

UNIVERSIDADE DO GRANDE RIO “PROFESSOR JOSÉ DE SOUZA HERDY” –
UNIGRANRIO
ESCOLA DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO – PPGA
MESTRADO ACADÊMICO EM ADMINISTRAÇÃO

MOACIR SANTANA DE ALMEIDA

TRANSFORMAÇÃO DIGITAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL: UMA
ANÁLISE DO GOVERNO COMO PLATAFORMA

RIO DE JANEIRO — 2024

MOACIR SANTANA DE ALMEIDA

TRANSFORMAÇÃO DIGITAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL: UMA
AVALIAÇÃO DO GOVERNO COMO PLATAFORMA

Dissertação de Mestrado apresentada
como requisito parcial à obtenção do título
de Mestre em Administração pela Escola
de Ciências Aplicadas da Unigranrio.

Orientadora: Prof. Dr^a. Ana Carolina
Gouvêa Dantas Motta

RIO DE JANEIRO — 2024

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UNIGRANRIO – NÚCLEO DE COORDENAÇÃO DE BIBLIOTECAS

A447t Almeida, Moacir Santana de.

Transformação digital da administração pública federal: uma análise do governo como plataforma / Moacir Santana de Almeida. – Duque de Caxias, Rio de Janeiro, 2024.

73 f.: il.

Orientadora: Prof. Dra. Ana Carolina Gouvêa Dantas Motta.

Dissertação (mestrado) – Universidade do Grande Rio “Prof. José de Souza Herdy”, Escola de Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Pós-Graduação em Administração, Rio de Janeiro, 2024.

1. Governo como plataforma. 2. Governo digital. 3. Serviço público. 4. Transformação digital. I. Motta, Ana Carolina Gouvêa Dantas. II. Título. III. Universidade do Grande Rio “Prof. José de Souza Herdy”.

CDD: 658

Rodrigo de Oliveira Brainer CRB-7: 6814

Moacir Santana de Almeida

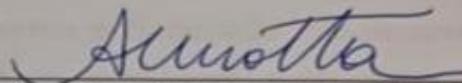
Transformação digital da administração pública federal: uma
avaliação do governo como plataforma

Dissertação apresentada à Universidade do
Grande Rio "Prof. José de Souza Herdy",
como parte dos requisitos parciais para
obtenção do grau de Mestre em
Administração.

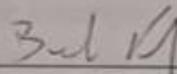
Área de Concentração:
Gestão Organizacional.

Aprovada em 30 de abril de 2024.

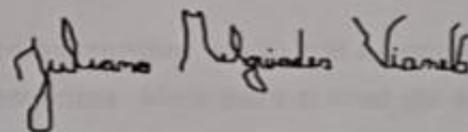
Banca Examinadora



Profa. Dra. Ana Carolina de Gouvêa Dantas Motta
Universidade do Grande Rio – UNIGRANRIO



Prof. Dr. Bernardo Frossard da Silva Rêgo
Universidade do Grande Rio – UNIGRANRIO



Prof. Dr. Juliano Melquiades Vianello
Universidade Santa Úrsula - USU

DEDICATÓRIA ESPECIAL (*in memoriam*)

No ano de 2021, entre os diversos desafios profissionais que vivia, iniciei a busca para realizar o sonho de cursar o Mestrado.

As opções ofertadas na cidade do Rio de Janeiro não se enquadraram nos meus objetivos e um amigo muito querido me recomendou o PPGA da Universidade Unigranrio, pois havia realizado o Doutorado na instituição.

Assim, explorei o site do PPGA, procurei editais anteriores para leitura e pesquisei os currículos dos professores, visando identificar possível orientador(a). Como a temática que me interessava estava relacionada à Administração Pública e à linha de Estratégia, encontrei as informações sobre a professora Deborah Moraes Zouain. Se eu ainda sabia pouco sobre o Mestrado, não fazia ideia se conseguiria ser orientado por ela.

Fiz inscrição em duas disciplinas como aluno especial e, uma delas, era ministrada por ela, Estado, Governo e Sociedade. No decorrer do semestre, ela demonstrou uma grande capacidade de transmitir e debater o conteúdo, bem como um grande respeito aos alunos, quando faziam suas apresentações ou teciam comentários durante os temas. Passei a admirá-la como professora e como pessoa. E desejava ser orientado por ela.

No semestre seguinte (2022/2), fiz inscrição em outra disciplina com ela. No final do semestre, apresentei o meu projeto e ela disse que poderia me orientar. No início do semestre seguinte, fiz inscrição em outra disciplina que ela iria ministrar e, em nova conversa, ela concordou em ser a minha orientadora. Fiquei muito feliz com a notícia.

Em 2023/1, tivemos algumas reuniões e ela sempre, muito fina e gentil, indicou ideias, proposições e sugestões sobre os assuntos. Mais para o final do segundo semestre de 2023, recebi a notícia sobre a sua internação, o que me deixou bem triste e preocupado com a sua saúde.

Os dias foram se passando e as notícias sobre o seu quadro não eram favoráveis. Lamentavelmente, a sua partida ocorreu e eu fiquei muito triste, assim como toda a comunidade acadêmica.

Por esta razão, por tudo o que a professora Deborah representou para mim, dedico a ela este trabalho, com muito carinho. E fico muito grato pela oportunidade que tive de ser seu aluno. Foram várias dificuldades neste trajeto. Lembro que, ao

final de todas as reuniões de orientação, ela sempre terminava com uma frase curta que reproduzo aqui:

“Vamos em frente!”.

E eu respondia: “Vamos sim, professora!”.

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, por serem os maiores incentivadores da dedicação aos estudos em minha vida, por todo exemplo, amor e carinho.

À professora Rejane Prevot, por todo o apoio e toda disponibilidade durante a realização do curso.

A todos os colegas das disciplinas do curso que contribuíram para o mútuo aprendizado com ricas discussões e exemplos de situações práticas na área da Administração.

À professora Ana Carolina que, desde as aulas da disciplina Teoria das Organizações, inspirou a busca por mais saberes e reflexões, além do seu papel importante para a conclusão deste trabalho. Agradeço por toda ajuda, pela compreensão, pelas indicações pedagógicas, pela parceria e pelo carinho. Uma profissional muito acolhedora e que solucionou várias situações que precisaram de encaminhamentos.

À minha esposa, Tatiana Ferraz, pelo apoio na realização deste projeto de vida e pela compreensão nos momentos em que foi necessária a minha ausência para assistir as aulas bem como para a dedicação à pesquisa.

A todos os meus colegas de trabalho, que contribuíram e contribuem para que eu seja um profissional melhor a cada dia.

Ao meu avô Constâncio (*in memoriam*) que me ensinou, desde muito pequeno, o prazer da leitura e o despertar da imaginação. Estará sempre em minhas lembranças.

Ao meu filho, Davi que, apesar da tenra idade, muito me faz aprender sobre amor, compartilhamento, dedicação e alegria. Por me tornar um homem melhor a cada dia, imbuído na missão mais importante e gratificante que recebi: a paternidade. Já vencemos vários desafios e vamos seguir assim, firmes e juntos diante dos próximos que surgirem. Sempre estarei com você, meu filho amado!

RESUMO

No atual contexto do desenvolvimento tecnológico mundial, as pessoas, cada vez mais, demandam que as organizações ofereçam serviços e soluções digitais dotadas de maior qualidade. A implantação das tecnologias digitais nas organizações públicas cresce a cada dia e a utilização do Governo como Plataforma (GaaP) permite mais agilidade, simplificação e possibilidade de novos serviços. O objetivo geral dessa pesquisa é investigar como se configura a participação da Administração Pública Federal (APF) na conversão do Estado em Plataforma Digital, identificando aspectos do Governo como Plataforma. Para tanto, foi empregada uma metodologia exploratória, que consistiu em verificação de itens em sites governamentais, com utilização de uma etapa qualitativa. Na fase qualitativa, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com 06 servidores(as) da Secretaria de Governo Digital, envolvidos(as) no processo de transformação digital. Os resultados indicaram que o *GaaP* é uma estratégia conhecida pelo governo, porém há um descompasso entre a comunicação externa (por meio do site governamental) e a comunicação interna, pois nem todos os(as) entrevistados(as) demonstraram conhecimento sobre o conceito de *GaaP*. Um dos desafios a serem superados é o amadurecimento da sociedade em relação ao compartilhamento de dados em uma via bilateral de retroalimentação, tanto do setor público para o privado, quanto do setor privado para o público.

Palavras-chave: Governo como Plataforma; Governo Digital; Transformação Digital; Serviço Público.

ABSTRACT

In the current context of global technological development, more and more people demand that organizations offer digital services and solutions and provide them with higher quality. The implementation of digital technologies in public organizations grows every day and the use of the Government as a Platform (GaaP) allows for greater agility, simplification and the possibility of new services. The general objective of this research is to investigate how the participation of the Federal Public Administration (APF) in the conversion of the State into a Digital Platform is configured, identifying aspects of the Government as a Platform. To this end, a mixed approach methodology (quantitative and qualitative) was used, with descriptive and exploratory research. In the quantitative phase, the research strategy consisted of checking items on government websites through the development of a checklist. In the qualitative phase, semi-structured interviews were carried out with 06 employees from the Digital Government Secretariat, involved in the digital transformation process. The results indicated that GaaP is a strategy known by the government, but there is a gap between external communication (through the government website) and internal communication, as not all interviewees demonstrated knowledge of the GaaP concept. Regarding the assessment of the checklist, APF responded positively to half of the items, indicating that it is progressing in its level of maturity in relation to GaaP but that it still has ways to go. One of the challenges to be overcome is the maturity of society in relation to data sharing in a bilateral way of feedback, both from the public sector to the private sector, and from the private sector to the public sector.

Key words: Government as Platform; Digital Government; Digital Transformation; Public Service.

LISTA DE FIGURAS

| | |
|---|----|
| Figura 1 - Pesquisa Governo como Plataforma..... | 14 |
| Figura 2 - Pesquisa Governo como Plataforma..... | 14 |
| Figura 3 - Governo como Plataforma | 15 |
| Figura 4 – Valor Público..... | 37 |
| Figura 5 - Organograma do MGI | 48 |
| Figura 6 - Acesso à Seção Governo como Plataforma..... | 49 |
| Figura 75 - Acesso à Seção Governança de Dados | 50 |
| Figura 8 – Pesquisa Governo Aberto | 53 |
| Figura 9 – Página para solicitar serviço de registro de aplicativos | 55 |

LISTA DE QUADROS

| | |
|---|----|
| Quadro 1 - Grau de Escolaridade dos(as) servidores(as) entrevistados(as) | 45 |
| Quadro 2 – Relação dos objetivos com as categorias e as fontes de evidências..... | 56 |

SUMÁRIO

| | | |
|----------|--|-----------|
| 1 | Introdução | 12 |
| 1.1 | Contextualização | 12 |
| 1.2 | Objetivos | 13 |
| 1.2.1 | Objetivo geral | 13 |
| 1.2.2 | Objetivos específicos | 13 |
| 1.3 | Relevância da pesquisa | 13 |
| 2 | Referencial teórico..... | 16 |
| 2.1 | A Teoria da Burocracia e suas principais características | 16 |
| 2.2 | Administração Gerencial e o <i>New Public Management</i> | 20 |
| 2.3 | Transparência governamental..... | 27 |
| 2.4 | Plataformização..... | 30 |
| 2.4.1 | Governo como Plataforma..... | 34 |
| 2.5 | Transformação Digital..... | 35 |
| 3 | Metodologia..... | 41 |
| 3.1 | Tipo de Pesquisa | 41 |
| 3.2 | Método de Pesquisa..... | 42 |
| 3.3 | <i>Corpus</i> da Pesquisa | 43 |
| 3.4 | Produção do <i>Corpus</i> da Pesquisa | 44 |
| 3.5 | Entrevistas..... | 45 |
| 4 | Análise e Interpretação dos Dados | 46 |
| 4.1 | Órgão Estudado | 47 |
| 4.2 | Exploração do site da SGD..... | 49 |
| 5 | Análise do Corpus da Pesquisa | 55 |
| 5.1 | Transformação Digital..... | 57 |
| 5.2 | Governo digital..... | 58 |
| 5.3 | Governo como plataforma | 59 |
| 5.4 | Inteligência artificial | 62 |
| 6 | Considerações Finais..... | 64 |
| | Referências..... | 68 |
| | APÊNDICE 1 – ROTEIRO DE ENTREVISTA..... | 72 |

1 Introdução

1.1 Contextualização

As plataformas digitais são um intenso mecanismo pelos quais diferentes grupos de usuários efetuam interações personalizadas, criam mercados e geram valor valendo-se da utilização de infraestruturas digitais e circulação de dados organizados por processamento algorítmico (Poell, Nieborg e Djick, 2000). O advento das plataformas digitais trouxe também uma nova dinâmica para a inovação, ruptura e ciclos econômicos que podem ser disruptivos, encadeadores e/ou promoverem mudança de paradigmas (Ferreira, Vale e Bernardes, 2021).

Ao longo de todo o processo de evolução das tecnologias digitais, e do advento da *internet*, os governos foram também se transformando modificando a forma pelas quais funcionam, com o objetivo de focar na colaboração, participação dos cidadãos e na criação de valor público. A este processo denominou-se Governo como Plataforma. Trata-se de um modelo por meio do qual a administração pública atua como uma plataforma aberta, utilizando padrões abertos e modulares de com o objetivo de aumentar as interações entre governo, setor privado e sociedade (Repete, Sell e Bastos, 2020).

Essa abordagem é compreendida como uma forma mais ampla e global de compreender a transformação digital da administração pública (Reck e Hubner, 2021). O governo passa a fazer o papel de provedor da plataforma e, assim, criar o núcleo da plataforma (Seo e Myeong, 2021); criar as regras que possibilitem o bom funcionamento das aplicações e suas respectivas interações (Seo e Myeong, 2021); disponibilizar que sejam interoperáveis e no formato aberto (Filgueiras *et al.*, 2022); garantir a governança e a adequada intermediação entre os envolvidos sejam eles internos ou externos ao governo (Filgueiras *et al.*, 2022).

Para se chegar a uma boa compreensão sobre o Governo como Plataforma, faz-se necessário localizar as principais ideias sobre a teoria da burocracia, administração gerencial, o *new public management (NPM)*, o conceito de transparência e plataformização além de, é claro, as ideias sobre Governo como Plataforma e transformação digital na administração pública. Essas informações estão da seção 2.

A seção 3 apresenta a metodologia utilizada, que foi a pesquisa bibliográfica, descritiva e exploratória, sendo empregado uma abordagem exploratória e uma análise qualitativa. Nessa etapa, foram realizadas entrevistas com servidores(as) da Secretaria de Governo Digital, envolvidos(as) no processo de transformação digital da Administração Pública Federal.

Na seção 4 é demonstrado qual foi o órgão estudado, a exploração no site da Secretaria de Governo Digital (SGD). Já na seção 5 é feita a análise do corpus da pesquisa, com base na etapa qualitativa e entrevistas, bem como as categorias *a priori* e *a posteriori*.

Por fim, na seção 6 são apresentadas as considerações finais da pesquisa e as suas conclusões, contribuições e sugestões para estudos futuros.

1.2 Objetivos

1.2.1 Objetivo geral

Investigar como se configura a participação da Administração Pública Federal na conversão do Estado em Plataforma Digital, por meio do Governo como Plataforma.

1.2.2 Objetivos específicos

- Identificar os aspectos que são determinantes para a caracterização do governo como plataforma, na Administração Pública Federal;
- Analisar como a Administração Pública Federal se posiciona sobre os mecanismos relacionados ao governo como plataforma;
- Apontar os desafios a serem superados para obtenção de sucesso.

1.3 Relevância da pesquisa

Há alguns anos, o governo federal vem trabalhando na digitalização de serviços, com o objetivo de tornar as políticas públicas mais eficientes, aliadas às melhorias de qualidade na prestação dos serviços públicos. Após a realização da identificação dos serviços, o governo percebe que cerca de 90% deles podem ser transformados para que os cidadãos os acessem de forma digital. Ao mesmo tempo, esse dado mostra um benefício para o governo, que é consequência do potencial de

digitalização: a economia com gastos do governo e dos cidadãos, estimada em cerca de R\$ 5 bilhões de reais (Brasil, 2023).

Apesar de a temática intitulada transformação digital ser recente, no âmbito da Administração Pública Federal, os trabalhos para desenvolver novas formas de interação eletrônica com os cidadãos foram iniciados, oficialmente, por meio do Decreto de 3 de abril de 2000, que instituiu um Grupo de Trabalho composto por 08 (oito) órgãos que se dedicaram a examinar e propor políticas públicas que pudessem orientar novos caminhos.

Além disso, em 2019, a Secretaria de Governo Digital realizou uma pesquisa com 151 empresas, localizadas em 18 estados do país. Três importantes resultados obtidos foram: 41% das empresas pagariam por serviços de dados de alta disponibilidade; 75% das empresas enquadram-se nas categorias de MEI, pequeno porte e microempresa; 24% das empresas não sabem quais dados do governo estão disponíveis. Tais dados revelam uma importante oportunidade a ser explorada pelo governo, utilizando os conceitos de governo como plataforma como estratégia em seus serviços. Em seu site, a SGD apresenta os dados abaixo:

Figura 1 - Pesquisa Governo como Plataforma



Fonte: Site SGD (BRASIL, 2022)

Figura 2 - Pesquisa Governo como Plataforma



Fonte: Site SGD (BRASIL, 2022)

Dessa forma, o presente trabalho analisou o conceito de Governo como Plataforma (O'reilly, 2010) e as ações que o governo federal implementou, visando a sua aderência a ao conceito, para maximizar o potencial dessa ideia como uma das estratégias de governo para atendimento das necessidades dos cidadãos.

Por fim, ressalta-se que o Governo Federal vinha estudando esse tema, pois a página na qual consta tais informações foi atualizada em 07/06/2023, conforme se vê na página do MGI, que segue:

Figura 3 - Governo como Plataforma

gov.br Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços. Órgãos do Governo Acesso à Informação Legislação Acessibilidade Entrar com o gov.br

Governo Digital O que você procura?

> Governança de Dados > Governo como Plataforma

Governo como Plataforma

Pesquisa API para Mercado

Publicado em 05/12/2019 10h21 | Atualizado em 07/06/2023 17h49

Compartilhe: f t l

Como os dados do governo podem viabilizar novos negócios e acelerar o mercado?

Seguindo o exemplo de outros países, o Governo Federal estuda compartilhar seus dados com empresas para ampliar oferta de serviços

"Encorajar o setor privado a construir aplicações que o governo ainda não havia considerado ou não tem recursos para criar é o ponto principal de um governo como plataforma", conforme Tim O'Reilly, criador do termo Governo como Plataforma. Como exemplo, podemos citar um dos maiores canais climáticos do mundo (<https://weather.com/>) que surgiu a partir de dados oferecidos pelo Governo Americano. A lógica é a seguinte: o governo fornece dados como infraestrutura e o mercado privado cria, a partir deles, serviços para a sociedade.

Fonte: site da SGD (BRASIL, 2023)

2 Referencial teórico

2.1 A Teoria da Burocracia e suas principais características

A burocracia como modelo de gestão e elemento de estruturação das organizações já foi amplamente estudada pela academia. Como o escopo deste trabalho está voltado para a administração pública faz-se necessária a abordagem deste tema levando em consideração alguns pontos de vista estudados sobre esse modelo.

Inicialmente deve-se destacar que a burocracia já era um modelo de gestão utilizado desde o século XVI na Europa e que evoluiu paralelamente às transformações sociais, econômicas e políticas junto com a economia de mercado (Silva, Junior e Ceolin, 2019). Para Tojal e Carvalho (1997), o termo burocracia surgiu por volta do século XVIII e tinha como objetivo identificar o corpo de funcionários da administração do Estado absolutista francês.

Em meados do século XIX, a burocracia, como experiência de gestão das organizações privadas após o seu aprimoramento na estruturação e funcionamento delas, conforme indicam Silva, Junior e Ceolin (2019). Em seguida, a ideia era levar essa mesma experiência para a administração pública e o público administrado. O processo de burocratização das organizações públicas visava o atendimento das necessidades básicas da população e garantir um bom patamar de desenvolvimento para as nações industrializadas.

Duas correntes teóricas distintas reconheceram a burocracia como um fenômeno, tanto do ponto de vista histórico-estrutural como no da acepção organizativa. Tojal e Carvalho (1997) percorreram o caminho do surgimento da burocracia e a formação do Estado moderno, a partir das dicotomias público-privado e político-econômico. Neste sentido, eles indicam três razões elementares: o nascimento da ideia de soberania, afastando o poder dos príncipes; a despatrimonialização do poder por meio do pagamento de impostos, que sustentarão o Estado; e a despersonalização do poder, propondo que o governante devia obediência às leis, abstraindo o caráter divino e dinástico do poder. De forma similar, Silva, Junior e Ceolin (2019) também compreendem a burocracia como fenômeno que envolve os aspectos social, político, econômico e a forma das administrações modernas.

Para Tojal e Carvalho (1997), a burocracia weberiana representa uma intensa afinidade com o tipo legal-racional de dominação e destacam que o desenvolvimento e crescimento da burocracia estava relacionado com o próprio crescimento das práticas democráticas. Entre elas, a administração por meio de funcionários autônomos. Na mesma linha, Saraiva e Capelão (2000) observaram a burocracia como forma de dominação baseada no conhecimento técnico e “(...) regras formais que facilitam a padronização e igualdade no tratamento dos casos, definindo com precisão as relações de mando e subordinação, mediante a distribuição sistemática das atividades a serem executadas, tendo em vista os fins” (Saraiva e Capelão, 2000, p. 2).

Esse ponto de vista é compartilhado por De Almeida e De Souza Diniz (2020), ao argumentarem que a forma burocrática de dominação se contrapôs às formas de dominação anteriormente existentes, como a patriarcal e a patrimonial, sendo que a primeira era ditada pela tradição e na segunda não havia a separação entre a coisa pública e a coisa privada, na percepção do funcionário. Ainda, destacam que o conhecimento técnico é aquilo que confere racionalidade ao modelo e, ao mesmo tempo, assegura a eficiência administrativa. E, segundo o ideal burocrático, tudo isso proporciona meios de garantir a democracia, pois evita que a burocratização se torne um instrumento de poder dos governantes. Neste sentido, a segregação entre o que seria considerada a esfera privada do funcionário e a realização da sua atividade pública possibilitou ainda a “(...) profissionalização dos funcionários e a atribuição de um caráter objetivo ao cargo, desvinculando assim o funcionário de uma relação pessoal com o governante e estabelecendo a norma e não a vontade do soberano como o fundamento da subordinação e da disciplina.” (Olivieri, 2011, p. 1400-1401).

A dominação burocrática moderna, fundamentada na dominação racional-legal, surgiu para combater as formas anteriores de dominação, nas quais os funcionários estavam a serviço do seu soberano, caracterizando a burocracia patrimonial (Olivieri, 2011). Isso fez com que a burocratização delegasse ao Estado a concentração e centralização de funções que se caracterizava “(...) pela rigidez dos procedimentos e pelo excesso de normas e regulamentos” (De Faria e De Faria, 2017), assim como estabeleceu uma rigorosa estrutura de subordinação dos funcionários às próprias normatizações de procedimentos, bem como aos seus líderes hierárquicos na estrutura organizacional (Olivieri, 2011).

Tal medida referia-se diretamente a uma das finalidades da burocracia: a despersonalização do poder (Silva, Junior e Ceolin, 2019). Um outro exemplo de esvaziamento do excesso de poder atribuído a uma única pessoa foi a forma de composição dos cargos públicos que devem ser dotados de objetividade, fidelidade e impessoalidade (Saraiva e Capelão, 2000; De Almeida e De Souza Diniz, 2020).

Esses autores ainda apontam que, de fato, a burocracia também tinha em seu escopo a separação da coisa pública e da coisa privada, o que também era alcançado pelos atributos dos cargos, citados acima. Weber (1982) destaca a segregação entre as duas coisas, da seguinte forma:

Em princípio, a organização moderna do serviço público separa a repartição do domicílio privado do funcionário e, em geral, a burocracia segrega a atividade oficial como algo distinto da esfera da vida privada. Os dinheiros e o equipamento público estão divorciados da propriedade privada da autoridade. Essa condição é, em toda parte, produto de um longo desenvolvimento. Hoje em dia, é observada tanto no setor público como na iniciativa privada; nesta última, o princípio se estende até mesmo ao empresário. Em princípio, o escritório executivo está separado da residência, a correspondência comercial é separada da pessoal, e os bens da empresa são distintos das fortunas privadas. A coerência da moderna administração de empresas tem sido proporcional a essa separação (Weber, 1982, p. 231)

O trecho acima realça a dicotomia entre aquilo que é público daquilo que é privado como uma das principais características da burocracia. Weber (1982) identifica que os primeiros locais onde isso ocorreu foi nas comunidades urbanas, a partir do momento em que se iniciou eleições periódicas para ocupação dos postos de poder dos Estados. Paralelamente aos estágios de evolução da burocracia, foi realizada a separação jurídica dos ramos do Direito, com a criação do Direito Público e do Direito Privado. Nas palavras dele:

Somente com a burocratização do Estado e do Direito em geral, vemos uma possibilidade definida de separar, clara e conceptualmente, uma ordem jurídica “objetiva” dos “direitos subjetivos” do indivíduo, que ela garante; de separar o Direito “Público” do Direito “Privado”. O primeiro regulamenta as inter-relações das autoridades públicas e suas relações com os “súditos”; o Direito Privado regulamenta as relações dos indivíduos governados entre si. Essa separação conceptual pressupõe a separação conceptual do “Estado”, como um portador abstrato de prerrogativas soberanas e o criador de “normas jurídicas”, das “autorizações” pessoais dos indivíduos. Essas formas conceptuais estão, necessariamente, distantes da natureza das estruturas da autoridade pré-burocrática, e especialmente das estruturas patrimoniais e feudais. Essa separação conceptual entre o privado e o público foi concebida e realizada, primeiramente, nas comunidades urbanas, pois tão logo os ocupantes dos postos eram determinados pelas eleições periódicas, o detentor individual do poder, mesmo que ocupasse a mais alta posição, evidentemente já não era igual ao homem que possuía autoridade “por sua própria conta”. Não obstante, coube à total despersonalização da direção

administrativa pela burocracia, e à sistematização racional do Direito, realizar a separação entre o público e o privado, cabalmente e em princípio (Weber, 1982, p. 276-277).

A separação entre a coisa pública e privada era um dos ideais burocráticos imaginados por Weber (1982) e uma forma importante de se combater o patrimonialismo (Faria e Faria, 2017; Silva, Junior e Ceolin, 2019). A administração patrimonialista pode ser entendida como a maneira pela qual o governante organiza a máquina estatal tal qual ele faria com a sua própria casa ou o seu próprio patrimônio. Ele se utiliza das prerrogativas conferidas a ele pelo cargo para obter benefícios que não visam o bem-estar coletivo, mas sim aqueles que estão relacionados aos seus objetivos particulares e manutenção de seus privilégios sociais (Silva, Junior e Ceolin, 2019).

Neste sentido a constituição de regras impessoais possibilitou que os critérios para a realização das ações do Estado passassem a ser mais prescritivos, formais e inflexíveis, esvaziando o espaço da informalidade e, ao mesmo tempo, possibilitando que o fim pretendido pelas normas pudesse ser alcançado de modo mais objetivo (Saraiva e Capelão, 2000). Assim, os autores destacam que os funcionários estatais ficam reféns da própria norma. Essa rigidez "(...) não garante nem rapidez, nem boa qualidade, nem custo baixo para os serviços prestados ao público; na verdade, ela é lenta, cara, autorreferida e pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos." (Saraiva e Capelão, 2000, p. 2).

A burocracia também já foi entendida como integrante da capacidade do Estado, sendo um dos mecanismos "(...) capazes de viabilizar o poder do Estado e fazê-lo chegar a diversos grupos sociais e territoriais" (Souza, 2017, p.28). Neste sentido, a sua profissionalização é considerada uma das vertentes da capacidade estatal e um dos pilares institucionais para o funcionamento do sistema democrático (Cavalcante e Carvalho, 2017). Essa medida é percebida como fortalecimento do Estado perante os interesses particulares de alguns grupos pois "o aparato burocrático é o responsável pela garantia das regras legais que sustentam o sistema político" (Olivieri, 2011, p. 1398).

Este breve panorama sobre a burocracia demonstra a sua importância para a estruturação do Estado em uma situação de rompimento com o modelo anterior de organização estatal, que era centrado na figura do seu governante. Em decorrência das transformações ocorridas no século XX, o modelo burocrático também sofreu

modificações para adequação às demandas sociais, econômicas e políticas. Na sequência veremos as características da administração gerencialista e do *New Public Management* (a Nova Administração Pública).

2.2 Administração Gerencial e o *New Public Management*

Durante o século XX, com o surgimento de novas exigências sociais, políticas e econômicas que emergiram diante da globalização do mundo, a burocracia não conseguia atender de forma eficiente as demandas existentes, o que levou a um desgaste do seu próprio modelo. Em consequência, foi necessária uma reorientação sobre qual seria o papel do Estado e qual seria o seu grau de interferência nas sociedades, especialmente na área econômica (Reis, 2014).

A administração gerencial busca adotar práticas mais flexíveis e que podem ser voltadas para obtenção de resultados, por meio do aprimoramento da eficiência administrativa (Silva, Junior e Ceolin, 2019). O surgimento deste novo modelo pretendia superar, na administração pública, as formas de administração patrimonial e burocrática (Faria e Faria, 2017).

Embora faça um contraponto com o modelo burocrático:

“(...) essa visão não exclui ou supera a aplicação das dimensões burocráticas que se afirmaram e permanecem nas organizações do Estado até os dias atuais colaborando, inclusive, para que práticas gerenciais disponham de aparatos que possam ser utilizados para o desempenho de uma gestão voltada para resultados” (Silva, Junior e Ceolin, 2019, p. 9).

Pela ótica dos autores, entende-se que a implementação de um novo modelo de gestão, que sucedeu outros mais antigos, não implica o abandono dos anteriores. Na mesma linha de pensamento, Faria e Faria (2017) destacam que as formas de administração que se sucedem tentam corrigir eventuais distorções existentes nos modelos anteriores, em uma ótica evolucionista que visava demonstrar que o último modelo seria sem dúvidas o melhor. O relacionamento entre burocracia e administração gerencial não é de ruptura desta com aquela. Na realidade, deve-se mencionar que a relação, de fato, é de aproveitamento e continuidade, incorporando os aprimoramentos trazidos pelas práticas gerenciais (Silva, Junior e Ceolin, 2019; BRASIL, 1995).

O modelo gerencial trouxe consigo também 03 (três) importantes efeitos: a realização de controles a posteriori, o aumento da autonomia e a compreensão de que o cidadão deveria ser visto como um cliente e não somente como um pagador de impostos (Tojal e Carvalho, 1997; Coelho, 2000; Faria e Faria, 2017). Isto caracterizava o gerencialismo como uma espécie de racionalidade que realçava a lógica do mercado, da modernização e da preparação do Estado para conquistar maior eficiência (Castro, Kubo e Farina, 2017, BRASIL, 1995). Tratava-se não somente de copiar aquilo que os agentes econômicos privados praticavam no chamado mercado, mas também de fazer com que o Estado pudesse evoluir paralelamente a essa realidade (Silva, Junior e Ceolin, 2019). No entanto, enquanto a administração das entidades privadas está voltada para a obtenção do lucro, a administração pública está voltada para o interesse público (BRASIL, 1995).

No documento intitulado “Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado de 1995 (BRASIL, 1995), o modelo gerencial recebeu a seguinte conceituação:

Administração Pública Gerencial – Emerge na segunda metade do século XX, como resposta de um lado, à expansão das funções econômicas e sociais do Estado, e, de outro, ao desenvolvimento tecnológico e à globalização da economia mundial, uma vez que ambos deixaram à mostra os problemas associados ao modelo anterior. A eficiência da administração pública – a necessidade de reduzir custos e aumentar a qualidade dos serviços, tendo o cidadão como beneficiário – torna-se então essencial. A reforma do aparelho do Estado passa a ser orientada predominantemente pelos valores da eficiência e qualidade na prestação dos serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações (BRASIL, 1995, p. 15-16).

Uma das mudanças essenciais deste modelo reside “na forma de controle, que deixa de basear-se nos processos para concentrar-se nos resultados, e não na rigorosa profissionalização da administração pública, que continua um princípio fundamental” (BRASIL, 1995, p. 16). É neste sentido que o Estado deveria fazer a adoção de indicadores objetivos que pudessem proporcionar maior validação e visualização do alcance dos resultados, em desfavor ao controle do processo (Alves e Gomes, 2020). Este também é o pensamento de Coelho (2006), ao afirmar que a administração gerencial traz em seu âmago um conjunto de formas consideradas mais modernas de gestão pública, que também incluem a modificação nos critérios de controle dos serviços públicos.

A ideia de eficiência está ligada à necessidade de reduzir custos aumentando, ao mesmo tempo, a qualidade dos serviços prestados à população, especialmente

àquelas atividades consideradas típicas do Estado (Coelho, 2006). Neste sentido, as perspectivas propostas pela administração gerencial são parecidas com aquelas empregadas pelas empresas privadas, especialmente, a contenção de gastos e o caráter competitivo.

O gerencialismo foi considerado uma técnica pela qual as políticas públicas, desenvolvidas na área política do Estado, podem ser instrumentalizadas e postas em prática (Coelho, 2006). Assim sendo, pode ser classificado como um meio de implementação, da mesma forma que o modelo burocrático. Ambos detêm o enfoque procedimental orientado internamente nas organizações públicas, visando o alcance dos fins públicos pretendidos. Porém, enquanto o primeiro modelo salienta critérios mais flexíveis e observação principal nos resultados, o segundo apresenta-se de forma mais rígida sublinhando os meios.

Para melhor observação, o quadro abaixo apresenta um comparativo entre características do modelo burocrático e do modelo gerencial.

| Administração Burocrática | Administração Gerencial |
|--|--------------------------------|
| Rigidez | Flexibilidade |
| Controle dos procedimentos | Controle dos resultados |
| Controles <i>a priori</i> (estabelecidos previamente nas normas) | Controles <i>a posteriori</i> |
| Pouca autonomia | Aumento da autonomia |
| Pessoa vista como cidadão | Pessoa vista como cliente |
| Foco na qualidade dos procedimentos | Foco na qualidade das entregas |

Fonte: elaboração própria

Com base na discussão e nas características do gerencialismo, entende-se que ele foi um aprimoramento do modelo burocrático e pavimentou o caminho para o surgimento do *New Public Management*.

Após a introdução do gerencialismo no setor público, surgiu um novo movimento teórico-conceitual que ficou conhecido como *New Public Management* (nova gestão pública). Hood (1991) considerou o seu nascimento como uma

consequência às sucessivas ondas do gerencialismo que eram carregadas da seguinte ideia: a portabilidade da gestão profissional para o setor público. Os ingleses e os americanos foram os primeiros a adotar o modelo sendo que, especificamente no Reino Unido, isso ocorreu quando Margareth Thatcher ocupou o cargo de Primeira-ministra em 1979 e nos Estados Unidos da América essa perspectiva apareceu com Ronald Reagan (Coelho, 2000; Maia e Correia, 2022). No caso inglês, Thatcher ainda levou ao governo um administrador do setor privado (Reis, 2014). Em ambos os casos, isso representou um triunfo da política direita (Maia e Correia, 2022). Assim, este movimento apareceu por volta das décadas de 1980 e 1990 (Peci, Pieranti e Rodrigues, 2008).

Entre as razões que levaram que justificaram o aparecimento do *New Public Management* (NPM), Maia e Correia (2022) destacaram: a contingência dos recursos do Estado, devido à grande quantidade de despesas públicas; as mudanças nos governos: novas ideias sobre o funcionamento da administração pública; correlação clara entre eficiência da administração pública e a economia nacional. Correia et al. (2022) também salientaram a “crise fiscal dos Estados, a procura de serviços mais eficientes e com mais qualidade, a existência de novos conhecimentos organizacionais e tecnológicos, a proliferação das ideologias neoliberais, e sociedades diversificadas, complexas e cada vez mais exigentes” (Correia et. al, 2022, p.53).

Quanto aos seus objetivos, o NPM apresentava essencialmente dois: 1) Propor soluções para a administração pública; 2) adaptar e transferir os conhecimentos gerenciais desenvolvidos no setor privado para o público (Peci, Pieranti e Rodrigues, 2008). Eles ainda informaram que a ideia era reduzir o tamanho da máquina administrativa, aumentar a sua eficiência e criar mecanismos voltados para a responsabilização dos atores políticos. Em uma visão semelhante, Correia et. al. (2022) argumentaram que isso envolve “uma tentativa de implementar conceitos e técnicas da gestão empresarial, no público, com especial incidência nos serviços públicos.” (Correia et al., 2022, p. 55). Eles observaram que a premissa era a de que a gestão exercida na área privada seria superior à da área pública e por isso deveria utilizar-se aquela para promover melhoria nesta.

Entendimento similar sobre o caminho da eficiência foi apresentado por Coelho (2000), quando declarou que o *New Public Management* (NPM) tinha como princípio basilar “o de que as organizações públicas podem ser gerenciadas atendendo aos imperativos da performance, combinando eficiência, efetividade e qualidade no atendimento às demandas por serviços públicos, desde que arranjos institucionais adequados possibilitem tal combinação” (Coelho, 2000, p. 260).

Em seu trabalho, ainda é feita a conceituação de dois importantes conceitos: *management public* e gerencialismo. O primeiro deles, o *management public*, era considerado bastante recente e estava relacionado ao modo pelo qual uma organização pode ser administrada considerando o mercado e o seu relacionamento com ele tendo como objetivo a tendência global que direcionava o setor público para a realização de algum tipo de reforma administrativa (Coelho, 2000). A autora aponta que ele surge a partir da introdução de técnicas de gestão, utilizadas nas empresas privadas, no setor público e a sua principal ideia é tentar conferir certa proximidade entre as organizações do setor público com as organizações do setor privado, a partir de uma estruturação progressiva com fundamenta na performance e nos resultados. Essa aproximação também foi percebida por Peci, Pieranti e Rodrigues (2008) e tais práticas foram chamadas por eles de intraorganizacionais.

Ainda na sua explanação, Coelho (2000) informa que o *management public* tem como finalidade a utilização de conhecimentos e práticas já empregadas pelas empresas, porém transportando-as para a realidade do serviço público fazendo com que, inclusive, sejam considerados meios de inovação à gestão pública. Ao discorrer sobre o *management public* ela ainda declara que se trata de:

uma disciplina autônoma que combina as exigências públicas que se traduzem pelas regras de organizações de funcionamento particulares, globalmente ligadas à noção de serviço público, e uma preocupação de eficiência e eficácia que conduz os responsáveis a terem de transportar os exemplos vindos das empresas privadas, sem no entanto, negar o caráter de inovação à gestão pública. (Coelho, 2006, p. 260).

Por sua vez, o gerencialismo, é uma “(...) técnica de instrumentalização e operacionalização das políticas públicas previamente desenvolvidas e aceitas pela organização. É, portanto, meio de implementação.” (Coelho, 2000, p. 260). Dessa forma, a autora deixou evidenciado que o gerencialismo não apresenta o elemento político como característica do seu conceito e o compara com a burocracia que

também não apresentava tal elemento e Peci, Pieranti e Rodrigues (2008) expuseram o mesmo entendimento. Ela considerou que, o que realmente seriam elementos diferenciadores entre os dois métodos, quando adotados, era o fato de que um poderia ser mais rígido ou flexível que o outro, e/ou enfatizar mais os meios ou os resultados.

Alguns princípios podem ser destacados como fundamentais para o estudo do NPM. Seguindo a classificação realizada por Maia e Correia (2022), os autores os apresentaram em 4 dimensões, a saber: eficiência; mudanças nas estruturas; busca da excelência; serviço público. A eficiência predominou no início da década de 1980, quando se buscava tornar a administração pública parecida com a privada, pois aquela era vista como um problema e não como solução. Já a dimensão relacionada às mudanças nas estruturas teve como características a "redução das grandes organizações integradas verticalmente (*downsizing*), na procura de maior flexibilidade, diminuição da padronização, aumento da descentralização e da responsabilidade estratégica e orçamental, e aumento da contratação." (Maia e Correia, 2022, p. 123). Para os autores, as dimensões de eficiência e mudanças nas estruturas administrativas demonstram um esforço de racionalizar mais a atividade da administração pública, alterando as formas da sua estruturação e substituindo-as por modos mais flexíveis dotados de mais autonomia.

Na dimensão relativa à busca da excelência, Maia e Correia, (2022) indicaram que predominava a ênfase na cultura organizacional, rejeição da abordagem racionalista, aumento do interesse pelos temas de gestão da mudança e da inovação. A última dimensão tratada pelos autores foi intitulada de serviço público. Ela trata de um novo relacionamento entre a Administração e os cidadãos, e faz a fusão das ideias de gestão do setor público e do setor privado, adaptando as influências da Gestão da Qualidade Total e das Organizações que aprendem. As dimensões de busca pela excelência e serviço público apresentam uma intensa preocupação com a cultura, que decorre da exaustão da aplicação dos critérios de eficiência e eficácia.

A nova administração pública coloca os direitos do cidadão em pé de igualdade perante a administração, fazendo com que ela passe a respeitar os direitos da sociedade e prestar-lhe contas (Saraiva e Capelão, 2000). Nesta seara, os autores destacam que ela põe fim à arbitrariedade burocrática, realiza a identificação dos cidadãos e presta contas a eles. Correia et al (2022) afirmaram que esse processo

ocorreu porque houve uma intensa transformação da Administração Pública, na tentativa de abandonar a burocracia, e as suas disfunções, e tornar-se o NPM. Na visão deles, as seguintes permitiram essa caracterização:

gestores públicos devem ser orientados pelo estabelecimento de metas claras e posterior avaliação dos resultados; a dicotomia entre política e administração é suavizada, porque existe a descentralização do poder de decisão, que envolve a comunidade e os burocratas de campo (funcionários públicos) no desenho das políticas públicas, portanto o foco é dirigido à implementação e avaliação (ciclo de políticas públicas); o governo deve tomar as decisões (função decisória) e ser avaliado de acordo com os resultados produzidos na coletividade ou comunidade; tentar reproduzir no público, as técnicas que permitem a eficiência da gestão empresarial, ambicionando a racionalidade técnica da eficiência e promover a responsabilização dos gestores com base na avaliação da sua ação e dos resultados gerados a partir dela (accountability); processos de gestão apoiados na lógica de mercado e um Estado menos interventivo, reajustado ao contexto, permitindo maior autonomia para os serviços públicos, recorrendo sempre que necessário ao privado, para satisfação das necessidades públicas. (Correia et. al, 2022, p. 55-56)

Com base no trecho acima, pode-se inferir, de forma ampla, que o NPM busca tornar o governo mais eficiente fazendo com que mais pessoas participem do processo de tomada de decisão e atribuindo responsabilidades aos gestores pelos resultados que forem obtidos.

Maia e Correia (2022) destacam que embora o NPM tenha feito com que a maneira pela qual a administração pública é gerida fosse pensada, também trouxe consigo uma série de contradições, como:

a NGP introduzir contradições, *trade-off's*, limitações e dilemas na gestão pública, como, por exemplo: conter a despesa pública vs melhorar o desempenho dos serviços públicos; responsabilizar o governo vs privatizar; motivar o pessoal e promover a mudança cultural vs enfraquecer a *tenure* e *downsize*; melhorar a qualidade dos serviços vs cortar nos custos; aumentar o controlo político sobre a burocracia vs liberdade para gerir vs *empowerment* dos utentes dos serviços públicos; fragmentar as estruturas da administração pública criando agências com propósitos únicos (especialização) vs melhorar a coordenação horizontal. E, por último, mas não menos importante, a relação dos cidadãos com a AP está a ser reduzida a uma função de mercado. (Maia e Correia, 2022, p. 126)

Características identificadas nos países que aplicaram o NPM:

residem no poder da gestão profissional do sector público, na utilização de standards e medidas de desempenho explícitos, na ênfase do controlo dos outputs, em vez dos procedimentos,

contrariando a lógica Weberiana de organização, na mudança para a desagregação das grandes unidades do sector público, sob a máxima “the small is beautiful”, na introdução de uma maior competição do sector público, na supremacia dos estilos e práticas de gestão do sector privado (abandono de estilos militares e utilização de ferramentas de gestão do sector privado já testadas) e, por fim, na ênfase na disciplina e parcimónia na utilização dos recursos, isto é, “fazer mais, com menos”. (Maia e Correia, 2022, p. 127)

O movimento do NPM ajudou a espalhar, na administração pública, a ideia de transparência, como será visto a seguir.

2.3 Transparência governamental

A transparência governamental apresenta diversos desafios, benefícios e oportunidades. Entre eles podem ser destacados maior *accountability*, aumento da participação dos cidadãos e ampliação do combate à corrupção. Para melhor compreensão da ideia de transparência, serão apresentadas abaixo a visão de autores sobre o tema.

Rodrigues (2020) apontou que desde o século XIX, o conceito de transparência já era estudado, debatido e compreendido como a publicidade dos atos do Estado. Naquela época, havia posicionamentos que consideravam a publicidade como o antídoto para o abuso de poder pois o controle realizado pelo público seria mais eficaz. Apesar disso, Rodrigues (2020) demonstra que essas ideias, ainda embrionárias, não tratavam de alguns aspectos bastante importantes como as:

“dificuldades da troca de informação e formação de opinião pública. Nelas se assume, equivocadamente, que todos têm a mesma capacidade de compreender todo tipo de informação e não se considera a existência de grupos ideológicos fechados que não acessam informações que não corroborem o seu ponto de vista” (2020, Rodrigues, p. 239).

A partir da segunda metade do século XX, Rodrigues (2020) sublinhou dois aspectos sobre a transparência. O primeiro, a assimetria informacional, começou a aparecer com força nos estudos de economistas daquela época. Ao mesmo tempo, a ideia começou ganhar força como uma forte ferramenta para combater à corrupção. Por volta dos anos 1990, com a mudança da atuação do papel do Estado para um articulador de soluções, houve um crescimento da demanda por maior controle social.

Este momento coincide temporalmente com o movimento do NPM, fazendo com que a transparência esteja alinhada com os princípios do movimento.

Alguns autores compreendem que o conceito de transparência deve ir além do que seria considerada uma mera divulgação de dados para o público (2020, Possamai e Gonzatti de Souza; 2020, Rodrigues; 2022, Oliveira e Beck; 2020, Dos Santos Maciel; 2021, Visentini et al.; 2022, Viegas et al.).

Nesta linha de pensamento, Possamai e Gonzatti de Souza (2020) destacaram que a transparência é essencial para a compreensão e participação cidadã. Além disso, por meio da responsabilização dos agentes públicos, ela possibilita a ampliação da democracia. Rodrigues (2020) destacou a importância da visibilidade e a inferibilidade, estando a primeira relacionada à facilidade de pesquisar e encontrar a informação. Já a segunda, refere-se à capacidade de fazer deduções e conclusões precisas a partir dos dados. A autora considera que ambas são os elementos centrais da transparência e que a informação precisa ter qualidade, ser acessível e ser útil.

Oliveira e Beck (2022) abordou que as informações precisam ser compreensíveis para toda a sociedade e ainda deter atributos como relevância, confiabilidade e oportunidade. Ainda: a administração pública deve apresentar as informações de forma íntegra e honesta. Os autores resgataram ainda uma discussão que figura desde o século XVIII, no período iluminista, quando se defendia a ideia de reduzir a opacidade do governo buscando combater o sigilo da política imperial vigente no absolutismo. Pelo mesmo caminho, Dos Santos Maciel (2020) afirmam a necessidade de que a informação seja compreensível para a sociedade como um todo. Para que isso seja possível, defenderam também a ideia de que a linguagem utilizada seja clara e possibilite fácil acesso às informações. E que, simultaneamente, fossem disponibilizados, em um formato aberto, instrumentos que facilitem a análise e a interpretação dos dados.

Visentini (2021) também se opuseram às políticas opacas e salientaram que os assuntos públicos devem ser geridos de forma aberta. Igualmente, abordaram que as informações devem ser claras e objetivas permitindo um melhor acompanhamento pelos cidadãos. Em seu trabalho, Viegas (2022) compreenderam da mesma forma:

que a linguagem deve ser clara, objetiva e acessível. Para isto, devem ser evitado o linguajar técnico que o cidadão comum pode desconhecer.

Um outro grupo de autores estudou a relação da transparência com o *accountability* e a participação cidadã (2013, Silva, Hoch e Righi; 2021, Bossi e Fialho; 2018, Cavalcante; 2018, Luciano, Wiendhoft e Dos Santos; 2010, Bairral, Silva e Alves; 2021, Navas, Morales e Lalinde).

A transparência pode ser compreendida como um conceito amplo que integra dois outros conceitos: a transparência ativa e a transparência passiva (2013, Silva, Hoch e Righi; 2022, Oliveira e Beck). No primeiro caso entende-se que as informações são fornecidas quase que de forma natural e automática, sem a necessidade de uma solicitação feita pelo cidadão. A informação é ofertada espontaneamente. No segundo caso, ocorre o inverso: a informação não é disponibilizada de forma automática mas sim como uma resposta a uma demanda realizada. Os autores destacam que ambas as formas são essenciais na consolidação da democracia. Em uma visão complementar, Luciano, Wiendhoft e Dos Santos (2018) defenderam que a maior efetividade da transparência governamental é obtida por meio da utilização das Tecnologias da Informação e da Comunicação (TICs). Isso ocorre porque elas são ferramentas cujo potencial de alcance geográfico permite a maior participação do cidadão.

Ainda nesta seara, Navas, Morales e Lalinde (2021) defenderam que como a transparência deve ser um processo de disponibilização de informações contínuo, ela facilita e incentiva a participação dos cidadãos no ambiente democrático. Tais informações, segundo os autores, devem ser fornecidas de forma constante além de relevantes e úteis.

Entendendo que a transparência um dos processos de *accountability* na administração pública, Cavalcante (2022) frisou que ao utilizar as TICs os governos conseguem aumentar a transparência no setor público, conforme Luciano, Wiendhoft e Dos Santos (2018) abordaram. A razão pela qual isso acontece é que a transparência permite que a sociedade avalie a gestão e, ao mesmo tempo, verifique sua conexão com exiguidades sociais (2010, Bairral, Silva e Alves). É a participação

ativa do cidadão que proporciona o seu engajamento e extrapola a sua obrigação ordinária de pagador de impostos.

Ao aplicar a metodologia do seu estudo, Visentini (2020) identificou duas formas de transparência: por atividades e por objetivos. Em relação à primeira, apontou que estariam abrangidas pelas atividades de tomada de decisão, elaboração de políticas e os resultados dessas políticas. Por outro lado, a transparência por objetivos está relacionada aos objetivos chamados administrativos/institucionais, políticos e orçamentários.

Embora já citado anteriormente, cabe ressaltar a relevância do papel das TICs para a promoção da transparência. Essa relação é primordial para que a administração pública se desenvolva de forma mais eficiente, responsável e orientada para o cidadão (2020, Moura, Brauner e Muniz). É por meio das ferramentas de TICs que os portais de transparência, plataformas de dados abertos e redes sociais são capazes de promover a transparência, no contexto da administração pública (2018, Luciano, Wiendhoft e Dos Santos; 2021, Visentini).

A utilização das TICs e de plataformas digitais expandem as possibilidades da aproximação do governo aos cidadãos. O processo de transformação dos governos, partindo do eletrônico ao digital, passa pela transformação digital e apropriação das plataformas digitais pela administração pública, visando maior eficiência, eficácia e transparência.

2.4 Plataformização

Antes de abordar o debate sobre plataformização faz-se necessário compreender o conceito de Plataforma. Na visão de Seo e Myeong (2021) foi considerada como “uma ferramenta útil que pode reduzir custos e aumentar o valor com uma base tangível ou intangível conectando provedores e usuários” (2021, Seo e Myeong, p. 2). Filgueiras, Palotti e Nascimento (2022) observaram o caráter de integração e relacionamento quando declararam que as plataformas “são espaços virtuais que oferecem serviços de forma integrada e estabelecem modelos de interação com diferentes tipos de usuários” (2022, Filgueiras, Palotti e Nascimento, p. 521). Em uma ótica com maior enfoque no aspecto tecnológico, uma plataforma

também já foi definida como “uma base de código extensível de um software, apoiado por um sistema que fornece funcionalidade central compartilhada por módulos e interfaces que com ele interoperam” (2020, Repette, Sell e Bastos, p. 2).

Poel (2019) indicou que a ideia surgiu no início dos anos 2000 quando, ainda antes do advento de grandes empresas de tecnologia, estudos anteriores já debatiam sobre o termo plataforma, especialmente no Japão, França e EUA. Grandes empresas alcançaram destaque no mundo, tornando-se exemplos de liderança no formato de plataformas, nos seus respectivos mercados.

Por volta do ano 2005, com o advento da *web 2.0*, surgiu a ideia de que a internet havia se tornado uma plataforma, onde os usuários e as empresas podiam se desenvolver (2019, Poel). Como resultado, o autor argumentou que uma das mais importantes contribuições foi o entendimento de que as plataformas seriam mercados de dois lados. Essa ideia originou-se a partir dos consoles de videogame, as plataformas faziam a integração dos usuários finais (compradores) com os criadores de jogos (vendedores). Em paralelo ao discurso da *web 2.0*, os primeiros entendimentos sobre o conceito de plataforma tinham um objetivo econômico: atrair usuários finais para as plataformas ao mesmo tempo em que, de alguma forma, camuflavam os modelos de negócios e as infraestruturas de tecnologia utilizadas. Assim, o objetivo era fazer com que os usuários organizassem as suas atividades ao redor de plataformas que tinham finalidades lucrativas (2019, Poel).

A literatura indica que os entendimentos sobre o conceito de plataforma são diversificados que, para simplificar o entendimento, podem ser agrupados em uma lista de categorias: *plataformas no papel de intermediárias* (2020, Andrea; 2021, Frenken e Funefschilling; 2022, Trinca, Papi e Albagli; 2022, Liang); *plataformas como infraestruturas* (2019, Poel; 2020, Andrea; 2020, Stark e Pais; 2020, Van Dijck; 2020, Grabher; 2021, Frenken e Funefschilling; 2022, Liang); *plataformas como integrantes de ecossistemas* (2019, Poel; 2020, Andrea; 2020, Van Dijck; 2020, Blank e Pybus; 2020, Grabher; 2021, Bonina); *plataformas como ferramentas de poder e/ou controle* (2020, Andrea; 2020, Stark e Pais; 2020, Van Dijck; 2020, Grabher; 2020, Blank e Pybus; 2021, Frenken e Funefschilling; 2021, Bonina; 2022, Trinca, Papi e Albagli; 2022, Liang).

No papel de intermediárias, os estudos tratam da existência das plataformas como se fossem “bancos de tempo” (2022, Liang). Essa ideia está relacionada com o conceito de economia compartilhada em que as plataformas são aproveitadas para evitar a monetização de transações de mercado e igualar mais o relacionamento entre as partes, utilizando o tempo como uma unidade de valor, de forma similar a uma moeda comunitária. Além dessa visão, as plataformas foram compreendidas como elementos de reorganização das próprias relações interpessoais incluindo o consumo e a política, por exemplo (2020, Andrea).

Ainda no exercício da intermediação, as plataformas também foram estudadas como intermediárias de mídias digitais e de infraestruturas entre usuários (2022, Trinca, Papi e Albagli). Para os autores, o sentido de “usuários” é amplo e inclui tanto os usuários finais, bem como as empresas e governos. Uma ideia similar foi estudada por Frenken e Funefschilling (2021), ao destacarem que as plataformas online atuam como intermediárias de mercado de forma semelhante aos intermediários tradicionais, como as empresas de taxi e mídias. Porém, têm a capacidade adicional de rastrear os dados dos participantes.

Considerando a atuação das plataformas como infraestruturas, elas já foram estudadas como detentoras de infraestrutura de software, ferramentas, regras e serviços (2022, Liang); fornecedoras de estruturas digitais, que podem ser adaptadas e ser reprogramáveis, com o objetivo de facilitar as interações entre os usuários (2020, Poell, Nieborg e Dijck); Andrea (2020) observou a existência da característica de uma arquitetura computacional que estivesse baseada na conectividade e permuta de dados. Frenken e Funefschilling (2021) também perceberam que as plataformas também empreendem como infraestruturas se utilizando da intermediação e da governança digital.

Grabher (2020) contribuiu com a visão das plataformas como provedoras de infraestruturas que possibilitem a elaboração de projetos e implantação de aplicações que auxiliem na seleção de conteúdo. Essa ideia está alinhada ao pensamento de Dijck (2020) pois este autor destaca as possibilidades constantes de mudanças trazidas pelas plataformas, dando importância especial à dinâmica adaptativa que é necessária e demandada pelos usuários. Já Stark e Pais (2020), estudaram como as infraestruturas criadas pelas plataformas propõem um novo modelo de organização social, agregando ativos que não são parte da empresa e criando valor econômico-social.

As plataformas também já foram consideradas como membros integrantes de um ecossistema. Van Dijck (2020) abordou que as plataformas que funcionam como um conjunto de plataformas em rede compõem um ecossistema de plataformas. Esse funcionamento pode ocorrer também por meio da interoperabilidade entre as plataformas (2020, Andrea) e da sua interconexão (2020, Poell, Nieborg e Dijck). O ambiente dos ecossistemas reúne: usuários, atores privados e públicos (2020, Blank e Pybus); a participação de atores interdependentes (2020, Grabher); e engloba a participação de stakeholders e forças econômicas, incluindo as organizacionais e institucionais (2021, Bonina).

Por fim, na última categoria apresentada no início desta seção, os estudos também identificaram as plataformas como ferramentas de poder ou controle sobre as pessoas e a economia. Nesta linha, as plataformas foram percebidas como atuantes em dimensões tecnológicas, econômicas e políticas que criam as delineações das trocas realizadas *on line* (2020, Andrea). A influência das plataformas no campo econômico ocorre por meio da captura e monetização dos dados de usuários por meio da programação de algoritmos (2020, Trinca, Papi e Albagli). Isto favorece a mercantilização das esferas sociais, moldando a economia de forma que sejam criados mercados e novas estratégias de negócios sejam implementadas, pelos operadores de plataformas (2020, Grabher), que utilizam a linguagem do compartilhamento com a finalidade de promover essa nova narrativa econômica (2022, Liang).

Em relação ao controle sobre as pessoas, de forma ampla, Van Dijck (2020) destacou o crescimento do poder que as plataformas privadas estão exercendo na vida das pessoas. Uma das maneiras pelas quais isso ocorre é limitando o bem-estar dos trabalhadores por meio de dados e o seu código. Cabe ainda destacar que fazendo o uso do gerenciamento algorítmico, produz as assimetrias de poder, entre pessoas e instituições (2020, Stark e Pais), e de conhecimento, que ocorre devido a expansão das plataformas editoriais (2022, Trinca, Papi, e Albagli).

Outro ponto que merece destaque é que, enquanto monopólios, as plataformas tentam dominar a *web* (2020, Blank e Pybus), expandindo as suas atuações. Neste caso, a plataformização é um processo que proporciona a integração técnica, beneficiando os monopólios que já existem no ambiente das suas operações. A força que tais plataformas obtêm é intensa o suficiente para que elas sejam

consideradas como reguladores privados (2021, Frenken e Funefschilling). Nesse papel elas desafiam instituições, atores e demais tecnologias (2021, Bonina).

O tema plataformização é um assunto de muita relevância e complexidade. Em mais de uma oportunidade percebe-se que os mesmos autores identificam múltiplos aspectos relacionados as plataformas. Tal fato parece refletir o impacto das diversas aplicações tecnológicas e sociais que são causadas pela dinâmica da criação, desenvolvimento, adaptação e influência que as plataformas exercem na sociedade como um todo.

Um dos desdobramentos desse tema, no âmbito governamental, é a ideia de Governo como Plataforma, que será vista na sequência.

2.4.1 Governo como Plataforma

O surgimento da ideia de Governo como Plataforma acompanhou o desenvolvimento das grandes plataformas digitais no mundo. Tim O'Reilly foi o criador desse conceito por meio do qual difundiu a ideia de que “encorajar o setor privado a construir aplicações que o governo ainda não havia considerado ou não ter recursos para criar é o ponto principal de um governo como plataforma” (BRASIL, 2023).

No Brasil, uma série de Decretos representaram a materialização jurídica do conceito de Governo como Plataforma, são eles: Decreto n.º 8.777/2016, Decreto n.º 8.789/2016 e Decreto n.º 8.936/2016. Tais normativos tinham como proposta estabelecer as bases para a criação das políticas voltadas para dados abertos, compartilhamento de bases de dados na administração pública e a criação de plataformas voltadas para o exercício da cidadania digital (2022, Filgueiras, Pedro e Palotti).

O Decreto n.º 10.046/2019 (2019, BRASIL) dispõe sobre as normas e as diretrizes de governança para o compartilhamento de dados no âmbito da administração pública federal. O Art. 2º apresenta um rol de considerações importantes para o entendimento e aplicação do Decreto, incluindo ações e papéis de instituições. Tal artigo é composto por 25 (vinte e cinco) incisos e a leitura deles já esclarece os seus próprios significados. A seguir serão apresentadas as conceituações dos incisos VIII, XII, XIII, XVII, XVIII, XX, XXI, XXII e XXIV que ilustram a ação de compartilhamento:

VIII - compartilhamento de dados - disponibilização de dados pelo seu gestor para determinado receptor de dados;

XII - disponibilidade - propriedade de que a informação esteja acessível e utilizável sob demanda por uma pessoa natural ou determinado sistema, órgão ou entidade;

XIII - gestor de dados - órgão ou entidade responsável pela governança de determinado conjunto de dados;

XVIII - interoperabilidade - capacidade de diversos sistemas e organizações trabalharem em conjunto, de modo a garantir que pessoas, organizações e sistemas computacionais troquem dados;

XX - mecanismo de compartilhamento de dados - recurso tecnológico que permite a integração e a comunicação entre aplicações e serviços do receptor de dados e dos órgãos gestores de dados, tais como serviços **web**, cópia de dados, lago de dados compartilhado e plataformas de interoperabilidade;

XXI - plataforma de interoperabilidade - conjunto de ambientes e ferramentas tecnológicas, com acesso controlado, para o compartilhamento de dados da administração pública federal entre órgãos e entidades especificados no art. 1º;

XXII - receptor de dados - órgão ou entidade que utiliza dados após ser concedida permissão de acesso pelo gestor dos dados;

XXIV - solicitante de dados - órgão ou entidade que solicita ao gestor de dados a permissão de acesso aos dados; e [\(Redação dada pelo Decreto nº 10.332. de 2020\)](#).

Mais recentemente, a Lei n.º 14.129/2021, conhecida como Lei de Governo Digital (2024, BRASIL), apresenta a seguinte conceituação de Governo como Plataforma,

Art. 4º (...)

VII – governo como plataforma: infraestrutura tecnológica que facilite o uso de dados de acesso público e promova a interação entre diversos agentes, de forma segura, eficiente e responsável, para estímulo à inovação, à exploração de atividade econômica e à prestação de serviços à população;

Além disso, essa mesma Lei estabeleceu que o governo como plataforma é um dos princípios e diretrizes elencados no inciso XXIII, integrante do rol do Art. 3º. Neste sentido, menciona que os dados devem ser preferencialmente anonimizados a fim de resguardar a Lei Geral de Proteção de Dados e ter como principais objetivos a formulação de políticas públicas, de pesquisas científicas, de geração de negócios e controle social.

2.5 Transformação Digital

A transformação digital é considerada uma estratégia que se utiliza de “[...] constantes inovações nas tecnologias digitais utilizadas pelos clientes, buscando

atendê-los de um modo *customer-centric*¹ (Garcia, 2020). Na visão do autor, há quatro componentes embaixadores: tecnologia digital, demanda, oferta e retroalimentação tecnológica.

Assim, a transformação digital surge como um processo que vai se adaptando à nossa atual realidade (Costa, 2020). Esse processo permite a obtenção de ganhos de produtividade, maior agilidade na prestação do serviço, redução de custos e aperfeiçoamento do relacionamento com os consumidores.

Ainda, não se trata simplesmente da aplicação da tecnologia pelas organizações, mas, principalmente, do “[...] redesenho de sistemas, capacitação de pessoal, automatização de processos, relacionamento com o ecossistema (fornecedores, empresas, cidadãos, outros entes de governo)” (Costa, 2020, p. 39).

No entanto, este processo já foi tratado como mera inovação tecnológica (Resnick, 2002) e, também, como a implantação de novas tecnologias digitais ou o próprio desenvolvimento das capacidades digitais (Sandberg; Mathiassen; Nannette, 2014). Entretanto, o conceito de transformação digital evoluiu com o tempo e passou a ser entendido como uma maneira de adoção das tecnologias e transformação das etapas dos processos (e dos modelos de negócio). Ambas facilitam que a empresa se insira efetivamente como competidora na realidade do mundo digital (Kane; Palmer; Phillips; Kiron; Buckley, 2017).

Outros autores, como Resego Morakanyane, Audrey Grace, Phillip O’reilly (2017) estabeleceram um conceito mais robusto e abrangente no qual esclarecem que a transformação digital é um processo evolutivo que cria valor para os clientes, que aproveita as capacidades digitais e se utiliza das tecnologias para propiciar modelos de negócios.

No site do MGI (Brasil, 2021b), a conceituação de transformação digital declarada aborda 03 (três) aspectos: serviço de qualidade e economia, tanto de tempo quanto de recursos financeiros do cidadão, conforme se vê adiante:

Transformação digital no governo significa oferecer um serviço público de qualidade, com menos gasto de tempo e dinheiro por parte do cidadão, para melhorar a vida daqueles que vivem e trabalham no país.

O potencial da transformação digital no setor público é enorme. Com a automação de serviços, o país reduz substancialmente as suas despesas anuais e torna a vida do cidadão mais fácil. Monitora-se melhor a oferta

¹ Centrada no cliente (tradução nossa).

desses serviços e suas melhorias, tornando mais direta e transparente a relação do Estado com os brasileiros (Brasil, 2023).

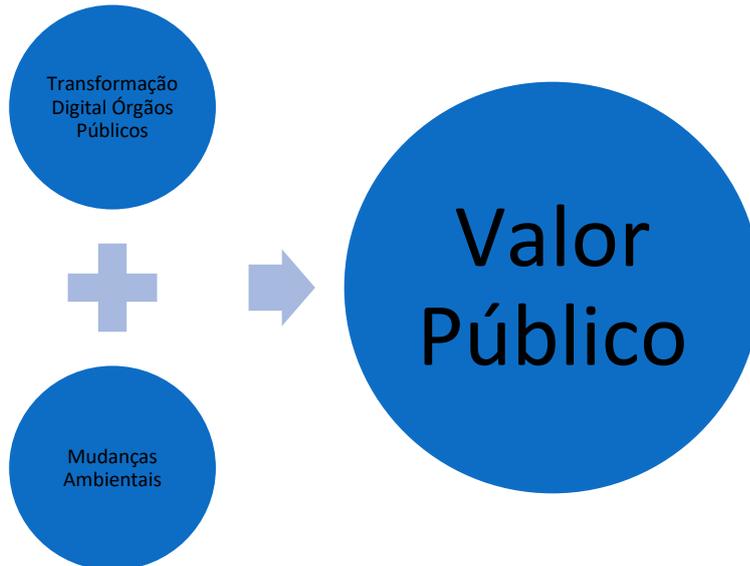
Essa definição parece estar mais focada nos objetivos e benefícios pretendidos do que em uma definição mais conceitual. De toda forma, é necessário lembrar que a transformação digital pode ser materializada por meio de ferramentas digitais que têm

um grande potencial para transformar o setor público e promover mudanças institucionais que transformam, por sua vez, as práticas de governança. A transformação digital em governos é essencial para a pesquisa em políticas públicas (Filgueiras; Silva, 2022, p. 509).

Nessa mesma linha, entende-se que a transformação digital pode: favorecer a ocorrência de modificações nas instituições governamentais; possibilitar que os procedimentos realizados pelos órgãos representantes do governo sejam alterados, especialmente considerando as melhorias e, por fim, gerar alterações nas estruturas de gestão e política dos órgãos. Ao avaliar todas essas modificações, constata-se que há um ponto comum: as ferramentas digitais são utilizadas para exercer o papel de mediação. No caso, tal situação ocorre pensando na conexão entre os cidadãos e as próprias instituições do governo (Filgueiras; Silva, 2022).

Ainda, considerando os conceitos de transformação digital, vale destacar que se trata de um processo no qual as organizações exercem um papel responsivo às variadas metamorfoses ambientais. Elas são capazes de construir, ou reconstruir, a entrega de valor por parte do governo, que se chama valor público (Filgueiras; Silva, 2022).

Figura 4 – Valor Público



Fonte: elaborado pelo autor.

Enquanto as ferramentas de tecnologias digitais utilizadas transformam as instituições públicas, o cidadão atendido recebe melhores informações e serviços, com mais qualidade e, também, com menores custos (Brasil, 2023). Assim, percebe-se que essa ideia encontra concordância em De Moura (2020). A autora destaca que a transformação digital é capaz de realizar modificações tão profundas nas instituições que elas redefinem as suas próprias estratégias: “[...] seu funcionamento e as relações interpessoais e interorganizacionais a partir da introdução de ferramentas de tecnologias digitais” (De Moura, 2020, p. 199).

Considerando que as tecnologias digitais são capazes de integrar pessoas e organizações públicas, ainda que estejam distantes geograficamente, dois benefícios podem ser percebidos: cidadãos que estão em lugares distantes conseguem conectar-se aos órgãos que tornarem seus processos de trabalho virtuais. Tal virtualização ocorre com respaldo tecnológico da evolução da comunicação em nuvem e maior acessibilidade aos dispositivos. Destaca-se, ainda, que a expansão dos serviços de internet favorece a troca de informações entre as pessoas e os órgãos públicos (De Moura, 2020).

Em outras palavras: a transformação digital causou um grande impacto social “[...] mudando a forma de organização e gestão de empresas e setor público, mudanças essas sentidas principalmente na implementação de novas TICs e na digitalização de serviços” (De Moura, 2020, p. 200).

No caso específico do governo brasileiro, o Decreto nº 9319, de 21 de março de 2018, “Institui o Sistema Nacional para a Transformação Digital e estabelece a

estrutura de governança para a implantação da Estratégia Brasileira para a Transformação Digital” (Brasil, 2018). É interessante salientar que o normativo:

[...] consiste em um documento com orientações para o setor público e a sociedade, para coordenar as diversas iniciativas governamentais ligadas ao tema em torno de uma visão única, sinérgica e coerente, de modo a apoiar a digitalização dos processos produtivos e a capacitação para o ambiente digital, promovendo a geração de valor e o crescimento econômico (Brasil, 2023).

Apesar de não ser o objetivo deste trabalho analisar o documento supracitado, deve-se observar que esta norma revela um alinhamento conceitual com as ideias citadas nos parágrafos anteriores, desta mesma seção. Um dos pontos a serem vistos é justamente o § 1º, do Art. 1. Este trecho evidencia o objetivo da presente legislação. Para melhor compreensão, segue a transcrição:

§ 1º A E-Digital, fundamentada nos eixos temáticos constantes do Anexo I a este Decreto, visa à harmonização das iniciativas do Poder Executivo federal ligadas ao ambiente digital, com o objetivo de aproveitar o potencial das tecnologias digitais para promover o desenvolvimento econômico e social sustentável e inclusivo, com inovação, aumento de competitividade, de produtividade e dos níveis de emprego e renda no País.

No texto, percebe-se a intenção de utilizar as tecnologias digitais de forma inovativa, buscando o aumento da competitividade e da produtividade. Como se trata de uma política pública que orienta e estrutura as ações que serão seguidas pelo governo brasileiro, e, como foi visto anteriormente, as tecnologias digitais recebem o reconhecimento da sua relevância no mundo atual e o governo mostra que pretende aproveitá-las ao máximo. Esse é um impacto que também atingirá, positivamente, os órgãos públicos e a prestação dos seus serviços.

Esse aspecto é evidenciado no Anexo I, do Decreto nº 9.319/2018, que dispõe sobre os eixos temáticos da estratégia brasileira para a transformação digital. No item II, que se refere aos Eixos de Transformação Digital, o segundo eixo refere-se à Cidadania e Transformação Digital do Governo. Ele é assim conceituado:

O propósito da transformação digital no governo é torná-lo mais dinâmico e próximo da população, de forma a utilizar as tecnologias digitais para catalisar forças sociais e dinâmicas produtivas, para benefício da sociedade. O Estado deve se inserir de maneira eficaz no ambiente digital, com atendimento eficiente ao cidadão, integração de serviços e políticas públicas e transparência (Brasil, 2018).

Ou seja, em relação a este quesito, o governo brasileiro reforçou o seu posicionamento em relação à utilização das tecnologias digitais como meios para aumentar os benefícios à sociedade. Entre os objetivos citados com vistas à transformação digital neste segundo eixo, há alguns que chamam a atenção e podem ter o seu sentido ampliado para abrigar a ideia de Governo como Plataforma, tratada nesta pesquisa. Assim, constam no normativo supracitado:

- conceder acesso amplo à informação e aos dados abertos governamentais, para possibilitar o exercício da cidadania e a inovação em tecnologias digitais;
- promover a integração e a interoperabilidade das bases de dados governamentais;
- implementar a Lei Geral de Proteção de Dados, no âmbito do Governo federal, e garantir a segurança das plataformas de governo digital;
- adotar tecnologia de processos e serviços governamentais em nuvem como parte da estrutura tecnológica dos serviços e setores da administração pública federal (Brasil, 2018).

Tais ações parecem prever o posicionamento do governo para a estratégia do Governo como Plataforma, porém não podem ser entendidas como exclusivamente restritas a ela. Na sequência, entraremos na seção da metodologia.

3 Metodologia

O presente capítulo apresenta a maneira pela qual os procedimentos metodológicos foram construídos e utilizados para a produção da pesquisa. A proposta do trabalho foi realizar uma análise sobre o Governo como Plataforma na Administração Pública Federal. Além da exploração por meio da pesquisa bibliográfica, foi desenvolvido um questionário semiestruturado (Apêndice 1). A abordagem do estudo de caso utilizada foi a proposta por Welch et. Al (2011), por meio do método da explicação contextualizada.

3.1 Tipo de Pesquisa

O trabalho realizado utilizou a pesquisa bibliográfica, exploratória e descritiva, para identificar aspectos relacionados aos conceitos tratados no referencial teórico, bem como os conteúdos divulgados no site do MGI referentes à temática ora estudada. De acordo com Boccato (2006), a pesquisa bibliográfica busca resolver um problema baseando-se em referenciais publicados, fazendo a análise e o debate das contribuições constantes nas fontes pesquisadas. Ainda, essa metodologia permite organizar e planejar a busca das informações bibliográficas visando a produção e o desenvolvimento do trabalho.

Em seu artigo, Pizzani *et al.* (2012) apresenta etapas que orientam e facilitam bastante a investigação bibliográfica e que poderão ser aplicadas nesta pesquisa. De acordo com o mencionado anteriormente na seção 3, o principal objetivo é pesquisar como o governo brasileiro está participando da conversão do Estado em Plataforma Digital, levando em consideração os resultados já obtidos e os impactos causados na sociedade. Esse objetivo geral foi separado em objetivos específicos para um melhor aproveitamento do estudo.

Foi realizada a leitura de normativos publicados pelo Governo Federal relacionados ao tema, páginas na internet (com o foco na página do MGI) e realização de entrevistas com especialistas governamentais, que trabalham na temática da Transformação Digital.

Inicialmente, foi realizada a identificação, seleção e separação das fontes de informação. Em seguida, foi realizada a leitura dos materiais-base e, também, a identificação dos locais para se obter a literatura identificada.

A pesquisa exploratória tem como objetivo uma melhor compreensão do fenômeno investigado (Acevedo; Nohara, 2006). Ela é utilizada quando há a indicação de que não foram escritas muitas informações sobre o assunto ou o tópico (Creswell, 2010). No caso específico, a área de foco seria a administração. Já a pesquisa descritiva objetiva a realização da classificação, explicação e interpretação dos fatos que ocorrem, sem que haja uma interferência, direta ou indireta, do pesquisador (Prodanov; Freitas, 2013).

Para pesquisa dos artigos estudados, foi utilizada a Base de Dados Spell, Google Acadêmico e Scielo. O período compreendeu os últimos 05 (cinco) anos, de janeiro de 2019 a novembro de 2023. Após a leitura dos títulos e dos resumos, foram descartados artigos que não abordavam a temática de alguma forma ou tratavam de um recorte mais específico que não se relacionava com a Administração Pública Federal. Também foram descartados artigos iguais que foram exibidos em bases de dados diferentes.

3.2 Método de Pesquisa

De acordo com Welch *et. al* (2011), o estudo de caso é uma estratégia de pesquisa que, a partir de fontes de dados variadas, analisa um fenômeno dentro do seu próprio contexto natural com o propósito de “confrontar” a teoria com o mundo empírico. Ainda, elas apresentaram a explicação sobre métodos de teorização e as suas quatro abordagens: teoria indutiva, experimento natural, senso interpretativo e explicação contextualizada.

Para esta pesquisa, optou-se pela última abordagem proposta por Welch *et. al* (2011), a explicação contextualizada. Ela tem como características: a busca a interação entre a explicação causal e a contextualização mais ampla, focando em mecanismos causais e como são as condições deles no contexto; a rejeição da ideia de uma regularidade universal; a ênfase na especificidade e na contingência; e a combinação entre busca de explicações causais e a análise do contexto.

Esta abordagem mostra-se adequada para o presente estudo pois de acordo com Welch *et. al* (2011) pois oferece vantagens para a realização do estudo de caso. Entre elas estão a consideração do contexto e dos mecanismos causais. Nas linhas seguintes, 04 (quatro) vantagens serão debatidas.

Na ótica de Welch *et. al* (2011), a primeira vantagem seria a de que a explicação contextualizada possibilita uma compreensão mais detalhada e profunda do fenômeno que está sendo estudado. Quando o contexto específico é levado em consideração, ele contribui na explicação sobre os motivos pelos quais o fenômeno aconteceu de uma certa maneira, considerando as particularidades e complexidades do ambiente.

A segunda vantagem é que esta abordagem reconhece que um fenômeno pode ter múltiplas causas e que elas podem variar, dependendo do contexto. Welch *et. al* (2011) defendem que isso oportuniza a realização de uma análise mais precisa e adaptativa às especificidades de cada situação, em vez de buscar uma explicação única que justifique todos os casos.

Já a terceira vantagem é a de que a explicação contextualizada ajuda a criar generalizações de acordo com as contingências, ou seja, as conclusões podem ser aplicadas a outros contextos desde que sejam feitas as devidas adaptações (Welch *et. al*, 2011). Assim, as descobertas feitas podem ser mais úteis em variadas situações, desde que se leve em consideração o contexto local.

A última vantagem considera a integração entre teoria e prática. Dessa forma, ela demonstra como a teoria pode ser aplicada por meio de uma forma realista e prática. Welch *et. al* (2011) apontam que essa característica faz com que as teorias sejam mais relevantes e ajustadas às diversas situações.

3.3 Corpus da Pesquisa

Para a construção da investigação, foram selecionados como sujeitos da pesquisa servidores(as) que trabalham no Ministério da Gestão e Inovação (MGI), especialmente na Secretaria de Governo Digital (SGD). Assim, os critérios de inclusão foram os seguintes:

- Ser servidor(a) público(a);
- Ter vínculo com o MGI;
- Estar em exercício na SGD;
- Trabalhar com a transformação digital;

Por conseguinte, os critérios de exclusão foram:

- Não ser servidor(a) público(a);
- Não Ter vínculo com o MGI;
- Não estar em exercício na SGD;
- Não trabalhar com a transformação digital.

Dessa forma, chegou-se a um grupo composto por 06 (seis) pessoas. O primeiro selecionado foi contatado por meio da rede pessoal do pesquisador. Esse primeiro entrevistado indicou mais uma pessoa para participar da pesquisa. A terceira e quarta pessoas entrevistadas foram selecionadas por meio da rede social LinkedIn. O quarto entrevistado indicou mais duas pessoas. Esse fluxo gerou uma espécie de rede.

O estabelecimento de uma rede de referências, conforme ilustrado acima, corresponde a uma técnica conhecida como *snowball*. Tal técnica é utilizada em:

[...] pesquisas sociais onde os participantes iniciais de um estudo indicam novos participantes que por sua vez indicam novos participantes e assim sucessivamente, até que seja alcançado o objetivo proposto (o “ponto de saturação”) (Baldin; Munhoz, 2011).

Sobre o último aspecto, na visão das autoras, o ponto de saturação é alcançado quando aqueles entrevistados que fizeram parte da rede de indicações começam a repetir informações que já foram obtidas a partir das entrevistas antecedentes. Isso indica que a técnica *snowball* compõe uma rede de referências: ela parte do(s) entrevistado(s) iniciais até os últimos, quando os tópicos se repetem.

Para esta pesquisa, considerando a delimitação do universo da população a ser pesquisada, a técnica *snowball* mostrou-se adequada por ser não probabilística. Neste sentido, considerou-se que uma das vantagens do método é a situação na qual “[...] em redes sociais complexas, como uma população oculta, por exemplo, é mais fácil um membro da população conhecer outro membro do que os pesquisadores identificarem os mesmos” (Baldin; Munhoz, 2011). Não seria possível identificar todos(as) os(as) possíveis entrevistados(as) apenas por meio das informações disponibilizadas no *site* do MGI.

3.4 Produção do *Corpus* da Pesquisa

Por meio de acessos e exploração ao site do MGI e da SGD o objetivo foi verificar se: alguma página apontava para o conceito de Governo como Plataforma; alguma página citava como este conceito estaria sendo implementado; e quais os benefícios decorrentes da sua implementação.

Para fazer as entrevistas, foi elaborado um questionário que contém um roteiro semiestruturado e que foi aplicado como instrumento para levantamento de indícios referentes aos entendimentos conceituais e a identificação do potencial da estratégia, bem como os desafios da sua implementação. Assim, o roteiro elaborado consta no Apêndice 1.

Este roteiro é, na realidade, um guia de entrevista, concebido como um meio de orientar a respeito dos temas abordados durante as conversas que ocorreram entre os(as) entrevistados(as) e o pesquisador. Porém, é importante ressaltar que a sua finalidade não é limitar a fala dos(as) entrevistados(as) ou criar algum grau de obstáculo para elas. Pelo contrário, o roteiro permite que haja ampla liberdade nas suas respostas, possibilitando a melhor captura do máximo de suas percepções e pensamentos sobre cada tópico discutido. Aprender os pontos de vista dos(as) entrevistados(as) é o objetivo principal do roteiro (Minayo, 2006).

O recorte temporal para análise do site compreenderá desde a primeira data de publicação encontrada no site do MGI, sobre o assunto Governo como Plataforma, até setembro de 2023.

3.5 Entrevistas

Para a realização das entrevistas, foram selecionados(as) 06 (seis) especialistas que atuam na área de Transformação Digital no Governo. São servidores(as) que, atualmente, trabalham na SGD, com a temática da Transformação Digital.

Considerando a distância entre as cidades do pesquisador e dos(as) entrevistados(as), a forma das entrevistas ocorreu de maneira *on-line*, com a utilização da plataforma Microsoft Teams. As entrevistas foram realizadas durante o período de 15 de dezembro de 2023 a 29 de janeiro de 2024. O Quadro abaixo mostra o grau de escolaridade dos(as) entrevistados(as), respaldado nas entrevistas.

Quadro 1 - Grau de Escolaridade dos(as) servidores(as) entrevistados(as)

| ID. | Escolaridade | Unidade de Exercício |
|------------|---------------------|-----------------------------|
| E1 | Especialização | SGD |
| E2 | Mestrado | SGD |
| E3 | Especialização | SGD |
| E4 | Especialização | MGI |
| E5 | Mestrado | SGD |
| E6 | Doutorado | SGD |

Fonte: elaborado pelo autor.

As duas primeiras perguntas constantes no roteiro tinham por objetivo apenas entender em qual área do MGI o(a) servidor(a) estava lotado(a) e qual era a sua área de formação. A partir dessas perguntas, foi possível constatar o seguinte.

O grau de escolaridade de cada entrevistado pode ser observado abaixo:

- O E1 informou que sua formação foi ter cursado 01 (uma) graduação, 02 pós-graduações e 01 (um) MBA. E, no momento, está finalizando o seu segundo curso de nível superior;
- O E2 declarou ter cursado 02 (graduações) e que, atualmente, é mestrando;
- O E3 mencionou que possui 01 (uma) graduação e 01 (uma) especialização;
- O E4 revelou que concluiu 01 (uma) graduação e 01 (uma) especialização. E que, em breve, concluirá a segunda graduação;
- O E5 disse que possui 01 (uma) graduação e mais de 01 (uma) especialização, sem ter especificado quantas. E que, no momento presente, também é mestrando;
- O E6 afirmou que concluiu 01 (graduação), cursou 01 (uma) especialização e, ainda, possui os títulos de Mestrado e Doutorado.

Com isso, chegou-se à quantidade de seis pessoas participantes da pesquisa, baseado na compreensão apresentada por (Ribeiro; Souza; Lobão, 2018) sobre delimitação para saturação, que pode ser atingida com a realização de entrevistas a partir de cinco participantes.

4 Análise e Interpretação dos Dados

Neste capítulo, serão apresentadas observações realizadas no *site* do MGI e dos dados coletados nas entrevistas semiestruturadas.

4.1 Órgão Estudado

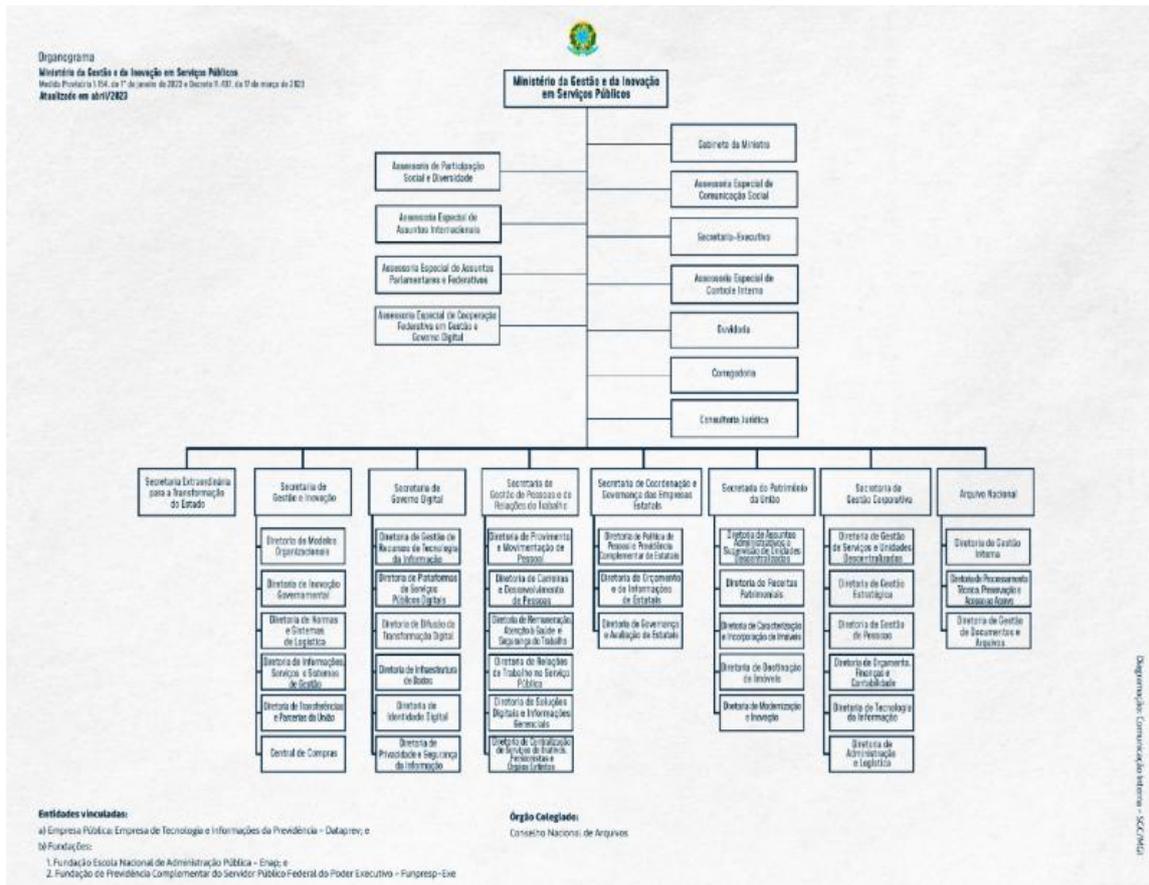
Como a realização dessa pesquisa trata de temática voltada para a Administração Pública Federal, que possui uma estrutura organizacional com 37² ministérios, foi necessário estabelecer qual seria o órgão adequado que pudesse fornecer os dados necessários para a realização do presente trabalho. Devido à configuração atual da estrutura governamental, de acordo com Brasil (2023), identificou-se que o Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos (MGI) foi criado para realizar as seguintes atribuições:

[...] estabelecer as diretrizes, normas e procedimentos voltados à gestão administrativa, à política de gestão de pessoas, liderança e desenvolvimento de competências transversais; à **transformação digital**, governança e compartilhamento de dados; e à administração do patrimônio imobiliário da União, entre outras competências voltadas para uma maior eficiência, eficácia e efetividade do serviço público federal (Brasil, 2024a, grifo nosso)

Para chegar ao assunto Governo como Plataforma, foi realizada a exploração visual do organograma do MGI:

² No site do Senado Federal, consta a notícia de que o atual governo conta com 37 Ministérios. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2023/01/02/mp-assinada-no-domingo-detalha-atribuicoes-dos-37-ministerios-de-lula>. Acesso em: 28 maio 2023. A Medida Provisória a qual se refere é a MP 1.154, de 1º de Janeiro de 2023. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/Mpv/mpv1154.htm. Acesso em: 28 maio 2023.

Figura 5 - Organograma do MGI



Fonte: Brasil (2024a).

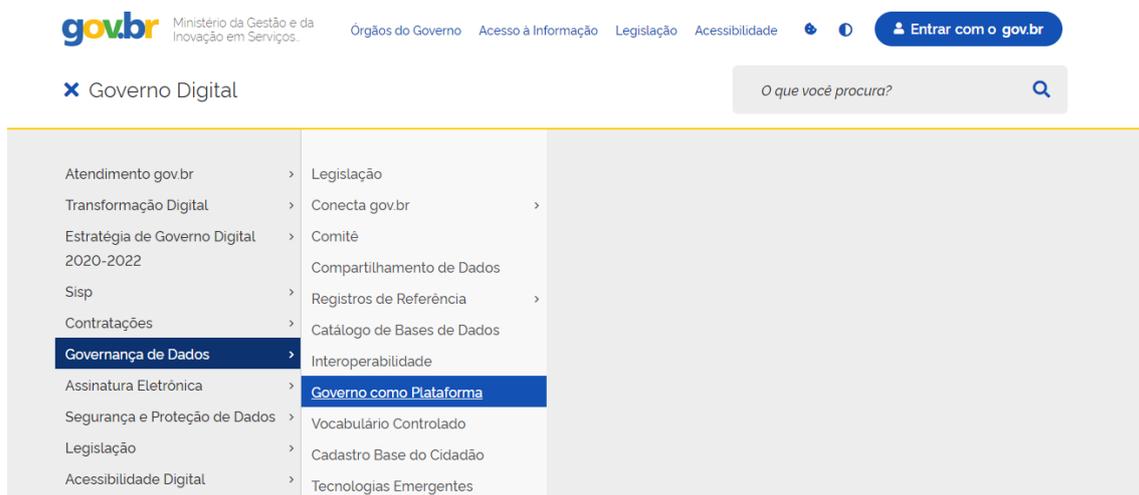
Observa-se que existe, na estrutura do MGI, a Secretaria de Governo Digital (SGD) que, conforme preconiza o Art. 2.º, inciso II, alínea c, do Decreto n.º 11.437, de 17 de março de 2023, trata-se de órgão específico singular subdividido em 06 (seis) diretorias. Foram estabelecidas no Art. 22, do normativo supramencionado, o total de 18 (dezoito) competências para a SGD. Entre elas, encontra-se a responsabilidade de formular e elaborar a Estratégia de Governo Digital da Administração Pública Federal bem como realizar a promoção e gestão das plataformas, métodos, desenho, melhorias adotadas pelo SISP³.

³ SISP é a sigla adotada para denominar o Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação. O objetivo do sistema é organizar, controlar, facilitar, promover, estimular, supervisionar e coordenar os recursos de tecnologia da informação da administração direta, autárquica e fundacional. Foi criado por meio do Decreto nº 7.579, de 11 de outubro de 2011 Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/sisp/sobre-o-sisp>. Acesso em: 28 maio 2023.

4.2 Exploração do site da SGD

Isto posto, cabe ressaltar que a temática Governo como Plataforma será estudada como uma das estratégias de Transformação Digital na Administração Pública Federal, no âmbito citado na Seção Objetivos. Assim, após pesquisa realizada no Menu do site do MGI, foi possível encontrar a área destinada à SGD. Clicando no Menu subsequente desta Secretaria, para se chegar ao assunto Governo como Plataforma, foi necessário encontrar o botão Governança de Dados. Após clicar nessa opção, é aberto um novo Menu no qual se encontra o botão que remete às informações do Governo como Plataforma (Brasil, 2021), conforme a imagem abaixo:

Figura 6 - Acesso à Seção Governo como Plataforma

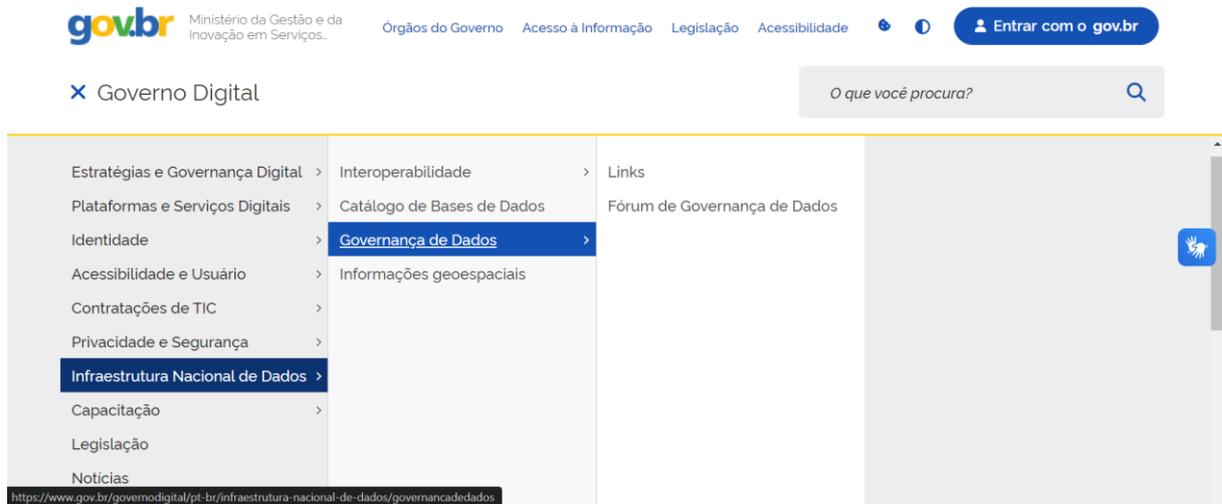


Fonte: site da SGD (Brasil, 2021)

Cumpra-se observar que, no momento da observação inicial (em 2021) o acesso a essa página era feito por meio do caminho informado. Após consulta posterior, houve uma reformulação nos menus e o acesso a uma seção intitulada Governo como Plataforma não foi mais encontrado sob o botão indicativo da seção Governança de Dados.

Assim, após não localizar nesta seção, foi feito o acesso nos demais itens e seções. E não foi possível identificar uma seção específica dedicada a essa ideia, como ocorrera no início das observações.

Figura 75 - Acesso à Seção Governança de Dados



Fonte: site da SGD (Brasil, 2024)

Assim, entendendo que o tema Governo como Plataforma tem uma intensa correlação com o trabalho relacionado aos dados do governo, partiu-se para seguir na exploração do site a partir do próprio botão intitulado Infraestrutura Nacional de Dados (IND), que consta na Figura 15. A página exibida é a que segue abaixo.

Figura 16 – Página da Infraestrutura Nacional de Dados



A Infraestrutura Nacional de Dados (IND) é **um conjunto** de normas, políticas, arquiteturas, padrões, ferramentas tecnológicas, ativos de informação e talento humano **gerido por diversos órgãos**.

A IND **habilita** a descoberta, a interoperabilidade, o acesso, o uso estratégico, a privacidade, a segurança e a proteção de dados. O **objetivo** é de melhorar o serviço público, empoderar os cidadãos e promover o desenvolvimento econômico e social.

Fonte: site da SGD (Brasil, 2024)

Apesar de não estar escrita de forma explícita essa ideia, a explicação apresentada demonstra bastante aderência ao conceito de Governo como Plataforma.

A página também explica o que é a Infraestrutura Nacional de Dados (2024, Brasil). Trata-se de uma iniciativa que reúne esforços de diferentes órgãos e entidades, baseada na mesma compreensão sobre a relevância dos dados. Embora o foco inicial esteja nas ofertas dos Departamentos e dos principais parceiros do SISP, a perspectiva futura é criar conexões sólidas, orientadas pela ideia de que os dados são um bem comum. Essa visão abrange todo o governo federal, as esferas públicas e até iniciativas privadas alinhadas ao desenvolvimento nacional.

Em seguida, ao fazer a rolagem da tela para baixo, são apresentados os cinco eixos da IND, como se vê na figura 17.

Figura 17 – Eixos da IND



Fonte: site da SGD (Brasil, 2024)

A SGD (Brasil, 2024)⁴ informa que a IND é composta por 10 (dez) objetivos, a saber:

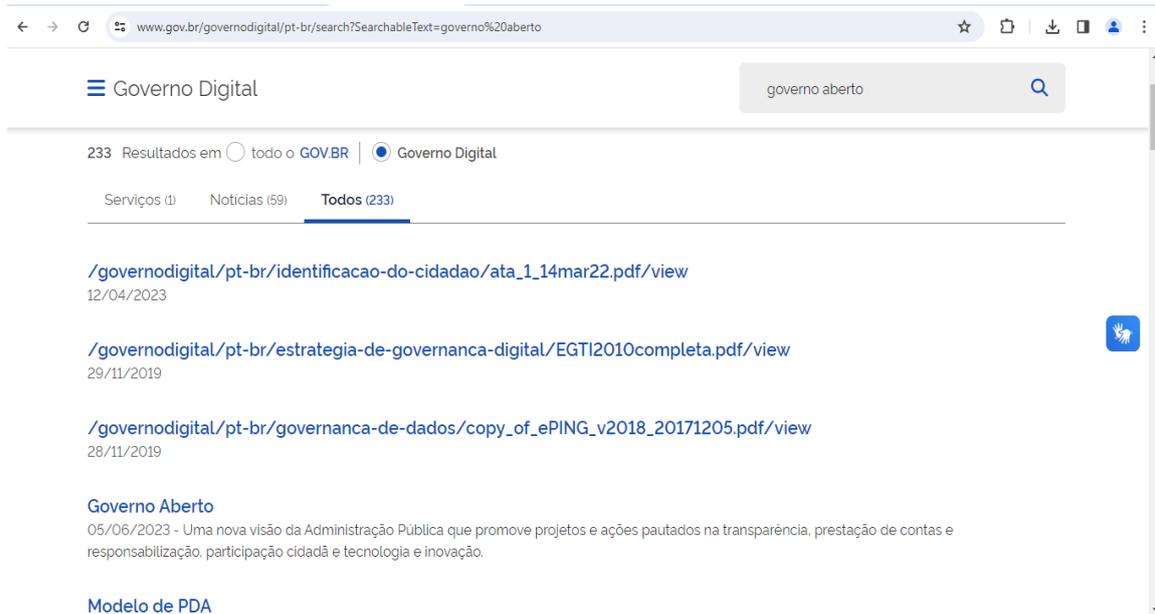
- Transformar dados em ativos estratégicos da sociedade;
- Permitir a elaboração de políticas assertivas;
- Viabilizar serviços públicos personalizados, integrados e de qualidade;
- Fortalecer a soberania nacional e o papel das empresas públicas federais;
- Promover a transparência, a segurança, a privacidade e a proteção de dados;
- Disponibilizar um ambiente de confiança para a sociedade;
- Apoiar a integração federativa;
- Estimular o uso de novas tecnologias;
- Racionalizar custos;
- Impulsionar o desenvolvimento econômico e social do país.

Estes objetivos também são bastante aderentes aos conceitos de governo como plataforma. Por meio deles, pode-se inferir que o Brasil (2024, BRASIL) reconhece os dados como bens públicos. São ativos importantes para preservar a soberania nacional, promover o desenvolvimento regional e nacional, bem como subsidiar importantes tomadas de decisão.

Inicialmente foi realizada a navegação no *site* da SGD visando explorar os locais nos quais as informações estavam sendo apresentadas e se as informações tinham correlação entre o proposto e o exposto. Assim, quando se digita o termo Governo Aberto no campo de busca da página do site supracitado, os resultados exibidos são os seguintes:

⁴ <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/infraestrutura-nacional-de-dados>

Figura 8 – Pesquisa Governo Aberto



Fonte: Site da SGD (Brasil, 2024)

O primeiro termo relacionado refere-se a um *link* que remete para a página intitulada Governo Aberto no Brasil, hospedada pela Controladoria Geral da União⁵. Nesta página, o conceito apresentado é o de que Governo Aberto:

[...] é uma cultura de governança que promove a colaboração entre governo e sociedade, por meio da transparência na gestão, participação social e da responsabilidade e responsividade dos agentes públicos. Tem como objetivo aprimorar políticas e serviços e solucionar questões de interesse público (Brasil, 2023).

Destaca-se que esta mesma página compila uma lista de normativos que trata de vários aspectos relacionados à ideia de Governo Aberto. Dessa forma, entende-se que há uma pretensão em normatizar não somente uma diretriz, mas sim várias diretrizes. O governo também criou e tornou acessível ao público duas ferramentas que disponibilizam dados que possibilitam a integração com sistemas não governamentais, bem como permitem que “[...] a sociedade civil realize análises, crie aplicações e fiscalize as políticas públicas por meio de relatórios customizados e

⁵ A página está disponível por meio do link a seguir: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/governo-aberto/governo-aberto-no-brasil>. Acesso em: 17 abr. 2024.

de dados brutos das fontes oficiais de governo” (Brasil, 2024b). Essas ferramentas são o Portal da Transparência⁶ e Portal Brasileiro de Dados Abertos⁷.

No site do MGI, não foi encontrada informação que afirme que a ferramenta utilizada atualmente pelo governo é aberta e acessível ao público, de forma que qualquer pessoa crie aplicações em seu ambiente e integre-se às plataformas de governo. Também não foi encontrada, no site do MGI, informação sobre APIs criadas pelo governo para serem integradas por empresas privadas, no desenvolvimento de outras aplicações, o que seria uma premissa do governo como plataforma.

Foi encontrada uma página intitulada Software Público no *site* da SGD. Essa página informa que se trata de um tipo de *software* livre que é feito para atender especificamente às demandas relacionadas à modernização da administração pública em qualquer ente (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) e que pode ser compartilhado sem custos no Portal do Software Público Brasileiro⁸.

Esta iniciativa leva em consideração, sobretudo, o que está estabelecido no Artigo 16 da Lei 14.063/2020:

Art. 16. Os sistemas de informação e de comunicação desenvolvidos exclusivamente por órgãos e entidades da administração direta, autárquica e fundacional dos Poderes e órgãos constitucionalmente autônomos dos entes federativos são regidos por licença de código aberto, permitida a sua utilização, cópia, alteração e distribuição sem restrições por todos os órgãos e entidades abrangidos por este artigo (Brasil, 2020).

Observamos que o governo não criou uma loja de aplicativos que possibilite que os desenvolvedores externos criem serviços para os cidadãos. Na realidade, o Decreto 9.756/2019 (Brasil, 2019) determinou o registro de todos os aplicativos móveis do governo federal na conta única gov.br, porém, trata-se de serviço que só pode ser demandado pelos titulares das unidades de TI dos órgãos governamentais.

⁶ A ferramenta pode ser conferida por meio do link a seguir: <https://portaldatransparencia.gov.br/>

⁷ A ferramenta pode ser conferida por meio do link a seguir: <https://dados.gov.br/home>

⁸ Mais informações podem ser conferidas em: https://softwarepublico.gov.br/social/search/software_infos

Figura 9 – Página para solicitar serviço de registro de aplicativos



Fonte: captura de tela obtida pelo autor a partir do site do Governo Federal⁹.

5 Análise do Corpus da Pesquisa

Nesta seção, serão apresentados os dados obtidos a partir da realização das entrevistas. A organização abaixo seguiu a sequência das categorias de análise, no item 5.4.

A análise do *Corpus* será realizada por meio da técnica intitulada de análise de conteúdo, de acordo com Bardin (2011) e utilizará por base o Referencial Teórico. O seu desenvolvimento ocorrerá por meio das três seguintes etapas:

- 1ª etapa: este é um momento de organização que, conforme Bardin, é dividido em três partes: “[...] a escolha dos documentos a serem submetidos à análise, a formulação das hipóteses e dos objetivos e a elaboração de indicadores que fundamentem a interpretação final” (Bardin, 2011, p. 121);
- 2ª etapa: neste momento, é realizada a leitura e a exploração do conteúdo do material selecionado, sendo feita a sua codificação, considerando regras formuladas durante o planejamento e a organização;

⁹ O site pode ser conferido por meio do link a seguir: <https://www.gov.br/pt-br/servicos/registrar-aplicativos-na-conta-unica-gov.br>

- 3ª etapa: nesta última etapa, é realizada a análise propriamente dita, em que os resultados encontrados recebem tratamento que possibilitem a indicação dos resultados.

Na esteira da proposta de Bardin (2011), os resultados indicados nas entrevistas foram categorizados, *a priori*, em categorias conforme apresentadas no Referencial Teórico, a saber: Transformação Digital, Governo Digital e Governo como Plataforma.

Quadro 2 – Relação dos objetivos com as categorias e as fontes de evidências

| Objetivos específicos | Categorias <i>a priori</i> | Fontes de Evidências/ Coleta de dados | Questões |
|---|--|---|--|
| Identificar os aspectos que são determinantes para a caracterização do governo como plataforma, na Administração Pública Federal, conforme a proposta de O'Reilly (2010); | Governo como Plataforma | Levantamento bibliográfico; Entrevista semiestruturada | Questionário GP: 6 a 7 |
| Analisar como a Administração Pública Federal apresenta e posiciona os seus serviços públicos e plataformas, para interação com a sociedade; | Transformação Digital e Governo Digital | Levantamento bibliográfico; Entrevista semiestruturada | Questionário TD: 3 GD: 4 a 5 |
| Apontar os desafios a serem superados para obtenção de sucesso. | Governo como Plataforma, Transformação Digital e Governo Digital | Levantamento bibliográfico; Entrevista semiestruturada | Questionário TD: 3 GD: 4 a 5 GP: 6 a 7 |

Fonte: elaborado pelo autor

Após a análise das entrevistas, identificou-se uma categoria *a posteriori* que abrange um tema que possui relevância para a pesquisa, especialmente considerando o atual desenvolvimento da área tecnológica. Trata-se do tema Inteligência Artificial,

apresentada no item 7.4. A realização da análise dos dados coletados por meio das entrevistas ocorreu com o software ATLAS TI.

5.1 Transformação Digital

O entendimento sobre transformação digital apresentado pelos(as) participantes da pesquisa aborda aspectos da concretização e do atingimento de direitos; identificação das possibilidades de agregar valor aos serviços, por meio da tecnologia; resolução dos problemas do cidadão; melhor uso da tecnologia e ampla utilização das ferramentas tecnológicas.

[...] a transformação digital traz ao cidadão, ela visa trazer ao cidadão, a possibilidade de atingir o seu direito por um canal tecnológico [...]. A gente pode aplicar essa tecnologia para atender ao cidadão e fazer com que ele acesse de uma maneira, de uma outra maneira, o seu direito [...]. A transformação digital, assim, de uma maneira extensa seria isso, para mim. Claro que aí tem vários detalhes importantes a serem citados: a inclusão digital, a melhoria dos serviços, a importância de um canal digital, ele ter, assim, um atendimento meio que parecido, ou melhor, entregar produtos semelhantes àqueles outros canais que já existem (Entrevistado 1).

[...] a transformação digital não é só a questão de você digitalizar serviços ou não. É você identificar nesse ambiente, no ambiente virtual, quais as possibilidades de você agregar valor aos serviços públicos. Isso envolve uma série de questões como avaliar a jornada do [...] do cidadão, você poder fazer integração de serviços, né? Entre uma série de situações. Então, seria basicamente isso. Menos [...] É menos a digitalização e mais a concepção do que uma plataforma digital pode oferecer em termos de agregação de valor para os serviços públicos (Entrevistado 2).

[...] a definição da transformação digital, para mim, engloba a gente fazer um uso eficiente da tecnologia para agregar, trazer valor aos serviços que são prestados. A gente passa de uma visão onde a gente leva para o meio eletrônico ou para o meio digital, fazendo uma mera transposição do que se tem hoje para o meio digital, mas, mais do que isso, a gente começa a colocar, pensar na tecnologia de uma forma que ela promova uma verdadeira melhoria para os usuários, promovendo ações centradas no usuário, que vão resolver problemas do usuário. Ela traz também essa mudança e essa consciência de que a gente tem que fazer isso. A gente tem que ter uma consciência maior de focar no usuário para resolver os problemas a que ela se propõe. Isso no conceito mais amplo de transformação digital em qualquer cenário, quer seja o Governo passando por uma transformação digital ou a própria iniciativa privada passando por sua transformação digital, para testar os melhores serviços para os seus usuários, para os seus clientes, no caso. Então, também se aplica nesse contexto. [...] Então, a transformação digital é a gente conseguir ir para o digital, agregando as tecnologias para melhorar a vida do cidadão e para tornar o Estado um prestador de serviços, de forma eficiente (Entrevistado 3).

[...] para mim, a transformação digital é um movimento em que usa-se a tecnologia, ou o melhor da tecnologia, a favor de uma realidade, de um contexto. No caso, o setor público é o movimento de melhor uso da tecnologia, em benefício da sociedade, de fato, fazendo com que o serviço

público seja disponibilizado da melhor forma. Independente da tecnologia utilizada, mas fazendo uso de tecnologia (Entrevistado 4).

[...] É a adequação das organizações, sejam elas públicas, privadas, terceiro setor, à realidade do século XXI, que é uma realidade predominantemente dominada pelas tecnologias digitais, ou seja, o paradigma tecnológico mais recente é o paradigma das tecnologias digitais. Então, seria a adequação das organizações públicas, privadas e de todo tipo de natureza a uma realidade onde o paradigma tecnológico predominante é o paradigma tecnológico das tecnologias digitais (Entrevistado 5).

[...] de forma ampla, é a utilização de ferramentas, tecnologias, e aí não precisa fechar nesse termo, mas é a utilização de recursos para a simplificação da vida do usuário de serviços. Por que que eu não citei o termo no ambiente digital? Porque eu entendo que o foco é a transformação da realidade na entrega de serviços. O nosso usuário é que está no digital. Hoje, ele está no espaço digital. [...] Então, o que a gente vive é uma transformação de entrega de serviços e o serviço melhor entregue, ele é entregue no contexto de uso. Qual é o contexto de uso? Hoje é o contexto do digital. Então, transformação digital, aí, para fechar a minha definição ampla, é a utilização de ferramentas, recursos, funcionalidades para simplificação do acesso a serviços no ambiente digital. E se não fosse no ambiente digital, seria transformação de qualquer forma, né? O design de serviço está diretamente ligado à transformação digital, por exemplo, na minha visão. Ou seja, não se trata só de TI, de tecnologia. Envolve o fator humano como principal. E o fator humano está no digital (Entrevistado 6).

5.2 Governo digital

A ideia de Governo Digital esteve relacionada como oportunidade de os cidadãos pleitearem seus direitos e cumprirem os seus deveres. Nesse sentido, também se destacou a capacidade de o governo atingir longas distâncias, integrando serviços, fazendo uso das tecnologias para melhorar a vida dos cidadãos e, também, o governo colocando-se mais disponível para o cidadão, além da própria transformação digital no âmbito da prestação de serviço.

[...] o governo digital é um governo que oferece a oportunidade de o cidadão atingir ou receber os seus direitos, e cumprir os seus deveres por canais digitais. [...] é um governo que utiliza a ferramenta tecnológica para ter interação com o cidadão (Entrevistado 1).

[...] o governo digital é justamente [...] O governo tem capacidade e as condições de poder utilizar essa plataforma, a plataforma digital usando as suas melhores características, que é a possibilidade de fazer integração de serviços. A possibilidade de atingir distâncias longas. [...] quando o governo consegue perceber essa potencialidade do ambiente virtual e as possibilidades que ele não tem na questão presencial. Ele começa [...] Ele começa a se dirigir no intuito e no sentido de realmente se transformar no governo digital, que é basicamente a interação com o cidadão, seja através de meios remotos, até um governo até mais ativo, com a possibilidade de ser proativo no oferecimento de serviços públicos, ao invés de ser reativo, esperar que o cidadão o procure para exercer um direito ou cumprir uma obrigação (Entrevistado 2).

[...] governo digital é a ideia do Estado, aplicando, trazendo a transformação digital para o contexto governamental estadual, é onde o Governo consegue fazer o uso das tecnologias digitais para melhorar a vida do cidadão, certo? Entregar serviços personalizados, entregar serviços mais ágeis, que promovam melhorias de vida, diversas para o cidadão, para que ele consiga exercer os seus direitos, por exemplo, conseguir um benefício de forma célere, com menor custo, com o uso das tecnologias disponíveis, ou para que ele possa cumprir os seus deveres, também de uma forma célere e rápida. [...] o Estado tem dado continuidade a isso e expandido também a sua atuação para as outras esferas, para os outros poderes. A gente vai observar que o Governo Federal avançou muito em termos de governo digital nos últimos cinco anos. A gente tem, então, a missão de consolidar, que é continuar fazendo isso, e melhor, não só levando a burocracia para o digital, mas também melhorando tudo que está no digital. Tem serviços hoje que estão no digital, mas com usuários ainda muito insatisfeitos. O tempo de resposta para o usuário ainda é muito grande. Então, a gente precisa consolidar e melhorar no Governo Federal e, a nível de Brasil, a gente precisa também expandir (Entrevistado 3).

[...] governo digital, para mim, é um governo disposto e disponível a fazer diferente a todo tempo, a todo momento, buscando integrar a tecnologia à realidade do cidadão. Então, é [...] De fato, se colocando à disposição de fazer um serviço mais ágil, um serviço mais assertivo, um serviço mais inteligente. Já sabendo, né? Porque já é sabido que a tecnologia tem esse potencial de [...] de fazer os contextos serem diferentes. Tem-se a expectativa de que a tecnologia possa, de fato, melhorar as realidades. Então, eu acho que o governo digital, para mim, é um governo que se preocupa em fazer diferente, em estar mais próximo, ser mais ágil, ser mais efetivo, ser mais integrado, na linha do discurso já construído até aqui (Entrevistado 4).

[...] é um governo que entrega valor para uma sociedade digital. Entendendo que uma sociedade digital é aquela que, de novo, repetindo o conceito, é uma sociedade que tem como paradigma predominante das tecnologias digitais (Entrevistado 5).

[...] o governo digital aí tem uma resposta óbvia, né? Que é essa transformação digital no âmbito do serviço de governo, mas tem uma resposta importante para a sua análise, que trata da relação do governo com o espaço privado. Por que que eu trago isso? O governo como uma plataforma também é governo digital. Porque essa plataforma, e aí o conceito de GAP, né? *Government as a Platform*. Esse conceito é importante porque a gente trata da transformação digital do Governo na transformação da realidade do cidadão, não é na transformação da realidade da oferta de serviços públicos. Olhando para esse conceito, você vai notar que o governo digital atua na transformação da vida do brasileiro. [...] Esse brasileiro interage com o Governo e ambiente privado para resolver questões do dia a dia que envolvem saúde, educação e segurança. Portanto, o governo digital é mais do que a transformação digital em serviço de Governo. Ele é a transformação digital na transformação da vida do cidadão brasileiro, porque, como Governo, nós temos a atribuição não só de entregar serviços, nós temos a atribuição de atender às necessidades do cidadão brasileiro (Entrevistado 6).

5.3 Governo como plataforma

Quanto ao conceito de Governo como Plataforma, os(as) entrevistados(as) destacaram que os esforços governamentais ainda estão em fase inicial e há necessidade de uma maior evolução nessa abordagem. Entretanto, eles(as) mencionaram a utilização dos ativos de informação para finalidades além das originais e ressaltaram a importância de maior divulgação desse conceito internamente, no contexto da SGD.

[...] Já ouvi falar em governo como plataforma, já fui convidado para assistir algumas palestras, mas eu não pude comparecer, mas eu tenho curiosidade de entrar nesse tema, porque eu vejo que, dentro da Secretaria, estão estudando isso, e é uma proposta que paira aqui entre as soluções e as discussões que temos internamente (Entrevistado 1).

[...] Eu não tenho conhecimento profundo dessa teoria. De governo como plataforma. A ideia é do governo digital, né? Que passa, que usa uma plataforma específica digital, mas assim, o governo como plataforma, eu desconheço (Entrevistado 2).

[...] Sim, eu conheço. A gente tem utilizado ela de uma forma um pouco mais tímida. Eu acho que a gente está ainda no governo como serviço, que é uma boa ideia. A gente, né, entregar o governo como serviço, a gente entregar as plataformas ali, que disponibilizam serviço. E, gradativamente, a gente está cada vez mais incorporando e entregando soluções dentro do conceito de governo como plataforma, que é uma plataforma que vai estar não só viabilizando ali os serviços do estado para o Governo, mas é uma plataforma que vai viabilizar serviços de uma forma geral, né, fazendo o responsável dos dados do Governo, mas viabiliza negócios até no âmbito da própria iniciativa privada, por meio de suas plataformas (Entrevistado 3).

[...] Não conheço exatamente o conceito dele... com exatidão, mas sei que ele foi uma referência utilizada... pela SGD. Ao suportar o governo como plataforma, mas a ideia, até onde eu sei, é, de fato, entregar tudo empacotado, né? É... ter... é... tudo muito bem, é... organizado. De forma que... tanto o modelo, quanto tudo o que tinha por trás de sistema em relação ao que pode se tornar o governo digital... está disponível para outros governos (Entrevistado 4).

[...] Eu entendo que o governo como plataforma é a possibilidade de o Governo entender que as suas atividades, os seus ativos informacionais, sirvam para propósitos diversos daqueles que são... inicialmente desenhados, potencializando resultados benéficos, com todo tipo de cuidado e controle possível e necessário, mas aproveitando um ativo para mais de uma finalidade (Entrevistado 5)

[...] O governo como uma plataforma também é governo digital. Porque essa plataforma, e aí o conceito de GAP, né? Government as a Platform. Esse conceito é importante porque a gente trata da transformação digital do Governo na transformação da realidade do cidadão, não é na transformação da realidade da oferta de serviços públicos. Olhando para esse conceito, você vai notar que o governo digital atua na transformação da vida do brasileiro. (Entrevistado 6)

Inicialmente, os(as) entrevistados(as) 1, 2 e 4 não informaram que já tinham ouvido falar da temática, porém, após um breve esclarecimento na entrevista, eles mostraram já ter uma compreensão prática sobre o tema, conforme indicado em suas falas a seguir:

[...] assim, eu acho que estamos indo nesse caminho, porque hoje a gente já tem uma estrutura, dentro do Governo, onde, isso daí acho que era um item que eu ia comentar caso não viesse pergunta específica, que é assim... Nós temos seis diretrizes dentro da estratégia do Governo digital, e uma delas me parece que é o coração do trabalho de transformação digital, que é justamente o tratamento dos dados. Então a gente entende que, alguns órgãos, eles detêm alguns dados que são responsabilidades desse órgão, o outro órgão não precisa ter o retrabalho de guardar de novo a mesma informação, que vai ficar desatualizada, que vai requerer gastos com segurança... uma série de coisas que são desnecessárias. Então, dentro da estratégia do governo digital, a gente tem uma diretriz que diz que se o dado já é do Governo, e já está em algum órgão que precisa desse dado não deve perguntar ao cidadão, mas sim ao outro órgão que detém esse dado (Entrevistado 1).

[...] sim. Não, aí nesse caso tem toda aquela iniciativa de dados abertos. O Governo Federal está fazendo isso há algum tempo já. Que está desde... Já tem uns quatro anos. Esse movimento, né? Quatro, cinco anos ou até mais, não, até mais. Dados abertos é anterior mesmo até essa condição, essa... Porque a implementação do Gov.br tem aproximadamente uns quatro anos. O movimento de dados abertos, ele é anterior a isso. Ele deve ter, por algum, uns dez anos, mais ou menos...[...] Então, a questão dos dados abertos data mais ou menos disso, de 12 anos (Entrevistado 2).

[...] Bom... Há uma disponibilidade... Com tudo isso muito bem-organizado e empacotado... Há uma disponibilidade muito grande de oferta para governos estaduais e municipais... utilizarem também. A ideia é ter tudo concentrado em um único lugar... ou... em lugares... variados, mas conhecidos e integrados. Então, até onde eu sei, quando se pensa em governo como plataforma... é a concentração do serviço público em lugares específicos, de forma que esteja acessível para o cidadão, e não só no contexto digital, mas também físico (Entrevistado 4).

No trecho acima, o Entrevistado 1 aborda um tópico que é importante na ideia de governo como plataforma. Trata-se de interoperabilidade e compartilhamento dos dados. Nesse caso, especificamente, significa que um órgão pode ter acesso a dados que estão na base de outro órgão.

Já o Entrevistado 2 associa a ideia ao início do movimento dos Dados Abertos. Pela localização temporal feita por ele, há cerca de 12 anos, o movimento teve início e isso demonstra que ocorreu pouco tempo depois da publicação da teoria de O'Reilly, no ano de 2010.

O Entrevistado 4 citou sobre a concentração de serviços em um único lugar e a integração, inclusive por ferramentas que possibilitem a facilitação desse processo, como as APIs. Segue abaixo:

[...] Eu não fui numa resposta tão técnica, mas é isso, a ideia é que se tem essa possibilidade de integração entre todos, assim, quando a gente fala sociedade, não só a pessoa física, mas as várias pessoas jurídicas existentes, que não tem como fugir disso. É a necessidade dessa integração constante e dessa parceria, e aí as APIs, elas são as ferramentas mais adequadas, para garantir esse fluxo aí de integração e de dados (Entrevistado 4).

5.4 Inteligência artificial

A inteligência artificial é compreendida como “(...) o conjunto de soluções que são criadas para imitar a inteligência humana exibida por sistemas de software.”. (TEIXEIRA DE TOLEDO; MENDONÇA, 2023, p. 414). Sendo assim, essas soluções ou, conjunto de instruções, permitem que máquinas possam realizar atividades que seriam próprias da essência da inteligência humana e que envolvem a capacidade de planejamento, aprendizagem e linguagem. De maneira similar, a ideia de inteligência artificial também é entendida como “(...) atividade dedicada a tornar máquinas e sistemas inteligentes.” (SILVA; SILVA; RABÊLO, 2021, p. 826).

[...] Mudanças conceituais estimulam novas tecnologias e novas tecnologias estimulam mudanças conceituais. Eu acho que a inteligência artificial está muito no campo de novas abordagens tecnológicas e acho que governo como plataforma está muito no campo de mudanças conceituais. Elas vão se interrelacionar, são interdependentes, mas eu hoje enxergo como duas coisas diferentes. Uma coisa é você ter um novo conceito de gestão e interação social, que é a plataformização, né? Isso demanda tecnologias que suportem esse tipo de conceituação. E, da mesma forma, novas tecnologias permitem você pensar esse novo conceito.

Então, sim, há uma retroalimentação, há uma interdependência, mas eu acho que isso está dentro de um ecossistema um pouco mais complexo, com outros conceitos aqui e outras tecnologias habilitadoras aqui também. Então, quando a gente fala, por exemplo, de governo como plataforma, uma das coisas que, para além [...] A inteligência artificial, com certeza, mas entram nesse bolo também as tecnologias LED, né? De rede descentralizada, de *blockchain*... Entra também, talvez, as nanoproduções de artefatos que permitem que você tenha uma lógica de IoT mais forte, onde você tem captura de informação [...] Tecnologias, né? Eu acho que a inteligência artificial se coloca num campo de tecnologia de processamento de informação. E elas dariam um *boost* na ideia do governo como plataforma, porque aqui está muito a ideia de permeabilidade e compartilhamento de ativo informacional.

Se eu consigo fazer com inteligência artificial, de forma rápida [...] Vamos imaginar aqui essas tecnologias de inteligência artificial [...] Como é que chama agora? As [...] Essas do chat [...] *Chat GPT* e outras [...] É [...] E que

são tecnologias [...] Me fugiu agora o termo exato que estão definindo [...] Generativas, né? As inteligências artificiais generativas e outras que estão surgindo, o que elas têm é uma grande capacidade de articular de forma qualificada um grande volume de ativo informacional. Então, você tem um *chat GPT* que, em questão de segundos, você faz uma questão filosófica e ele consegue articular a criação de um texto. Outras ferramentas desse tipo conseguem criar uma imagem, criar outras coisas de [...] outros produtos, a partir de um grande volume de informação.

E não há [...] eu arrisco dizer que não há [...] maior conjunto de informações do que os que estão de posse de Governo. Talvez, não seja o conjunto mais organizado, isso é um ponto, mas acho que é o maior conjunto. E a inteligência artificial pode entrar nesses aspectos, assim, de tratar esse grande volume de dados, de organizar esse grande volume de dados. Então, acredito que, sim, há uma complementaridade, há um impacto muito grande na disponibilidade de tecnologias de inteligência artificial cada vez mais avançadas e com capacidade maior de [...] de processar grande volume de informação, e acho que isso reforça o conceito de governo como plataforma. Agora, para que, por exemplo, você tenha uma inteligência artificial que consiga [...] Aí a gente precisa evoluir o conceito de governo como plataforma para poder disponibilizar a informação para que a inteligência artificial rode. Então, para que uma boa GovTech, uma *startup* que pense em soluções de governo possa usar as informações de governo, precisa evoluir o conceito, garantir a permeabilidade para que ele possa ter acesso a processar (Entrevistado 5).

[...] Eu acho que a inteligência artificial generativa poderia ajudar na concepção ou revisão dos textos de oferta de serviço para trazer uma melhor linguagem e um tamanho menor também. Textos pequenos que explicam em tudo. [...] E aí fiz uns testes, por exemplo, como criar minha conta Gov.br. Usei essas ferramentas e elas traziam respostas superinteressantes, pequenas, e a gente questionava, isso aqui mudou, isso aqui está certo, mas assim, então, em primeiro lugar, textos que são informações sobre serviço. As pessoas entram no Google e caem no portal. Tanto que o nosso é o quarto portal de governo mais acessado do mundo. Só está atrás de Rússia, e dois do Gov.uk. E Gov.uk tem dois. Então, fica primeiro Gov.uk, segundo Gov.u3, terceiro Rússia, quarto Gov.br. Às vezes, a gente vai para quinto ali, mas é [...] Por que a gente é tão acessado? Porque as pessoas olham o jornal na televisão, escrevem no Google, caem no nosso portal pela representatividade, a gente está entre primeiro e terceiro de qualquer termo. Chega lá, tem um texto de sete minutos, que o usuário brasileiro, segundo a TIC domicílios, vai ler num celular, com uma internet pré-paga, e dentro do ônibus. Você acha que é efetivo? Então, inteligência artificial pode ajudar nisso? Muito (Entrevistado 6).

[...] Inteligência é apenas usar dados para oferecer serviço. Eu acho que é o caminho (Entrevistado 6).

[...] essa questão do texto, de poder gerar texto automaticamente, ou questionar os textos existentes. ,E terceiro, em eventos de vida. Então, se eu uso a inteligência artificial para fazer cruzamentos, e digo, por exemplo, *fulano*¹⁰, idade tal, mora em tal lugar, casado usou esse serviço, começar a personalizar o seu acesso. E aí é um Gov para cada cidadão. Um Gov.br para cada cidadão. Então, o seu acesso é personalizado de acordo com uma inteligência baseada em eventos. Então, esses três, eu acho que é o que a gente consegue iniciar o mais rápido possível, até porque já fez pilotos dos três, mas, se for pensar assim, para os próximos cinco anos, com essa inteligência artificial sendo mais acessível, o que a gente poderia colocar no

¹⁰ O nome citado foi cambiado pela palavra fulano, para que não houvesse identificação pessoal.

ar? Eu acho que esses três seriam os melhores, as melhores funcionalidades para garantir a maior transformação, simplicidade para o cidadão brasileiro. (Entrevistado 6).

Os(as) entrevistados(as) demonstraram um entendimento convergente sobre o advento das inteligências artificiais, destacando especialmente considerando a capacidade de processar, organizar e correlacionar grandes quantidades de dados. Além disso, também emergiu a ideia relacionada ao potencial de simplificação de grandes blocos de textos, um trabalho que podem ser realizados por aquelas inteligências intituladas generativas de forma muito mais vez do que uma pessoa faria.

6 Considerações Finais

O objetivo da pesquisa foi investigar como se configura a participação da Administração Pública Federal, considerando resultados e impactos na conversão do Estado em Plataforma Digital. Para isso, foram entrevistados(as) 06 (seis) servidores(as) do Ministério da Gestão e Inovação e foi realizada a análise do site da Secretaria de Governo Digital com foco específico no tema Governo como Plataforma. Para a realização da análise realizada desta pesquisa, foi consultada a literatura relacionada ao tema estudado e, além disso, foi empreendida uma pesquisa de campo que utilizou um roteiro de perguntas semiestruturadas.

Inicialmente, foram pensadas categorias como transformação digital, governo digital e governo como plataforma. No entanto, no decorrer das entrevistas, foi observada a emergência de um tema que gerou uma nova categoria de análise a *posteriori*: a inteligência artificial.

Em relação ao objetivo geral, constatou-se que a Administração Pública Federal (APF) tem trabalhado desde o início dos anos 2000 na transformação digital de sua infraestrutura tecnológica. Esse processo avançou de forma mais lenta em alguns períodos e mais acelerada nos últimos cinco anos. No entanto, todas as ações indicam que a conversão do Estado em uma Plataforma Digital está realmente em andamento. Com base nos benefícios previstos para serem colhidos ao longo desse processo, trata-se não apenas de um caminho irreversível, mas que também não será encerrado. Isso se deve ao fato de a transformação digital ser um processo contínuo, que passa por constantes mudanças e adaptações, refletindo a evolução da tecnologia e das demandas da sociedade.

A exploração no site revelou que o MGI está passando por um processo de reorganização das informações sobre o conceito de Governo como Plataforma. Em vez de tratá-lo como um tema central, o MGI, por meio dos normativos publicados nos últimos anos, passou a considerá-lo como um dos princípios e diretrizes do Governo Digital, conforme disposto no inciso XXIII do artigo 3º da Lei 14.129/2021. Contudo, essa lei dedica um capítulo específico à regulamentação do Governo como Plataforma, dividido em duas seções: a seção I, intitulada "Abertura dos Dados", e a seção II, chamada "Interoperabilidade de Dados entre Órgãos Públicos".

A abertura dos dados, conforme prevista na lei mencionada, refere-se à disponibilização de informações de transparência ativa, que podem ser acessadas livremente pela sociedade, respeitando os princípios da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD). Essa abordagem segue a ideia de tornar os dados públicos acessíveis por meio de ferramentas de TIC, em formatos abertos e legíveis por ferramentas que permitam interoperabilidade de dados. O objetivo é garantir a participação cidadã ao mesmo tempo em que fortalece a relação entre governo e sociedade, promovendo maior transparência e facilitando o acesso às informações públicas.

Em 2019, o governo realizou uma pesquisa sobre o Governo como Plataforma, buscando identificar quais os tipos de dados seriam de maior interesse para a população pesquisada. Naquela oportunidade, a página que apresentava os resultados demonstrou que as principais informações seriam aquelas com foco econômico. Neste sentido, pode-se inferir que a APF ajustou a sua visão quanto ao potencial de uma melhor organização do conceito de Governo como Plataforma. Embora seja um dos princípios, o tema ganhou destaque especial na Lei do Governo Digital. Contudo, a remoção da página que tratava desse assunto no site do MGI poderia ser reconsiderada, com o objetivo de apresentar a nova abordagem, já que o governo brasileiro reconhece a importância do tema para a sociedade.

É importante acrescentar que a APF já consegue apresentar e posicionar os serviços públicos ofertados de maneira mais digital, o que possibilita o atendimento dos cidadãos de forma remota, a qualquer hora do dia, em qualquer dia da semana e, em grande parte, com pouca necessidade de interação humana. Os mecanismos para encontrar os serviços, bem como os aplicativos existentes podem ser aperfeiçoados e a APF demonstra que vem trabalhando para compreender cada vez mais as

jornadas dos usuários, conforme os(as) entrevistados(as) mencionaram nas entrevistas.

Em relação às entrevistas, assim como nos resultados da exploração do site da SGD, as evidências indicam que o processo de reorganização feito pela APF deve também incluir as informações direcionadas ao público interno. No MGI, responsável por articular o tema Governo como Plataforma entre as demais unidades do governo, é fundamental que não existam dúvidas sobre esse conceito, que é um dos princípios da transformação digital no governo federal. Embora não tenham sido identificadas dúvidas em outras categorias *a priori*, a categoria Governo como Plataforma apresentou divisões. É possível que alguns servidores que declararam desconhecer o conceito não trabalhem diretamente com ele. Ainda assim, esse cenário merece uma análise mais detalhada por parte da SGD para verificar as razões dessas lacunas e garantir uma disseminação mais eficaz do tema. Isso sugere dois aspectos.

O primeiro é um certo descompasso entre a elaboração da comunicação externa, por meio do site, e um certo grau de não propagação de uma informação para as pessoas que atuam no processo da conversão do Estado em plataforma digital. A comunicação externa foi pensada para difundir uma informação para o cidadão por meio do site da SGD.

O segundo refere-se ao desconhecimento da teoria do governo como plataforma, que foi alegado por três pessoas (o equivalente a cinquenta por cento das entrevistas). Isso indica que a capacitação das equipes quanto à temática é um dos desafios para o sucesso da estratégia do governo como plataforma.

Além disso há outros desafios, para o melhor desenvolvimento da estratégia do governo como plataforma pela Administração Pública Federal, e todo o seu potencial de geração de benefícios para toda a sociedade, é necessária a realização de um amplo e profundo debate sobre compartilhamento dos dados. E isso precisa ser considerado em uma via bilateral de retroalimentação, ou seja, tanto do setor público para o privado como do setor privado para o público, respeitando os aspectos legais da proteção de dados. O amadurecimento deste debate, aliado ao desenvolvimento de mecanismos que proporcionem maior segurança na interoperabilidade dos sistemas, irá proporcionar maior simplificação e agilidade da utilização dos serviços públicos pelos cidadãos, permitindo que dados já informados sejam reutilizados para desenvolvimento e aperfeiçoamento de serviços públicos já prestados ou, ainda, para

criação de possibilidades que ainda não foram pensadas pelo governo. Esse parece ser o maior desafio para a implementação de sucesso da estratégia do governo como plataforma.

Ainda, é preciso lembrar que, com o maior desenvolvimento das inteligências artificiais, há dois importantes benefícios a serem colhidos pelo governo.

O primeiro que pode ser citado é o aumento da capacidade de analisar a imensa quantidade de dados que possui. No caso do Brasil, um país com mais de 200 milhões de habitantes, o potencial de cruzamento de dados para estudos do governo é enorme e as inteligências artificiais têm capacidade de entregar tais análises com maior velocidade.

A geração de textos explicativos e simplificados para o cidadão pode ser considerado o Segundo benefício. Isto não significa o fim das equipes especializadas em comunicação. Na realidade, em uma sociedade que demanda maior velocidade para obter as informações, a rápida redação de textos pode auxiliar muito as equipes a fazerem entregas em um espaço de tempo mais curto.

Assim, considerando os resultados encontrados, sugere-se maiores estudos sobre o governo como plataforma no Brasil atualmente. Verifica-se também a existência de lacunas sobre a o uso integrado da inteligência artificial e o governo como Plataforma, além do compartilhamento de dados entre o setor privado e o setor público, voltado para a prestação de serviços públicos.

Referências

ANDRÉA, Carlos d'. Pesquisando plataformas online: conceitos e métodos. Salvador: EDUFBA, 2020.

BAIRRAL, Maria Amália da Costa; SILVA, Adolfo Henrique Coutinho e; ALVES, Francisco José dos Santos. Transparência no setor público: uma análise dos relatórios de gestão anuais de entidades públicas federais no ano de 2010. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 3, p. 643-675, 2015.

BLANKE, Tobias; PYBUS, Jennifer. The material conditions of platforms: Monopolization through decentralization. **Social Media+ Society**, v. 6, n. 4, p. 2056305120971632, 2020.

BOSSI, Alexandre; FIALHO, Ana. Accountability e transparência na administração pública no Brasil e o ODS 16: desenvolvimentos recentes e perspectivas futuras. **Cadernos da Escola do Legislativo**, v. 23, n. 40, p. 82-112, 2021.

BONINA, Carla et al. Digital platforms for development: Foundations and research agenda. **Information Systems Journal**, v. 31, n. 6, p. 869-902, 2021.

BRASIL. Decreto 9.756 de 11 de abril de 2019. Institui o portal único "gov.br" e dispõe sobre as regras de unificação dos canais digitais do Governo federal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9756.htm. Acesso em: 02 abr. 2024.

BRASIL. Governo como Plataforma. Governo Brasileiro: Governo Digital, Página inicial, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/governanca-dedados/governo-como-plataforma>. Acesso em: 19 jun. 2023.

BRASIL. GOV.BR alcança 90% dos serviços públicos digitalizados. Governo Brasileiro: Governo Digital, página Notícias, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/noticias/gov-br-alcanca-90-dos-servicos-publicos-digitalizados>. Acesso em: 01/04/2024.

BRASIL. Estratégia Nacional de Governo Digital. Governo Brasileiro: Governo Digital, Página Estratégias e Governança Digital, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/estrategias-e-governanca-digital/estrategianacional>.

BRASIL. Presidência da República. Câmara da Reforma do Estado. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Brasília. 1995

CASTRO, Denise Gutierrez; KUBO, Edson Keyso de Miranda; FARINA, Milton Carlos. A atuação de administradores de empresas em órgãos públicos: a identificação organizacional diante de uma formação voltada a negócios. **Cadernos Ebape. br**, v. 16, p. 186-203, 2018.

CAVALCANTE, Pedro; CARVALHO, Paulo. Profissionalização da burocracia federal brasileira (1995-2014): avanços e dilemas. **Revista de Administração Pública**, v. 51, p. 1-26, 2017.

_____, Pedro. Innovations in the federal government during the post-new public management era. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 22, p. 885-902, 2018.

COELHO, Daniella Mello. Elementos essenciais ao conceito de administração gerencial. **Revista de Informação Legislativa, Brasília, ano**, v. 37, 2000.

CORREIA, Pedro Miguel Alves Ribeiro et al. A evolução do conceito de serviço público no contexto das mudanças de estado e concessões político-administrativas: uma visão aglutinadora. **Revista da FAE**, v. 23, n. 1, p. 45-64, 2020.

DE ALMEIDA, Víctor Aguiar; DE SOUZA DINIZ, Beatriz. A BUROCRACIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A DIFICULDADE DE SUA IMPLEMENTAÇÃO NO BRASIL. **Revista Conexão Acadêmica**, vol. 11, dezembro, p. 53-62, 2020.

DE FARIA, José Ricardo Vargas; DE FARIA, José Henrique. A concepção de Estado e a Administração Pública no Brasil no âmbito do Plano Diretor de Reforma do Estado. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 9, n. 3, p. 140-147, 2017.

DOS SANTOS MACIEL, Caroline Stéphanie Francis et al. Governança digital e transparência pública: avanços, desafios e oportunidades. **Liinc em Revista**, v. 16, n. 2, p. e5240-e5240, 2020.

FERREIRA, Wilquer Silvano de Souza; VALE, Gláucia Maria Vasconcellos; BERNARDES, Patrícia. Inovação, rupturas e ciclos econômicos em plataformas tecnológicas: proposta de um modelo de análise. **Organizações & Sociedade**, v. 28, p. 495-518, 2021.

FILGUEIRAS, Fernando; DE MOURA PALOTTI, Pedro Lucas; DO NASCIMENTO, Maricilene Isaira Baia. POLICY DESIGN E USO DE EVIDÊNCIAS: O CASO DA PLATAFORMA GOV. BR1, 2. 2022

FRENKEN, Koen; FUENFSCHILLING, Lea. The rise of online platforms and the triumph of the corporation. **Sociologica**, v. 14, n. 3, p. 101-113, 2020.

GRABHER, Gernot; KÖNIG, Jonas. Disruption, embedded. A Polanyian framing of the platform economy. **Sociologica**, v. 14, n. 1, p. 95-118, 2020.

LIANG, Yin; AROLES, Jeremy; BRANDL, Bernd. Charting platform capitalism: Definitions, concepts and ideologies. **New Technology, Work and Employment**, v. 37, n. 2, p. 308-327, 2022.

LUCIANO, Edimara Mezzomo; WIEDENHOFT, Guilherme Costa; DOS SANTOS, Fábio Pinheiro. Barreiras para a Ampliação de Transparência na Administração Pública Brasileira: Questões estruturais e culturais ou falta de estratégia e governança?. **Administração Pública e Gestão Social**, 2018.

MAIA, Tânia Sofia Vieira; CORREIA, Pedro Miguel Alves Ribeiro. Desafios da implementação da nova gestão pública. **Lex Humana (ISSN 2175-0947)**, v. 14, n. 2, p. 121-138, 2022.

MOURA, Luzia Menegotto Frick de; BRAUNER, Daniela Francisco; JANISSEK-MUNIZ, Raquel. Blockchain e a Perspectiva Tecnológica para a Administração Pública: uma revisão sistemática. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 24, p. 259-274, 2020.

OLIVEIRA, Daniel José Silva; CKAGNAZAROFF, Ivan Beck. A Transparência como um princípio-chave de Governo Aberto. **Administração Pública e Gestão Social**, 2022.

OLIVIERI, Cecília. Os controles políticos sobre a burocracia. **Revista de Administração Pública**, v. 45, p. 1395-1424, 2011.

PECI, Alketa; PIERANTI, Octavio Penna; RODRIGUES, Sílvia. Governança e New Public Management: convergências e contradições no contexto brasileiro. **Organizações & Sociedade**, v. 15, p. 39-55, 2008.

POELL, Thomas; NIEBORG, David; VAN DIJCK, José. Platformisation. **Internet policy review**, v. 8, n. 4, p. 1-13, 2019.

POSSAMAI, Ana Júlia; DE SOUZA, Vitoria Gonzatti. Transparência e dados abertos governamentais: possibilidades e desafios a partir da lei de acesso à informação. **Administração Pública e Gestão Social**, 2020.

REIS, Marcelo Loureiro. Reforma do Estado: da administração burocrática à administração pública gerencial: o caso brasileiro. **Revista Foco**, v. 7, n. 1, 2014.

REPETTE, Palmyra Farinazzo Reis; SELL, Denilson; BASTOS, Lia Caetano. GOVERNO COMO PLATAFORMA: FATORES CRÍTICOS DE SUCESSO. In: Congresso Internacional de Conocimiento e innovación. X, 2020, Ciudad del Saber, Panamá.

RODRIGUES, Karina Furtado. Desvelando o conceito de transparência: seus limites, suas variedades e a criação de uma tipologia. **Cadernos EBAPE. BR**, v. 18, p. 237-253, 2020.

SARAIVA, Luiz Alex Silva; CAPELÃO, Luiz Gonzaga Ferreira. A nova administração pública e o foco no cidadão: burocracia X marketing?. **Revista de Administração Pública**, v. 34, n. 2, 2000.

SEO, Hyungjun; MYEONG, Seunghwan. Determinant factors for adoption of government as a platform in South Korea: Mediating effects on the perception of intelligent information technology. **Sustainability**, v. 13, n. 18, p. 10464, 2021.

SILVA, Rosane Leal da; HOCH, Patrícia Adriani; RIGHI, Lucas Martins. Transparência pública e a atuação normativa do CNJ. **Revista direito GV**, v. 9, p. 489-514, 2013.

SILVA, E. F. B.; JUNIOR, João Inocêncio; CEOLIN, Alessandra Carla. Burocracia e Administração Pública no Estado Brasileiro Bureaucracy And Public Administration In The Brazilian State Área Temática: Administração Pública. 2019.

SOUZA, Celina. Modernização do Estado e construção de capacidade burocrática para a implementação de políticas federalizadas. **Revista de administração pública**, v. 51, p. 27-45, 2017.

STARK, David; PAIS, Ivana. Algorithmic management in the platform economy. **Sociologica**, v. 14, n. 3, p. 47-72, 2020.

TOJAL, Flavio; CARVALHO, Wagner. Teoria e prática da burocracia estatal. **Revista de Administração Pública**, v. 31, n. 1, p. 50 a 68-50 a 68, 1997.

TRINCA, Tatiane Pacanaro; PAPI, Miguel Enrique Silveira; ALBAGLI, Sarita. Capitalismo de plataforma e plataformização na ciência. In: **XXII ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO**. 2022. p. <https://enancib.ancib.org/index.php/enancib/xxiiencib/schedConf/presentations>.

VAN DIJCK, José. Seeing the forest for the trees: Visualizing platformization and its governance. **New Media & Society**, v. 23, n. 9, p. 2801-2819, 2021.

VIEGAS, Rafael Rodrigues et al. A comunicação dos Tribunais de Contas e Ministérios Públicos nas redes sociais: os desafios da accountability na democracia digital. **Revista de Administração Pública**, v. 56, p. 324-348, 2022.

VISENTINI, Monize Sâmara et al. Transparência na Gestão Pública: Evidências da Produção Científica Nacional e Agenda de Pesquisa. **Revista Gestão & Conexões**, v. 10, n. 1, p. 73-101, 2021.

WEBER, Max. Ensaio de Sociologia. Rio de Janeiro: **LTC Livros Técnicos e Científicos Editora S.A.**, 5.^a edição, 1982.

WELCH, C., PIEKKARI, R., PLAKOYIANNAKI, E. *et al.* Theorising from case studies: Towards a pluralist future for international business research. **J Int Bus Stud** 42, 740–762, 2011. <https://doi.org/10.1057/jibs.2010.55>

APÊNDICE 1 – ROTEIRO DE ENTREVISTA

PERGUNTAS

1. Em que área do Ministério da Gestão e Inovação você trabalha atualmente?
2. Qual a sua formação acadêmica?
3. Na sua visão, qual seria a definição Transformação Digital?
4. O que você entende por Governo Digital?
5. Quais as principais mudanças que o Estado Brasileiro está passando, nos últimos 5 anos, na estratégia de tornar o Governo ainda mais Digital?
6. Você conhece a ideia de O'Reilly sobre Governo como Plataforma? Como essa estratégia está sendo utilizada atualmente pelo governo brasileiro?
7. Se o governo não está utilizando essa estratégia, você acredita que deveria utilizar?