R. e D. Perez-gonzalez (2016), Implementation of Social Media Concepts for e-Government: Case Study of a Social Media Tool for Value Co-Creation and Citizen Participation. *Journal of Organizational and End User Computing*, 28(3), 104-121.
- Dini, A. A., F. Wahid e Ø. Sæbo (2016), Affordances and Constraints of Social Media Use in eParticipation: Perspectives from Indonesian Politicians. In 20th Pacific Asia Conference on Information Systems (PACIS 2016). Chiayi, Taiwan, p. 1-14.
- Drucker, Peter (2002), *Administrando em tempos de mudanças*, São Paulo, Pioneira Thomson Learning.
- ECGI – *European Corporate Governance Institute* (2013), “*Index of codes*” (online), consultado em 05.03.2018. Disponível em: http://www.ecgi.org/codes/all_codes.php
- Fabriz, S. M.; Mello, G. R. (2016), “Governança Eletrônica: um estudo na base de dados brasileira” comunicação apresentada no IV Congresso Brasileiro em Gestão de Negócios (COBRAGEN), p. 1-12, Cascavel.
- Feezell, J. T., M. Conroy e M. Guerrero (2016), Internet use and political participation: Engaging citizenship norms through online activities. *Journal of Information Technology & Politics*, April 2, 13(2), 95-107.
- Ferraz, D. e H. Alexandre (2008), Que espaço para uma cidadania activa e participativa no contexto das reformas da administração pública em Portugal? 6º Congresso Nacional de Administração Pública. Ina. Lisboa, INA.
- Ferrer F.; Santos, P. (2004) (orgs.), *E-government: governo eletrônico no Brasil*, São Paulo, Saraiva.

- França, Joao Marcos Machado De (2015), *Práticas de Governança Eletrônica dos Municípios do Estado de Rondônia*, Dissertação de Mestrado em Administração, Porto Velho, Biblioteca Depositária: Biblioteca Prof. Roberto Duarte Pires, Campus de Porto Velho, Universidade Federal de Rondônia.
- Franco, M., A. Tursunbayeva e C. Pagliari (2016), Social Media for e-Government in the Public Health Sector: Protocol for a Systematic Review. *JMIR Research Protocols*, 5(1), 1-10.
- Guimaraes, T. de A. e P. H. R. Medeiros (2005), “A relação entre governo eletrônico e governança eletrônica no governo federal brasileiro” (online), consultado em 05.03.2018. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-39512005000400004
- Ghosh, A.; Arora, N. (2005), “*Role of E-Governance Frameworks in Effective Implementation*” (online), consultado em 20/06/2018. Disponível em: <http://www.w.iceg.net/download/E-Governance.pdf#page=52>
- Gomes, J. S. (2013). “Interesse público, controle democrático do Estado e cidadania.” *Handbook de Administração Pública*, Oeiras, INA.
- Gordon, V., J. L. Osgood JR e D. Boden (2017), The Role of Citizen Participation and the Use of Social Media Platforms in the Participatory Budgeting Process. *International Journal of Public Administration*, 40(1), 65-76.
- Grönlund, Åke (2010), “*Ten years of e-government: the ‘end of history’ and new beginning*” (online). Consultado em 22/06/2018. Disponível em: https://link.springer.com/content/pdf/10.1007%2F978-3-642-14799-9_2.pdf
- Hole, K. J. (2016), Building Trust in E-Government Services. *Computer*, 49(1), 66-74.
- Holzer, Marc e Seang-Tae Kim (2008), “*Digital Governance in Municipalities Worldwide, A Longitudinal Assessment of Municipal Websites Throughout the World*” (online), *National Center for Public Performance*, consultado em 22.06.2018. Disponível em: <http://edoc.vifapol.de/opus/volltexte/2009/1150/pdf/unpan031374.pdf>
- IFAC – *International Federation of Accountants* (2001), “*Governance in the public sector: A Governing Body Perspective, Study 13*” (online), consultado em 16.03.2018. Disponível em: <https://www.ifac.org/publications-resources/study-13-governance-public-sector>
- IBGC – Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (2015), “Código das Melhores Práticas de Governança Corporativa” (online), consultado em 16.03.2018. Disponível em: <http://conhecimento.ibgc.org.br/Lists/Publicacoes/Attachments/21138/Publicacao-IBGCCodigo-CodigodasMelhoresPraticasdeGC-5aEdicao.pdf>
- Janssen, M., R. Matheus, J. Longo e V. Weerakkody (2017), Transparency-by-design as a foundation for open government. *Transforming Government: People, Process and Policy*, 11(1), 2-8.
- Jardim, Jose Maria (2004), “A construção do e-gov no Brasil: configurações político-informacionais”(online), consultado em 22.06.2018. Disponível em: http://www.cinform-antiores.ufba.br/v_anais/artigos/josemariajardim.html
- Jha, C. K. (2017), Information Control, Transparency, and Social Media: Implications for Corruption. In K. Demirhan and d. Çakır-demirhan eds. *Political Scandal, Corruption, and Legitimacy in the Age of Social Media*. Hershey, Pennsylvania: IGI Global, p. 51-75.
- Jho, W. e K. J. Song (2015), Institutional and technological determinants of civil e-Participation: Solo or duet? *Government Information Quarterly*, 32(4), 488-495.

- Klievink, B., N. Bharosa e Y. H. Tan (2016), The collaborative realization of public values and business goals: Governance and infrastructure of public-private information platforms. *Government Information Quarterly*, 33(1), 67-79.
- Lallmahomed, M. Z. I., N. Lallmahomed e G. M. Lallmahomed (2017), Factors influencing the adoption of e-Government services in Mauritius. *Telematics and Informatics*, 34(4), 57-72.
- Landim, Ilana Camurça (2013), “Um Estudo sobre a relação entre a Democracia Digital e a participação Política a partir do debate sobre o Programa Mais Médicos no *Facebook*” (online), consultado em 22.06.2018. Disponível em: <http://www.ppgmidiaecotidiano.uff.br/ojs/index.php/Midecot/article/view/60>
- Madeira, Gilberto dos Santos (2015), *Construindo Governança Eletrônica de Cidades: Um modelo de implementação de soluções para inovação e otimização da gestão pública*. Tese de Doutorado em Engenharia Elétrica, Campinas, Faculdade de Engenharia Elétrica e de Computação, Universidade Estadual de Campinas.
- Madureira, C. e D. Ferraz (2010). "As configurações político-administrativas e a selecção de dirigentes: O caso da administração pública portuguesa." *Sociologia, Problemas e Práticas* (63): 51-69.
- Magalhães, Darcilene Maria Barbosa (2008), *A aplicação das tecnologias da informação e da comunicação TIC, na gestão pública: um estudo sobre o governo eletrônico por meio dos sítios (websites) oficiais dos Estados do Brasil*. Dissertação de Mestrado em Administração Pública, Belo Horizonte, Fundação João Pinheiro.
- Maia, Rousiley; Gomes, Wilson; Marques, Francisco (2011) (orgs.), *Internet e participação política no Brasil*, Porto Alegre, Editora Sulina.
- Matos, Nyalle Barboza (2015), *Governança Eletrônica Municipal e Eficiência na Distribuição De Recursos Públicos: uma análise nos municípios mais populosos do Brasil*, Dissertação de Mestrado em Contabilidade, Brasília, UNB - UFPB – UFRN.
- Matos, Nyalle Barboza *et al* (2015), “Práticas de governança eletrônica e desempenho: uma análise nas universidades federais brasileiras” (online), consultado em 15.03.2018. Disponível em: <http://www.seer.ufal.br/index.php/registrocontabil/article/view/1638>
- Martins, Gilberto de Andrade e Carlos Renato Teóphilo (2007), *Metodologia da investigação científica para ciências sociais aplicadas*, São Paulo, Atlas.
- Martins, Paula Lígia (2011), “Acesso à informação: um direito fundamental e instrumental” (online), consultado em 15.03.2018. Disponível em: <http://revista.arquivonacional.gov.br/index.php/revistaacervo/article/view/381>
- Mazzei, Bianca Burdini e André Luís de Castro (2014), “Governo Eletrônico – A Transparência no Governo do Estado do Paraná” (online). Consultado em 18/06/2018. Disponível em: <https://portalseer.ufba.br/index.php/rigs/article/viewFile/12427/14275>
- Mckinsey, C. e I. Korn/Ferry (2001), “Panorama de Governança Corporativa no Brasil” (online), consultado em 16.03.2018. Disponível em: http://www.ecgi.org/codes/documents/kf_mck_governan.pdf
- Medeiros, P. H. (2004), *Governo eletrônico no Brasil: aspectos institucionais e reflexos na governança*, Dissertação de Mestrado em Administração, Brasília, Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação e Documentação, Universidade de Brasília.
- Meirelles, Hely Lopes (1996), *Direito Administrativo Brasileiro*, São Paulo, Malheiros.

- Mello, Gilmar Ribeiro de (2009), *Estudo das práticas de governança eletrônica: instrumento de controladoria para a tomada de decisões na gestão dos estados brasileiros*, Tese de doutorado em Controladoria e Contabilidade, São Paulo, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo.
- Nações Unidas (2002), “*Benchmarking e-government: a global perspective*” (online), *United Nations – Division for Public Economics and Public Administration, American Society for Public Administration*, consultado em 22.06.2018. Disponível em: <https://publicadministration.un.org/egovkb/portals/egovkb/documents/un/english.pdf>
- Noveck, Beth Simone (2010), *The single point of failure*. In Lathrop, D.; Ruma, L. *Open Government: collaboration, transparency, and participation in practice*, Cambridge, O’Reilly Media.
- Okot-Uma, R. W’O (2000), “*Electronic governance: re-inventing good governance*” (online), consultado em 16.03.2018. Disponível em: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.197.6576&rep=rep1&type=pdf>
- Peixoto, Tiago e Tobias Albuquerque Wegenast (2011), “Democracia eletrônica no Brasil e no mundo. Revista do Legislativo”, Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, n. 43, p. 152-165.
- Pereira, Gabriela Viale (2012), *Implementação de práticas de governança eletrônica sob perspectiva institucional: uma análise da governança de TI em uma instituição pública*, Dissertação de Mestrado em Administração e Negócios, Porto Alegre, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul.
- Popper, Karl Raymund (2007), *A lógica da pesquisa científica*, Tradução de Leonidas Hegenberg e Octanny Silveira da Mota, São Paulo, Cultrix (13ª edição).
- Ramos, Gizele Martins e Antônio Lopo Martinez (2006), “Governança corporativa” (online), *Revista Contemporânea de Contabilidade*, v. 3, n. 6, p. 143-164, consultado em 22.06.2018. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/contabilidade/article/viewFile/787/626>
- Ramos Júnior, Helio Santiago e Aires José Rover (2012), “Democracia Eletrônica na Sociedade da Informação” (online), consultado em 22.06.2018. Disponível em: <http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/democracia-eletr%C3%B4nica-na-sociedade-da-informa%C3%A7%C3%A3o>
- Rezende, Denis Alcides e Klaus Frey (2005), “Administração estratégica e governança eletrônica na gestão urbana” (online), consultado em 22.06.2018. Disponível em: <http://egov.ufsc.br/portal/conteudo/administra%C3%A7%C3%A3o-estrat%C3%A9gica-e-governan%C3%A7a-eletr%C3%B4nica-na-gest%C3%A3o-urbana>
- Ribeiro, Carla Andréa (2004), “Governo eletrônico na Reforma do Estado: inter-relações e perspectivas”, comunicação apresentada no Congresso de Informática Pública (CONIP), p. 10, São Paulo.
- Riley, Cathia Gilbert; Law, M. A (2003), “*The changing role of the citizen in the e-governance & e-democracy equation*” (online), consultado em 22.06.2018. Disponível em: http://www.tanzaniagateway.org/docs/Changing_role_of_the_citizen_in_the_E-governance_E-democracy_equation_2003.pdf
- Ruediger, Marco Aurélio (2002), “Governo eletrônico e democracia: uma análise preliminar dos impactos e potencialidades na gestão pública” (online), consultado em 22.06.2018. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/enanpad2002-gpg-1888.pdf>
- Sander, Benno (2007), *Administração da Educação no Brasil: genealogia do conhecimento*, Brasília, Liber Livro.

- Silva, Edna Lúcia da e Estera Muszkat Menezes (2000), *Metodologia da pesquisa e elaboração da dissertação*, Florianópolis, UFSC.
- Souza, Fábila Jaiany Viana de (2014), *Práticas de governança eletrônica: um estudo nos portais dos municípios mais populosos do Brasil*, Dissertação de Mestrado em Ciências Contábeis, Programa Multi Institucional e Inter-Regional de Pós-Graduação em Ciências Contábeis da Universidade de Brasília, da Universidade Federal da Paraíba e da Universidade Federal do Rio Grande do Norte.
- Vaz, José Carlos (2017), “Transformações tecnológicas e perspectivas para a gestão democrática das políticas culturais” (online). Consultado em 20/06/2018. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/63284/65785>
- Vogt, S. e A. Haas (2015), The future of public participation in Germany: Empirical analyses of administration experts' assessments. *Technological Forecasting and Social Change*, 98, 157-173.
- Wagner, S. A., S. Vogt e R. Kabst (2016), The future of public participation: Empirical analysis from the viewpoint of policy-makers. *Technological Forecasting and Social Change*, 106, 65-73.
- World Bank (2007), “Chapter 12, Governance and management. In: *Global Evaluations Sourcebook*” (online), consultado em 16.03.2018. Disponível em: <http://siteresources.worldbank.org/EXTGLOREGPARPROG/Resources/sourcebook.pdf>
- Wiedenhöft, G., E. M. Luciano e M. A. Macadar (2016), Information Technology Governance in Public Organizations: Understanding the Expectations of Its Adoption through the Lens of Organizational Citizenship. In *Proceedings of the 24th European Conference on Information Systems (ECIS)*, Istanbul, Turkey.

FONTES

- Brasil (2007). Decreto nº 6.096, de 24 de abril - Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI (online). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2007/decreto/d6096.htm
- Brasil (2007). Indicadores e métricas para avaliação de e-Serviços. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação, Departamento de Governo Eletrônico, Brasília, MP.
- Brasil (2010). Decreto nº 7.203, de 4 de junho - Dispõe sobre a vedação do nepotismo no âmbito da administração pública federal (online). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2010/Decreto/D7203.htm
- Brasil (2011). Lei nº 12.527, de 18 de novembro - Regula o acesso a informações e dá outras providências (online). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2011/lei/112527.htm
- Brasil (2012). Lei nº 12.711, de 29 de agosto - Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências (online). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2012/lei/112711.htm
- Brasil (2014). Lei nº 13.255, de 14 de janeiro - Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2016 (online). Disponível em: <http://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/or2016/lei/Lei13255-2016.pdf>
- Brasil (2016). Lei nº 13.243, de 11 de janeiro -Dispõe sobre estímulos ao desenvolvimento científico, à pesquisa, à capacitação científica e tecnológica e à inovação, e dá outras providências (online). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2016/lei/113243.htm
- Brasil (2016). Lei nº 13.255, de 14 de janeiro - Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2016 (online). Disponível em: <http://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/or2016/lei/Lei13255-2016.pdf>
- Brasil (2016). Decreto nº 8.638, de 15 de janeiro - Institui a Política de Governança Digital no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional (online). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2016/decreto/d8638.htm
- Brasil (2016). Estratégia de Governança Digital (online). Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Secretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação. Disponível em: <http://www.planejamento.gov.br/EGD/arquivos/revisao-da-estrategia-de-governanca-digital-2015-2019.pdf>
- Brasil (2018). Decreto nº 9.283, de 7 de fevereiro - Regulamenta a Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, a Lei nº 13.243, de 11 de janeiro de 2016, o art. 24, § 3º, e o art. 32, § 7º, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, o art. 1º da Lei nº 8.010, de 29 de março de 1990, e o art. 2º, *caput*, inciso I, alínea "g", da Lei nº 8.032, de 12 de abril de 1990, e altera o Decreto nº 6.759, de 5 de fevereiro de 2009 e dá outras providências (online). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2018/Decreto/D9283.htm
- CGU (2013). Manual da Lei de Acesso à Informação para Estados e Municípios (online). Controladoria Geral da União. Disponível em: <http://portal.unemat.br/media/files/ManualCGU.pdf>

TCU (2014). Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública (online). Tribunal de Contas da União. Disponível em: [file:///C:/Users/janinesimoes.huwc/Downloads/Referencial%20b sico%20de%20governan a.PDF](file:///C:/Users/janinesimoes.huwc/Downloads/Referencial%20b%20sico%20de%20governan%20a.PDF)

MTCGU (2018). Portaria nº 1.089 de 25 de abril de 2018 (online). Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/noticias/2018/04/cgu-lanca-regulamentacao-para-programas-de-integridade-no-governo-federal/portaria-cgu-1089-2018.pdf>

ANEXO 1 - Questionário mapeamento de práticas/ações realizadas nas IFES brasileiras

O Decreto presidencial Nº 8.638 de 15 de janeiro de 2016 estabeleceu a Política de Governança Digital no âmbito dos órgãos e das entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e em seu Art. 3º estabelece os seguintes princípios como norteadores da Política de Governança Digital: I - foco nas necessidades da sociedade; II - abertura e transparência; III - compartilhamento da capacidade de serviço; IV - simplicidade; V - priorização de serviços públicos disponibilizados em meio digital; VI - segurança e privacidade; VII - participação e controle social; VIII - governo como plataforma; e IX - inovação.

Em consonância com o dispositivo legal supra, foi elaborada no âmbito do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) a Estratégia de Governança Digital da Administração Pública Federal 2016-19 (EGD) que estabeleceu as Metas e os Indicadores para o quadriênio 2016-2019.

Em face dos princípios acima estabelecidos e à luz das metas e indicadores do EGD, solicito a indicação das práticas e ações realizadas e/ou em andamento por esta Instituição Federal de Ensino Superior (IFES), conforme indicado no Quadro abaixo:

Prática/Ação de Governança Eletrônica (GE) realizada pela IFES	Princípio relacionado à Prática/Ação realizada¹	Iniciativa estratégica Vinculada a Prática/Ação (Acesso a Informação; Prestação de Serviços ou Participação Social)	Ano de Implantação da Prática / Ação na IFES	Setor Responsável pelo acompanhamento das Metas e Indicadores na IFES
Ex.: Disponibilizar uma lista de <i>links</i> de órgãos internos com a localização dos setores, departamentos, centros, campi, etc., contato com horário de funcionamento, endereço, nomes etc.;	II - abertura e transparência	Acesso à Informação	2015	Área de Tecnologia da Informação e Comunicação
....

¹Os princípios deverão ser aqueles estabelecidos no Decreto presidencial Nº 8.638 de 15 de janeiro de 2016.

