



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
MESTRADO PROFISSIONAL EM AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

TATIEURES GOMES PIRES

**UMA AVALIAÇÃO DA IMPLANTAÇÃO DA POLÍTICA DE GOVERNANÇA
DIGITAL NA UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ**

FORTALEZA

2019

TATIEURES GOMES PIRES

UMA AVALIAÇÃO DA IMPLANTAÇÃO DA POLÍTICA DE GOVERNANÇA DIGITAL
NA UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ

Dissertação apresentada ao Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre. Orientador: Prof. Dr. Gil Célio de Castro Cardoso.

FORTALEZA

2019

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Biblioteca Universitária
Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

P747a Pires, Tatieures Gomes.
UMA AVALIAÇÃO DA IMPLANTAÇÃO DA POLÍTICA DE GOVERNANÇA DIGITAL NA
UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ / Tatieures Gomes Pires. – 2019.
207 f. : il. color.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Centro de Ciências Agrárias, Mestrado
Profissional em Avaliação de Políticas Públicas, Fortaleza, 2019.
Orientação: Prof. Dr. Gil Célio de Castro Cardoso.

1. Avaliação de Políticas Públicas. 2. Governança Digital. 3. Governança Pública. I. Título.

CDD 320.6

TATIEURES GOMES PIRES

UMA AVALIAÇÃO DA IMPLANTAÇÃO DA POLÍTICA DE GOVERNANÇA DIGITAL
NA UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ

Dissertação apresentada ao Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre. Área de Concentração: Políticas Públicas e Mudanças Sociais.

Aprovada em: 18/12/2019.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Gil Célio de Castro Cardoso (Orientador)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof^a. Dr^a Suely Salgueiro Chacon
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof^a. Dr^a Sueli Maria de Araújo Cavalcante
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Prof^a. Dr^a Victoria Régia Arrais de Paiva
Universidade Federal do Cariri (UFCA)

A Deus, acima de tudo.
Aos meus pais, Eudes e Tereza, anjos enviados
por Deus para me guiar no mundo.

“A tarefa não é tanto ver aquilo que ninguém viu, mas pensar o que ninguém ainda pensou sobre aquilo que todo mundo vê.” (Arthur Schopenhauer)

RESUMO

A Política de Governança Digital (PGD), instituída no Brasil em 2016, propõe a utilização de recursos de tecnologia da informação e comunicação como facilitador da aproximação entre Estado e sociedade. Seu principal objetivo é alinhar a atuação dos órgãos públicos às necessidades e expectativa dos cidadãos, fornecendo serviços mais ágeis e de qualidade, facilidade de acesso às informações públicas e novos canais de participação social. Entretanto, a implementação de um governo digital, transparente e participativo é um desafio árduo que requer comprometimento e altos investimentos em soluções de TIC. O objetivo deste trabalho é avaliar o processo de implementação da Política de Governança Digital na Universidade Federal do Ceará (UFC). A perspectiva avaliativa adotada foi inspirada no método crítico-dialético, que propõe a análise dos aspectos técnicos e políticos envolvidos no contexto. Através de pesquisa bibliográfica abordamos os elementos fundamentais da abertura do Estado e da governança pública. A metodologia adotada neste estudo de caso foi realizada em três etapas: (i) análise de conteúdo e contexto de formulação da política; (ii) avaliação do processo de implementação na UFC; e (iii) avaliação dos resultados obtidos. As principais técnicas de coleta de dados adotadas foram, respectivamente, pesquisa documental, entrevista semiestruturada com os gestores responsáveis pela implementação da política na UFC e aplicação de questionário com os principais beneficiários da política na Universidade, os discentes de graduação e pós-graduação. Os dados coletados foram analisados através de análises estatísticas descritivas à luz do referencial teórico. A partir deste trabalho, foram identificadas as principais dificuldades e os resultados obtidos pela UFC na implementação da PGD. Dentre eles destacamos que a governança digital não representou uma mudança de paradigma na UFC, mas a continuidade das ações que já vinham sendo desenvolvidas, estando, portanto, apta a implementar a PGD de imediato. Apesar disso, observou-se que ainda existem muitas demandas da comunidade discente por serviços digitais não atendidas; a integração entre os sistemas da UFC interna e externamente ainda é insuficiente; os mecanismos digitais de transparência e participação estão instituídos, mas não são amplamente divulgados; e a adesão da comunidade aos canais de participação ainda é baixa, seja por falta de conhecimento ou credibilidade nesses instrumentos.

Palavras-chave: Avaliação de Políticas Públicas. Governança Pública. Governança Digital.

ABSTRACT

The Digital Governance Policy (PGD), instituted in Brazil in 2016, proposes the use of information and communication technology resources as a facilitator of the approximation between state and society. Its main objective is to align the actions of public agencies with the needs and expectations of citizens, providing more agile and quality services, easy access to public information and new channels for social participation. However, implementing transparent, participatory digital governance is an arduous work that requires commitment and high investments in ICT solutions. The objective of this paper is to evaluate the process of implementation of the Digital Governance Policy at the Federal University of Ceará (UFC). The evaluative perspective adopted was inspired by the critical-dialectical method, which proposes the analysis of the technical and political aspects involved in the context. Through bibliographic research we approach the fundamental elements of the opening of the State and public governance. The methodology adopted in this case study was carried out in three stages: (i) content and policy formulation context analysis; (ii) evaluation of the implementation process at UFC; and (iii) evaluation of the results obtained. The main data collection techniques adopted were, respectively, documentary research, semi-structured interview with the managers responsible for the implementation of the policy in UFC and questionnaire application with the main policy beneficiaries at the University, undergraduate and graduate students. The collected data were analyzed through descriptive statistical analyzes in the light of the theoretical framework. So, the main difficulties and the results obtained by UFC in the implementation of PGD were identified. Among them, we highlight that digital governance did not represent a paradigm change at UFC, but the continuity of the actions that were already being developed. Therefore, UFC was able to implement PGD immediately. Despite this, it was observed that there are still many unmet demands from the student community for digital services; the integration between the UFC systems internally and externally is still insufficient; digital mechanisms for transparency and participation are instituted, but are not widely disseminated; and the community's adherence to participation channels is still low, either due to lack of knowledge or credibility in these instruments.

Keywords: Public Policies Evaluation, Public Governance, Digital Governance.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Etapas do trabalho de campo.....	31
Figura 2 – Diagrama Estratégico da EGD 2016-2019 v.1.0.....	81
Figura 3 – Diagrama estratégico da EGD 2016-2019 (versão atualizada).....	86
Figura 4 – Estrutura de Governança da UFC	114
Figura 5 – Estrutura do Comitê de Governança da UFC.....	115
Figura 6 – Processo Eletrônico Nacional (PEN)	142
Figura 7 – Ferramenta de avaliação dos serviços prestados pela UFC	149
Figura 8 – Solicitação de Diploma	167

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Nível de conhecimento/familiaridade com recursos de TIC	154
Gráfico 2 - Percepção dos estudantes acerca da qualidade do acesso à internet disponibilizado pela UFC	156
Gráfico 3 – Percepção dos estudantes sobre a disponibilização de recursos de TIC para uso dos estudantes nas dependências da UFC	158
Gráfico 4 – Percepção dos estudantes sobre a satisfação com a quantidade de serviços digitais oferecidos pela UFC	161
Gráfico 5 – Percepção dos estudantes acerca da existência de serviços presenciais que poderiam ser digitalizados	161
Gráfico 6 – Percepção dos respondentes acerca da qualidade dos serviços digitais da UFC	164
Gráfico 7 – Percepção dos respondentes acerca da qualidade dos serviços digitais da UFC (usabilidade, confiabilidade/disponibilidade, multiplataforma, segurança) (sem as respostas neutras).....	165
Gráfico 8 – Percepção dos respondentes acerca da integração dos sistemas institucionais com outros sistemas do governo.....	166
Gráfico 9 – Preferência dos respondentes sobre a prestação de serviços por meio presencial, mesmo que o serviço esteja disponível digitalmente.	168
Gráfico 10 – Percepção dos respondentes acerca da transparência das ações e resultados por meio dos sítios e portais institucionais.....	170
Gráfico 11 – Percepção dos respondentes acerca da transparência das ações e resultados por meio dos sítios e portais institucionais (sem as respostas neutras)	170
Gráfico 12 – Percepção dos respondentes acerca da utilização do Portal de Dados Abertos da UFC	171
Gráfico 13 – Percepção dos respondentes que já utilizaram o Portal de Dados Abertos da UFC sobre a quantidade e qualidade dos dados disponibilizados.....	171
Gráfico 14 – Percepção dos respondentes sobre o Portal da Transparência e Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC).....	172
Gráfico 15 – Percepção dos respondentes sobre a transparência passiva na UFC	173
Gráfico 16 – Percepção dos respondentes sobre o apoio institucional no fornecimento de informações com clareza e celeridade	173

Gráfico 17 – Percepção dos respondentes sobre os canais digitais de comunicação da UFC	175
Gráfico 18 – Percepção dos respondentes sobre a participação estudantil nos processos de avaliação e planejamento institucional	177
Gráfico 19 – Percepção dos respondentes sobre a motivação em participar dos espaços de representação estudantil.....	178

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Amostra dos sujeitos beneficiários da política	30
Tabela 2 – Questionários respondidos.....	152
Tabela 3 – Distribuição dos questionários respondidos por unidade acadêmica da UFC.....	153
Tabela 4 – Recursos de TIC mais utilizados pelos respondentes dentro e fora da UFC.....	154
Tabela 5 – Percepção dos estudantes acerca da qualidade do acesso à internet disponibilizado pela UFC por unidade acadêmica	157
Tabela 6 – Percepção dos estudantes acerca da qualidade do acesso à internet disponibilizado pela UFC de acordo com o nível de conhecimento em TIC.....	157
Tabela 7 – Percepção dos estudantes sobre a disponibilização de recursos de TIC para uso dos estudantes nas dependências da UFC por unidade acadêmica.....	158
Tabela 8 – Distribuição das demandas recebidas pela Ouvidoria de acordo com o vínculo do demandante (2016, 2017 e 2018)	175
Tabela 9 – Distribuição das demandas recebidas pela Ouvidoria de acordo com o tipo de manifestação (2016, 2017 e 2018).....	176

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Princípios da governança digital no Brasil.....	77
Quadro 2 - Indicadores estratégicos da EGD 2016-2019 v.1.0.....	81
Quadro 3 - Objetivos e Indicadores EGD 2016-2019 v.1.0	82
Quadro 4 - Situação dos Indicadores Táticos da EGD 2016-2019 v.1.0 no Relatório de Monitoramento 2017	83
Quadro 5 - Indicadores estratégicos da EGD 2016-2019 (versão atualizada).....	86
Quadro 6 - Iniciativas, Indicadores e Metas da EGD 2016-2019 (versão atualizada)	87
Quadro 7 - Marcos legais do governo eletrônico no Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)	97
Quadro 8 - Marcos legais que precedem a Política de Governança Digital nos Eixos: Prestação De Serviços, Acesso à Informação e Participação Social	105
Quadro 9 - Comparativo entre a Política de Governança Digital e a Política de Governança Pública.....	109
Quadro 10 - Evolução dos Índices de Governança da UFC entre 2017 e 2018	116
Quadro 11 - Evolução do Índice de Governança de TI (iGovTI) de 2012 a 2018	120
Quadro 12 – Princípios e Diretrizes da PGD e do PDTIC da UFC.....	128
Quadro 13 – Princípios e Diretrizes da PGD e do PDTIC da UFC.....	129
Quadro 14 - Valores da Área de TI da UFC (PDTI 2013-2017).....	130
Quadro 15 – Alinhamento de ações do PDTI 2013-2017 com a EGD 2016-2019 v.1	131
Quadro 16 – Balanço da execução das ações previstas no PDTI 2013-2017.....	133
Quadro 17 – Principais avanços da UFC em governança digital no ciclo 2016-2017	136
Quadro 18 - Objetivos Estratégicos do PDTIC/UFC 2018-2022.....	137
Quadro 19 - Alinhamento de necessidades do PDTIC 2018-2022 com a EGD 2016-2019 v.1	137
Quadro 20 – Projetos de desenvolvimento de sistemas realizados de 2016 a 2018.....	141
Quadro 21 – Cumprimento das ações relacionadas aos portais e sítios institucionais	144
Quadro 22 – Repostas inconsistentes para as questões 13 e 14 do questionário.....	160
Quadro 23 – Sugestões dos respondentes acerca dos serviços presenciais que poderiam ser digitalizados	162
Quadro 23 - Justificativas dos respondentes para preferência de serviços presenciais	168

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APF	Administração Pública Federal
APP	Avaliação de Políticas Públicas
AUDIN	Auditoria Interna
BIRD	Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CATI	Comitê Administrativo de Tecnologia da Informação
CC	Centro de Ciências
CCA	Centro de Ciências Agrárias
CEPE	Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão
CGASEI	Comissão para Operacionalização e Acompanhamento do Sistema Eletrônico de Informações
CGU	Controladoria-Geral da União
CH	Centro de Humanidades
CONSUNI	Conselho Universitário
CPA	Comissão Própria de Avaliação Institucional
CT	Centro de Tecnologia
DSI	Divisão de Sistemas de Informação
EGD	Estratégia de Governança Digital
EGTI	Estratégia Geral de Tecnologia da Informação
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio
EqPDTI	Equipe de Elaboração do Plano Diretor de Tecnologia da Informação
e-Gov	Governo Eletrônico / Governança Eletrônica
e-OUV	Sistema das Ouvidorias do Poder Executivo Federal
e-SIC	Serviço Eletrônico de Informação ao Cidadão
FADIR	Faculdade de Direito
FAMED	Faculdade de Medicina
FEAAC	Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade
FFOE	Faculdade de Farmácia, Odontologia e Enfermagem
FMI	Fundo Monetário Internacional
GR	Gabinete do Reitor

GS/PR	Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República
IBGC	Instituto Brasileiro de Governança Corporativa
ICA	Instituto de Cultura e Arte
IEFES	Instituto de Educação Física e Esportes
IFES	Instituição Federal de Ensino Superior
iGovTI	Índice de Governança de Tecnologia da Informação
IGC	Índices Gerais de Cursos
IN	Instrução Normativa
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
LAI	Lei de Acesso à Informação
MAPP	Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas
MCTIC	Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações
MEC	Ministério da Educação
MP	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
OCDE	Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico
OGP	<i>Open Government Partnership</i>
ONU	Organização das Nações Unidas
PASS	Política para Aquisição de Software e Serviços Correlatos
PCCTAE	Plano de Carreira dos Técnico-Administrativos em Educação
PDI	Plano de Desenvolvimento Institucional
PEN	Processo Eletrônico Nacional
PETI	Plano Estratégico de Tecnologia da Informação
PDA	Plano de Dados Abertos
PDTI	Plano Diretor de Tecnologia da Informação
PDTIC	Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação
PGD	Política de Governança Digital
PNPS	Política Nacional de Participação Social
PSI	Plano de Segurança da Informação
PSIC	Plano de Segurança da Informação e Comunicação
POSIC	Política de Segurança da Informação e Comunicação
PPA	Plano Plurianual
PRAE	Pró-Reitoria de Assuntos Estudantis
PREX	Pró-Reitoria de Extensão

PROGRAD	Pró-Reitoria de Graduação
PRPPG	Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação
REUNI	Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
SECGOV	Secretaria de Governança
SEI	Sistema Eletrônico de Informações
SI3	Sistema Integrado de Informações Institucionais
SIC	Serviço de Informação ao Cidadão
SIGAA	Sistema Integrado de Gestão de Atividades Acadêmicas
SIGPRH	Sistema Integrado de Gestão, Planejamento e Recursos Humanos
SINAES	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
SIPAC	Sistema Integrado de Patrimônio, Administração e Contratos
SISP	Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação
SISU	Sistema de Seleção Unificada
STI	Secretaria de Tecnologia da Informação
TCU	Tribunal de Contas da União
TIC	Tecnologia da Informação e Comunicação
TRF4	Tribunal Regional Federal da 4ª Região
UFC	Universidade Federal do Ceará
UFCA	Universidade Federal do Cariri
UFC Virtual	Instituto UFC Virtual
UFRN	Universidade Federal do Rio Grande do Norte
UNPAN	Rede Pública de Administração das Nações Unidas

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	18
2	METODOLOGIA.....	23
2.1	Método crítico-dialético.....	23
2.2	Tipologia da pesquisa	26
2.3	Delimitação do escopo	28
2.4	Etapas e técnicas de coleta e análise de dados.....	30
2.4.1	<i>Conteúdo e contexto de formulação da PGD</i>	<i>31</i>
2.4.2	<i>Processo de implementação da PGD na UFC</i>	<i>32</i>
2.4.3	<i>Resultados da PGD na UFC.....</i>	<i>33</i>
3	REFERENCIAL TEÓRICO	35
3.1	Sociedade civil, Estado e hegemonia	35
3.2	Democracia e cidadania no Brasil	40
3.2.1	<i>Os direitos políticos na frente: Império e República Velha (1822 a 1930).....</i>	<i>43</i>
3.2.2	<i>Os direitos civis na retaguarda: o legado do período colonial.....</i>	<i>47</i>
3.2.3	<i>O advento dos direitos sociais: Era Vargas e República Populista (1930 a 1964)....</i>	<i>49</i>
3.2.4	<i>Um passo para trás, dois passos para frente: Ditadura Militar (1964 a 1988)</i>	<i>56</i>
3.2.5	<i>A reconstrução da democracia (1988 aos dias atuais)</i>	<i>60</i>
3.2.6	<i>Uma breve análise da democracia brasileira à luz do “Estado Ampliado”.....</i>	<i>62</i>
3.3	Governança pública.....	64
3.4	Avanços tecnológicos, sociedade em rede e governança digital.....	68
3.5	Perspectiva de avaliação da governança digital.....	74
4	POLÍTICA DE GOVERNANÇA DIGITAL.....	76
4.1	Análise de Conteúdo	76
4.1.1	<i>Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação (SISP) do Poder Executivo Federal</i>	<i>79</i>
4.1.2	<i>Estratégia de Governança Digital (EGD)</i>	<i>79</i>
4.1.3	<i>Rede Nacional de Governo Digital – Rede Gov.Br.....</i>	<i>90</i>
4.1.4	<i>Comitê de Governança Digital, Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Planejamento de Segurança da Informação e Comunicação.....</i>	<i>91</i>
4.2	Análise de Contexto	93

4.2.1	<i>As políticas de governo eletrônico no contexto da Reforma Administrativa Gerencial</i>	93
4.2.2	<i>As novas perspectivas de governo digital com foco no cidadão</i>	97
4.3	Análise do cenário político e social em que foi instituída a Política Governança Digital	106
5	ANÁLISE DO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE GOVERNANÇA DIGITAL NA UFC	111
5.1	Sistema de Governança da UFC	113
5.2	Governança de Tecnologia da Informação na UFC	116
5.3	Investimentos em soluções de TIC na UFC	121
5.4	Política de Governança Digital na UFC	124
5.4.1	<i>Formulação da Política e da Estratégia de Governança Digital</i>	125
5.4.2	<i>Desenvolvimento da Política na UFC</i>	127
5.4.3	<i>Monitoramento</i>	149
6	ANÁLISE DOS RESULTADOS DA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE GOVERNANÇA DIGITAL NA UFC	152
6.1	Prestação de serviços	155
6.1.1	<i>Infraestrutura de TIC</i>	156
6.1.2	<i>Serviços Digitais</i>	159
6.2	Acesso à informação	169
6.3	Participação social	174
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS	179
	APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA COM OS RESPONSÁVEIS PELA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE GOVERNANÇA DIGITAL NA UFC	197
	APÊNDICE B – QUESTIONÁRIO APLICADO AOS DISCENTES DA UFC	199

1 INTRODUÇÃO

Os recentes avanços na área da tecnologia da informação e comunicação têm exercido grande influência sobre as formas de organização da sociedade e suas mais diversas relações. A popularização do uso da *internet* impulsionou o advento de uma nova estrutura de sociabilidade contemporânea e um movimento de reconfiguração cultural da sociedade. A economia globalizada, o comércio eletrônico, as novas dinâmicas do mercado de trabalho, as redes sociais, todos esses aspectos são apenas exemplos de como a tecnologia tem revolucionado as mais diversas formas de interação no mundo contemporâneo.

No âmbito político, os movimentos sociais e a relação entre Estado e sociedade também foram substancialmente transformados. As redes sociais, enquanto espaço virtual de socialização de grandes grupos de pessoas, favoreceram a criação de novos meios de mobilização da sociedade civil, de forma permanente e expandida. Por meio da *internet*, as redes de mobilização são capazes de se ampliar vertiginosamente, aumentando a pressão da sociedade sobre os governos.

A crescente cobrança da sociedade por melhores serviços públicos, como um processo espontâneo a partir do amadurecimento da democracia no mundo, e a amplitude que as insatisfações coletivas tomam nas redes de comunicação, tem forçado os governos, cada vez mais, a buscar mecanismos para maior aproximação com a sociedade.

Considerando as profundas modificações nas relações entre Estado e sociedade, os organismos internacionais passaram a tratar de forma incisiva temas relacionados à governança pública, especialmente sob a forma digital. Governança pública diz respeito aos mecanismos que permitem o alinhamento das ações do Estado ao interesse público. Nesse paradigma, as instituições que executam as políticas e programas de governo devem dispor de uma série de mecanismos e práticas que assegurem que seus serviços atendam às demandas da sociedade. A governança digital, por sua vez, refere-se à adoção de tecnologias da informação e comunicação como facilitador de aproximação entre Estado e sociedade, através da criação de meios digitais para facilitar a prestação de serviços e informações, ampliar a participação da sociedade nas decisões de interesse público e aumentar o controle social sobre a gestão.

Segundo o Comitê de Governança Pública da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2014), o uso de novas tecnologias é capaz de auxiliar os governos a ampliar as formas de engajamento da sociedade, oferecendo oportunidades de participação na definição de prioridades políticas e no desenvolvimento de políticas e serviços que atendam às expectativas da sociedade.

O governo brasileiro instituiu a Política de Governança Digital (PGD), através do Decreto nº 8.638, em 15 de janeiro de 2016. A PGD abrange três eixos essenciais: prestação de serviços, participação social e acesso à informação e preconiza a utilização de recursos de tecnologia da informação e comunicação (TIC) para melhorar a atuação do Estado junto à sociedade civil.

No que se refere à prestação de serviços, a política busca disseminar na Administração Pública Federal a prestação de serviços em meio digital, prioritariamente na forma de autosserviço. Dessa forma, o serviço permanece disponibilizado diuturnamente através de plataformas digitais (aplicativos para smartphone, páginas web, etc.) e o requisitante do serviço se torna responsável pelo seu próprio atendimento, sem necessidade de auxílio do órgão ou entidade prestadora do serviço.

Em relação à participação social, a política propõe a criação de canais digitais que permitam aos gestores públicos ouvir as partes interessadas em todo o ciclo de vida das políticas públicas e dos serviços públicos prestados, de modo que as reais necessidades e expectativas dos beneficiários das políticas ou serviços sejam identificadas, subsidiando a tomada de decisões dos agentes públicos no sentido de atender a essas demandas.

Quanto ao acesso à informação, a política firma o compromisso do Estado em reforçar a disponibilização de dados públicos através da internet, em complemento a uma série de normativos já existentes como: a Lei de Acesso à Informação (LAI) e a Política de Dados Abertos do Governo Federal. O acesso às informações públicas desponta como mecanismo essencial para a promoção do controle social e participação política da sociedade na macro e nas microesferas de governo.

Com a instituição dessa política, todos os órgãos e entidades da Administração Pública Federal passaram a ter como obrigatoriedade a implementação das práticas de governança digital, conforme orientações do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP)¹.

Um dos grandes dilemas enfrentados pelos órgãos públicos no Brasil é a incapacidade de atender às demandas da sociedade em razão da escassez ou má utilização de recursos, excesso de burocracia, dificuldades de comunicação entre órgãos, dificuldades de acesso aos serviços públicos por parte dos interessados, dentre diversos outros fatores.

A governança digital visa atenuar esse paradigma, a partir da utilização de recursos de TIC. O intuito é melhorar o grau de satisfação da sociedade em relação ao governo

¹ Em janeiro de 2019, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão foi incorporado ao Ministério da Economia.

promovendo melhorias na prestação de serviços públicos, transparência e participação social. A PGD trata-se, portanto, de iniciativa determinante para a promoção de oportunidades de modernização da gestão pública no Brasil, possibilitando uma administração mais sustentável e efetiva do ponto de vista da sociedade.

A disponibilização de serviços e informações por meio digital torna-os mais acessíveis, na medida em que transcendem as barreiras de tempo e espaço. Além de simplificar o acesso aos serviços e informações públicas, a tecnologia impulsiona a otimização no uso dos recursos públicos e promove o controle social sobre a gestão. Ademais, o uso de recursos tecnológicos pelo governo trata-se de mecanismo promissor para maior inserção da sociedade na tomada de decisões da Administração Pública, ampliando, assim, a democracia.

Segundo Freitas *et al* (2015, p. 641), a governança digital colabora de forma incisiva no “processo de construção democrática do Brasil, estreitando as relações entre cidadãos e seus representantes”. No entanto, a implementação de um governo digital, transparente e participativo, requer o rigoroso comprometimento das diversas instâncias envolvidas, além de consideráveis investimentos em soluções de TIC. As instituições devem estar comprometidas em prol de um novo modelo de gestão pública em que a discricionariedade dos gestores tende a ser suprimida pelo aumento do poder conferido à sociedade.

Constatada a relevância do tema para o desenvolvimento da gestão pública brasileira e, especialmente para o exercício da cidadania no país, urge a necessidade de compreender quais as dificuldades e contribuições da implementação da Política de Governança Digital nas instituições públicas, considerando os aspectos relacionados à prestação de serviços, transparência e participação social.

Este trabalho se propõe a responder a essas inquietações a partir de estudo de caso realizado na Universidade Federal do Ceará (UFC). A UFC, enquanto Instituição Federal de Ensino Superior (IFES), entidade do poder público, de natureza jurídica autárquica de regime especial, vinculada ao Ministério da Educação (MEC). Dessa forma, assim como os demais órgãos e entidades federais, a UFC tem como obrigatoriedade implementar ações em cumprimento à PGD, de acordo com as diretrizes do MEC e do MP.

A UFC foi selecionada como *locus* deste estudo considerando o potencial das instituições de ensino na promoção das mudanças sociais, assim como a notória participação da comunidade acadêmica frente às mudanças político-sociais.

As Universidades cumprem papel de grande destaque na sociedade, seja pela sua função indissociável de promover o ensino, a pesquisa e a extensão, seja pela sua capacidade de formar indivíduos críticos, habilitados a exercer sua cidadania. A educação emerge como

singular atenuante da sucessão histórica do Brasil, na medida em que é capaz de promover o desenvolvimento social, econômico e cultural de uma nação. Tendo como base o princípio da dignidade humana, a educação é um direito social fundamental para o ser humano, capaz de habilitá-lo para o exercício de outros direitos.

A educação destaca-se como um dos direitos sociais mais importantes para a realização do direito de liberdade, pois além de permitir a qualificação do indivíduo para ascensão econômica, amplia sua percepção de si e do mundo em que vive, tornando-o apto a agir com responsabilidade no ambiente democrático.

Dessa forma, a escolha da Universidade Federal do Ceará justifica-se pela relevância das instituições de ensino, especialmente as de nível superior, no que diz respeito à construção de cidadãos ativos, capazes de analisar criticamente a atuação do Estado e de promover mudanças sociais no país. Ademais, a pesquisadora atua profissionalmente como servidora da instituição, sob o cargo de Analista de Tecnologia da Informação, com especialidade em governança e gestão na área de TIC.

Diante do exposto, o objetivo geral desta pesquisa é avaliar o processo e os resultados da implementação da Política de Governança Digital na Universidade Federal do Ceará. Visando ao alcance desse objetivo, pretende-se, especificamente:

- a) compreender os elementos fundamentais da abertura do Estado, da governança pública e do governo digital;
- b) analisar as proposituras da Política de Governança Digital, a partir da relação entre seu conteúdo e o contexto político, econômico e social em que foi instituída;
- c) avaliar o processo de implementação da Política de Governança Digital na UFC;
- d) avaliar os resultados da implementação da Política de Governança Digital na UFC a partir da perspectiva dos principais beneficiários dos serviços prestados pela Universidade.

A Política de Governança Digital apresenta potencial para transformar as relações entre Estado e sociedade no Brasil. No entanto, diversas variáveis não previstas podem influenciar na sua consecução e no alcance dos objetivos pretendidos. A partir desse estudo de caso, realizado na Universidade Federal do Ceará, será possível identificar as dificuldades enfrentadas pelos gestores no processo de implementação, os resultados e as implicações previstas e não previstas da efetivação da referida política sobre a gestão e a qualidade dos serviços ofertados à comunidade acadêmica e à sociedade como um todo. Dessa forma, pretendemos construir um arcabouço de informações que auxiliem outras Universidades ou instituições públicas a implementá-la futuramente.

Acreditamos que o resultado deste trabalho contribuirá para prover meios de melhorar a efetividade das ações em prol do governo digital brasileiro e da participação da sociedade na gestão pública, como também fomentar novas pesquisas na área de governança digital que, por tratar-se de um tema relativamente novo no cenário brasileiro, ainda carece de estudos específicos relacionados.

No capítulo 2, apresentamos a construção metodológica deste trabalho. A princípio, fizemos uma breve reflexão sobre as perspectivas de avaliação de políticas públicas na ciência contemporânea e sobre o método crítico-dialético, a abordagem que nos inspirou a delimitação dos aspectos metodológicos desta pesquisa. Em seguida, determinamos o escopo, as etapas, e os procedimentos de análise e coleta de dados, considerando o alcance dos objetivos propostos, as abordagens contemporâneas, a avaliação de políticas públicas e o referencial teórico acerca do assunto.

No capítulo 3, abordamos o referencial teórico adotado nesta pesquisa, considerando as categorias de análise relacionadas à governança digital, especialmente no que diz respeito à abertura do Estado. Iniciamos essa discussão falando das relações de poder entre Estado e sociedade, com o objetivo de entender como ocorreram, ao longo da história, os processos de hegemonia de determinadas classes sobre outras, com repercussão direta sobre a agenda governamental. Em seguida, fizemos uma reconstrução histórico-analítica do desenvolvimento da democracia e cidadania no Brasil para nos debruçar sobre os conceitos de governança e governança digital.

No capítulo 4, adentramos na análise de conteúdo e contexto de formulação da Política de Governança Digital brasileira à luz do referencial teórico e da abordagem de avaliação adotada, o método crítico-dialético.

No capítulo 5, discorremos sobre o processo de desenvolvimento das ações de governo digital na UFC. Essa análise considera, principalmente, a percepção dos gestores públicos envolvidos no processo de implementação da política, especialmente, na tomada de decisões.

No capítulo 6, apresentamos uma síntese dos resultados obtidos pela UFC em termos de governança digital, a partir da percepção da comunidade discente.

Por fim, manifestamos nossas conclusões e propostas de encaminhamento, visando à utilização dos esforços empreendidos em prol da melhoria da governança digital na UFC e nos demais órgãos públicos brasileiros.

2 METODOLOGIA

De acordo com Minayo (2012, p. 14), a metodologia da pesquisa científica no campo das ciências sociais pode ser compreendida como “o caminho do pensamento e a prática exercida na abordagem da realidade”. Dessa forma, a metodologia inclui, além dos procedimentos e técnicas que operacionalizam o conhecimento, a abordagem a ser utilizada e a criatividade do pesquisador.

Considerando os preceitos que norteiam a avaliação de políticas públicas e sem perder de vista os objetivos propostos, apresentamos a seguir a construção metodológica desta pesquisa científica. A princípio, fizemos uma breve explanação acerca da abordagem avaliativa que inspirou este trabalho (método crítico-dialético) e, em seguida, demonstramos os principais aspectos metodológicos definidos: tipologia; delimitação do escopo (lócus, período, universo e amostra); etapas de execução; e técnicas de coleta e análise de dados.

2.1 Método crítico-dialético

A avaliação de políticas públicas (APP) é uma modalidade de pesquisa social aplicada em constante expansão. No Brasil, essa área cresceu substancialmente após o processo de redemocratização do país, na década de 1980, ao passo em que se aumentavam as demandas da sociedade pela ampliação da cidadania; universalização das políticas sociais; melhorias das condições de vida; e busca por práticas participativas descentralizadas nos processos das políticas sociais, transparência, controle social democrático e instrumentalização das lutas sociais (SILVA, 2008).

As políticas públicas constituem importante mecanismo de mudança social. Diante da diversidade e dos conflitos de interesse evidentes em qualquer sociedade, a complexidade de construí-las e mantê-las é um desafio árduo imposto aos governos. Dessa forma, a APP emerge como etapa essencial do ciclo de vida das políticas públicas, necessária para verificar se os resultados obtidos condizem com os objetivos e metas preestabelecidos e subsidiar a tomada de decisões acerca da subsistência ou redesenho das políticas.

A APP constitui importante campo de transformação político-social, apoiada nos princípios epistemológicos e metodológicos que norteiam as ciências sociais aplicadas. A partir da compreensão científica dos conceitos que norteiam as políticas, programas e projetos de governo e da associação desses conceitos com a prática, é possível construir uma percepção nítida dos aspectos constitutivos da dialética política/sociedade. Então, o conhecimento gerado

fornece subsídios que podem influenciar nos rumos das políticas avaliadas ou interferir na sua dinâmica com a comunidade, trazendo benefícios diretos para a sociedade.

Assim como as demais ciências sociais aplicadas, a avaliação de políticas e programas sociais passou por um longo processo de desconstrução dos modelos tradicionalistas e criação de uma abordagem própria, de caráter compreensivo. Essa mudança de paradigma, após séculos de hegemonia da ciência moderna, deu-se a partir da incapacidade de abranger as transformações contemporâneas no campo das ciências sociais através da racionalidade matemática exigida pelo método científico. Como explicar as ações humanas e as relações sociais tão somente através de aspectos quantificáveis? Como estudar os fenômenos sociais a partir de aspectos isolados arbitrariamente?

A ação humana é completamente subjetiva e não pode ser descrita ou explicada com base em características exteriores quantificáveis. A ciência social será sempre uma ciência subjetiva, portanto exige métodos de investigação e critérios epistemológicos específicos, majoritariamente qualitativos, visando à produção de um conhecimento “intersubjetivo, descritivo e compreensivo em vez de objetivo, explicativo e nomotético” (SILVA, 2001, p. 22).

Além disso, na medida em que se observa a indissociabilidade entre objeto e seu contexto geral, o método científico tradicional se mostra incapaz de elucidar os fenômenos sociais. Para Silva (2001, p.48, 49), “conhecimento avança à medida que seu objeto se amplia” e não é possível compreender e explicar o objeto em sua essência através de um método unidimensional, mas somente por meio de uma combinação transdisciplinar de métodos “segundo o critério e a imaginação pessoal do cientista”.

A partir dessas percepções, formou-se uma vertente, cada vez mais imponente, que defende que as ciências sociais tenham “um estatuto epistemológico e metodológico próprio” com base nas especificidades do ser humano e das relações sociais (SANTOS, 2001, p. 19). Esse paradigma não propõe o abandono do método científico, mas a pluralidade metodológica como forma de depreender a complexidade das questões humanas dentro de um contexto geral, considerando os aspectos históricos, econômicos e sociais que as permeiam.

A partir dessa idealização, diversos métodos de avaliação foram desenvolvidos, incluindo técnicas e conhecimentos de diversas áreas, especialmente a sociologia e a antropologia. Gaston Bachelard foi um dos grandes cientistas que revolucionou a forma de se fazer ciência na contemporaneidade, a partir da percepção da pluralidade e do clima de incertezas que permeiam as questões sociais, humanas e existenciais. Para ele, a ciência, especialmente no âmbito social, deve ser regida pela lógica da descoberta e não pela lógica da prova, característica dos modelos positivistas (CARVALHO, 2004).

A lógica da descoberta pressupõe que a pesquisa científica tem o intuito de desbravar os caminhos que levam ao cerne dos fenômenos, buscando identificar, de maneira perspicaz, as relações que os fundamentam e que normalmente estão ocultas ao senso comum. Carvalho (2005) afirma que, na perspectiva do racionalismo aberto e crítico de Bachelard, a pesquisa vincula-se, em essência, à descoberta, ao desvendamento, à interpretação e explicação dos fenômenos. Para isso, o pesquisador deve ser capaz de questionar as premissas do senso comum para que possa vislumbrar novas formas de compreender os fenômenos estudados.

Corroborando com esse entendimento a percepção de Marx (2008, p. 1080) de que “toda ciência seria supérflua se houvesse coincidência imediata entre a aparência e a essência das coisas”. Andery *et al.* (1996), ao estudarem a construção do conhecimento sob a ótica de Marx, assim o descrevem:

O conhecimento não se produz, portanto, a partir de um simples reflexo do fenômeno, tal como este aparece para o homem; o conhecimento tem que desvendar, no fenômeno, aquilo que lhe é constitutivo e que é em princípio obscuro; o método para a produção deste conhecimento assume, assim, um caráter fundamental: deve permitir tal desvendamento, deve permitir que se descubra por trás da aparência o fenômeno tal como é realmente, e mais, o que determina, inclusive, que ele apareça da forma como o faz (ANDERY *et al.*, 1996, p. 413).

Salomon (2000) também ressalta a importância do pensamento dialético para atingir o conhecimento científico. Para ele, “é preciso começar sempre pelo exame crítico para negar o que é dado, dito, posto, aceito como absoluto, eterno, imutável, definitivo” (SALOMON, 2000, p. 4).

A partir desses preceitos, o método crítico dialético propõe que o pesquisador, através de aproximações sucessivas com a realidade, consiga desvendar a essência dos fenômenos sociais associados à política ou programa avaliado. Para Silva (2008, p.160), a realidade social é complexa e só pode ser compreendida a partir de “movimentos conscientes, sistemáticos e demorados”.

Esse tipo de avaliação tenciona desvelar as questões fundamentais em torno da política ou programa social: como essas políticas e programas se desenvolvem; o que elas supostamente devem fazer e o que realmente fazem; quais os custos; para quem se destinam; quais os efeitos desejados, não desejados, previstos e não previstos (SILVA, 2008). Segundo a idealizadora desse modelo, a partir dessas respostas, a avaliação pode se constituir em efetivo instrumento de controle social sobre as ações do Estado (função política), além de servir de base para a tomada de decisões racionais sobre elas, indicando soluções de problemas e compreensão de fatores determinantes para o seu êxito ou fracasso (função técnica) (SILVA,

2008).

O método crítico dialético não estabelece um roteiro predefinido para avaliação. O pesquisador deve ser capaz de definir o caminho mais sensato, dialogando sempre com suas categorias de análise e com o contexto histórico, político e social em que estão inseridas. No entanto, Silva (2008) apresenta alguns pressupostos que devem ser considerados no planejamento metodológico, dentre eles, destacamos:

- a) a metodologia deve envolver a concepção teórica da própria avaliação e do objeto de pesquisa;
- b) a construção metodológica da avaliação deve considerar as características próprias da política ou do programa avaliado, os objetivos da pesquisa, assim como a disponibilidade de tempo, recursos e até mesmo a preferência do pesquisador;
- c) nenhum programa ou política é uma atividade neutra, portanto deve-se considerar sempre a sua dimensão política;
- d) um único procedimento ou fonte de informação não são suficientes para realizar uma avaliação consistente;
- e) qualquer esforço de avaliação deve contar com o envolvimento dos sujeitos responsáveis pela implementação da política, assim como os usuários diretamente beneficiados ou interessados nos resultados;
- f) triangulação de métodos, considerando os diferentes sujeitos, articulando procedimentos quantitativos e qualitativos;

No que diz respeito aos resultados, o método crítico-dialético se distingue de uma mera análise técnica, por propor, sobretudo, a emissão de julgamento fundamentado teoricamente e embasado pela articulação de diferentes técnicas de coleta e análise quantitativa e qualitativa de dados.

O caráter acadêmico desse tipo de avaliação de políticas públicas fica evidente por desvelar determinações e contradições no processo de elaboração e implementação das políticas públicas, evidenciando seus significados mais profundos para construção do conhecimento científico (SILVA, 2008).

2.2 Tipologia da pesquisa

Ao passo em que as novas formas de empreender pesquisa social conferem autonomia ao pesquisador, seja na seleção dos métodos ou na própria forma de refletir sobre a

realidade, maiores se tornam as exigências e os cuidados necessários para o exercício da pesquisa. Dessa forma, todos os aspectos metodológicos devem estar bem delimitados e alinhados, de modo a resguardar o pesquisador de possíveis desvios no decorrer da execução.

Esta pesquisa trata-se, sobretudo, de uma avaliação de políticas públicas baseada em estudo de caso, dedicada a compreender e explicar as questões fundamentais em torno da Política de Governança Digital, considerando a realidade de uma instituição pública em que está sendo implementada. Desse modo, pode ser caracterizada como uma pesquisa aplicada, explicativa e qualitativa.

A pesquisa aplicada é aquela que visa produzir conhecimentos destinados a finalidades práticas, capazes de solucionar problemas específicos (PRODANOV e FREITAS, 2013). No nosso caso, o intuito é desvelar o processo de implementação da Política de Governança Digital em uma grande Universidade brasileira, de modo a compreender a trajetória institucional da política e os resultados obtidos a partir dela. Esses resultados poderão ser utilizados pela Universidade, no sentido de rever a estratégia de implementação, e por outros órgãos públicos que também estejam executando essa política.

Do ponto de vista dos objetivos, a pesquisa explicativa visa aprofundar o conhecimento sobre a realidade, identificando os fatores que determinam ou contribuem para a ocorrência dos fenômenos e os seus efeitos.

A abordagem qualitativa, no campo das ciências sociais, considera os aspectos subjetivos relacionados ao fenômeno: as crenças, os valores, as atitudes, as aspirações e os motivos que direcionam as ações dos sujeitos envolvidos. “Esse conjunto de fenômenos humanos é entendido aqui como parte da realidade social, pois o ser humano se distingue não só por agir, mas por pensar sobre o que faz e por interpretar suas ações dentro e a partir da realidade vivida e partilhada com seus semelhantes” (MINAYO, 2012, p. 21)

O estudo de caso é um método de investigação qualitativo que viabiliza uma compreensão extensiva do objeto de estudo, permitindo uma compreensão mais detalhada sobre esse fenômeno. Cumpre destacar que esse método não nos permite fazer generalizações em relação a como o fenômeno, no caso, a implementação da PGD, se replica em outras instituições públicas, no entanto nos fornece uma visão mais profunda acerca dos desdobramentos da política na esfera institucional.

Do ponto de vista do momento de realização, esta APP é uma avaliação *ex-post*, ou seja, realizada durante ou após a implementação da política, com o intuito de obter elementos qualitativos e quantitativos que permitam ao pesquisador emitir julgamento fundamentado acerca da eficiência, eficácia e efetividade das ações e resultados da política, sob viés técnico e

político.

2.3 Delimitação do escopo

Neste tópico apresentamos a delimitação do escopo desta pesquisa considerando a consecução dos objetivos, o prazo estabelecido para finalização deste trabalho e a disponibilidade de recursos, mas antes de adentrarmos nesses aspectos, cumpre fazer alguns esclarecimentos em relação ao posicionamento da pesquisadora em relação ao objeto de estudo.

O paradigma de ciência contemporânea, em que se baseia o método crítico-dialético, assume que, no âmbito da pesquisa social, não é possível distanciar o pesquisador da realidade histórica, política e social em que ele está inserido. De acordo com Carvalho (2004), o pesquisador, enquanto sujeito, está inserido em uma sociedade e momento histórico específico. Esse contexto histórico-social confere ao pesquisador modos peculiares de ver e sentir a realidade. No âmbito da pesquisa social, o cientista deve ter consciência da sua relação com o objeto de estudo e manter-se permanentemente vigilante, de modo a primar, ao máximo, pela neutralidade da pesquisa.

Nesse sentido, cumpre ressaltar que esta pesquisa consiste em grande desafio à pesquisadora, que atua como servidora técnico-administrativa da instituição onde foi empreendida a avaliação. O fato de trabalhar no local de realização da pesquisa permite um conhecimento experiencial da organização. Por um lado, essa vivência é bastante positiva, pois permite uma visão ampla dos sujeitos responsáveis e beneficiários da implementação da política em âmbito institucional, mas ao mesmo tempo, requer esforços no sentido de posicionar o pesquisador como observador neutro da realidade.

Além do vínculo da pesquisadora com a instituição, a definição da Universidade Federal do Ceará como lócus dessa pesquisa foi motivada por outros dois fatores determinantes: a relevância das instituições federais de ensino superior (IFES) enquanto propulsoras da cidadania e o destaque da UFC nos rankings de governança pública, especialmente os índices de governança de TI.

As IFES constituem grandes propulsoras do desenvolvimento social, econômico e cultural no Brasil. A educação, no seu sentido mais amplo, pode ser considerada um dos direitos sociais mais importantes, pois é capaz de habilitar o ser humano para o exercício da democracia, por meio do uso consciente dos direitos civis, políticos e sociais. Dessa forma, a educação superior viabiliza não só a qualificação profissional do indivíduo e a sua ascensão econômica, mas também amplia a sua percepção sobre si e a sociedade em que vive, tornando-o consciente

dos seus direitos e deveres como cidadão.

A partir dessa compreensão, a Universidade Federal do Ceará foi escolhida para este estudo de caso considerando a sua relevância na construção de cidadãos ativos, capazes de promover mudanças sociais no país. Entendemos, dessa forma, que a percepção da comunidade acadêmica acerca dos seus direitos, do uso de recursos tecnológicos e dos benefícios do governo digital seja mais amadurecida que a média da população em geral. Desse modo, a execução da pesquisa neste ambiente tende a apresentar resultados mais consistentes que em outros contextos.

O segundo fator decisivo foi a posição de destaque da UFC nos índices de governança e gestão de tecnologia da informação, conforme resultados apresentados no Levantamento de Governança Pública do Tribunal de Contas da União (TCU), realizado em 2018 (último ciclo). De acordo com os dados disponibilizados pelo TCU, a UFC atingiu um nível aprimorado nesse quesito e ocupa a 2ª posição entre as IFES do Nordeste e a 7ª entre as todas as IFES do Brasil. Nesse levantamento, a UFC informou ao TCU que definiu metas para a ampliação da oferta de serviços públicos prestados em meio digital e que assegura que os novos serviços sejam concebidos para ser prestados prioritariamente em meio digital.

Em relação ao período, pretendemos analisar a implementação da PGD de 2016, quando foi decretada, até o final de 2018. A delimitação da pesquisa nesses três anos (2016, 2017 e 2018) justifica-se pela transição de presidência do governo federal, em janeiro de 2019, e as alterações estruturais que ainda estão em andamento. Tendo em vista essas mudanças e considerando que os normativos relacionados à PGD ainda não foram atualizados à nova estrutura de Ministérios, ainda não é possível vislumbrar como será a continuidade dessa política a partir de 2019.

De acordo com os pressupostos do método crítico-dialético, apresentado na seção 2.1, a avaliação de política ou programa social deve envolver os sujeitos responsáveis pela implementação da política e os sujeitos que dela se beneficiam direta ou indiretamente. Dessa forma, o universo de análise desta pesquisa está subdividido em dois segmentos: (i) sujeitos responsáveis pela implementação da PGD e (ii) sujeitos beneficiários da política.

A responsabilidade pela implementação da Política de Governança Digital na UFC cabe à Secretaria de Tecnologia da Informação (STI). Cumpre ressaltar ainda que a STI dispõe de uma assessoria específica para tratar de assuntos relacionados à governança de TI. A partir desse universo, delimitamos a amostra deste estudo ao dirigente da Secretaria de Tecnologia da Informação e gestor da Assessoria de Governança de TI.

No que diz respeito aos beneficiários da política, a Universidade alcança, de forma

direta e indireta, diversos setores da sociedade, a partir dos eixos de ensino, pesquisa e extensão. Tendo em vista a dificuldade de determinar com exatidão esse público e as limitações de tempo para a consecução deste trabalho, optamos por delimitar o escopo apenas aos beneficiários diretos dos serviços prestados pela UFC, no caso, os discentes dos cursos de graduação e pós-graduação.

A partir dessa delimitação, empreendemos levantamento acerca do universo de sujeitos desse segmento para fins de determinação da amostra (TABELA 1). Trata-se de **amostragem probabilística**, calculada a partir da fórmula de determinação de amostra em populações finitas, com nível de confiança de 90% e margem de erro de 10%.

Tabela 1 – Amostra dos sujeitos beneficiários da política

Cursos	Alunos Matriculados	Percentual	Amostra
Graduação	30.005	82%	79
Pós-Graduação <i>Stricto Sensu</i> (mestrado e doutorado)	6.597	18%	17
TOTAL	36.602	100%	96

Fonte: Elaboração própria. Dados extraídos de UFC, 2019b.

Considerando uma média de 36.602 alunos matriculados em 2018, obtivemos uma amostra probabilística de 96 discentes distribuídos proporcionalmente entre os cursos de graduação e pós-graduação *stricto sensu* (mestrado e doutorado).

2.4 Etapas e técnicas de coleta e análise de dados

De acordo com Minayo (2012), o processo de trabalho de uma pesquisa científica social ocorre em três fases: fase exploratória; trabalho de campo e análise e tratamento do material empírico documental.

A fase exploratória consiste na realização de levantamento teórico acerca das categorias de análise que permeiam a política pública ora em pauta. Esse embasamento conceitual é uma pré-condição para o exercício da pesquisa avaliativa, pois permite delinear a visão do pesquisador sobre o objeto de estudo, ampliando a compreensão dos aspectos da política que são invisíveis à primeira vista. Essa fase precede, inclusive, a construção metodológica da pesquisa, pois somente a partir dela, o pesquisador será capaz de problematizar de maneira efetiva o objeto de estudo.

O trabalho de campo consiste em aplicar a construção teórica obtida na fase exploratória na prática. Esta é a fase central da pesquisa, momento em que o pesquisador combina diversos instrumentos de observação, à luz dos instrumentos teóricos, para analisar o

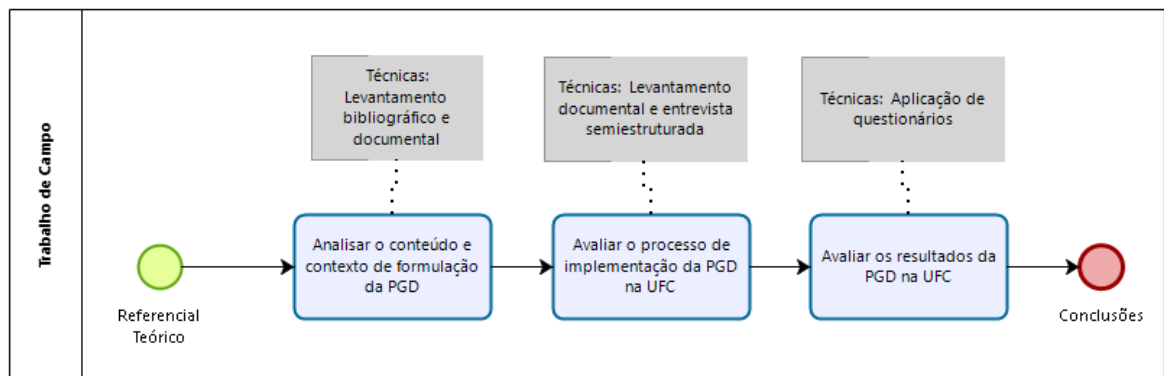
fenômeno em pauta.

Em seguida, na fase de análise e tratamento do material empírico documental, o pesquisador se debruça sobre os dados obtidos, a sua compreensão e interpretação de acordo com a teoria que fundamentou o trabalho de campo, relatando os achados em documento acadêmico.

Nesta seção, vamos nos debruçar sobre as etapas do trabalho de campo que consiste na parte flexível da pesquisa. A partir dos pressupostos do método-crítico dialético, dividimos este estudo de caso em três etapas: (i) analisar o conteúdo e contexto de formulação da política; (ii) avaliar o processo de implementação na UFC; e (iii) avaliar os resultados.

Observe que essas etapas visam percorrer toda a trajetória da política, passando pela sua concepção, a implementação na instituição e os resultados obtidos de acordo com as orientações do método crítico-dialético.

Figura 1 – Etapas do trabalho de campo



Powered by
bizagi
Modeler

Fonte: elaboração própria.

A pesquisa é uma atividade racional que exige, além da dedicação, o domínio de variadas técnicas que concretizam as inquietações do pesquisador em conhecimento científico. Este trabalho deve ser bem orientado com o intuito de otimizar a utilização dos recursos, especialmente o tempo (CARVALHO, 2004, apud BOURDIEU, 1989, p. 18).

A seguir vamos nos debruçar sobre cada uma dessas etapas, explicando seus objetivos e indicando as técnicas de análise e a coleta de dados a serem utilizadas.

2.4.1 Conteúdo e contexto de formulação da PGD

Esta etapa se concentra na análise crítica do conteúdo da política à luz do referencial

teórico e na compreensão do contexto político, econômico e social em que emerge a Política de Governança Digital no Brasil. A partir desse levantamento de informações, será possível identificar as concepções que nortearam a formulação da política e centrar esforços na análise e elucidação das razões pelas quais ela foi concebida, assim como examinar a estruturação dos mecanismos e recursos que a suportam (SILVA, 2008). Essa análise é fundamental ainda para identificar possíveis distorções da política quando ela sai do nível macro para o institucional.

As técnicas utilizadas para a coleta de dados serão levantamento documental, acerca do decreto que institui a PGD e dos documentos que dão suporte à política e levantamento bibliográfico com vistas a identificar os eventos políticos, econômicos e sociais com influência sob as políticas de governo digital, tanto em âmbito nacional como internacional

A análise desses dados deve seguir as orientações do método crítico-dialético e será subsidiada pelo referencial teórico obtido na fase exploratória.

2.4.2 Processo de implementação da PGD na UFC

Essa etapa se refere à análise da trajetória institucional da política. O objetivo é descrever o processo de implementação da governança digital na UFC, de modo a avaliar os métodos e recursos utilizados na esfera institucional para promover o alcance dos objetivos e metas estabelecidos; a percepção dos sujeitos executores da política; as dificuldades enfrentadas; dentre outros aspectos que venham a surgir no decorrer das ações empíricas.

Para compreender o processo de implementação da Política de Governança Digital na UFC, utilizamos as técnicas: pesquisa documental e entrevista semiestruturada.

A pesquisa documental foi realizada através dos sítios institucionais da Universidade, consulta aos setores responsáveis pela guarda dessas informações e, em caso de mais dificuldades, consulta ao Serviço de Informação ao Cidadão (SIC). Esse procedimento, além de permitir o delineamento formal da implantação da governança digital, foi utilizado como subsídio para as entrevistas com os gestores da política na UFC.

A entrevista semiestruturada foi utilizada para coletar informações com os responsáveis pela implementação da política na UFC. Duarte (2004) ressalta que, apesar de não ser obrigatória, a entrevista é uma das principais técnicas de coleta de dados em avaliações qualitativas.

Entrevistas são fundamentais quando se precisa/deseja mapear práticas, crenças, valores e sistemas classificatórios de universos sociais específicos, mais ou menos bem delimitados, em que os conflitos e contradições não estejam claramente

explicitados. Nesse caso, se forem bem realizadas, elas permitirão ao pesquisador fazer uma espécie de mergulho em profundidade, coletando indícios dos modos como cada um daqueles sujeitos percebe e significa sua realidade e levantando informações consistentes que lhe permitam descrever e compreender a lógica que preside as relações que se estabelecem no interior daquele grupo, o que, em geral, é mais difícil obter com outros instrumentos de coleta de dados (DUARTE, 2004, p. 215).

De acordo com Duarte (2004), o pesquisador precisa de alguns cuidados para realizar uma boa entrevista. Em primeiro lugar, os objetivos da pesquisa devem estar bem definidos e incutidos na cabeça do entrevistador. O pesquisador deve ainda conhecer bem o contexto no qual pretende realizar a sua investigação, preparar um bom roteiro, ter segurança em relação ao assunto e manter certo de nível de informalidade, sem perder de vista os objetivos pretendidos.

Para Manzini (2012), o roteiro de uma entrevista semiestruturada deve ser cuidadosamente planejado. Nesse tipo de entrevista, o pesquisador define previamente as perguntas básicas que nortearão o diálogo com o entrevistado com base nos objetivos da pesquisa. Essas perguntas devem ser apoiadas por teorias ou hipóteses formuladas pelo pesquisador, com base nas suas categorias de análise e discussão conceitual. Essas perguntas podem, no entanto, ser complementadas por outras questões relacionadas que venham a surgir no momento da entrevista. O roteiro preparado para a entrevista com os gestores responsáveis pela viabilização da política na instituição encontra-se disponível no Apêndice A.

Para análise consistente dos dados, as entrevistas foram gravadas e transcritas e analisadas à luz da discussão teórica apresentada.

2.4.3 Resultados da PGD na UFC

A última etapa, como o próprio nome sugere, consiste na avaliação dos resultados da implementação da política, com foco na análise das mudanças sociais e culturais decorrentes dessas ações no âmbito da Universidade. Essa avaliação deve, portanto, basear-se na percepção da comunidade acadêmica, especialmente os discentes.

Para coletar essas informações, a técnica adotada foi a aplicação de questionário. Segundo Gil (1999), o questionário é uma técnica de investigação que contém questões apresentadas por escrito aos pesquisados. A utilização dessa técnica, considerando o grupo em análise, justifica-se por possibilitar o alcance de um grande número de pessoas, apresentar menor custo de aplicação do que a entrevista, garantir o anonimato dos entrevistados, evitar que os entrevistados sejam expostos à influência de opiniões do pesquisador, além de permitir que

seja respondido a qualquer momento (GIL, 1999).

Por tratar-se de uma pesquisa de viés predominantemente qualitativo, a preparação do instrumento tem como função primordial desvelar não só os fatos, mas as crenças e sentimentos dos respondentes em relação ao tema. Para isso, a primeira parte do questionário destina-se a traçar o perfil do respondente, de acordo com o curso, semestre, nível de conhecimento e familiaridade no manuseio de ferramentas de TIC e a facilidade de acesso a esses recursos dentro e fora da Universidade.

As outras seções do questionário dedicam-se a entender as percepções dos alunos em relação à prestação de serviços, à transparência de informações e à participação social dentro da Universidade. A partir da discussão teórica, observamos que o simples fato de tonar os serviços digitais, dispor de canais de comunicação online e a disponibilização de informações avulsas nos sítios institucionais, por si só, não correspondem à proposta da governança digital. Existe uma série de variáveis que influenciam no modo como o aluno se percebe em relação aos serviços prestados pela Universidade. Todas essas questões, incluindo a percepção dos alunos sobre o papel que lhes cabe no desenvolvimento da governança da UFC, serão contempladas nesse instrumento.

A aplicação do questionário seguirá a amostra representativa de beneficiários da política delimitada no tópico 2.3, através de amostra probabilística. Foram consultados 96 estudantes, distribuídos proporcionalmente entre os cursos de graduação e pós-graduação *stricto sensu* (mestrado e doutorado).

Dessa coleta de dados serão empreendidas análises estatísticas descritivas, no sentido de dimensionar o quanto as mudanças propostas pela política já foram efetivadas e como elas são percebidas pela comunidade acadêmica.

3 REFERENCIAL TEÓRICO

De acordo com Gussi e Oliveira (2016), a avaliação de políticas públicas não deve considerar apenas os aspectos regulatórios e administrativos da política, mas ser compreendida a partir de uma construção teórica que permita ao avaliador aprofundar-se nos eixos que constituem a política para além do seu uso econômico e gerencial.

Neste capítulo, vamos discutir os aspectos conceituais que serviram de base para avaliação da Política de Governança Digital. Considerando que os objetivos centrais da política estão relacionados à prestação de serviços à sociedade, acesso à informação e participação social, dividimos essa discussão em quatro tópicos.

O primeiro deles está centrado na discussão sobre a origem da sociedade e do Estado e as relações de poder entre eles, a partir da concepção de diversos autores de renome no assunto, dentre eles, destacamos a obra de Gramsci ao tratar do conceito de hegemonia.

O segundo tópico aborda a construção da democracia e da cidadania no Brasil e de que forma esse processo histórico influencia sobremaneira a relação da sociedade com o Estado, possivelmente explicando o baixo interesse da população brasileira por assuntos políticos.

Por fim, nos dois últimos tópicos, tratamos dos conceitos relacionados à governança pública e à governança digital, trazendo suas diversas abordagens, assim como a origem dos termos e a motivação para a formulação de políticas públicas relacionadas ao tema.

3.1 Sociedade civil, Estado e hegemonia

Iniciamos essa discussão a partir da perspectiva de Hobbes (1588 – 1679) e Locke (1637 – 1704), grandes pensadores que forneceram as bases teórico-filosóficas para a construção do Estado moderno. Ambos partem do conceito de “estado de natureza”, para explicar a situação pré-social dos indivíduos e a necessidade de estabelecer um contrato social, no qual uma entidade soberana assume o poder de criar e aplicar leis capazes de regular os conflitos inerentes à condição natural do ser humano.

Segundo essa teoria, em “estado de natureza”, os homens vivem isolados e em luta permanente, numa competição onde vigora a lei da força. Para interromper esse ciclo de violência, onde emergem as guerras e não existem garantias à vida e à propriedade, os humanos se organizam em sociedades civis ou Estado civil, criando o poder político e as leis que regem as relações entre seus membros. Através do contrato social ou pacto político, as partes consentem voluntariamente em transferir sua liberdade a um terceiro capaz de dirigi-los de

forma justa e igualitária. Assim, legitima-se o poder da soberania.

Chauí (2000) ressalta a inovação dessa teoria na constituição do pensamento político moderno. A ideia de comunidade, enquanto grupo humano que compartilha bens, crenças, ideias e costumes, dá lugar à ideia de sociedade:

A ideia de sociedade, ao contrário, pressupõe a existência de indivíduos independente e isolados, dotados de direitos naturais e individuais, que decidem, por um ato voluntário, tornar-se sócios ou associados para vantagem recíproca e por interesses recíprocos. A comunidade é a ideia de uma coletividade natural ou divina; a sociedade, a de uma coletividade voluntária, histórica e humana. (CHAUI, 2000, p. 518)

A partir da constituição da sociedade, os indivíduos delegam o uso da força exclusivamente ao soberano responsável por assegurar os direitos civis:

A sociedade civil é o Estado propriamente dito. Trata-se da sociedade vivendo sob o direito civil, isto é, sob as leis promulgadas e aplicadas pelo soberano. Feito o pacto ou o contrato, os contratantes transferiram o direito natural ao soberano e com isso o autorizam a transformá-lo em direito civil ou direito positivo, garantindo a vida, a liberdade e a propriedade privada dos governados. Estes transferiram ao soberano o direito exclusivo ao uso da força e da violência, da vingança contra os crimes, da regulamentação dos contratos econômicos, isto é, a instituição jurídica da propriedade privada, e de outros contratos sociais (como, por exemplo, o casamento civil, a legislação sobre a herança, etc.). (CHAUI, 2000, p. 518)

As teorias de Hobbes e Locke divergem no que tange à origem e alcance do poder soberano. Hobbes era defensor do Estado absolutista, baseado nas concepções teocráticas de poder. Logo, para ele, o Estado detém de poder soberano absoluto, de modo que não existem limites sobre a sua atuação na garantia da ordem e das liberdades individuais.

O pensamento de Locke emerge no contexto da luta contra as monarquias absolutistas. Então, ele relativiza o absolutismo do Estado e inaugura uma visão liberal do direito à propriedade privada, legitimando os interesses da burguesia em ascensão. Para ele, a propriedade individual, uma vez adquirida através do trabalho, trata-se de direito natural, assim como a vida e a liberdade.

Para Locke e demais defensores das teorias políticas liberais, a principal finalidade do Estado reside em garantir a propriedade privada e assegurar a individualidade dos cidadãos, restringindo a interferência do poder político no âmbito privado. Surge, a partir dessa proposição, a sociedade civil organizada, na forma de organizações de classes que se negociam entre si sem a intervenção do Estado, salvo em situações que ameacem a paz e a ordem. Observamos que, na visão contratualista liberal, a condição civil está intimamente relacionada à condição proprietária.

Rousseau (1712 – 1778) também parte do “estado de natureza” para explicar a razão de existir das sociedades, mas a sua fundamentação reside na interdependência entre os indivíduos. Ao contrário do que propõe Hobbes e Locke, Rousseau entende que os homens são naturalmente “bons” e que o surgimento da sociedade e, por conseguinte, da propriedade privada é que os coloca em estado de “guerra de todos contra todos” (CHAUI, 2000, p. 517). “Na passagem de um estado natural comunitário, em que os homens dispunham igualmente dos meios para sobreviver, para uma sociedade civil, baseada em acordos mútuos, surgiu a propriedade e a riqueza, privilégio de alguns, como a força e a saúde” (COSTA, 1989, p. 57). Na visão rousseauniana, a propriedade privada é a origem de todas as desigualdades sociais e um Estado cujo contrato social tenha como principal finalidade assegurar esse direito só ratifica os privilégios de uma minoria e perpetua o poder de dominação destes sobre os demais.

O contrato social proposto por Rousseau presume uma ordem social igualitária baseada na soberania popular. Para isso, defende dois pressupostos básicos: a distribuição equitativa das riquezas, eliminando-se os excessos que causam as injustiças sociais, e a participação política dos indivíduos nas questões públicas, tendo como princípio básico o interesse coletivo em detrimento dos interesses particulares. De acordo com Chaui (2000):

Para Rousseau, o soberano é o povo, entendido como vontade geral, pessoa moral coletiva livre e corpo político de cidadãos. Os indivíduos, pelo contrato, criaram-se a si mesmos como povo e é a este que transferem os direitos naturais para que sejam transformados em direitos civis. Assim sendo, o governante não é o soberano, mas o representante da soberania popular. Os indivíduos aceitam perder a liberdade civil; aceitam perder a posse natural para ganhar a individualidade civil, isto é, a cidadania. Enquanto criam a soberania e nela se fazem representar, são cidadãos. (CHAUI, 2000, p. 519)

Corroborando com a autora, ressaltando o interesse comum da coletividade, a interpretação de Coutinho (2008):

[...] esse contrato legítimo se manifesta na criação de uma vontade geral, que tem como base o interesse comum e é condição subjetiva da soberania popular. Através de tal contrato, o povo se constitui como povo, gesta-se como sujeito coletivo; e o que move esse sujeito é precisamente a vontade geral, ou seja, uma vontade que tem como objetivo não uma soma de interesses particulares ou privados, mas sim o interesse comum da coletividade (COUTINHO, 2008, p. 126).

Observe-se que até aqui todos os autores partem da concepção de sociedade civil e de Estado a partir da vontade coletiva, seja para garantir os direitos à vida, liberdade e propriedade (Hobbes e Locke) ou a supremacia do interesse público sobre o privado (Rousseau).

Marx (1817 – 1883) e Engels (1820 – 1895) desconstruem a ideia de Estado como

representante dos interesses da sociedade. Para os autores precursores do comunismo, a ideia de vontade coletiva, conforme proposto por Rousseau, não se sustenta em nenhuma sociedade pautada na propriedade privada e na divisão social do trabalho. Para eles, a história da sociedade se confunde com a história das lutas de classes, onde a classe dominante, detentora dos privilégios econômicos, explora continuamente a classe trabalhadora e o Estado emerge como mantenedor desse ciclo de exploração (SILVA, 2011).

Cumprido destacar que a análise empreendida por Marx e Engels deu-se em um momento em que a organização da sociedade civil em sindicatos e partidos políticos, por exemplo, ainda era muito incipiente e a manutenção da ordem capitalista era garantida, sobretudo, pela coerção e violência direta aos trabalhadores (SILVA, 2011). Com base nesse cenário, os autores propõem a criação de uma nova ordem desvinculada do projeto societário que favorece o capital. Essa nova ordem sugere a emancipação política das classes subalternas e a construção de um novo projeto de sociedade desvinculado da figura opressiva do Estado.

Não nos cabe, no âmbito deste trabalho, discutir a fundo as proposições de Marx e Engels, mas é fundamental conhecer, mesmo que superficialmente, o legado teórico de ambos para compreender as novas formas de reflexão sobre as contradições da sociedade que vão figurar, com as devidas adaptações, nas teorias e suposições políticas que vamos explorar no decorrer deste trabalho, dentre as quais destacamos a teoria do Estado Ampliado² de Gramsci.

De acordo com o italiano Antonio Gramsci (1891 – 1937), o Estado, no seu sentido mais amplo, pode ser entendido como o equilíbrio entre *sociedade política* e *sociedade civil*. A sociedade política corresponde ao núcleo central do Estado, ao aparelho governativo e repressivo. A sociedade civil pode ser entendida como a “a sociedade nacional, exercida através de organizações ditas privadas³ como igrejas, sindicatos, escolas, etc.” (GRAMSCI, 2005, p. 84). Essas duas esferas, embora imbricadas entre si, estão em constante relação dialética (SILVA, 2011).

É em torno dessa dialética que se desenvolve toda a obra do autor. A partir dela Gramsci consegue imprimir novas perspectivas à teoria marxista do Estado, sobretudo no que diz respeito à sociedade civil. No período em que Gramsci concebeu sua obra, de certa forma, a sociedade estava numa fase mais avançada do seu processo evolutivo, o que tornou possível avançar em alguns aspectos.

Para o autor, o desafio da classe dominante consiste em manter sua *hegemonia* sobre

² A expressão “Estado Ampliado” não foi utilizada por Gramsci, mas surgiu a partir das releituras da obra do autor.

³ Gramsci chama a atenção para o fato de que os aparelhos ditos privados de hegemonia são organizações de direito privado (em oposição ao aparelho do Estado), mas são indiscutivelmente públicas.

as demais classes. Nas sociedades modernas é cada vez mais improvável que uma classe consiga manter o domínio sobre as demais somente com o uso da força e da repressão. A partir dessa premissa, Gramsci desenvolveu a fórmula da hegemonia, ou da supremacia de uma classe dominante, que consiste no equilíbrio entre dominação (*coerção*) e direção intelectual e moral (*consenso*).

Uma classe é dominante quando se utiliza da força para controlar e subverter as classes adversárias aos seus interesses e dirigente quando cria mecanismos para conquistar o apoio de classes aliadas e conduzi-las em direção aos interesses almejados.

A atividade hegemônica precisa de um arcabouço intelectual e moral que seja aceito pelas demais classes e que legitime os interesses da classe dominante através do consenso. Essas elaborações teóricas, filosóficas e ideológicas constituem o que Gramsci chama de *superestruturas* da sociedade civil. Essa produção imaterial está intimamente relacionada com as bases materiais da sociedade capitalista, formando uma rede complexa e determinante para a manutenção da ordem vigente (SILVA, 2011). Dessa forma, depreende-se que o consenso não é totalmente independente, mas direcionado por uma lógica compulsória. É a partir desse entendimento que Gramsci afirma que o Estado ampliado pode ser sintetizado como *hegemonia revestida de coerção*.

A hegemonia de uma classe se desenvolve plenamente quando ela adquire controle sobre o aparelho do Estado. Dessa forma, assegura-se a dominação, através dos instrumentos de repressão do Estado, e amplia-se, por meio do aparato educacional do Estado, o alcance dos paradigmas ideológico-políticos que sustentam o projeto de sociabilidade dominante. No entanto, para garantir a hegemonia, a coerção deve ser, ou pelo menos parecer, amparada pelo consenso. O desequilíbrio entre essas variáveis origina o que Gramsci chama de *crise da hegemonia* ou crise de autoridade.

Esse tipo de crise política está associado à perda da habilidade da classe dominante de ser dirigente, tornando-se tão somente dominante. As grandes massas se afastam das ideologias tradicionais e passam a não reconhecer os atos dos representantes que colocaram no poder.

A seguir, retomamos a passagem considerada pelos estudiosos como a síntese do pensamento gramsciano:

Eu amplio muito a noção de intelectual e não limito à noção corrente, que se refere aos grandes intelectuais. Este estudo também leva a certas determinações do conceito de Estado, que, habitualmente, é entendido como sociedade política (ou ditadura, ou aparelho coercivo, para moldar a massa popular segundo o tipo de produção e a economia de um dado momento), e não com um equilíbrio da sociedade política com

a sociedade civil (ou hegemonia de um grupo social sobre toda a sociedade nacional, exercida através de organizações ditas privadas, como a igreja, os sindicatos, as escolas, etc.), e é especialmente na sociedade civil que operam os intelectuais. (GRAMSCI, 2005, p. 84).

Observe-se, nesse trecho, que o teórico ressalta o papel da sociedade política em “moldar a massa popular segundo o tipo de produção e economia de um dado momento” e explica o dito “equilíbrio da sociedade política com a sociedade civil” como a “hegemonia de um grupo social sobre toda a sociedade nacional”. Em relação aos intelectuais, a obra de Gramsci é enfática em ressaltar a importância desses atores na criação e manutenção da hegemonia de um determinado grupo social.

Outro ponto importante da obra de Gramsci, que merece aqui ser mencionado, é o conceito de *revolução passiva*, ou seja, quando a criação de uma nova ordem é dirigida pela própria classe hegemônica, sem que haja grande ruptura do modelo anterior. São revoluções que, ao contrário de uma revolução popular feita “de baixo para cima”, são feitas “de cima para baixo”, na medida em que as classes dominantes detectam a “possibilidade de uma efetiva e radical transformação” por parte das massas populares (SOUSA, 2010, p. 32).

Esse tipo de revolução pressupõe dois momentos: a *restauração* da ordem, como reação aos movimentos sociais emergentes, seguida da *renovação*, onde algumas medidas populares são atendidas no sentido de acalmar os ânimos e reestabelecer a ordem. Para Gramsci, referindo ao *Risorgimento* italiano, a revolução passiva deve-se, sobretudo, à falta de iniciativa popular organizada. Dessa forma, o Estado acaba por assumir a função de protagonista das transformações.

De acordo com Coutinho (1985), o Estado brasileiro assumiu, em grande parte, esse papel de condutor das transformações. O Estado, através dos militares e burocratas, sempre foi responsável pelo controle das classes subalternas, tendo em vista os interesses das classes economicamente dominantes.

Vemos adiante que a revolução passiva caracterizou diversos momentos importantes da história do Brasil, com implicações sobre a construção democrática e o exercício da cidadania no país.

3.2 Democracia e cidadania no Brasil

A democracia, em nossos dias, tem sido um termo amplamente utilizado, não apenas no contexto político, porém esse conceito é pouco, ou parcialmente, compreendido, tendo em vista as múltiplas facetas em que ele se completa.

Um erro bastante comum é delimitar o entendimento da democracia como tão somente um modelo representativo de escolha dos governantes pelos governados. Sabemos que esta visão não só é limitada como também é equivocada. Prova disso são as constantes crises do sistema representativo, que têm como causa o distanciamento entre a vontade dos representantes e representados.

O problema central da representação política, portanto, acaba por consistir na impossibilidade de aferir a compatibilidade entre a vontade popular e a vontade expressa pela maioria parlamentar. Entre outras importantes causas, poder-se-ia apontar três primordiais para esse distanciamento entre representantes e representados: o desvirtuamento da proporcionalidade parlamentar, o total desligamento do parlamentar com o seu partido político e a ausência de regulamentação na atuação dos grupos de pressão perante o Parlamento. (MORAES, 2000, p. 47).

O modelo representativo por si só não é capaz de garantir uma democracia plena. Para compreender o conceito de democracia, no seu sentido mais amplo, é preciso considerar que ela é fruto de uma construção histórica ligada à constante luta pelos direitos civis, políticos e sociais, que somente podem ser assegurados pelo poder estatal.

Nos livros-textos de filosofia política, a democracia é costumeiramente apresentada como um tipo de regime político justaposto a outros tipos de regime [...]. O que essa visão negligencia é a dimensão experiencial da democracia, o fato de ser inerente a lutas e a agonias concreto-temporais. Contrariamente ao que podem sugerir os livros-textos, a democracia não é apenas uma opção de regime dentre outras igualmente disponíveis em todos os momentos e lugares, mas mais propriamente constitui uma resposta a desafios e a aspirações históricos. (DALLMAYR, 2001, p. 13)

O cerne da democracia reside na soberania popular, já apontada por Rousseau desde o século XVIII. E essa soberania não se resume à formação das instituições representativas, diz respeito à “participação efetiva e operante do povo na coisa pública” (SILVA, 2005, p. 226). De acordo com Silva (2005), uma das melhores sínteses do conceito de democracia foi proferida por Abraham Lincoln: “governo do povo, pelo povo e para o povo”.

Decompondo essa fórmula, deve-se entender os seus elementos da seguinte maneira. “Governo do povo” é o sujeito da democracia, o seu fundamento; o “governo pelo povo” diz respeito ao exercício do poder democratizado, revelador do seu correto funcionamento; e “governo para o povo” será a finalidade do poder democrático, o atingimento do bem comum. (SILVA, 2005, p. 226)

A democracia pressupõe, portanto, a participação efetiva da sociedade na construção e no controle das decisões públicas, tendo em vista, sobretudo, o bem comum. O poder público emana da sociedade, sendo ela ao mesmo tempo responsável e beneficiária das políticas públicas estabelecidas em campo democrático.

Dessa forma, compreende-se que a efetivação do Estado democrático está

intimamente ligada ao conceito de cidadania, no seu sentido mais amplo: civil, político e social. Cidadania diz respeito ao exercício dos direitos e deveres do cidadão enquanto membro de uma sociedade organizada.

Na teoria constitucional moderna, cidadão é o indivíduo que tem um vínculo jurídico com o Estado. É o portador de direitos e deveres fixados por uma determinada estrutura legal (Constituição, leis) que lhe confere, ainda, a nacionalidade. Cidadãos são, e tere, livres e iguais perante a lei, porém súditos do Estado. Nos regimes democráticos, entende-se que os cidadãos participaram ou aceitaram o pacto fundante da nação ou de uma nova ordem jurídica. (BENEVIDES, 1994, p.7)

Segundo Carvalho (2008), o ideal de cidadania, tal qual conhecemos hoje, foi desenvolvido na Inglaterra em uma sequência não só cronológica, mas também lógica, na definição dos direitos civis, políticos e sociais. Essa evolução se confunde com a própria concepção de Estado e sociedade civil abordada no tópico anterior.

A partir das teorias de Hobbes e Locke, primeiro surgiram os direitos civis, no século XVIII, que são aqueles relacionados à liberdade individual. José Murilo de Carvalho assim os descreve:

Direitos civis são os direitos fundamentais à vida, à liberdade, à propriedade, à igualdade perante a lei. Eles se desdobram na garantia de ir e vir, de escolher o trabalho, de manifestar o pensamento, de organizar-se, de ter respeitada a inviolabilidade do lar e da correspondência, de não ser preso a não ser pela autoridade competente e de acordo com as leis, de não ser condenado sem processo legal regular. São direitos cuja garantia se baseia na existência de uma justiça independente, eficiente, barata e acessível a todos. São eles que garantem as relações civilizadas entre as pessoas e a própria existência da sociedade civil surgida com o desenvolvimento do capitalismo (CARVALHO, 2008, p. 9).

A partir dos direitos civis, especialmente sob a forma de liberdade de opinião e organização no século XIX, a sociedade passou a reivindicar os direitos políticos, que são aqueles relativos à participação no governo da sociedade. A principal manifestação desses direitos é o voto, mas eles dizem respeito ainda à possibilidade de o cidadão se manifestar politicamente e constituir partidos, sindicatos ou outros grupos politicamente organizados.

Por fim, os direitos sociais foram introduzidos no século XX, a partir da ação dos partidos com viés progressista no Congresso. Esses direitos garantem o mínimo de bem-estar e segurança ao cidadão, a partir da partilha da riqueza coletiva, em termos de direito à saúde, à educação, à aposentadoria, ao salário justo, ao trabalho digno, etc. Em sociedades politicamente organizadas, esses direitos permitem reduzir as desigualdades produzidas pelo avanço do capitalismo.

O surgimento dos direitos e a própria concepção de cidadania são frutos de uma construção história gradativa, que difere de país para país. No caso do desenvolvimento da

cidadania no Brasil, existem contrastes substanciais em relação ao decurso apresentado, no entanto sua lógica nos serve de base para compreender o ideal de cidadania almejado e a relação entre as dimensões que a compõem.

Na Europa ocidental, o conceito de cidadania passou a se desenvolver a partir da formação do declínio do Estado absolutista e o surgimento do Estado-nação, no final do século XVIII.

A luta pelos direitos, todos eles, sempre se deu dentro das fronteiras geográficas e políticas do Estado-nação. Era uma luta política nacional, e o cidadão que dela surgia era também nacional. Isto quer dizer que a construção da cidadania tem a ver com a relação das pessoas com o Estado e com a nação. As pessoas se tornavam cidadãs à medida que passavam a se sentir parte de uma nação e de um Estado. Da cidadania como a conhecemos fazem parte então a lealdade a um Estado e a identificação com uma nação [...]. A maneira como se formaram o Estados-nação condiciona assim a construção da cidadania. (CARVALHO, 2008, p. 12)

Observamos, portanto, que o exercício da cidadania está intimamente ligado ao sentimento de nacionalismo, à criação de uma identidade nacional, como força unificante e mobilizadora da sociedade.

A formação do Estado brasileiro, no entanto, não foi pautada no protagonismo social, evidenciado em países como a Inglaterra, França e Estados Unidos. A difusão dos direitos coube, em maior parte, à ação do próprio Estado, nos moldes da “revolução passiva” de que nos fala Gramsci.

A seguir, são contextualizados, a partir da nossa formação histórica, alguns aspectos que influenciaram sobremaneira no desenvolvimento da cidadania no Brasil. Ao final desse levantamento, fazemos uma breve análise da democracia brasileira à luz da teoria gramsciana.

3.2.1 Os direitos políticos na frente: Império e República Velha (1822 a 1930)

Antes de qualquer coisa, é preciso retomar o período colonial para compreender a ausência de forças mobilizadoras na sociedade brasileira que não só atrasaram, mas também inviabilizaram qualquer concepção de cidadania nesse período. O primeiro aspecto diz respeito ao genocídio da população nativa durante o processo de colonização e o segundo ao modelo de colonização de exploração.

Milhões de índios foram dizimados (por doenças ou guerras) ou escravizados logo no início do processo de colonização, levando a população nativa quase à extinção. As pessoas que vieram a popular o território nacional não nutriam qualquer sentimento de pertencimento a essas terras, tinham como único objetivo sua exploração comercial. Os povos indígenas que

sobreviveram perderam, sobretudo, a autonomia política, ao serem inseridos forçosamente dentro de um Estado divergente, cultural e politicamente.

A colonização de exploração foi responsável por consolidar o modelo que marcou por séculos a economia e a sociedade brasileira: o latifúndio monocultor e exportador de base escravista.

A família patriarcal, chefiada pelo senhor de terras, era a unidade básica da organização social, ao redor da qual se reuniam todos os demais elementos sociais, inclusive os escravos. Esses latifúndios eram independentes do próprio Estado. Na obra “Casa Grande & Senzala”, Gilberto Freyre (2003) evidencia que, na sociedade patriarcal, não existiam limites à autoridade dos senhores.

No que tange à escravidão, segundo Gomes (2010), o trabalho compulsório de negros e índios constituiu-se em um fato social sequer questionado durante o período colonial. A escravidão formou uma imensa camada social alheia a qualquer direito, sem consciência de si enquanto ser humano, subjugada aos piores tipos de violência e exploração.

José Murilo de Carvalho (2008) descreve, a seguir, o cenário que perdurou no Brasil ao longo de três séculos de colonização:

Escravidão e grande propriedade não constituíam ambiente favorável à formação de futuros cidadãos. Os escravos não eram cidadãos, não tinham os direitos civis básicos à integridade física (podiam ser espancados), à liberdade e, em casos extremos, à própria vida, já que a lei os considerava propriedade do senhor, equiparando-os a animais. Entre escravos e senhores, existia uma população legalmente livre, mas a que faltavam quase todas as condições para o exercício dos direitos civis, sobretudo a educação. Ela dependia dos grandes proprietários para morar, trabalhar e defender-se contra o arbítrio do governo e de outros proprietários. Os que fugiam para o interior do país viviam isolados de toda convivência social, transformando-se, eventualmente eles próprios em grandes proprietários.

Não se pode dizer que os senhores fossem cidadãos. Eram, sem dúvida, livres, votavam e eram votados nas eleições municipais. Eram os “homens bons” do período colonial. Faltava-lhes, no entanto, o próprio sentido da cidadania, a noção de igualdade de todos perante a lei. Eram simples potentados que absorviam parte das funções do Estado, sobretudo as funções judiciárias. Em suas mãos, a justiça, que, como vimos, é a principal garantia dos direitos civis, tornava-se simples instrumento de poder pessoal. O poder do governo terminava na porteira das grandes fazendas (CARVALHO, 2008, p. 21).

A independência, em 1822, não foi protagonizada pelo povo, mas pela elite patrimonialista que dirigia o Estado. De acordo com Bresser-Pereira (2012), à época, a parca população brasileira ainda não podia ser considerada nação. As camadas populares, além de minguadas, estavam dispersas no vasto território nacional. Não havia sentimento de unicidade, ou de pertencimento à pátria, capaz de propulsionar uma insurreição ao modelo colonial. Em contrapartida, o aparelho do Estado, herança de Portugal, já existia com suas leis, práticas e

burocracia. Foi a partir desse arcabouço que uma pequena elite formada por senhores de terra e comerciantes de escravos constituiu o Estado-nação brasileiro, ainda subordinado econômica e culturalmente à Europa.

A independência foi fruto de negociação entre a elite brasileira da época, a coroa portuguesa e a Inglaterra, que financiou a indenização paga a Portugal. A elite estava cada vez mais assustada com as insurreições que ocorriam nos países vizinhos e com o intuito de evitar a fragmentação da colônia brasileira articulou a criação de um grande império que fosse capaz de unir todo o território nacional.

O papel do povo, se não foi de simples espectador, como queria Eduardo Prado, que o comparou ao carreiro do quadro “Independência ou morte!”, de Pedro Américo, também não foi decisivo, nem tão importante como América do Norte ou mesmo na América espanhola. Sua presença foi maior nas cidades costeiras; no interior, foi quase nula. Nas capitais provinciais mais distantes, a notícia da independência só chegou uns três meses depois; no interior do país, demorou ainda mais. Por isso, se não se pode dizer que a independência se fez a revelia do povo, também não seria correto afirmar que ela foi fruto de uma luta popular pela liberdade. (CARVALHO, 2008, p. 27-28)

É mister esclarecer que a ideia de instituir inicialmente um império, em vez de uma república, era “garantir uma transição tranquila”, de “maneira ordenada”, evitando-se qualquer risco para a ordem social, a exemplo dos países hispânicos recém-independentes (CARVALHO, 2008, p. 27). Sob a influência de Portugal e Inglaterra, instituiu-se um Estado monárquico constitucional e representativo, baseado nos modelos europeus. Além do imperador (Poder Moderador), foram criados os três poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário.

A partir do modelo constitucional representativo, são dados os primeiros passos na construção da cidadania no Brasil, entretanto, ao contrário do modelo britânico apresentado inicialmente, os direitos políticos antecederam os direitos civis.

Conforme relata Carvalho (2008), os direitos políticos instituídos no Brasil superavam os padrões europeus da época. Os cidadãos aptos a votar eram responsáveis por eleger os vereadores e juízes de paz, na esfera municipal, e escolher os “eleitores” que, no segundo turno, deveriam eleger os deputados e senadores. Os senadores eram eleitos em lista tríplice, submetida à escolha do imperador. E os ministros de Estado e presidentes das províncias eram nomeados diretamente pelo imperador.

A Constituição regulou os direitos políticos, definiu quem direito de votar e ser votado. Para os padrões da época, a legislação brasileira era muito liberal. Podiam votar todos os homens de 25 anos ou mais que tivessem renda mínima de 100 mil-réis. Todos os cidadãos qualificados eram obrigados a votar. As mulheres não votavam, e os escravos, naturalmente, não eram considerados cidadãos. Os libertos

podiam votar na eleição primária. A limitação de idade comportava exceções. O limite caía para 21 anos no caso dos chefes de família, dos oficiais militares, bacharéis, clérigos, empregados públicos, em geral de todos os que tivessem independência econômica. A limitação de renda era de pouca importância. A maioria da população trabalhadora ganhava mais de 100 mil-réis por ano [...]. O critério de renda não excluía a população pobre do direito do voto [...]. A lei brasileira permitia ainda que analfabetos votassem. (CARVALHO, 2008, p. 29-30)

Os direitos políticos representam um grande avanço em relação ao período colonial. As eleições contavam com uma enorme participação, no entanto essa população politicamente ativa não havia sido qualificada para o exercício dos direitos recém-adquiridos.

A maior parte dos cidadãos do novo país não tinha tido prática do exercício do voto durante a Colônia. Certamente não tinha também noção do que fosse um governo representativo, do que significava o ato de escolher alguém como seu representante político [...]. Até mesmo o patriotismo tinha alcance restrito. Para muitos, ele não ia além do ódio ao português, não era o sentimento de pertencer a uma pátria comum e soberana. (CARVALHO, 2008, p. 32-33)

A esse cenário se acrescentam as lutas locais pelo poder que, além de violentas, originaram as mais diversas formas de fraude eleitoral.

A luta política era intensa e violenta. O que estava em jogo não era o exercício de um direito do cidadão, mas o domínio político local. O chefe político local não podia perder as eleições. A derrota significava desprestígio [...]. O governo tentava sempre reformar a legislação para evitar a violência e a fraude, mas muito sem êxito [...]. Nessas circunstâncias, o voto tinha um sentido completamente diverso daquele imaginado pelos legisladores. Não se tratava do exercício do autogoverno, do direito de participar na vida política do país. Tratava-se de uma ação estritamente relacionada com as lutas locais. O votante não agia como parte de uma sociedade política, de um partido político, mas como dependente de um chefe local, ao qual obedecia com maior ou menor fidelidade. O voto era um ato de obediência forçada ou, na melhor das hipóteses, um ato de lealdade ou gratidão (CARVALHO, 2008, p. 32-35)

A compra de votos também se tornou prática recorrente naquela época. À medida que as cidades cresciam e, conseqüentemente, a dependência dos votantes em relação aos chefes políticos diminuía, o voto passou a ser visto como “mercadoria a ser vendida pelo melhor preço” e as eleições como “oportunidade para ganhar dinheiro fácil” (CARVALHO, 2008, p. 36).

Diante desse cenário, em 1881, a Câmara aprova as eleições diretas, com a eliminação do segundo turno, e aumenta as exigências necessárias ao voto, incluindo o aumento da renda mínima e a proibição do voto para analfabetos. O intuito era restringir os direitos políticos às classes mais educadas, mas por detrás dessa afirmativa, havia ainda o interesse de limitar a quantidade de eleitores porque a compra de votos estava ficando demasiadamente cara para os chefes políticos.

Este representa o primeiro grande retrocesso na cidadania brasileira, ainda recente e inexpressiva. Enquanto o resto do mundo seguia uma tendência de ampliar o direito ao voto,

o Brasil, que havia largado em vantagem, dá agora um passo atrás.

A Proclamação da República, em 1889, não trouxe mudanças significativas do ponto de vista dos direitos. No que se concerne à representação política, os cidadãos passaram a eleger também os presidentes dos estados e prefeitos. Essa mudança, aliada ao cenário político instalado no Império, “facilitou a formação de sólidas oligarquias estaduais”, que bloquearam, com efeito, qualquer tentativa de oposição política e abusaram da violência e dos métodos fraudulentos para se manter do poder (CARVALHO, 2008, p. 41). Essas oligarquias caracterizaram esse período que ficou marcado na história como a “república dos coronéis” ou a “república do café-com-leite”, em alusão à aliança das oligarquias de Minas Gerais e São Paulo, estados que se sobressaíam na produção de leite e café, respectivamente.

Apesar das restrições ao voto em 1881, das distorções do processo eleitoral e das constantes fraudes, não houve, nem no Império nem na República Velha, nenhuma movimentação social que exigisse a retificação dos direitos políticos.

3.2.2 Os direitos civis na retaguarda: o legado do período colonial

Do ponto de vista dos direitos civis, a Constituição estabelecida no Império ignorou completamente a situação da escravidão, mantendo-a tal como era no período colonial, mesmo sob pressão dos países europeus pela abolição. Para Carvalho (2008), da independência do Brasil, em 1822, até a final da Primeira República, em 1930, o único progresso visível do ponto de vista da cidadania foi a abolição da escravidão em 1888.

A questão da força de trabalho escrava estava tão enraizada no Brasil que foi necessária a pressão internacional para inicialmente abolir o tráfico, posteriormente, libertar os filhos de escravos e só então abolir de vez a escravatura.

A escravidão foi, sem dúvidas, o pior obstáculo na construção da cidadania do Brasil, com repercussão ainda nos dias atuais. Em obra recente, Jessé Souza (2017) retoma a sucessão de acontecimentos que sucedem a abolição da escravatura, analisando suas consequências políticas, econômicas e sociais.

A abolição foi responsável por instaurar um mercado formal competitivo do trabalho. O escravo é então jogado, sem nenhuma qualificação, em uma ordem competitiva que passa a absorver também a mão de obra estrangeira que chegava abundantemente ao país. Essa concorrência foi devastadora para os escravos libertos que, à margem dos setores produtivos, submergiram a condições de escória. Restam a eles os trabalhos braçais, em condições subumanas, o ócio ou a criminalidade. Cria-se, então, uma hierarquia moral, capitalista e não

mais escravocrata, que legitima os privilégios das elites e marginaliza a “ralé de novos escravos”, oprimindo-os de forma violenta e velada. Para o autor, “a existência dessa classe singulariza e explica a situação social, política e econômica do Brasil como nenhuma outra” (SOUZA, 2017, p. 75).

Ao deixarem a posição de principal força de trabalho, os negros perderam também a possibilidade de se enquadrar socialmente, ficando à margem da civilização, alheios a qualquer direito. Os novos escravos estavam entregues “à crônica reprodução da miséria, não só material, mas, também, moral e simbólica” (SOUZA, 2017, p. 81). Souza (2017) destaca nesse contexto o uso sistemático do aparelho coercitivo como forma de intimidar, reprimir e humilhar os setores mais pobres.

Matar preto e pobre não é crime desde essa época [referindo-se à abolição]. As atuais políticas públicas informais de matar pobres e pretos indiscriminadamente, efetuadas por todas as polícias do Brasil, por conta do aval implícito ou explícito das classes médias e altas, têm aqui o seu começo. As chacinas comemoradas por amplos setores sociais de modo explícito, em presídios de pretos e brancos pobres e sem chance de se defender, comprovam a continuidade desse tipo de preconceito covarde. (Souza, 2017, p.78)

Cumprido ressaltar ademais que, do ponto de vista dos direitos civis, os reflexos da escravidão não atingiram apenas os negros. A libertação não foi acompanhada de igualdade efetiva, por mais que as leis a afirmassem. Os escravos libertos permaneceram, na prática, abaixo da lei, desfavorecidos e humilhados. Outras classes mais favorecidas se firmavam cada vez mais acima da lei. E essa é a realidade que nos deparamos ainda hoje no Brasil (CARVALHO, 2008).

Jessé Souza (2017) afirma categoricamente que a desigualdade social, fruto do modelo escravista, constitui o maior desafio do Brasil nos dias atuais:

Na realidade, e venho dizendo isso há mais de vinte anos, a grande questão social, econômica e política é a existência continuada dessa ralé de novos escravos. Nenhuma outra questão é mais importante e nada singulariza mais o Brasil do que ela. Como ela é estigmatizada e ninguém quer sequer chegar perto dela – exatamente como nas castas inferiores do hinduísmo – a escola e a saúde, por exemplo que se destinam a ela são aviltadas. A insegurança pública crônica, já que a ausência de oportunidades reais manda uma parte dessa classe para o crime – no homem a figura típica é o bandido, enquanto para a mulher é a prostituta – decorre desse abandono. Afinal, existem aqueles entre os excluídos que não querem se identificar com o “pobre otário” que trabalha por migalhas para ser “tapete de bacana”. Tudo, enfim, que identificamos como os grandes problemas brasileiros – como, além dos elencados acima, a “baixa produtividade” do trabalhador brasileiro – tem relação com esse abandono secular (SOUZA, 2017, p. 105).

Por outro lado, a forma como foi constituído o Estado brasileiro, sob influência das elites locais que detinham também o poder estatal, constituiu-se outro grave problema que afeta

diretamente a Administração Pública e perdura até os dias atuais. Culturalmente, a máquina pública passou a ser utilizada em prol de interesses privados em detrimento do interesse público. Os teóricos se referem a esse fato social como “patrimonialismo”.

Durante muito tempo, esse modelo pautou a Administração Pública brasileira. De acordo com Sérgio Buarque de Holanda (1995), nesse modelo, as relações estatais são pautadas no personalismo, ou seja, não existem regras impessoais na relação entre Estado e sociedade, não havendo, portanto, distinção entre os interesses públicos e os interesses privados dos agentes que detêm o controle sobre as instituições públicas.

Com o intuito de minimizar essa herança histórica a Administração lançou mão da burocracia para regular as ações dos agentes públicos. Em determinados ciclos, a burocracia cresceu de tal modo que o serviço público se tornou extremamente lento e oneroso.

Até hoje, as heranças do período colonial geram discussões no meio acadêmico. Uma corrente muito forte, que tem Sérgio Buarque de Holanda como seu precursor, atribui os principais problemas político-sociais do país ao patrimonialismo histórico, enquanto outra corrente, que conta com intelectuais renomados como Florestan Fernandes, Jessé Souza, José Murilo de Carvalho, defende que essa teoria é utilizada para mascarar o verdadeiro problema do país, que é a desigualdade social.

Apesar de ser uma discussão bastante interessante, não cabe ampliá-la no decorrer deste trabalho, mas se destaca que, independente da teoria mais convincente, ambas influenciam negativamente na consolidação da democracia e da cidadania na sociedade brasileira.

3.2.3 O advento dos direitos sociais: Era Vargas e República Populista (1930 a 1964)

Esse período foi marcado pela criação de uma identidade nacional e por grandes avanços do ponto de vista dos direitos sociais. De acordo com Bresser-Pereira (2012), é nesse período que o Brasil realiza sua revolução nacional e industrial e constrói finalmente seu Estado-nação.

Ao contrário do que aconteceu no período anterior, na Independência e na Proclamação da República, este foi marcado pela antecipação da sociedade em relação ao Estado, como principal força propulsora das mudanças civis, políticas e sociais.

Enquanto no nível da sociedade as ideias nacionalistas já estavam avançadas desde o início do século, apenas a partir da Revolução de 1930 surgirá o primeiro pacto político voltado para o desenvolvimento: o Pacto Nacional-Popular de 1930 (1930-59) - um pacto autoritário e industrializante que poderia também ser chamado de “nacional”, porque envolve a burguesia comprometida com a industrialização, e

“popular”, porque envolve as classes populares. (BRESSER-PEREIRA, 2012, p. 106)

Para compreender o Pacto Nacional-Popular e como esse período marcou a concepção da cidadania no Brasil, apresentamos inicialmente alguns acontecimentos que marcaram o fim da República Velha e início desse novo período.

Durante a década de 1920, diversos grupos da sociedade começam a tecer críticas contundentes ao federalismo oligárquico, dentre eles, destacam-se os militares que protagonizaram o movimento que ficou conhecido como “tenentismo”. Diante do cenário internacional da Primeira Grande Guerra, os militares e civis, preocupados com a política de defesa nacional, passaram a fazer reivindicações diversas acerca da importância da preparação militar no país, indo de encontro aos interesses da elite dominante. Na medida em que esse movimento ganhava força, os militares, buscando recuperar a influência que detinham no início da República, passaram a combater o domínio das oligarquias sobre a política.

Esse movimento adquiriu o apoio de outros grupos insatisfeitos: artistas, intelectuais e, especialmente, as classes operárias oriundas dos setores médios das grandes cidades. A população também estava insatisfeita com as condições de vida decorrentes do contexto econômico. A Grande Guerra e, por fim, a Quebra da Bolsa de Nova York, em 1929, afetaram diretamente a economia brasileira. A redução das exportações e do preço do café influenciou na capacidade de importações do país. O custo de vida nas cidades aumentou consideravelmente incitando grandes greves operárias no final da década de 1920.

A campanha eleitoral de 1930, última da República Velha, foi marcada por intensa disputa entre o candidato paulista, Júlio Prestes, e o gaúcho, Getúlio Vargas. Nesse ano, São Paulo havia quebrado o acordo oligárquico que marcou a “República do café com leite” ao insistir em reeleger um candidato paulista. A elite política mineira aliou-se às elites gaúcha e paraibana lançando a candidatura de Getúlio à frente da Aliança Liberal.

Apesar de essa Aliança ser eminentemente oligárquica, a candidatura de Vargas, vislumbrando todo o contexto político, econômico e social que abalava a sociedade brasileira, introduziu em sua campanha diversas propostas inovadoras com o intuito de captar a simpatia dos grupos sociais de oposição:

Falava em mudanças no sistema eleitoral, em voto secreto, em representação proporcional, em combate às fraudes eleitorais; falava de reformas sociais, como a jornada de trabalho de oito horas, férias, salário mínimo, proteção ao trabalho de mulheres e menores de idade. (CARVALHO, p. 94)

Não se pode afirmar com convicção se o resultado das eleições foi legítimo, já que as fraudes eleitorais eram constantes naquela época, mas o fato é que o candidato do governo

vigente, que representava a continuidade do modelo oligárquico, foi declarado presidente. Apesar das queixas reiteradas acerca da legitimidade do processo, tudo caminhava para a normalidade quando importante membro da Aliança Liberal, João Pessoa, foi assassinado na Paraíba. A sua morte, pretexto ou não, reacendeu a luta da Aliança Liberal, que se uniu aos líderes remanescentes das revoltas militares ocorridas na década de 1920, com propósitos revolucionários. Dessa coalização emergiu a revolta civil e militar de 1930, que, sem grandes confrontos, culminou na deposição do presidente eleito e na posse do candidato derrotado, Getúlio Vargas.

Do ponto de vista da cidadania, ora em pauta, ressalta-se a participação da sociedade na Revolução de 1930, que pôs fim à república oligárquica. É importante destacar que este movimento está longe de ser equiparado às revoluções populares ocorridas na França, ainda no século XVIII, por exemplo, mas do ponto de vista da construção da cidadania do Brasil, tratou-se de momento ímpar, talvez o primeiro grande episódio da nossa curta história que levou as camadas sociais ao debate, à reflexão dos problemas políticos e sociais da nação. Esse acontecimento foi essencial para promover a concepção de uma identidade nacional adiante. Carvalho (2008) corrobora com esse entendimento:

Não se pode negar que a maneira por que foi derrubada a Primeira República representou um avanço em relação à sua proclamação em 1889. Em 1930, o movimento precedido de uma eleição que, apesar das fraudes, levou o debate a uma parcela da população. O assassinato do governador na Paraíba introduziu um elemento de emoção totalmente ausente em 1889. A mobilização revolucionária envolveu muitos civis nos estados rebelados. No Rio Grande do Sul pode-se dizer que houve verdadeiro entusiasmo cívico. O povo não esteve ausente como em 1889, não assistiu “bestializado” ao desenrolar dos acontecimentos. Foi ator no drama, posto que coadjuvante. (CARVALHO, 2008, p. 96)

Os anos que sucederam o golpe de 1930 foram marcados por intensa movimentação política no país. O movimento que levou a Primeira República ao declínio foi composto por diversos atores, com ideologias e interesses diversos. Destacam-se nesse contexto pelo menos três blocos: os dissidentes oligárquicos que formaram a Aliança Liberal e que queriam apenas pequenos ajustes no modelo anterior; os militares e os aliados civis, que queriam reformas mais profundas; e, do outro lado, os representantes das velhas oligarquias que queriam evitar as reformas e retomar a hegemonia de outrora.

Após intensos conflitos em São Paulo, na Revolução Constitucionalista, em prol da restauração do governo constitucional, em 1933, foram convocadas eleições para formar a assembleia constituinte. Essas eleições trouxeram grandes avanços do ponto de vista da cidadania, no que tange aos direitos políticos: a introdução do voto secreto, a criação da Justiça

Eleitoral, a representação classista para escolha dos deputados e o direito ao voto para as mulheres. A nova constituinte confirmou Getúlio Vargas na presidência e elaborou o novo texto constitucional, promulgado em 1934.

A Constituição de 1934 teve inspiração na Carta de Weimar, introduzindo aspectos da social-democracia no Brasil. A Constituição de Weimar, segundo Auad (2008, p. 340), “representou um marco para o reconhecimento histórico dos direitos sociais como direitos fundamentais e complementares aos direitos civis e políticos”.

A Constituição de Weimar institucionalizara a social-democracia, procurando conciliar a liberdade individual com a necessidade de um Estado, cuja função não ficaria restrita à produção das normas jurídicas, mas estenderia a sua atuação de maneira que se transformasse num Estado não meramente de direito, mas também um estado político e administrativo. (POLETTI, 2012, p. 11)

Fora a ordem econômica e social, o texto constitucional era predominantemente liberal e foi duramente criticada pelo próprio governo. Assim como no contexto mundial, o país estava polarizado por reformistas autoritários, tanto de esquerda como de direita, que viam no liberalismo uma estratégia para evitar as mudanças necessárias.

Novos embates emergiam no contexto político como reflexo do contexto internacional de disputa entre comunismo e fascismo. A partir desses conflitos, antes mesmo que houvesse as primeiras eleições do novo período constitucional, um novo golpe de Estado foi proferido por Getúlio Vargas, em 1937, com o apoio da ala conservadora do exército, erguendo a bandeira da luta contra o comunismo. A premissa dos militares era de que o Exército deveria “ter papel de tutela sobre o governo e a nação”, através de “um projeto que incluísse propostas de transformações econômicas e sociais, mas dentro dos limites da ordem” (CARVALHO, 2008, p. 105). O golpe de Estado proferido por Vargas contou ainda com o apoio da sociedade civil, que desenvolveu um profundo medo do regime soviético. Além disso, o discurso nacionalista de Vargas se sobressaía, pregando o desenvolvimento econômico e o crescimento industrial do país. A população, assustada com o cenário internacional caótico em virtude das guerras, apoiou sem questionar o novo regime ditatorial, denominado Estado Novo.

O Estado Novo estabeleceu um regime autoritário, marcado pela intervenção do Estado para promover a industrialização, a urbanização e o desenvolvimento econômico do país. Do ponto de vista econômico, o país finalmente logrou êxito em realizar a sua revolução capitalista. Do ponto de vista político, a adesão da sociedade ao novo regime evidencia a imaturidade da democracia então estabelecida:

A aceitação do golpe indica que os avanços democráticos posteriores a 1930 ainda

eram muito frágeis. A vida nacional sofrera uma sacudida, mas tanto as convicções como as práticas democráticas apenas engatinhavam. A oposição ao Estado Novo só ganhou força por efeito das mudanças externas trazidas com o final da Segunda Guerra Mundial. De 1937 a 1945 o país viveu sob regime ditatorial civil, garantido pelas forças armadas, em que as manifestações eram proibidas, o governo legislava por decreto, a censura controlava a imprensa, os cárceres se enchiam de inimigos do regime [...]. O Estado Novo não queria saber de povo nas ruas. Era um regime mais próximo do salazarismo português, que misturava repressão com paternalismo, sem buscar interferir exageradamente na vida das pessoas. (CARVALHO, 2008, p. 109)

Da Revolução de 1930 até 1945, entre fases ditatoriais e democráticas, Getúlio Vargas esteve no comando do país. Esse período ficou conhecido como a Era Vargas e foi marcado, sobretudo, pela articulação desse líder político.

Vargas compreendeu a gravidade da crise mundial iniciada com o crash da bolsa de Nova York em 1929 e a oportunidade que se abria para o Brasil. Assim, rompeu a aliança que fizera com os liberais (que representavam os interesses do café e do comércio externo) e se associou aos nacionalistas que vinham se manifestando cada vez mais ativamente no plano político, principalmente no movimento tenentista. Ao mesmo tempo, como líder político populista, buscou pela primeira vez na história do país apoio nas massas urbanas. Vargas logrou unir em um pacto informal diversas classes e setores sociais: a burguesia industrial nascente, a burocracia pública moderna que também estava dando seus primeiros passos, a classe trabalhadora urbana, intelectuais nacionalistas e de esquerda, e setores da velha oligarquia: os setores “substituidores de importações” (que não produziam para a exportação) como eram o dos criadores de gado (do qual Vargas fazia parte) do Sul e do Nordeste. (BRESSER-PEREIRA, 2012, p. 107)

Vargas dedicou grande atenção às questões sociais, como forma de angariar apoio das massas urbanas. Nesse período, diversos direitos trabalhistas foram adquiridos e posteriormente consubstanciados na Consolidação das Leis do Trabalho (CLT): Carteira de Trabalho, salário mínimo, férias, jornada diária de oito horas, a regulamentação do trabalho feminino e de menores, etc. Foi criada ainda a Justiça do Trabalho, além de diversos avanços nas áreas previdenciárias e sindicais.

Os direitos políticos até chegaram a progredir em alguns pontos, mas foram limitados e interrompidos pelas fases ditatoriais. No que tange aos direitos civis, Vargas não ousou tocar na questão dos ex-escravos, que se firmavam cada vez mais em uma classe excluída e precarizada (SOUZA, 2017). Os direitos sociais, mesmo em períodos de recuo dos direitos políticos e de precária vigência dos direitos civis, foram extremamente enfatizados.

Para Carvalho (2008, p. 110), esses avanços, pela forma como foram adquiridos, “comprometeram em parte sua contribuição para o desenvolvimento de uma cidadania ativa”.

Para os beneficiados, e para os avanços da cidadania, o que significou toda essa legislação? O significado foi ambíguo. O governo inverteu a ordem do surgimento dos direitos descrita por Marshall, introduzira o direito social antes da expansão dos direitos políticos. Os trabalhadores foram incorporados à sociedade por virtude das leis sociais e não de sua ação sindical e política independente. (CARVALHO, 2008,

p. 124)

O populismo, que teve Vargas como seu precursor no Brasil, foi, de certo modo, positivo para o avanço da cidadania na medida em que cativava o interesse dos cidadãos por política. No entanto, a relação paternalista que se criou entre Estado e Sociedade foi extremamente negativa, pois colocava a população, especialmente as camadas mais pobres, como dependentes dos líderes políticos a quem deviam gratidão e lealdade.

Ao mesmo passo em que o governo se aproximava das camadas populares, refutava fortemente qualquer tipo de movimento social. O populismo estava muito mais relacionado a uma ideia de clientelismo, cujo intuito era manter a ordem e conquistar a simpatia popular. Para Carvalho (2008, p. 126), daí resulta uma cidadania “passiva e receptora” quando deveria ser “ativa e reivindicadora”.

A nova Constituição de 1946 manteve as conquistas sociais e retomou os direitos civis e políticos suspensos na ditadura de Vargas. O voto foi estendido a homens e mulheres com mais de 18 anos, com exceção dos analfabetos e soldados das forças armadas. Essas limitações excluía os direitos políticos de aproximadamente 2/3 (dois terços) da população, especialmente os trabalhadores rurais. Surgiram diversos novos partidos políticos. Foi criada ainda a Justiça eleitoral para decidir acerca da organização dos partidos políticos, votação e reconhecimento dos eleitos.

Mesmo diante dessas mudanças, após o fim da “Era Vargas”, nem o populismo nem a influência de Getúlio Vargas na política brasileira foram descontinuados. Ela foi responsável por eleger através de voto popular o primeiro presidente da nova fase democrática, Eurico Gaspar Dutra (1946), Vargas (1950), Juscelino Kubitschek (1955) e João Goulart como vice-presidente (1960).

O populismo pode, sob certos aspectos, ser considerado manipulação política, uma vez que seus líderes pertenciam às elites tradicionais e não tinham vinculação autêntica com causas populares. Pode-se alegar que o povo era massa de manobra em disputas de grupos dominantes. Mas o controle que tinham esses líderes sobre os votantes era muito menor que na situação tradicional. Baseava-se em apelos paternalistas ou carismáticos, não coerção. Exigia certo convencimento, certa relação de reciprocidade que não era puramente individual. Vargas e seus sucessos exibiam como crédito a legislação trabalhista e social, os aumentos de salário mínimo. Sobretudo, a relação populista era dinâmica. A cada eleição, fortaleciam-se os partidos populares e aumentava o grau de independência e discernimento dos eleitores. Era um aprendizado democrático que exigia algum tempo para se consolidar, mas que caminhava com firmeza. (CARVALHO, 2008, p. 147- 148)

O governo democrático de Vargas foi bastante conturbado por embates políticos em virtude da oposição ao viés populista. Constituiu-se uma corrente antivarguista que já vinha

se delineando desde o Estado Novo. No último ano do mandato, após polêmica em torno do aumento do salário mínimo, um novo golpe foi articulado para tirá-lo do governo. Esse ato culminou com o suicídio do presidente, deixando uma carta de “forte conteúdo nacionalista e populista” (CARVALHO, p. 131).

A morte do ex-presidente gerou grande comoção popular que perdurou por dez anos, até o golpe militar em 1964. Multidões foram às ruas em protesto e o líder da oposição, que assumiria o governo, foi obrigado a fugir do país. Observamos, nesse período, um grande aumento na participação social na política, tanto no ato do voto propriamente dito, como na forma de ações políticas organizadas em partidos, sindicatos, associações, ligas camponesas, movimentos estudantis, etc. Até a igreja passa a apoiar fortemente esses movimentos.

Nas eleições, o candidato Juscelino Kubitschek, do Partido Social Democrático (PSD), criado por Vargas antes do fim do Estado Novo, é eleito presidente e diversos golpes e revoltas militares e civis tentam, sem sucesso, impedi-lo de assumir o governo. Seu governo ficou marcado como o mais dinâmico e democrático da história republicana. Além disso, a ideologia nacionalista desenvolvimentista levou-o a desenvolver um vasto programa de industrialização, que conduziu o país a altos índices de desenvolvimento econômico. Esse cenário de bem-estar econômico, que atingiu todas as camadas, acabou por apaziguar, por um breve período, os conflitos entre varguistas e antivarguistas.

Nas eleições seguintes foram eleitos como presidente e vice-presidente, respectivamente, Jânio Quadros, populista de direita, e o ex-ministro de Vargas, João Goulart. Ressalta-se que no regime da Constituição de 1946 a eleição do presidente e vice era independente. Jânio Quadros renuncia ao cargo logo no seu primeiro ano de governo e, quando João Goulart assume a presidência, nova crise política instala-se no país. Ao mesmo tempo, o contexto internacional da Guerra Fria ficava cada vez mais intenso e particularmente, no caso da América Latina, o cenário ficou excessivamente atribulado após a Revolução Cubana em 1959.

As mobilizações sociais se acentuam novamente nas bases da sociedade. As Ligas Camponesas emergem com apoio financeiro de Cuba e as revoltas começam a ganhar traços de luta armada. Os trabalhadores agrícolas, além de excluídos politicamente, tinham ficado à margem de todo o crescimento das políticas sociais e sua mobilização exigia reformas de base. João Goulart cede aos apelos das classes populares e passa a propor ao Congresso as reformas reivindicadas, especialmente a agrária. Essas pautas inquietaram os setores mais conservadores da sociedade, inclusive os militares, que sob alegação de que o movimento tinha viés comunista passaram a conspirar contra o presidente.

Encurralado pelos movimentos militares, Goulart se exila no Uruguai. Os líderes sindicais convocam a população para uma greve geral em oposição ao golpe, mas em vez de grandes massas em defesa do governo, aparecem pequenos grupos de classe média para comemorar a deposição do presidente. A grande movimentação popular não passou de um “castelo de cartas” (CARVALHO, 2008, p. 144).

Com o presidente deposto, os militares da ala liberal e conservadora, com o apoio de grandes lideranças empresariais que lutavam pela preservação do modelo capitalista, decidiram assumir diretamente o poder. Instalava-se, a partir de então, o mais longo período ditatorial do Brasil.

3.2.4 Um passo para trás, dois passos para frente: Ditadura Militar (1964 a 1988)

Durante o regime militar o país viveu um período de redução dos direitos e minimização da atividade política. Segundo Benevides (1996), desenvolveu-se uma concepção economicista/produtivista da sociedade, onde a função dos indivíduos se resumia em produzir e consumir bens e serviços, tornando-os cada vez mais alheios às suas funções democráticas.

Os direitos civis e políticos foram especialmente tolhidos pelas medidas de repressão expressas pelos Atos Institucionais. Essa repressão foi infinitamente mais violenta e extensa que a do Estado Novo, tendo em vista a maior mobilização social. Sob a justificativa do perigo comunista, os suspeitos de serem opositores ao regime eram perseguidos, tinham seus direitos políticos cassados e, muitas vezes, seus direitos civis confiscados. Os partidos políticos criados após 1945 foram dissolvidos, as eleições diretas para presidente foram suspensas e os poderes do presidente foram maximizados, além disso, o Poder Judiciário foi ampliado para absorver militares que passaram a julgar os casos de civis relativos à segurança nacional. Do ponto de vista dos direitos civis, a liberdade de expressão foi restringida, quando não a liberdade de ir e vir, ou o direito fundamental à vida.

A repressão atingiu seu ápice no governo do general Médici, que instituiu a pena de morte por fuzilamento e a censura dos meios de comunicação. A tortura e assassinato dos presos políticos tornaram-se práticas reiteradas e a imprensa era proibida de veicular qualquer notícia contrária à versão das forças de segurança.

A censura à imprensa eliminou a liberdade de opinião; não havia liberdade de reunião; os partidos eram regulados e controlados pelo governo; os sindicatos estavam sob constante ameaça de intervenção; era proibido fazer greves; o direito de defesa era cerceado pelas prisões arbitrárias; a justiça militar julgava crimes civis; a inviolabilidade do lar e da correspondência não existia; a integridade física era violada

pela tortura nos cárceres do governo; o próprio direito à vida era desrespeitado. As famílias de muitas vítimas até hoje não tiveram esclarecidas as circunstâncias das mortes e os locais de sepultamento. Foram anos de sobressalto e medo, em que os órgãos de informação e segurança agiam sem nenhum controle. (CARVALHO, 2008, p. 163-164)

Cumprido ressaltar que, apesar do cenário estereotípico, alguns pontos evidenciam a ambiguidade da ditadura militar. Por exemplo, o Congresso Nacional continuou em funcionamento durante todo o período, salvo curtos intervalos; as eleições legislativas foram mantidas, embora fossem permanentemente censuradas e “ajustadas” para manter os apoiadores do governo (alguns senadores chegaram a ser eleitos indiretamente). Qualquer figura contrária ao regime era cassada de imediato. Os partidos que permaneceram ativos durante esse período legitimavam o modelo ou se adaptavam à situação.

Carvalho (2008) ressalta ainda um curioso aumento sistemático no eleitorado durante os governos militares. Segundo o autor, ao todo, 53 milhões de eleitores foram incorporados ao sistema político nessa época.

Esse é um dado cujas implicações não podem ser subestimadas. A pergunta a se fazer é óbvia: o que significava para esses milhões de cidadãos adquirir o direito político de votar ao mesmo tempo em que vários outros direitos políticos e civis lhe eram negados? Que sentido teria esse direito assim conseguido? Mais ainda: o que significava escolher representantes quando os órgãos de representação por excelência, os partidos e o Congresso, eram aviltados e esvaziados de seu poder, tornando-se meros instrumentos do poder executivo? Poderia nessas circunstâncias, o ato de votar ser visto como o exercício de um direito político? (CARVALHO, 2008, p. 167)

É importante destacar que, antes do período militar, a jovem democracia brasileira apresentava traços de evolução antes do golpe militar de 1964, especialmente no que tange à crença no modelo representativo. Ademais, ao contrário do que os líderes do golpe afirmavam, não existia predisposição da população em impulsionar uma insurreição comunista, como pode ser constatado em trecho da obra de Carvalho (2008), onde são apresentados dados estatísticos de pesquisa de opinião realizada antes do golpe:

Pesquisas de opinião pública feitas pelo Instituto Brasileiro de Opinião Pública e Estatística (IBOPE) em 1964, antes do golpe, em oito capitais, e só recentemente trazidas a público por Antônio Lavareda, revelam aspectos muito positivos. O primeiro deles é que 64% da população dessas capitais tinham referência partidária, índice alto mesmo para padrões internacionais. Isto significa que a maioria acreditava no sistema partidário, aceitava-o como instrumento de representação política. A aceitação é ponto fundamental para a saúde de qualquer sistema representativo e não deixa de ser surpreendente que em tão pouco tempo ela já foi tão alta. [...] Outra revelação das pesquisas de 1964 refere-se à orientação ideológica do eleitorado das oito capitais às vésperas do golpe. Enquanto as lideranças se radicalizavam, o eleitorado mostrava tendência claramente centrista. O candidato preferido para as eleições de 1965, que não se realizaram, era Kubitschek, seguido de longe pelo candidato da UDN, Carlos Lacerda, um radical de direita. Um radical de esquerda, Miguel Arrais, tinha pequena porcentagem das intenções de voto. A não haver o golpe, provavelmente o progressista

moderado Kubitschek ganharia as eleições. A tendência moderada era confirmada por outra pergunta de pesquisa. Indagados sobre qual a linha política mais indicada para o governo, 45% dos pesquisados preferiram o centro, contra 23% que preferiram a direita e 19% à esquerda. (CARVALHO, 2008, p. 149-150)

Esses dados levam Carvalho (2008) à reflexão de que o golpe foi fruto da imaturidade democrática das elites políticas do país, tanto de esquerda como de direita. Para ambos os lados, a democracia era “apenas um meio que podia e devia ser descartado desde o momento que não tivesse mais utilidade” (CARVALHO, p. 151). E assim, diante do desagrado dos liberais conservadores com as políticas populistas de Vargas e Goulart, emergiu o golpe militar de 1964.

Carvalho (2008, p. 179) relata que nas eleições para o Congresso em 1966 e 1970, “boa parte do eleitorado manifestou seu desencanto abstendo-se ou anulando o voto”, o que demonstra que a população passou a desacreditar nas entidades políticas durante o auge do regime militar.

Outro fato que merece destaque em relação aos governos militares é que, a despeito do descontentamento com os governos anteriores, principalmente por conta do viés populista, eles continuaram a investir nos direitos sociais. A principal conquista dessa época foi a unificação e a universalização da previdência controlada pela burocracia estatal, que Vargas e Goulart não conseguiram implementar. Os trabalhadores rurais também foram incluídos na previdência social através do Fundo de Assistência Rural (Funrural). Foram criados ainda o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), como uma espécie de seguro-desemprego, e o Banco Nacional de Habitação (BNH) para auxiliar os trabalhadores de menor renda a comprar a casa própria.

Essas medidas tinham o intuito claro de angariar apoio e apaziguar os ânimos da população, assim como nas políticas públicas varguistas. De fato, os trabalhadores, especialmente os rurais, passaram a apoiar o governo e já não se falava mais em reforma agrária (CARVALHO, 2008). Outro ponto que corroborou com o equilíbrio desse cenário foi os altos índices de crescimento econômico atingidos durante os anos de maior repressão. A bonança na economia influenciou diretamente na sensação de bem-estar da população e das elites, garantindo a subsistência do modelo por longos anos. Isso não quer dizer que não houve oposição social. A própria Igreja Católica foi um importante foco de oposição ao governo. No entanto, diante da forte repressão e violência empregadas, os movimentos sociais eram imediatamente sufocados.

A partir de 1974, no governo do general Ernesto Geisel, inicia-se o processo de reabertura política. Geisel pertencia a um grupo mais comedido dos militares. Esse grupo era

composto por liberais conservadores críticos do populismo varguista, mas que não tinha pretensão de estender uma ditadura e muito menos uma ditadura tão repressiva. Além disso, a imagem dos militares estava muito desgastada com o estigma de torturadores e o “milagre econômico” apontava o seu declínio. Seria salutar para o governo reestabelecer a democracia antes que a crise irrompesse.

Diante disso, Geisel inicia o período de transição democrática “lenta, gradual e segura”, que durou aproximadamente quatorze anos. Na sua gestão, foram dados os primeiros passos com a diminuição das restrições nas propagandas eleitorais, a revogação da censura prévia dos meios de comunicação e a volta dos primeiros exilados políticos. Ele também foi responsável por desautorizar publicamente as ações de repressão. Seu sucessor, João Batista Figueiredo, deu continuidade à abertura liberando a criação de novos partidos políticos e reinstituindo as eleições diretas para governador.

Paralelamente à abertura promovida pelo próprio governo, os movimentos sociais também ressurgem no cenário nacional. A princípio, eles só se tornaram possíveis por conta das medidas liberalizantes de Geisel, mas na medida em que se fortaleceram, foram responsáveis por apressar e reorientar a abertura (CARVALHO, 2008).

Os movimentos sindicais impulsionados pelos operários de setores da economia, que se expandiram durante o “milagre econômico”, foram os responsáveis por grandes greves no cenário nacional. Novos líderes políticos surgem a partir desses movimentos, incluindo o ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva. Destacam-se ainda os movimentos de moradores e favelados. O crescimento econômico foi responsável por expandir a população urbana e por alargar consideravelmente as desigualdades sociais. Esses grupos, amontoados nas cidades, vivenciavam grande degradação das condições de vida e reivindicavam medidas elementares, como asfaltamento, esgoto, energia elétrica, etc.

Junto a esses movimentos mais populares, algumas organizações também passam a afirmar abertamente oposição ao governo, como a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), a Associação Brasileira de Imprensa (ABI), a Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), a Igreja Católica, além de artistas e intelectuais da época.

O auge da mobilização popular no país se deu em 1984, na campanha pela aprovação da emenda à Constituição que permitisse as eleições diretas. Apesar de o objetivo não ter sido alcançado e as eleições em 1985 ocorrerem de forma indireta, a movimentação popular foi responsável por pressionar os deputados a elegerem o presidente civil Tancredo Neves.

Não obstante os retrocessos civis e políticos que marcaram o período de hegemonia

militar, os últimos anos da ditadura foram acompanhados por avanços inéditos do ponto de vista da cidadania. A população, que não legitimava o governo vigente, mobilizou-se e conseguiu reverter esse cenário.

Com a abertura, os direitos políticos foram restituídos, porém os direitos civis, que foram os mais afetados durante os governos militares, até foram formalmente devolvidos, “mas continuaram beneficiando apenas parcela reduzida da população, os mais ricos e os mais educados” (CARVALHO, 2008, p. 194). Nesse âmbito, a ditadura deixou um legado duro de ser revertido.

3.2.5 A reconstrução da democracia (1988 aos dias atuais)

Com a retomada da democracia, a Constituição Federal de 1988 (CF/1988) busca resgatar o Estado nacional-desenvolvimentista, retomando a social-democracia (BERCOVICI, 2009) brevemente ensaiada pela Constituição de 1934. Esse projeto, mesmo com suas fragilidades, representa uma grande vitória para a sociedade civil brasileira, especialmente no que tange à formalização do Estado Democrático de Direito.

Muitas conquistas sociais se tornaram possíveis a partir da nova constituinte, mais do que em qualquer antecessora (CARVALHO, 2008). Para Bercovici (2009, p. 124), a “Constituição Cidadã”, como ficou conhecida, contou com ampla mobilização da sociedade civil. Houve a ascensão de diversos grupos sociais e uma “certa distração” dos setores conservadores, o que permitiu que muitas conquistas sociais fossem incorporadas ao texto constitucional.

A “CF/1988 é considerada um divisor de águas tanto do ponto de vista da democratização quanto da forma como o Estado brasileiro passa a atuar” (CAVALCANTE; LOTTA; OLIVEIRA, 2018, p. 59). A partir dela, foram ampliados os direitos políticos e sociais, assim como as garantias para sua efetivação. Essas mudanças exigiram do Estado a construção de um arranjo institucional até então inexistente.

Apesar das mudanças estabelecidas, é importante destacar a hegemonia do Estado mínimo durante toda a década de 1990, como forma de viabilizar o projeto neoliberal. O governo estava obstinado em inserir o país no mercado internacional, de modo que o exercício da verdadeira social-democracia não se tornou possível na prática.

No que se refere aos direitos políticos e à outorga de poder à sociedade civil, destacam-se, além das eleições por voto direto e secreto (agora também facultativo para analfabetos e jovens entre 16 e 18 anos), a regulamentação da participação direta mediante

plebiscito, referendo e iniciativa popular, bem como a criação de novos espaços de participação na formulação, implementação e avaliação de políticas, através dos conselhos municipais, estaduais e federais.

A sociedade, que vinha empoderada politicamente das campanhas pelas eleições diretas e entusiasmada com o novo regime democrático, não demorou a manifestar as primeiras frustrações. Logo nos primeiros anos de redemocratização ficou claro que os problemas que mais afligiam a população não seriam resolvidos automaticamente. As velhas práticas de corrupção foram rapidamente retomadas e a desigualdade social, que caracteriza o país desde o período colonial, persistia e continuava a aumentar progressivamente, aumentando também os desafios na área social.

Após a eleição por voto popular do presidente Fernando Collor, que logo em seguida foi envolvido em escândalos políticos, a população voltou às ruas para exigir a deposição do presidente. Tivemos o primeiro *impeachment* da história do Brasil. Essa foi uma das maiores vitórias cívicas brasileiras e “o fato de ele ter sido completado dentro da lei foi um avanço na prática democrática. Deu aos cidadãos a sensação inédita de que podiam exercer algum controle sobre os governantes” (CARVALHO, 2008, p. 205).

Do ponto de vista dos direitos civis, como enunciado anteriormente, estes foram e são ainda hoje os direitos mais fragilizados e discrepantes no contexto brasileiro. Eles apresentam deficiências não só em termos de extensão, mas também em conhecimento e garantias. De acordo com Carvalho (2008), a falta de garantia dos direitos civis pode ser constatada especialmente no que se refere à segurança individual, à integridade física e ao acesso à Justiça. Isso sem falar nos direitos essenciais à vida e à liberdade tão ameaçados em nossos dias. Esse cenário se agrava cada vez mais na medida em que adentramos nas classes sociais mais carentes e menos escolarizadas.

Mais recentemente, nos anos 2000, o país vivenciou um período inédito de expansão das políticas públicas de cunho social, que vinham sendo clamadas pela sociedade desde os movimentos de redemocratização do país. Além disso, houve grande ampliação dos espaços democráticos de participação e controle social.

Desde a década de 1990, os governos “petistas”, em âmbito municipal e estadual, vinham progredindo no que diz respeito aos orçamentos participativos, o que demonstra uma tendência a ampliar os diálogos dos governantes com a sociedade, a fim de estabelecer prioridades para o gasto público. Esse contexto, aliado a uma tendência mundial de fortalecimento das práticas de governança pública, permitiu o advento e fortalecimento das políticas relacionadas à transparência e controle social. Nesse período, passam a emergir

também as práticas de governo digital como meio de aproximar a sociedade civil das discussões políticas.

3.2.6 *Uma breve análise da democracia brasileira à luz do “Estado Ampliado”*

Conforme narramos no decorrer dessa seção, a formação do Estado-nação brasileiro ainda é muito recente e, sob a perspectiva de Gramsci, só se estabeleceu no Brasil uma sociedade do tipo “ocidental” a partir dos anos 1930. Até então, a formação social foi predominantemente do tipo “oriental”, em que o Estado assume papel de destaque e a sociedade é “primitiva e gelatinosa” (COUTINHO, 2008b, p.107).

Pode-se dizer que, no Brasil, as proposições de mudanças, tanto no plano político, como econômico ou cultural, sempre foram construídas a partir do Estado, conduzidas pelas elites e sem a participação ou protagonismo das classes populares. Para Coutinho, são transformações historicamente forjadas “pelo alto”.

[...] todas as opções concretas enfrentadas pelo Brasil, direta ou indiretamente ligadas à transição para o capitalismo (desde a independência política ao golpe de 1964, passando pela proclamação da república e pela revolução de 1930), encontraram uma solução “pelo alto”, ou seja, elitista e antipopular. (COUTINHO, 1998, 107).

Mesmo quando a sociedade começa a emergir, logo se manifesta a tendência do Estado de subjugar-la, seja pelo uso da força ou de concessões capazes de emudecer os reclamantes. Se fizermos uma conta simples, em menos de 90 anos (1930 a 2019), o país viveu aproximadamente 30 anos de ditaduras (1937 a 1945 e 1964 a 1985), o que demonstra a propensão do Estado à função de domínio em detrimento da função de direção político-ideológica. Portanto, citando Gramsci, não houve um verdadeiro equilíbrio entre sociedade política e sociedade civil no Brasil até o período de reabertura democrática pós-ditadura. A única exceção a essa afirmativa foi o período populista (1951 a 1964) que evidenciou uma breve hegemonia baseada em consenso, principalmente por meio da concessão de direitos sociais.

A partir do reestabelecimento do regime democrático, o consenso se torna fundamental para firmar a hegemonia de uma determinada classe ou conjunto de classes. Sob essa perspectiva, o Estado assume também o papel de “educador” no sentido de conduzir os amplos setores da sociedade na direção do projeto de sociabilidade dominante. O Estado passa a assumir a sua função de direção político-ideológica. Ressalte-se, no entanto, que essa aparelhagem ideológica não fica a cargo tão somente do Estado, mas de todo um grupo de classes aliadas ao projeto hegemônico.

Destaca-se, portanto que, com a redemocratização, houve o fortalecimento da sociedade civil organizada através dos aparelhos privados de hegemonia, ou seja, “o conjunto de instituições responsáveis pela representação dos interesses de diferentes grupos sociais e pela elaboração e/ou difusão de valores simbólicos e de ideologias, como igrejas, meios de comunicação de massa, escolas, sindicatos e partidos” (SILVA, 2010, p. 27). Os conselhos instituídos a partir da Constituição de 1988 cumprem o papel fundamental de estabelecer a influência da sociedade civil sobre as decisões relacionadas às políticas públicas, oficializando os espaços de participação. A retomada da democracia reestabeleceu o equilíbrio entre sociedade política e sociedade civil baseado no consenso.

Note-se que, no modelo democrático, a conservação ou mudança do modelo não é mais tão facilmente imposta como nos modelos autoritários. Deve-se, mais do que nunca, construir uma relação de confiança entre a classe dominante e as demais, seja por meio do direcionamento ideológico, seja por meio de acordos e concessões.

Esse fenômeno se torna nítido ao dividir o período pós-redemocratização em três momentos, caracterizados por seus projetos hegemônicos: o projeto neoliberal, que teve seu ápice no governo de Fernando Henrique Cardoso (1988 a 2001), o projeto social-desenvolvimentista, de Luís Inácio Lula da Silva (2002 a 2016), e, por fim, o projeto ultraliberal iniciado por Michel Temer após o *impeachment* de Dilma Rousseff (2016 aos dias atuais).

Todos esses projetos dominantes foram sustentados pelo equilíbrio entre sociedade política e sociedade civil. Pode-se dizer que houve direcionamento político-ideológico das massas antes e durante cada um deles, de modo a promover a legitimação desses desígnios por meio do consenso. Nesse sentido, revela-se o poder dos meios de comunicação e, mais recentemente, das redes sociais em edificar as “superestruturas da sociedade civil” de que nos fala Gramsci.

Destaca-se ainda a recente crise de hegemonia que levou ao impedimento da presidente Dilma Rousseff em 2016, na medida em que novos direcionamentos ideológicos antagônicos ganharam força no cenário nacional. Apesar de o governo subsequente seguir essa nova perspectiva ideológica, não se pode dizer que a crise tenha sido definitivamente encerrada. Essa nova vertente ainda não foi capaz estabelecer o consenso necessário para firmar sua hegemonia. Por conta disso, os representantes máximos do Poder Executivo têm enfrentado, desde então, grandes entraves na governabilidade.

Não obstante as controvérsias, sobre as quais não nos cabe discutir neste trabalho, do ponto de vista democrático, o segundo *impeachment* da história do Brasil teve como pano de fundo uma grande mobilização social pró e contra o impedimento. Isso nos demonstra certo

amadurecimento da população no que tange à apropriação dos direitos políticos, não limitados ao exercício do voto.

Observamos certa mudança na cultura política dos brasileiros a partir do crescimento do número de movimentos reivindicatórios e de associações a partir do final do século XX, revertendo o passado de grande desarticulação da sociedade civil, o que demonstra que a questão da baixa participação no Brasil, oriunda de sua formação histórica, pode ser entendida como uma situação reversível (SCHLEGEL, 2010).

Na medida em que se engajam nas questões políticas, os cidadãos assumem uma posição de desconfiança em relação às instituições públicas e demandam cada vez mais controle sobre as instituições públicas, exigindo mais transparência em relação aos gastos, mecanismos que garantam a ética e integridade dos agentes públicos e, sobretudo, mais eficiência e qualidade na prestação dos serviços públicos.

É nesse contexto de visão crítica da sociedade sobre as ações do Estado que emergem, advindas dos organismos internacionais, recomendações para a adoção de práticas de governança pública, sobre as quais vamos nos debruçar a seguir.

3.3 Governança pública

O conceito de governança pública⁴ está essencialmente relacionado com o processo de democratização e o fortalecimento da cidadania. A sua premissa básica é a necessidade de interação entre Estado e sociedade na definição das ações públicas, assegurando a qualidade das políticas e serviços públicos, assim como do regime político em que a administração opere (FILGUEIRAS, 2018).

Apesar de tratar-se de tema relativamente novo no âmbito da administração pública brasileira, a difusão de estudos sobre governança remonta da década de 1980, em organizações privadas norte-americanas. O novo modelo que estava sendo gestado, essencialmente ligado às grandes corporações, tinha como objetivo assegurar os interesses dos proprietários e investidores que não atuassem diretamente na gestão desses negócios.

Na medida em que grandes empresas de capital aberto se firmavam no mercado e sua administração passava a ser delegada a um pequeno grupo de pessoas (“agentes”), os conflitos de interesses se tornavam uma grande preocupação dos investidores (“principais”). Dessa forma, a governança corporativa emerge na iniciativa privada com o intuito de sanar

⁴ No decorrer desta pesquisa conceitual observou-se que alguns teóricos utilizam o termo “governança democrática” para se referir ao assunto tratado neste tópico sob o termo “governança pública”.

para o chamado “conflito de agência”. Suas estruturas e práticas visam reduzir conflitos, alinhar ações e trazer mais segurança aos investidores (BRASIL, 2014), além de assegurar o crescimento progressivo dos negócios com base na expectativa e satisfação dos clientes.

De acordo com o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC):

As boas práticas de governança corporativa convertem princípios básicos em recomendações objetivas, alinhando interesses com a finalidade de preservar e otimizar o valor econômico de longo prazo da organização, facilitando seu acesso a recursos e contribuindo para a qualidade da gestão da organização, sua longevidade e o bem comum. (IBGC, 2015, p. 20)

De forma análoga, diversos países passaram a implantar práticas de governança no setor público, tendo a sociedade como principal interessada nos serviços prestados pelos órgãos e instituições públicas. A sociedade exerce ao mesmo tempo a função de investidora, enquanto provedora dos impostos que mantêm a Administração, e de cliente, enquanto beneficiária dos serviços e políticas públicas.

Na atualidade, a grande maioria dos países é definida como Estado Democrático de Direito. O Estado (país) em questão pode ser definido como uma **organização jurídica, administrativa e política** formada por uma população, assentada em um território, dirigida por um governo soberano e tendo como finalidade o Bem Comum. [...] é jurídica por ter por base uma Constituição e as normas infraconstitucionais (ordenamento jurídico); é administrativa por envolver o gerenciamento e a organização; por fim, é política por tratar do poder (OLIVEIRA, 2006, p. 23, grifo nosso).

Tendo como base a compreensão do papel e da estrutura organizacional do Estado e a própria definição de governança corporativa, entende-se que governança pública diz respeito a um conjunto de práticas que visam alinhar a gestão pública aos interesses da sociedade, através da prestação de serviços de qualidade, transparência e prestação de contas no uso dos recursos público.

A Organização das Nações Unidas, referindo-se à relação Estado e sociedade, afirma que “a boa governança promove a igualdade, a participação, o pluralismo, a transparência, a responsabilidade e o Estado de Direito, de forma, efetiva, eficiente e duradoura” (ONU, 2019). Para esta organização internacional, a governança “assegura que a sociedade civil desempenhe um papel ativo no estabelecimento das prioridades e torne conhecidas as necessidades das pessoas mais vulneráveis” (ONU, 2019).

Segundo o Tribunal de Contas da União (TCU), governança pública diz respeito a “um conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” (BRASIL, 2014, p. 6). Para o Tribunal, o foco da

governança é conquistar e preservar a confiança da sociedade nos órgãos públicos, através de mecanismos que assegurem que as ações executadas sejam de interesse da coletividade, de modo que o bem comum prevaleça sobre os interesses de pessoas ou grupos (BRASIL, 2014).

É importante destacar que mais do que os problemas gerenciais das organizações públicas, o conceito de governança pública diz respeito ao problema da ação pública, assumindo um viés gerencial e, sobretudo, político. Nesse sentido, ressalta-se o amadurecimento da democracia e do senso crítico dos cidadãos no exercício dos seus direitos políticos como origem das demandas por práticas de governança. “A ampliação da desconfiança nas instituições políticas e da administração, uma maior percepção da corrupção nas transações de gestores e em grandes empreendimentos públicos e os problemas de coordenação e baixa informação” (FILGUEIRAS, 2018, p. 77) influenciam a sociedade na reivindicação por modelos de gestão mais democráticos nas organizações públicas.

No Brasil, assim como em diversos países cuja democracia não atingiu sua plenitude⁵, a adoção desse novo modelo de gestão pública vem sendo fortemente impulsionada pelos organismos internacionais vinculados ao Sistema das Nações Unidas, quais sejam: o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Fundo de Democracia das Nações Unidas (UNDEF), o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e, especialmente, a Rede Pública de Administração das Nações Unidas (UNPAN). Além disso, a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) tem atuado fortemente no sentido de fortalecer a adoção de práticas de governança para promover o desenvolvimento econômico e o bem-estar social.

Na década de 1990, impulsionada pelas constantes críticas ao aparelho burocrático brasileiro, que ainda assim mantinha fortes traços de patrimonialismo, iniciou-se uma série de reformas do Estado com o intuito de tornar a máquina administrativa mais gerencial e democrática. O auge da modernização do Estado se deu no governo de Fernando Henrique Cardoso, a partir da adoção de modelos de gestão inspirados na iniciativa privada, de acordo com as recomendações do *New Public Management*⁶.

⁵ De acordo com estudo realizado pelo *The Economist Intelligence Unit* em 2018, a democracia brasileira ainda é falha, sendo caracterizada como *flawed democracy* a partir de aspectos como: (i) processo eleitoral e pluralismo; (ii) funcionamento do governo; (iii) participação política; (iv) cultura política; e (v) liberdades civis. As pontuações mais baixas dos índices de democracia brasileiros foram, respectivamente: cultura política, funcionamento do governo e participação política (EIU, 2019).

⁶ O *New Public Management* foi a estratégia de modernização da administração pública adotada nas reformas administrativas da década de 1990, cujo enfoque central estava direcionado à transferência e adaptação de conhecimentos gerenciais desenvolvidos no setor privado para o público. O objetivo dessas medidas era reduzir o tamanho da máquina administrativa, aumentar a eficiência e criar mecanismos de responsabilização dos atores políticos (PECI *et al.*, 2008).

Depois de amplamente debatida, a emenda constitucional da reforma administrativa foi remetida ao Congresso Nacional em agosto de 1995. À emenda seguiu-se a publicação pela Presidência da República do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, cuja proposta básica é a de transformar a administração pública brasileira de burocrática em administração pública gerencial. A partir daquele momento, a reforma do aparelho do Estado, visando torná-lo menor, mais eficiente e mais voltado para o atendimento das demandas dos cidadãos, passou a ser uma questão nacional. (BRESSER-PEREIRA, 1997, p. 6)

Segundo Abrucio (2007), os eixos essenciais dessas reformas administrativas foram: a profissionalização da gestão, especialmente dos cargos tidos como estratégicos; a eficiência dos serviços públicos; a efetividade das políticas públicas; e a transparência e prestação de contas na relação Estado e sociedade. Apesar de não alcançar uma ruptura completa com o modelo burocrático, o modelo gerencial trouxe uma série de melhorias para a ação pública do Estado, instituindo melhores mecanismos de planejamento e controle orçamentário, novas práticas de gestão e ganhos na eficiência das políticas públicas (FILGUEIRAS, 2018).

A reforma administrativa continuou a avançar no governo Lula. Nesse período, houve grande progresso na profissionalização do serviço público, especialmente nas carreiras do núcleo estratégico. Com isso, foi possível assegurar autonomia burocrática nos processos decisórios relacionados à implementação de políticas públicas. (SOUZA, 2017). O incremento da autonomia burocrática nos moldes weberianos, aliado ao fortalecimento das instituições participativas e à transparência, permitiu “solidificar uma concepção de interesse público capaz de qualificar políticas e serviços no sentido de estabelecer meios para a governança democrática” (FILGUEIRAS, 2018).

Cumprе ressaltar que a própria concepção do que é governança, nos moldes como é entendida pela literatura mais recente, foi uma construção gradativa, de transição de um modelo gerencial focado na eficiência interna do setor público para um modelo mais democrático, atento aos interesses e à satisfação dos usuários dos serviços públicos. Muitas práticas, estruturas e mecanismos hoje entendidos como governança foram amplamente difundidos por leis e decretos antes mesmo de se utilizar esse termo. A própria Constituição Federal de 1988 ao constituir o Estado Democrático de Direito coloca os cidadãos como figura central do governo. Partindo desse princípio, a ação do Estado deve ter como premissa essencial o alcance dos anseios da sociedade, de onde emana o poder.

Mais recentemente, impulsionados pelos estudos e iniciativas dos organismos internacionais, os órgãos de controle, especialmente o Tribunal de Contas da União e a Controladoria-Geral da União (CGU), passaram a desenvolver trabalhos e publicações com o

objetivo de desenvolver a cultura da governança nas instituições públicas brasileiras.

A governança se preocupa basicamente com a capacidade dos sistemas e políticos administrativos de agir de forma efetiva e decisiva na resolução dos problemas públicos (PETERS, 2012). Para Filgueiras (2018):

A governança democrática é o modelo de administração aberto ao público e que dirige serviços e políticas para o cidadão. A governança democrática é o modelo de administração pública que vai além do gerencial e no qual a qualidade dos serviços públicos importa para a cidadania. A governança democrática significa a administração *em* público, para a qual, além da eficiência e da eficácia, importa a legitimidade da ação estatal, tendo em vista serviços e políticas públicas capazes de promover a equidade e adicionar valor público à ação do Estado (Bevir, 2010). A governança democrática reúne três elementos que importam para a constituição da gestão pública: (1) as capacidades estatais para implementação e coordenação; (2) os mecanismos de transparência e *accountability*; (3) os mecanismos de participação política (FILGUEIRAS, 2019, p. 80).

Observamos, portanto, que a implantação de práticas de governança nos órgãos públicos representa uma agenda de mudança no Brasil. Esses mecanismos tendem a ser catalizadores de mudanças socioculturais no país, tornando cada vez mais próxima a interação entre Estado e sociedade.

No entanto, para que se efetive, é preciso desconstruir diversos paradigmas que permeiam a formação político-social do Brasil. De acordo com as observações da ONU, “as maiores ameaças à boa governança vêm da corrupção, da violência e da pobreza, que prejudicam a transparência, a segurança, a participação da população e suas liberdades fundamentais” (ONU, 2019). Nesse sentido, destaca-se o grande desafio do Brasil em promover a cidadania, erradicar o personalismo nas relações estatais e reduzir as desigualdades sociais, problemas históricos que foram apontados anteriormente neste trabalho e que podem afetar de maneira decisiva a implantação da governança no país.

3.4 Avanços tecnológicos, sociedade em rede e governança digital

O final do século XX foi marcado pelo advento de um “novo modo de desenvolvimento” que não substituiu, mas deu novos rumos ao modelo de produção capitalista e foi responsável por reconfigurar as estruturas sociais em todo o mundo (CARDOSO, 2008). O núcleo central dessas mudanças perpassa pelo advento das tecnologias da informação e comunicação (TIC) e a criação de uma sociedade interconectada.

Destacam-se como TIC: equipamentos de *hardware* (computadores de uso pessoal, *smartphones*, *tablets*, equipamentos eletrônicos inteligentes, servidores, etc.), *software*

(sistemas, aplicativos móveis, *websites*, bancos de dados, *business intelligence*, etc.) e telecomunicações, com destaque para a popularização do uso da internet. A utilização desse conjunto de elementos permite aos homens e às organizações se integrarem às redes. Para Castells (2008, p. 566), redes “são estruturas abertas capazes de expandir de forma ilimitada, integrando novos nós” capazes de se comunicar entre si.

A “sociedade em rede” é um novo modelo de estrutura social baseada na criação de redes apoiadas por tecnologias da informação em comunicação.

A revolução da tecnologia da informação e a reestruturação do capitalismo introduziram uma nova forma de sociedade, a sociedade em rede. Essa sociedade é caracterizada pela globalização das atividades econômicas decisivas do ponto de vista estratégico; por sua forma de organização em redes; pela flexibilidade e instabilidade do emprego e a individualização da mão-de-obra. Por uma cultura de virtualidade real construída a partir de um sistema de mídia onipresente, interligado e altamente diversificado. E pela transformação das bases materiais da vida – o tempo e o espaço – mediante a criação de um espaço de fluxos e de um tempo intemporal como expressões das atividades e elites dominantes (CASTELLS, 2008b, p. 17).

A partir dessa nova forma de agregar os seres humanos em redes de comunicação, que relativizam as barreiras de tempo e espaço, criam-se mudanças estruturais nas relações de “produção, experiência e poder” de uma sociedade. O sociólogo espanhol Manuel Castells dedicou boa parte da sua vida e obra a entender, a partir de uma perspectiva materialista, essa nova estrutura social, através da compreensão dos mecanismos de mudança, em busca de um novo quadro teórico para explicá-la.

Segundo o autor, a sociedade contemporânea é caracterizada pelo poder da tecnologia da informação (CASTELLS, 2004). Esse novo paradigma tecnológico, o qual chamou de informacionalismo⁷, foi responsável por transformar a economia global e alterar as dinâmicas de poder em todo o planeta.

Apesar de serem organizadas em paradigmas oriundos das esferas dominantes da sociedade (por exemplo, o processo produtivo, o complexo industrial militar), a tecnologia e as relações técnicas de produção difundem-se por todo o conjunto de relações e estruturas sociais, penetrando no poder e na experiência e modificando-os. Dessa forma, os modos de desenvolvimento modelam toda a esfera de comportamento social, inclusive a comunicação simbólica. Como o informacionalismo baseia-se na tecnologia de conhecimentos e informação, há uma íntima ligação entre cultura e forças produtivas e entre espírito e matéria, no modo de desenvolvimento informacional. Portanto, devemos esperar o surgimento de novas formas históricas de interação, controle e transformação social (CASTELLS, 2008, p. 54).

⁷ *What we actually mean, and what I always meant, is that our society is characterized by the power embedded in information technology, at the heart of an entirely new technological paradigm, that I called informationalism (CASTELLS, 2004).*

Tendo em vista o escopo deste trabalho, vamos nos deter apenas às relações de poder, especificamente no que tange ao binômio Estado/sociedade. As ideias apresentadas por Castells complementam de forma excepcional a teoria do Estado ampliada apresentada no início deste capítulo, acrescentando os aspectos tecnológicos que Gramsci não poderia vislumbrar a sua época. Para Castells (2008b), na Era da Informação, os Estados estão cada vez mais destituídos de poder, externo e internamente.

Do ponto de vista externo, a autonomia e a capacidade instrumental dos Estados estão cada vez mais comprometidas em virtude da globalização das principais atividades econômicas, das mídias e da comunicação eletrônica (CASTELLS, 2008b). Os fluxos globais de capital deram origem a poderosas instituições supranacionais que acabam por comprometer a soberania dos Estados nacionais, especialmente no campo das políticas econômicas, com reflexos sobre as demais áreas.

A dificuldade cada vez maior do controle exercido pelos governos sobre a economia (tendência vista com entusiasmo por alguns economistas) é acentuada pela crescente transnacionalização da produção, não apenas pelo impacto causado pelas empresas multinacionais, mas principalmente pelas redes integradas de produção e comércio dessas empresas. A consequência é a capacidade cada vez mais reduzida de os governos assegurarem em seus próprios territórios a base produtiva para geração de receita (CASTELLS, 2008b, p. 289).

Se traçarmos um paralelo entre a globalização da produção e as políticas sociais, que caracterizam um dos principais componentes da atuação dos Estados, e retomando as ideias de Gramsci, representam o principal meio para assegurar o consenso e garantir a hegemonia da classe dominante, observamos a dificuldade dos governos em manter o equilíbrio entre a produção interna e os custos sociais. Na medida em que favorecidas pelas redes informacionais as empresas criam condições de se estabelecer produtiva e comercialmente em diferentes locais do mundo e optam, naturalmente, pelo contexto mais favorável, “há pouco espaço para diferenças muito gritantes em termos de benefícios sociais entre Estados com níveis de produtividade” e “qualidade” “relativamente semelhantes” (CASTELLS, 2008b, p. 297). Esse é um fenômeno sistêmico que tem sido observado em nível global, cujos impactos, naturalmente, atingem de forma mais drástica os países “em desenvolvimento”, onde a qualificação da mão de obra tende a ser mais precária.

Além disso, as organizações internacionais assumiram, em grande parte, o papel de (des)reguladoras das economias, especialmente as ditas “em desenvolvimento”, como condição necessária para o investimento e o comércio internacional. Para Castells (2008b)

Em suma, temos testemunhado, simultaneamente, um processo irreversível de

soberania compartilhada na abordagem das principais questões de ordem econômica, ambiental e de segurança e o entrincheiramento dos Estados-Nação como os componentes básicos desse complexo emaranhado de instituições políticas. Entretanto, o resultado desse processo não é o fortalecimento dos Estados-Nação, mas sim a erosão sistêmica de seu poder em troca de durabilidade (CASTELLS, 2008b, p. 313).

Complementando essa análise, Castells (2008b, p. 314) afirma que os Estados assumem uma “importância cada vez mais reduzida, comprometendo inteiramente sua legitimidade e, em última análise, agravando ainda mais a sua ineficiência e incapacidade”.

Internamente, Castells (2008b, p. 287) verifica um cenário de “indiferença” dos cidadãos em relação ao Estado-Nação. Para ele, a crescente diversificação e fragmentação dos interesses suscitados pela sociedade em rede e as múltiplas reivindicações, exigências e desafios que a sociedade civil impõe ao Estado têm ocasionado uma incapacidade dos governos de atender simultaneamente todas essas demandas. Retomando os conceitos de Gramsci, temos instalada uma crise de hegemonia, ou, para utilizar os termos de Castells, uma “crise de legitimidade”.

Diante desse contexto em que os Estados são ao mesmo tempo “muito pequenos para lidar com as forças globais” e “muito grandes para administrar as vida das pessoas”, uma estratégia que vem sendo adotada pelos governos, a partir dos anos noventa, é a descentralização do poder com o intuito de criar um ponto de contato mais próximo entre o Estado e a sociedade civil (CASTELLS, 2008b, p. 319).

Castells (2008b, p. 365) aponta ainda que “a indefinição atual das fronteiras do Estado-Nação implica dificuldades para a definição de cidadania. A ausência de um centro de poder bem-definido dilui o controle social e pulveriza os desafios a serem enfrentados pela política”. Para ele, as tendências da Era da Informação causam impacto

[...] na organização política, processos decisórios, e métodos de governo, em última análise alterando a natureza da relação Estado e sociedade. E em função de os sistemas políticos atuais ainda estarem baseados em formas organizacionais e estratégias políticas da era industrial, tornaram-se politicamente obsoletos, tendo sua autonomia negada pelos fluxos de informação dos quais dependem. Esta é uma das principais fontes da crise da democracia na Era da Informação (CASTELLS, 2008b, p. 368).

Para completar este cenário, Castells (2008b) ressalta que os avanços tecnológicos na mídia permitiram que muitos escândalos políticos fossem veiculados publicamente em todo o mundo. Segundo o sociólogo, esses escândalos, especialmente ligados a atos de corrupção, abalam sobremaneira as estruturas democráticas dos países, levando os cidadãos ao descrédito e à desconfiança nas instituições políticas.

Diante da crise da democracia causada pela crescente falta de credibilidade no

sistema político, os governos se deparam com o desafio de se adaptar aos ditames da Era da Informação para manter a sua subsistência. Nesse sentido, Castells (2008b) destaca a oportunidade oferecida pelas próprias TIC em aprimorar as formas de participação política e comunicação com a sociedade com o intuito de recuperar a imagem e a credibilidade do Estado.

Embasadas com as novas estruturas de Estado e sociedade características da Era da Informação, vamos nos debruçar sobre a evolução da utilização das TIC pelos governos e a construção do conceito de governança digital a partir dos novos desafios lançados a partir da sociedade em rede.

3.4.1 Governança digital

Assim como a evolução do conceito de governança pública, a utilização de tecnologias da informação por parte dos governos também é resultado de uma construção gradativa, cujas intencionalidades adquirem novas nuances na medida em que a democracia se fortalece no âmago dos Estados. Neste levantamento bibliográfico nos deparamos com o uso de diversos termos para se referir ao tema⁸: governo eletrônico (e-Government ou e-Gov), governança eletrônica (e-Governance ou e-Gov), governo digital e governança digital. É claro que a variação desses termos representa a própria evolução do conceito, mas para fins didáticos, vamos nos deter à discussão do assunto sem nos preocupar com os termos utilizados.

Ao mesmo tempo em que os avanços tecnológicos foram, em grande parte, responsáveis por estremecer as relações entre Estado e sociedade, conforme apontamos anteriormente, a utilização desses recursos é apontada como uma oportunidade de restabelecer os laços e garantir a estabilidade da democracia.

O uso de tecnologia da informação pelos governos remonta, pelo menos, à década de 1970. Na verdade, em muitos países, como os Estados Unidos, o governo foi precursor do uso de TIC, seja para fins administrativos ou militares. O segundo foi o caso da maior parte da produção tecnológica norte-americana durante a Segunda Guerra Mundial e a Guerra Fria.

A utilização de TIC com o intuito de modernizar a gestão pública e prestar serviços e informações à sociedade é uma realidade um pouco mais recente. Para sermos mais específicos, o tema passou a ser amplamente discutido na década de 1990 (GRÖNLUND; HORAN, 2005), no âmbito do *New Public Management*, ao qual nos referimos no tópico anterior.

⁸ A depender o país de origem e do ano da publicação.

Com a popularização do *e-commerce* (comércio eletrônico), as estratégias de autoatendimento através da internet tornavam-se cada vez mais populares naquela época (FITZSIMMON; FITZSIMMONS, 2014). A partir desse cenário, as novas demandas da sociedade impulsionaram os governos a investir em e-Gov, buscando cada vez mais disponibilizar de serviços públicos por meio digital. O objetivo era, através da tecnologia, atender com mais celeridade e comodidade os usuários dos serviços públicos e, principalmente, promover a otimização do uso dos recursos públicos.

No início dos anos 2000, governos em todo o mundo discutiam estratégias nacionais que serviriam de base para o uso de tecnologias relacionadas à internet na administração pública, visando ao alcance de três metas básicas: (i) melhores serviços aos cidadãos, (ii) governo mais eficiente, e (iii) avanços nos processos democráticos (GRÖNLUND; HORAN, 2005).

As discussões acerca do uso da tecnologia na modernização da administração pública brasileira remontam à Reforma do Estado iniciada em 1995. O governo eletrônico era parte do pacote de modernização do Estado, centrado nas ideias que permearam a reforma administrativa, de eficiência da máquina administrativa, redução dos custos e melhoria dos processos internos.

A partir dos avanços na área de governança pública, as concepções que orientavam o governo eletrônico foram rediscutidas. A partir de então, foi adotado o termo “governança digital” que carregava consigo uma proposta inovadora, no sentido de utilizar a tecnologia da informação e comunicação não só como instrumento de modernização do próprio Estado, mas como mecanismo concreto de aproximação na relação entre governo e sociedade.

Observe-se a sutil diferença na própria proposta de prestação de serviços em meio digital. Antes, no governo eletrônico, o foco estava na economia de recursos e na tentativa de reduzir a máquina estatal a partir da automatização do atendimento ao usuário. A governança digital não afasta a necessidade de melhoria do uso dos recursos públicos, mas o objetivo central passa a ser a satisfação dos usuários com os serviços públicos prestados.

Nessa nova perspectiva, além da prestação de serviços públicos de qualidade que atendam às necessidades dos cidadãos, o governo deve oferecer ainda canais para facilitar o envolvimento e a participação da sociedade na formulação e avaliação das políticas e serviços públicos prestados (ONU, 2014).

As tecnologias da informação e comunicação são vistas como oportunidade para inovar o modelo de governo. A prestação de serviços e informações on-line, nos portais governamentais, tende a transformar o cenário político e social. Por meio da facilitação do

acesso e comunicação com o poder público, criam-se novas possibilidades de interação, organização e mobilização social (SILVA, 2013).

A Organização das Nações Unidas tem apostado categoricamente na utilização das TIC para o alcance da eficiência plena nos serviços governamentais e na manutenção do Estado Democrático de Direito em todo o mundo (SILVA, 2013). Para a ONU, a governança colaborativa é crucial para melhorar a vida das pessoas (ONU, 2014) e o governo digital representa um importante meio para promoção da democracia descentralizada (SILVA, 2013).

Apesar de todos os benefícios propostos pela política de governança digital, destaca-se que, segundo o Grupo Banco Mundial (2016), o acesso à internet ainda continua indisponível ou fora do alcance econômico de cerca 98 milhões de brasileiros, o que corresponde a aproximadamente 47% da população. Esse cenário é inquietante, pois ao contrário do que se espera, a governança digital pode alcançar apenas uma pequena parcela dos cidadãos brasileiros, aumentando ainda mais a desigualdade social no país.

A internet pode propiciar o desenvolvimento, mas, com frequência, os benefícios não se concretizam e, algumas vezes, a internet agrava ainda mais os problemas persistentes (GRUPO BANCO MUNDIAL, 2016). Portanto, para que a Política de Governança Digital obtenha sucesso, é necessária a convergência de inúmeras variáveis.

Para que tais políticas atendam de forma igualitária toda a população, é necessário que as diferentes classes sociais sejam instigadas não só a utilizar os recursos digitais, mas a interagir com o Estado a partir dessas novas mídias, exercendo de forma plena a cidadania. Esse é o grande desafio da governança digital e isso se torna ainda mais agravante quando observamos que, apesar de ser uma conquista democrática, ela não foi protagonizada pela sociedade, porém posta de “de cima para baixo” em dois níveis: primeiro por recomendação dos organismos internacionais aos Estados e, em segundo nível, do Estado para com a sociedade.

Por tratar-se de um fenômeno recente e ainda em construção, apenas através de uma avaliação imparcial e criteriosa em longo prazo, será possível mensurar os reais efeitos das políticas de governança digital no Brasil e no mundo.

3.5 Perspectiva de avaliação da governança digital

Do ponto de vista avaliativo, a governança pode ser observada a partir de duas perspectivas inter-relacionadas, uma política e outra corporativa.

A vertente política da governança pública é a visão amplamente adotada nas

avaliações dos organismos internacionais, tendo como foco o desenvolvimento nacional, as relações econômico-sociais e as estruturas de governabilidade do país. De acordo com o Banco Mundial (2019), sob essa perspectiva:

Governança pode ser amplamente definida como o conjunto de tradições e instituições pelas quais a autoridade em um país é exercida. Isso inclui (1) o processo pelo qual os governos são selecionados, monitorados e substituídos, (2) a capacidade do governo de formular e implementar efetivamente políticas sólidas e (3) o respeito dos cidadãos e do Estado pelas instituições que governam a economia e as interações sociais entre eles. (WORLD BANK GROUP, 2019, tradução nossa⁹)

Seus objetos de análise são, de acordo com o Banco Mundial (2019): (a) as estruturas democráticas; (b) os processos pelos quais os governos são selecionados, monitorados e substituídos; (c) a organização do Estado e a divisão de poder entre as instituições; (d) o comportamento ético dos governantes; (e) os instrumentos institucionais de controle; e (f) o respeito dos cidadãos e do Estado às instituições que governam a economia.

Essa perspectiva se preocupa com a avaliação da estrutura de governança em nível macro, considerando as mais altas instâncias do governo federal.

A vertente corporativa ou administrativa da governança diz respeito a como os órgãos e entidades da administração pública compreendem e executam as práticas de governança visando ao fornecimento de serviços de qualidade para a sociedade.

Neste trabalho, tendo em vista o escopo avaliativo definido, adotamos uma perspectiva micro. Registre-se, no entanto, que essas perspectivas de análise são indissociáveis, de modo que não é possível abordá-las individualmente, desconsiderando os aspectos da outra. Logo, mesmo que delimitemos o escopo desta pesquisa à administração universitária, ainda assim, é necessário analisar o contexto nacional, onde a política foi gestada e é conduzida aos órgãos e entidades responsáveis pela sua implementação.

⁹ “Governance can be broadly defined as the set of traditions and institutions by which authority in a country is exercised. This includes (1) the process by which governments are selected, monitored and replaced, (2) the capacity of the government to effectively formulate and implement sound policies, and (3) the respect of citizens and the state for the institutions that govern economic and social interactions among them”.

4 POLÍTICA DE GOVERNANÇA DIGITAL

A Política de Governança Digital foi instituída no Brasil em 2016 através de regulamento autônomo do Poder Executivo Federal, fundamentado pelo art. 84, *caput*, inciso VI, alínea “a”, da Constituição, que confere ao chefe do Poder Executivo o direito de dispor, mediante decreto, sobre a organização e funcionamento da administração federal, desde que não impliquem aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos. Diante do exposto, a PGD reflete uma estratégia administrativa de governo, que propõe a utilização de recursos tecnológicos de forma coordenada e integrada entre os diversos órgãos e entidades da APF, visando agregar eficiência à gestão e aumentar o nível de satisfação da sociedade com os serviços públicos.

É importante destacar que, apesar de tocar em pontos críticos para a democracia, como o controle e a participação social, ela não encontra amparo em lei emanada do Poder Legislativo. Assim, a primeira observação que fazemos em relação à política em estudo é que se trata de uma política de governo e não de Estado. Nesse sentido, é importante ter em mente que a sua subsistência depende da disposição favorável dos governos subsequentes.

Isto posto, vamos discorrer sobre os aspectos conceituais encontrados na Política de Governança Digital, a sua estruturação e operacionalização, a partir das concepções dos formuladores da política. Em seguida, apresentamos um breve levantamento do contexto de formulação dessa política, trazendo os principais aspectos que influenciaram na formação das ideias que permeiam a governança digital no Brasil.

4.1 Análise de Conteúdo

O Decreto nº 8.638, de 15 de janeiro de 2016, que discorre sobre a Política de Governança Digital, estabelece as finalidades, princípios, diretrizes e responsabilidades na implementação da governança digital no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal. O normativo define governança digital como:

a utilização pelo setor público de recursos de tecnologia da informação e comunicação com o objetivo de melhorar a disponibilização de informação e a prestação de serviços públicos, incentivar a participação da sociedade no processo de tomada de decisão e aprimorar os níveis de responsabilidade, transparência e efetividade do governo (BRASIL, 2016, art. 2º, III).

A partir desse entendimento, as finalidades precípuas da PGD são:

- I - gerar benefícios para a sociedade mediante o uso da informação e dos recursos de tecnologia da informação e comunicação na prestação de serviços públicos;
- II - estimular a participação da sociedade na formulação, na implementação, no monitoramento e na avaliação das políticas públicas e dos serviços públicos disponibilizados em meio digital; e
- III - assegurar a obtenção de informações pela sociedade, observadas as restrições legalmente previstas (BRASIL, 2016, art. 1º).

Dessa forma, podemos identificar as três vertentes essenciais da Política de Governança Digital: prestação de serviços digitais, acesso à informação e participação social. A seguir, discorreremos sobre cada um desses eixos, mas antes disso, no Quadro 1, estão descritos os princípios da governança digital no Brasil:

Quadro 1 - Princípios da governança digital no Brasil

Princípio	Descrição
Foco nas necessidades da sociedade	As necessidades da sociedade, tanto de pessoas físicas quanto jurídicas, são os principais insumos para o desenho e a entrega de serviços públicos digitais.
Abertura e transparência	Ressalvado o disposto em legislação específica, dados e informações são ativos públicos que devem estar disponíveis para a sociedade, de modo a dar transparência e publicidade à aplicação dos recursos públicos nos programas e serviços, gerando benefícios sociais e econômicos.
Compartilhamento da capacidade de serviço	Órgãos e entidades deverão compartilhar infraestrutura, sistemas, serviços e dados, de forma a evitar duplicação de esforços, eliminar desperdícios e custos e reduzir a fragmentação da informação em silos.
Simplicidade	Reduzir a complexidade, a fragmentação e a duplicação das informações e dos serviços públicos digitais, otimizando processos de negócio, com foco na eficiência da prestação de serviços à sociedade.
Priorização de serviços públicos disponibilizados em meio digital	Sempre que possível, os serviços públicos serão oferecidos em meios digitais, sendo disponibilizados para o maior número possível de dispositivos e plataformas.
Segurança e privacidade	Os serviços públicos digitais devem propiciar disponibilidade, integridade, confidencialidade e autenticidade dos dados e informações, além de proteger o sigilo e a privacidade pessoais dos cidadãos na forma da legislação.
Participação e controle social	Possibilitar a colaboração dos cidadãos em todas as fases do ciclo das políticas públicas e na criação e melhoria dos serviços públicos. Órgãos e entidades públicas devem ser transparentes e dar publicidade à aplicação dos recursos públicos nos programas e serviços do Governo Federal, fornecendo informação de forma tempestiva, confiável e acurada para que o cidadão possa supervisionar a atuação do governo.
Governo como plataforma	O governo deve constituir-se como uma plataforma aberta, sobre a qual os diversos atores sociais possam construir suas aplicações tecnológicas para a prestação de serviços e o desenvolvimento social e econômico do país, permitindo a expansão e a inovação.
Inovação	Devem ser buscadas soluções inovadoras que resultem em melhoria dos serviços públicos.

Fonte: BRASIL, 2016b, p. 14.

A partir desses princípios, foram estabelecidas ainda as diretrizes a serem observadas nas ações de governo digital. Para facilitar a compreensão, tratamos dessas diretrizes alinhadas a cada um dos eixos da PGD.

Em relação à **prestação de serviços digitais**, o MP define esses serviços como:

conjunto de ações do Estado que envolvem interação em meios digitais com a sociedade para atendimento direto às suas necessidades, visando o alcance de direitos ou possibilitando o cumprimento de um dever. Estão associados ao resultado percebido pela população, o que ela recebe como entrega útil, e abrangem o relacionamento com o usuário (atual ou futuro), que lhe gera valor ou lhe resolve um problema, atendendo seus interesses, inclusive o de estar quite com suas obrigações perante o Estado (BRASIL, 2016b).

A Política de Governança Digital estabelece que os órgãos e entidades a ela submetidos deverão priorizar a prestação de serviços públicos em meio digital, especialmente na forma de autosserviço, ou seja, que possa ser utilizado pelo cidadão sem auxílio do órgão ou entidade ofertante do serviço. Para o MP (BRASIL, 2016b), o uso da tecnologia na modernização dos serviços públicos faz com que o Estado esteja mais presente na vida das pessoas e não seja apenas mais uma repartição, um lugar distante da nossa realidade cotidiana.

Outra diretriz apresentada que diz respeito a este eixo é o compartilhamento de dados entre órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, sempre que necessário, para simplificar a prestação de um serviço.

No eixo **acesso à informação**, a política determina que se estimule a transparência ativa por meio de canais digitais, promovendo o reuso de dados pelos diferentes setores da sociedade. Esses dados devem ser disponibilizados em formato aberto, amplamente acessível e utilizável por pessoas e máquinas, assegurados os direitos, estabelecidos em lei, de segurança e privacidade.

Por fim, no que diz respeito à **participação social**, a PGD estabelece que os órgãos devem oferecer canais digitais de participação na formulação, na implementação, no monitoramento e na avaliação das políticas públicas e dos serviços públicos disponibilizados em meio digital.

A partir da instrumentalização dessas finalidades, princípios e diretrizes em ações estratégicas é estabelecida a Estratégia de Governança Digital (EGD). No tópico 4.1.2 tratamos em detalhes desse documento que norteia a consecução da PGD, mas antes disso, é preciso enfatizar a importância da estruturação do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação (SISP) do Poder Executivo Federal, como o principal viabilizador técnico das ações relacionadas à área de TI nessa esfera.

4.1.1 Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação (SISP) do Poder Executivo Federal

O Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação (SISP) foi instituído pelo Decreto nº 7.579/2011¹⁰, de 11 de outubro de 2011, com o objetivo de organizar e articular, em forma de sistema, todos os esforços envidados pelos órgãos da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional na área de tecnologia da informação.

Art. 1º Ficam organizados sob a forma de sistema, com a denominação de Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação - SISP, o planejamento, a coordenação, a organização, a operação, o controle e a supervisão dos recursos de tecnologia da informação dos órgãos e entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, em articulação com os demais sistemas utilizados direta ou indiretamente na gestão da informação pública federal (BRASIL, 2011).

O SISP é coordenado pelo Ministério do Planejamento (órgão central), por meio da Secretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação (SETIC).

4.1.2 Estratégia de Governança Digital (EGD)

A Estratégia de Governança Digital (EGD) é o documento que norteia a implementação da Política de Governança Digital pelos órgãos e entidades da APF. A elaboração desse instrumento coube ao MP e foi estabelecida pela Portaria MP nº 68, de 7 de março de 2016. A PGD estabelece que ela esteja alinhada ao Plano Plurianual (PPA) e às políticas públicas e programas do Governo Federal, com o objetivo de identificar oportunidades que possam ser alavancadas pelo uso de recursos de TIC.

Dessa forma, a EGD busca convergir os esforços de infraestruturas, plataforma, e serviços dos órgãos que compõem o Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação (SISP) com as finalidades pretendidas com a PGD (BRASIL, 2016b). O documento, de cunho estratégico, apresenta os objetivos, metas, indicadores e as iniciativas de governança digital para o período do respectivo PPA.

Segundo o MP, a EGD foi elaborada através de um processo participativo que incluiu “a alta administração dos ministérios, autarquias, fundações e empresas públicas, como servidores públicos dos três poderes da União e representantes da sociedade civil” (BRASIL,

¹⁰ O SISP já havia sido instituído pelo Decreto nº 1.048/1994, mas a sua estruturação e composição, além de não estar em pleno funcionamento, não correspondia às necessidades da nova conjuntura. Assim, o Decreto 7.579/2011 revoga a estrutura anterior do SISP e cria uma nova.

2016b).

Destaca-se, nesse processo, a realização do Seminário “Estratégia de Governança Digital – para muito além das TIC”, promovido pelo MP, no dia 16 de junho de 2015, e que contou com a participação de membros da sociedade civil, da iniciativa privada e do governo. O evento foi seguido de três dias de oficinas técnicas realizadas com o apoio da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), cada dia dedicado a um dos eixos da PGD: prestação de serviços digitais, acesso à informação e participação social. De acordo com dados do MP (BRASIL, 2016b), nessas oficinas, foram obtidas 1.051 contribuições para formulação da EGD.

Depois de elaborado, o documento foi submetido ainda à consulta pública no portal Participa.br, onde foram recebidas 143 contribuições, que foram analisadas e, conforme o caso, incorporadas à EGD. Verificamos, dessa forma, que o Governo Federal se organizou na elaboração dessa estratégia, de modo que as diversas perspectivas de governo digital fossem incorporadas ao instrumento. Isso vai ao encontro da proposta participativa da própria política.

A EGD 2016-2019 começou a ser elaborada ainda em 2015, antes mesmo da instituição da PGD, o que demonstra que, tecnicamente falando, ambos os instrumentos foram elaborados de forma conjunta, o que garante o estrito alinhamento entre eles, que de fato foi observado neste estudo.

A partir das orientações da EGD, cada órgão ou entidade da Administração Pública Federal deve elaborar seu próprio Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação (PDTIC) e Planejamento de Segurança da Informação e Comunicação (PSIC) visando ao alcance dos objetivos e metas propostos pelo MP. A instituição deve ainda manter um Comitê de Governança Digital, responsável por deliberar sobre os assuntos relativos ao tema, incluindo a aprovação dos documentos mencionados.

Antes de adentrarmos na análise dos objetivos, indicadores e metas estabelecidos na EGD 2016-2019, é importante ressaltar que a Estratégia passou por uma atualização substancial em abril de 2018. Dessa forma, analisamos as duas versões separadamente, identificando no que for possível o que motivou as mudanças mais significativas.

4.1.2.1. EGD 2016-2019 v.1.0

A primeira versão da EGD 2016-2019 foi instituída pela Portaria MP nº 68, de 7 de março de 2016. A Figura 2 apresenta, em linhas gerais, o diagrama estratégico da EGD. Nele, estão contidos os eixos da PGD e os respectivos objetivos estratégicos baseados nos princípios apresentados anteriormente.

Figura 2 – Diagrama Estratégico da EGD 2016-2019 v.1.0



Fonte: BRASIL, 2016b, p. 16.

Para cada um dos eixos, foi estabelecido um indicador estratégico baseado nos padrões internacionais (QUADRO 2).

Quadro 2 - Indicadores estratégicos da EGD 2016-2019 v.1.0

Eixo	Indicador Estratégico
Prestação de Serviços	EGDI (Nações Unidas) componente serviços digitais
Acesso à Informação	Open Data Barometer (World Wide Web Foundation)
Participação Social	EGDI/Nações Unidas – e-Participation Framework (e-information, e-consultation and e-decision making)

Fonte: BRASIL, 2016b.

E para cada objetivo estratégico foram elaborados indicadores táticos próprios, elencados no Quadro 3, a seguir.

Quadro 3 - Objetivos e Indicadores EGD 2016-2019 v.1.0

Eixos	Objetivos Estratégicos	Indicadores
Prestação de Serviços	OE.04 - Expandir e inovar a prestação de serviços digitais.	I04.1 - Proporção de serviços públicos digitais em relação ao número de serviços públicos cadastrados no Portal de Serviços
	OE.05 - Melhorar a governança e a gestão por meio do uso da tecnologia	I05.1 - Proporção de órgãos que possuem processo administrativo digital I05.2 - Proporção de processos de trabalho mapeados e aprimorados por meio da Tecnologia da Informação
	OE.06 - Facilitar e universalizar o uso e o acesso aos serviços digitais	I06.1 - Proporção de indivíduos que utilizaram serviços de eGOV nos últimos 12 meses I06.2 - Índice de maturidade em acessibilidade digital
	OE.07 - Compartilhar e integrar dados, processos, sistemas, serviços e infraestrutura.	I07.1 - Proporção de órgãos que compartilham sistemas ou infraestruturas com outros órgãos I07.2 - Proporção de demandas por interoperabilidade atendidas
Acesso à Informação	OE.01 - Fomentar a disponibilização e o uso de dados abertos.	I01.1 - Índice de disponibilização e uso de dados abertos para o cidadão.
	OE.02 - Ampliar o uso de TIC para promover a transparência e dar publicidade à aplicação dos recursos públicos.	I02.1 - Proporção de pedidos de acesso à informação via e-SIC concedidos
	OE.03 - Garantir a segurança da informação e comunicação do Estado e o sigilo das informações do cidadão.	I03.1 - Grau de conformidade com a Metodologia de Gestão de SIC descrita no item 3 da Norma Complementar 2/IN01/DSIC/GSIPR, de 13 de outubro de 2008.
Participação Social	OE.08 - Fomentar a colaboração no ciclo de políticas públicas.	I08.1 - Proporção de normativos e políticas que geram impacto para a sociedade que são disponibilizados para debate e monitoramento da execução da política pública em ambiente virtual de participação social.
	OE.09 - Ampliar e incentivar a participação social na criação e melhoria dos serviços públicos.	I09.1 - Proporção de órgãos que utilizaram ambiente virtual de participação social para discutir criação e melhoria dos serviços públicos
	OE.10 - Aprimorar a interação direta entre governo e sociedade.	I10.1 - Índice de disponibilização de canais de interação direta com a sociedade

Fonte: BRASIL, 2016b.

Por fim, o documento apresenta as iniciativas estratégicas que devem ser desenvolvidas em cada eixo e os respectivos responsáveis visando ao alcance das metas estabelecidas. Optamos por não apresentar esses dados em virtude do grande volume de informações sem utilidade prática nesta pesquisa, já que utilizamos como referência a EGD 2016-2019 revisada, que é apresentada adiante.

Aproximadamente dois anos depois, o MP consolidou o primeiro relatório de monitoramento da EGD. De acordo com informações do Ministério, o desempenho da APF na implementação das ações sugeridas foi bastante satisfatório.

Apresentado o contexto da primeira avaliação da Estratégia de Governança Digital, com destaque ao método quantitativo consistente e presença de indicadores internacionais robustos, pode-se afirmar, com base nos resultados, que a EGD cumpriu o papel de despertar o alinhamento entre os investimentos em TIC do Governo Federal com o propósito governamental. Suplantou, portanto, o papel de um instrumento de planejamento com foco tecnológico para um horizonte de papel estratégico da TIC no processo de governo como um todo, capaz de induzir diferentes formas de prestar serviços, oferecer informação e promover maior participação da sociedade (BRASIL, 2018)

No entanto, ao adentrar na análise dos resultados dos indicadores internacionais, observamos que o cenário pouco avançou em relação aos outros países membro da ONU, havendo inclusive decréscimo de posições em alguns *rankings*. No *Open Data Barometer* a posição do Brasil caiu de 17º para 18º, no *Online Service Index*, subiu de 50º para 38º e, no *E-Participation*, caiu de 24º para 37º. Isso não significa que não houve melhorias a partir das iniciativas de governança digital no Brasil, mas de certa forma, indica que outros países estão logrando resultados melhores. Esse tipo de constatação sugere um realinhamento de ações visando acelerar esse processo.

Do ponto de vista tático, o relatório analisa o desempenho dos treze indicadores definidos no Quadro 4. Neste trabalho identificamos grandes dificuldades, por parte do MP, de apurar alguns dos indicadores definidos e avaliar a evolução das iniciativas estratégicas.

Quadro 4 - Situação dos Indicadores Táticos da EGD 2016-2019 v.1.0 no Relatório de Monitoramento 2017

(continua)

Eixos	Indicadores	Situação em 2017
Prestação de Serviços	I04.1 - Proporção de serviços públicos digitais em relação ao número de serviços públicos cadastrados no Portal de Serviços	Meta atingida
	I05.1 - Proporção de órgãos que possuem processo administrativo digital	Meta atingida
	I05.2 - Proporção de processos de trabalho mapeados e aprimorados por meio da Tecnologia da Informação	Meta não apurada
	I06.1 - Proporção de indivíduos que utilizaram serviços de eGOV nos últimos 12 meses	Meta atingida em 2016 Meta não apurada em 2017
	I06.2 - Índice de maturidade em acessibilidade digital	Meta não apurada
	I07.1 - Proporção de órgãos que compartilham sistemas ou infraestruturas com outros órgãos	Meta atingida
	I07.2 - Proporção de demandas por interoperabilidade atendidas	Meta atingida
Acesso à Informação	I01.1 - Índice de disponibilização e uso de dados abertos para o cidadão.	Meta atingida

Quadro 4 - Situação dos Indicadores Táticos da EGD 2016-2019 v.1.0 no Relatório de Monitoramento 2017

(conclusão)

Eixos	Indicadores	Situação em 2017
Acesso à Informação	I02.1 - Proporção de pedidos de acesso à informação via e-SIC concedidos	Meta atingida
	I03.1 - Grau de conformidade com a Metodologia de Gestão de SIC descrita no item 3 da Norma Complementar 2/IN01/DSIC/GSIPR, de 13 de outubro de 2008.	Meta não atingida
Participação Social	I08.1 - Proporção de normativos e políticas que geram impacto para a sociedade que são disponibilizados para debate e monitoramento da execução da política pública em ambiente virtual de participação social.	Meta não apurada
	I09.1 - Proporção de órgãos que utilizaram ambiente virtual de participação social para discutir criação e melhoria dos serviços públicos	Meta não apurada
	I10.1 - Índice de disponibilização de canais de interação direta com a sociedade	Meta apurada parcialmente (atingida)

Fonte: BRASIL, 2018.

Segundo dados do MP (BRASIL, 2018), os índices foram avaliados a partir de formulário de monitoramento preenchido pelos órgãos e entidades e de informações disponíveis na internet. Segundo o Ministério, alguns dados coletados apresentaram inconsistências, sejam por falha na coleta ou na interpretação, inviabilizando que alguns desses indicadores fossem apurados. No que tange ao método de coleta, o MP reconhece a insuficiência do modelo adotado:

O formulário eletrônico respondido pelos órgãos deveria ter sido suficiente para a apuração dos dados sobre o andamento das iniciativas e da maioria dos indicadores. No entanto, ao longo do processo foram identificadas fontes complementares [...], que demonstraram ser mais apropriadas para análise e apuração. Em relação a este formulário, observou-se ainda que, por suas respostas terem sido autodeclaratórias em alguns casos pôde denotar percepções subjetivas que seriam evitadas caso tivesse sido utilizado métodos automáticos e objetivos (BRASIL, 2018).

Dessa forma, a equipe de monitoramento da EGD conclui pela necessidade de redirecionamentos, melhorias e ajustes na Estratégia, “sejam pela revisão e detalhamento das iniciativas, sejam pela substituição de indicadores, além de um maior alinhamento com os planos de trabalho estabelecidos pelos órgãos setoriais do SISP” (BRASIL, 2018). Observou ainda a necessidade de melhorar a comunicação do instrumento, detalhando o que se espera que cada órgão ou entidade execute naquele aspecto e a possibilidade de melhor articulação da

Secretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação SETIC/MP com as instituições que implementam a EGD.

O relatório de monitoramento aponta ainda a possibilidade de “ampliar a sinergia e o alinhamento da Estratégia com outros projetos prioritários” da SETIC/MP e com novos projetos do Governo Federal relacionados às TIC.

Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União (TCU) também realizou, em 2017, uma auditoria operacional com o objetivo de identificar o panorama dos serviços prestados remotamente à sociedade sob forma eletrônica (serviços públicos digitais) e avaliar as ações existentes para o aumento da oferta. Através do Acórdão nº 1.469/2017-Plenário o TCU consolidou os resultados desse trabalho e apontou recomendações de melhoria na EGD, dentre as quais destacamos a necessidade de integrar e articular as políticas públicas de Inclusão Digital com a Política de Governança Digital e com outras políticas públicas relacionadas com o tema governo digital, visando à universalização do acesso aos serviços públicos digitais (BRASIL, 2017).

4.1.2.2. EGD 2016-2019 – Transformação Digital: Cidadania e Governo (versão revisada)

Diante da necessidade de atualizar a EGD, de acordo com as recomendações do TCU e a partir das dificuldades enfrentadas no primeiro ciclo de monitoramento da EGD, a SETIC iniciou a revisão do documento ainda em 2017. O documento final foi instituído por meio da Portaria MP nº 107, de 2 de maio de 2018, após consulta pública e conferência com especialistas em governança digital e nos eixos da EGD.

O principal destaque da versão atualizada está no alinhamento da Estratégia de Governança Digital à Estratégia Brasileira para a Transformação Digital – E-Digital do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC) e a outros documentos estratégicos do Governo Federal relacionados ao tema. A E-Digital propõe a utilização de “todo o potencial das tecnologias digitais para alcançar o aumento da produtividade, da competitividade e dos níveis de renda e emprego por todo o País, visando à construção de uma sociedade livre, justa e próspera para todos” (BRASIL, 2018b, p. 6).

Os objetivos estratégicos da EGD foram reformulados e resumidos em apenas cinco, enquanto a versão anterior continha dez. A Figura 3 apresenta o diagrama estratégico da Governança Digital, relacionando os eixos estratégicos, os princípios e os benefícios esperados para a sociedade.

Figura 3 – Diagrama estratégico da EGD 2016-2019 (versão atualizada)



Fonte: BRASIL, 2018, p. 31.

Os indicadores estratégicos mantiveram-se os mesmos, no entanto foram estabelecidas as linhas de base e metas para 2019 (QUADROS 5 e 6).

Quadro 5 - Indicadores estratégicos da EGD 2016-2019 (versão atualizada)

Eixo	Indicador Estratégico	Linha de Base	Meta 2019
Prestação de Serviços	EGDI/Nações Unidas – serviços digitais	0,7319 pontos (38ª posição) Ref. 2015	0,80 pontos
Acesso à Informação	Open Data Barometer (World Wide Web Foundation)	58,86 pontos (18ª posição) Ref. 2016	62 pontos
Participação Social	EGDI/Nações Unidas – e-Participation Framework (e-information, e-consultation e e-decision making)	0,7288 pontos (37ª posição) Ref. 2015	0,77 pontos

Fonte: BRASIL, 2018.

Quadro 6 - Iniciativas, Indicadores e Metas da EGD 2016-2019 (versão atualizada)

(continua)

Objetivos	Iniciativas, Indicadores e Metas	
OE.01 - Fomentar a disponibilização e o uso de dados abertos	01.01 – PUBLICAR BASES DE DADOS NO PORTAL BRASILEIRO DE DADOS ABERTOS	
	Disponibilizar bases de dados com seus respectivos artefatos (ex: dicionário de dados) no Portal Brasileiro de Dados Abertos.	
	INDICADOR:	META:
	Quantidade de bases de dados abertas	2018: 2.000 2019: 2.200
OE.02 - Promover a transparência por meio do uso de TIC	02.01 - AUMENTAR O NÚMERO DE VISITANTES DO PORTAL DA TRANSPARÊNCIA	
	Fomentar o acesso ao Portal da Transparência.	
	INDICADOR:	META:
	Número de visitantes por ano no Portal da Transparência	2018: 20 milhões 2019: 21 milhões
	02.02 - GARANTIR O DIREITO DE ACESSO À INFORMAÇÃO	
	Proporcionar condições para o cumprimento da lei de acesso à informação.	
	INDICADOR:	META:
	Percentual de pedidos de acesso à informação respondidos	2018: 99,25% 2019: 99,50%
OE.03 - Ampliar a oferta e aprimorar os serviços públicos por meio da transformação digital	03.01 - CATALOGAR SERVIÇOS PÚBLICOS NO PORTAL DE SERVIÇOS	
	Ampliar a quantidade de serviços e informações disponibilizados no Portal de Serviços.	
	INDICADOR:	META:
	Quantidade de serviços catalogados	2018: 1790 2019: 2000
	03.02 - AMPLIAR OS SERVIÇOS DIGITAIS	
	Ampliar a quantidade de serviços públicos digitais ou parcialmente digitais, disponibilizados no Portal de Serviços.	
	INDICADOR:	META:
	Quantidade de serviços digitais cadastrados no Portal de Serviços	2018: 780 2019: 850

Quadro 6 - Iniciativas, Indicadores e Metas da EGD 2016-2019 (versão atualizada)

(continuação)

Objetivos	Iniciativas, Indicadores e Metas
OE.03 - Ampliar a oferta e aprimorar os serviços públicos por meio da transformação digital	<p>03.03 - MASSIFICAR A EMISSÃO DO DOCUMENTO NACIONAL DE IDENTIFICAÇÃO – DNI PARA O CIDADÃO</p>
	<p>Aumentar o número de Documento Nacional de Identificação – DNI emitidos com o intuito de estimular o seu uso pelo cidadão.</p>
	<p>INDICADOR:</p>
	<p>META:</p>
	<p>Quantidade de Documento Nacional de Identificação – DNI emitidos</p>
	<p>2018: 50.000 2019: 500.000</p>
	<p>03.04 - MELHORAR A INFORMAÇÃO SOBRE SERVIÇOS PÚBLICOS CADASTRADOS NO PORTAL DE SERVIÇOS</p>
	<p>Aprimorar a qualidade da informação sobre serviços públicos disponibilizada no Portal de Serviços.</p>
	<p>INDICADOR:</p>
	<p>META:</p>
	<p>Percentual de avaliações positivas realizadas pelo cidadão sobre a informação no Portal de Serviços</p>
	<p>2018: 75% 2019: 80%</p>
	<p>03.05 - AMPLIAR O USO DE SERVIÇOS PÚBLICOS DIGITAIS PELA SOCIEDADE</p>
	<p>Realizar ações de divulgação dos serviços públicos digitais disponibilizados à sociedade, de forma a dar visibilidade à sua existência e finalidade e, com isso, possibilitar acesso e ampliação de uso.</p>
	<p>INDICADOR:</p>
	<p>META:</p>
	<p>Proporção de indivíduos que utilizaram serviços de eGOV nos últimos 12 meses</p>
	<p>2018: 64% 2019: não haverá coleta</p>
	<p>03.06 IMPLANTAR AVALIAÇÃO EM SERVIÇOS PÚBLICOS DIGITAIS</p>
	<p>Aumentar a quantidade de serviços públicos digitais avaliados pela sociedade no Portal de Serviços.</p>
	<p>INDICADOR:</p>
	<p>META:</p>
	<p>Número de serviços públicos com avaliação realizada</p>
	<p>2018: 50 2019: 100</p>

Quadro 6 - Iniciativas, Indicadores e Metas da EGD 2016-2019 (versão atualizada)

(continuação)

Objetivos	Iniciativas, Indicadores e Metas	
OE.03 - Ampliar a oferta e aprimorar os serviços públicos por meio da transformação digital	03.07 AMPLIAR O NÚMERO DE SERVIÇOS PÚBLICOS UTILIZANDO SOLUÇÃO UNIFICADA DE AUTENTICAÇÃO DO CIDADÃO	
	Aumentar a quantidade de serviços públicos utilizando a solução de autenticação do cidadão disponibilizada no Portal de Serviços.	
	INDICADOR:	META:
	Quantidade de serviços públicos com autenticação única	2018: 50 2019: 100
OE.04 – Compartilhar e Integrar dados, processos, sistemas, serviços e infraestrutura	04.01 SIMPLIFICAR A INTEGRAÇÃO ENTRE SERVIÇOS DIGITAIS POR MEIO DA PLATAFORMA DE INTEROPERABILIDADE DE SISTEMAS E DADOS DO GOVERNO FEDERAL	
	Aumentar a disponibilização de APIs com o intuito de simplificar a integração entre os serviços públicos digitais por meio da plataforma de interoperabilidade de sistemas e dados do governo federal.	
	INDICADOR:	META:
	Número de APIs disponibilizadas na plataforma	2018: 15 2019: 30
OE.04 – Compartilhar e Integrar dados, processos, sistemas, serviços e infraestrutura	04.02 CONSOLIDAR O CADASTRO BÁSICO DO CIDADÃO	
	Integrar os cadastros básicos do cidadão gerados e mantidos pelos órgãos da administração pública com o objetivo de construir e manter um cadastro básico consolidado de cada cidadão.	
	INDICADOR:	META:
	Quantidade de atributos do cadastro	2018: 12 2019: 20
OE.04 – Compartilhar e Integrar dados, processos, sistemas, serviços e infraestrutura	04.03 DISPONIBILIZAR BASES DE DADOS DE GOVERNO PARA SUBSIDIAR A AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E A MELHORIA DE SERVIÇOS PÚBLICOS PELOS DIFERENTES ÓRGÃOS DA APF	
	Aumentar a disponibilização de bases de dados de governo na plataforma de Análise de dados do Governo Federal que tem o objetivo de simplificar o acesso, compartilhamento e análise de diferentes dados governamentais.	
	INDICADOR:	META:
	Número de bases de dados disponibilizadas na plataforma de análise de dados do governo federal	2018: 20 2019: 40

Quadro 6 - Iniciativas, Indicadores e Metas da EGD 2016-2019 (versão atualizada)

(conclusão)

Objetivos	Iniciativas, Indicadores e Metas	
OE.05 - Ampliar a participação social na melhoria das políticas e dos serviços públicos	05.01 AMPLIAR O NÚMERO DE CONSULTAS PÚBLICAS REALIZADAS EM PLATAFORMAS DIGITAIS	
	Aumentar a realização de consultas públicas em plataformas digitais promovendo a participação social nas políticas públicas.	
	INDICADOR:	META:
	Proporção de órgãos públicos federais que realizaram consulta pública on-line pela internet	2018: não haverá coleta 2019: 22%
	05.02 AUMENTAR O ENVOLVIMENTO DA SOCIEDADE POR MEIO DA CRIAÇÃO DE UM NOVO PORTAL DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL	
	Disponibilizar novo portal de participação social com o intuito de facilitar o envolvimento da sociedade no desenvolvimento das políticas públicas.	
	INDICADOR:	META:
	Novo portal disponibilizado	2018

Fonte: BRASIL, 2018.

As 51 iniciativas estratégicas planejadas na primeira versão da EGD foram sintetizadas em apenas quinze, cada uma com um indicador específico e muito mais objetivo, o que facilita não só o monitoramento, como também a implementação pelos órgãos e entidades que integram o SISP. Houve, de fato, um grande esforço de simplificação da Estratégia, tornando-a bem mais focada e direcionada a aspectos mais tangíveis.

Esse instrumento foi utilizado como referência para avaliação do processo e dos resultados obtidos pela Universidade Federal do Ceará do ponto de vista técnico.

4.1.3 Rede Nacional de Governo Digital – Rede Gov.Br

O Decreto nº 9.584, de 26 de novembro de 2018, alterou o Decreto nº 8.638, de 15 de janeiro de 2016, que instituiu a PGD, de modo a estabelecer a Rede Nacional de Governo Digital – Rede Gov.Br.

Art. 10-A. Fica instituída a Rede Nacional de Governo Digital - Rede Gov.Br, de natureza colaborativa, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, com a finalidade de promover a colaboração, o intercâmbio, a articulação e a criação de iniciativas inovadoras relacionadas à temática de Governo Digital no setor público (BRASIL, 2018c, Art. 10-A).

A proposta da Rede Gov. BR é impulsionar a transformação digital no Brasil a partir da integração, coordenação e monitoramento de iniciativas em prol do Governo Digital. Essa Rede também é coordenada pela SETIC/MP e a adesão de membros, sejam eles do âmbito da União, Estados, Distrito Federal, Municípios, entidades privadas ou do terceiro setor, ocorre através de Termo de Adesão, conforme diretrizes da Portaria MP nº 23, de 4 de abril de 2019.

Tendo em vista que esta atualização da Política ocorreu aproximadamente um mês antes do término do escopo temporal deste trabalho e que as orientações para que as instituições interessadas em participar da Rede só foram formalizadas em 2019. Essa ação não será objeto de estudo nesta pesquisa. No entanto, é importante registrar que a iniciativa existe e está intrinsecamente relacionada às ações de governança digital.

4.1.4 Comitê de Governança Digital, Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Planejamento de Segurança da Informação e Comunicação

Para implementar a Política de Governança Digital e a respectiva Estratégia, os órgãos e entidades deverão instituir um Comitê de Governança Digital para deliberar sobre o tema. O comitê de cada instituição deve ser composto, no mínimo, por dirigentes representantes da Secretaria Executiva de cada unidade finalística e da área de tecnologia da informação e comunicação.

Esse comitê deve observar as proposições da Rede Gov.Br para determinar as ações institucionais a serem empreendidas. Além disso, é responsável por aprovar os instrumentos de planejamento da área de TIC, que deverá ter, pelo menos, um Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação (PDTIC) e um Planejamento de Segurança da Informação e Comunicação (PSIC).

O PDTIC corresponde ao principal instrumento de planejamento das áreas de TIC dos órgãos do Sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática (SISP), da Administração Pública Federal. A necessidade de instituir esse planejamento remonta à criação do SISP, pelo Decreto nº 1.048, de 21 de junho de 1994, mas essa obrigatoriedade ganhou força a partir da Instrução Normativa (IN) nº 04, de 19 de maio de 2008, que dispõe sobre o processo de contratação de serviços de Tecnologia da Informação pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional.

A IN 04/2018 define o PDTIC como “instrumento de diagnóstico, planejamento e gestão dos recursos e processos de Tecnologia da Informação que visa atender às necessidades

de informação de um órgão ou entidade para um determinado período” (BRASIL, 2008). Dessa forma, o normativo estabelece o PDTIC como condição para realização das contratações e orienta o órgão central do SISP a estabelecer a Estratégia Geral de Tecnologia da Informação (EGTI) como subsídio à elaboração dos PDTIC dos demais órgãos e entidades integrantes do Sistema.

Em 26 de outubro de 2010, a Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do MP lançou o “Guia Prático de Elaboração de Plano Diretor de Tecnologia da Informação – PDTI”, com o objetivo de auxiliar as organizações a planejarem melhor as ações relacionadas à Tecnologia da Informação possibilitando maior efetividade no emprego dos recursos de TI e colaborando para uma gestão integrada, com publicidade das realizações, resultando em maior benefício para a sociedade e maior transparência no uso de recursos públicos (BRASIL, 2012). Esse guia já passou por duas atualizações, uma em 2012 e outra em 2016, com referência à Política e à Estratégia de Governança Digital.

A partir dessa última atualização, as ações do PDTIC devem estar alinhadas aos objetivos estratégicos, iniciativas e metas da EGD vigente:

Portanto, os PDTIC dos órgãos e entidades do SISP devem estar alinhados de forma integral aos objetivos estratégicos e metas propostos na EGD, instrumento base e norteador das ações da Tecnologia da Informação e Comunicações dos órgãos da Administração Direta, Autárquica e Fundacional do Poder Executivo Federal (BRASIL, 2016c, p. 19).

O PSIC corresponde ao planejamento de ações que objetivam viabilizar e assegurar a disponibilidade, a integridade, a confidencialidade e a autenticidade das informações públicas. A Instrução Normativa GSI/PR¹¹ n° 1, de 13 de junho de 2008, que disciplina a Gestão de Segurança da Informação e Comunicações da APF, define esses aspectos da seguinte forma:

III - disponibilidade: propriedade de que a informação esteja acessível e utilizável sob demanda por uma pessoa física ou determinado sistema, órgão ou entidade;
IV - integridade: propriedade de que a informação não foi modificada ou destruída de maneira não autorizada ou acidental;
V - confidencialidade: propriedade de que a informação não esteja disponível ou revelada a pessoa física, sistema, órgão ou entidade não autorizado e credenciado;
VI - autenticidade: propriedade de que a informação foi produzida, expedida, modificada ou destruída por uma determinada pessoa física, ou por um determinado sistema, órgão ou entidade (BRASIL, 2008b, art. 2º).

Em dezembro de 2018 foi instituída a Política Nacional de Segurança da Informação alinhada à Governança Digital (Decreto n° 9.637, de 26 de dezembro de 2018), no

¹¹ Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República

entanto esses aspectos não serão considerados no âmbito desta pesquisa, tendo em vista que a Estratégia Nacional de Segurança da Informação (ENSI) ainda não foi definida e o escopo temporal desta pesquisa se encerra em 2018.

4.2 Análise de Contexto

A governança digital não se trata de assunto novo no cenário brasileiro. Ela desenvolveu-se a partir do amadurecimento de ideias que subsistiram a diversas transições de governo, incluindo governos ideologicamente distintos. A utilização de recursos de tecnologia da informação e comunicação pelo governo é um tema que já vem sendo amplamente discutido desde a década de 1990, no contexto da Reforma da Gestão Pública.

Naquela época, entretanto, a ênfase estava em modernizar internamente o serviço público, utilizando as TIC como promotoras da melhoria da eficiência administrativa. Essa abordagem amadureceu ao longo tempo até conceber o que hoje entendemos como governança digital.

Nesta seção, fazemos um breve recorte histórico descritivo, no sentido de demonstrar o cenário político e econômico que influenciou a concepção da Política de Governança Digital. Essa construção é de fundamental importância para compreender o processo de implementação da PGD na UFC. Muitos dos aspectos aqui mencionados foram citados pelos gestores responsáveis pela implementação da PGD na UFC, que já atuam na área de TI na Universidade há muitos anos e entendem que a política não representou em momento nenhum a ruptura das ações que vinham sendo desenvolvidas, mas um realinhamento dos esforços ao novo paradigma da governança pública.

4.2.1 As políticas de governo eletrônico no contexto da Reforma Administrativa Gerencial

No início da década de 1990, após a queda do muro de Berlim, que marcou o fim da Guerra Fria, o modelo capitalista se firma no cenário econômico mundial. No âmbito dos governos, emerge uma nova concepção de Estado Neoliberal, capaz de atender aos anseios do modelo capitalista e garantir a sua expansão.

Com a economia mundial restabelecida após a guerra e em franco desenvolvimento, o processo de globalização atinge seu ápice. A crescente popularização dos computadores pessoais e a redução dos custos de comunicação com o advento da internet provocaram uma verdadeira revolução no *modus operandi* da sociedade nos “quatro cantos” do mundo,

especialmente com o surgimento do *e-commerce*¹², provocando os governos a seguir essa nova tendência.

Os Estados Unidos (EUA) foram os precursores na adoção de novas práticas de governo apoiadas por ferramentas tecnológicas durante o governo de Bill Clinton, eleito em 1992 (SILVA, 2013). A ideia do então presidente era um tanto ambiciosa: transformar o governo federal norte-americano através do uso de tecnologias da informação e comunicação (TIC), tornando-o mais produtivo com menos recursos. Após quatro anos do início do projeto, os EUA constataram uma redução de aproximadamente 118 bilhões de dólares nas despesas do governo federal (SILVA, 2013).

A partir das realizações obtidas pelos EUA, a Organização das Nações Unidas (ONU) criou o programa *United Nations Public Administration Network* (UNPAN) com o intuito de disseminar as práticas de governo digital, dentre os 193 Estados-membros, especialmente os emergentes (SILVA, 2013).

No Brasil, diante das grandes transformações que vinham ocorrendo no sistema econômico, decorrentes do processo de globalização, o modelo desenvolvimentista protecionista, que rendeu boas taxas de crescimento ao País, especialmente na década de 70, entra em declínio. Na medida em que a economia global se tornava mais integrada e competitiva, os estados nacionais perdiam autonomia e as políticas desenvolvimentistas de outrora já não se demonstravam mais efetivas (BRESSER-PEREIRA, 1998).

De acordo com Bresser-Pereira (1998, p. 56), mentor do projeto de reforma do Estado brasileiro, a partir do processo de globalização e seus efeitos sobre os estados desenvolvimentistas, desencadeia-se a crise do Estado, “cujas manifestações mais evidentes foram a crise fiscal, o esgotamento das formas de intervenção e a obsolescência da forma burocrática de administrá-lo”. De acordo com o autor, formou-se uma grande coalizão de centro-direita e centro-esquerda em prol da reforma do Estado, com o intuito de torná-lo menor, focando apenas nas atividades que lhe são específicas e mais fortes, para em vez de proteger a economia, torná-la competitiva no cenário internacional.

É nesse contexto de modernização da administração pública que, a partir das recomendações dos organismos internacionais, surgiram as primeiras menções ao governo eletrônico no Brasil. No final dos anos 1990, essas menções se transformam em iniciativas a partir da criação do portal “Rede Governo”, com o objetivo de centralizar, em um canal único,

¹² Comércio Eletrônico. Transação comercial caracterizada pela venda não presencial, através de recursos de tecnologia da informação e comunicação.

serviços digitais e informações à sociedade (BRASIL, 2000), e de um grupo de trabalho para “propor políticas, diretrizes e normas relacionadas com as novas formas eletrônicas de interação” no governo brasileiro (BRASIL, 2000b).

A partir desses encaminhamentos, desponta a primeira Proposta de Política de Governo Eletrônico para o Poder Executivo Federal e a criação de um Comitê Executivo com o intuito de unificar as redes e os sistemas de informação governamentais já existentes e disponibilizar, ao máximo, serviços públicos através da internet.

Em entrevista divulgada pelo Ministério do Orçamento e Gestão (MOG)¹³, à época em que foi instituído o Comitê, o ministro ressalta que “com a iniciativa do governo eletrônico, o governo Fernando Henrique se coloca numa posição de destaque dentro do que está acontecendo em todo o mundo” (BRASIL, 2000c). Percebemos, portanto, uma preocupação do governo em se colocar, de imediato, numa posição de aderência às recomendações dos organismos políticos internacionais.

Se por um lado a modernização das formas de interação entre o Estado e a sociedade era, e é ainda hoje, um tema premente, pelo outro, a questão da exclusão digital sempre foi um grande empecilho para consecução desse projeto. Não que os esforços empreendidos não tenham rendido benefícios, mas é salutar ressaltar que o cenário socioeconômico brasileiro, de país emergente, não se assemelhava em nada ao dos países desenvolvidos.

De acordo com o balanço realizado pela Presidência da República após dois anos de início do projeto (BRASIL, 2002), o acesso aos serviços de telefonia, incluindo acesso à internet, ainda era muito caro e inacessível à maioria da população, já que a oferta desse serviço se concentrava apenas nos grandes centros urbanos. Dos 5.561 municípios brasileiros, apenas 350 possuíam provedores de internet em 2002. Além disso, o custo dos equipamentos de informática era muito alto, considerando, sobretudo, “as condições socioeconômicas prevalentes no país, com níveis ainda muito baixos de renda *per capita*” (BRASIL, 2002, p. 6).

Nesse sentido, outros projetos do Governo Federal foram envolvidos no contexto da política de governo eletrônico. As principais iniciativas nesse sentido foram o programa “Sociedade da Informação”, visando ao fortalecimento da competitividade da economia e a ampliação do acesso da população à tecnologia da informação, e o projeto “Br@sil.gov”, para ampliação das redes de telecomunicações, especialmente para as localidades distantes (BRASIL, 2002).

¹³ Designação anterior do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP)

A despeito dos esforços envidados, o Brasil não logrou os mesmos resultados obtidos pelos *cases* de sucesso da ONU. A política e os projetos associados não avançaram suficientemente. A partir da leitura da avaliação da implementação da política, publicada em 2002, observamos que a maioria das metas não foi alcançada, especialmente por conta de restrições orçamentárias, desarticulação entre as instituições envolvidas ou por entraves burocráticos (BRASIL, 2002).

De acordo com Diniz *et al* (2009), a criação do Comitê Executivo de Governo Eletrônico (CEGE) não foi fruto da confluência de ideias das diversas áreas do governo, mas da articulação individual do então ministro da Casa Civil, Pedro Parente, que liderou o Comitê inicialmente. Na época, as prioridades do governo estavam mais direcionadas para a questão orçamentária e a atuação do ministro foi decisiva para angariar apoio para o projeto de governo eletrônico.

Apesar de não ter havido resistência a essas iniciativas, segundo Pedro Parente (2005), em entrevista concedida a Diniz *et al* (2009), não houve forte apoio, nem por parte do governo nem da sociedade. Ele atribui esse baixo apoio ao fato de, naquela época, não haver uma compreensão nítida dos benefícios que poderiam ser alcançados com essas ações.

Em 2001, em meio à crise energética que se instaura no país, o ministro, que vinha supervisionando de perto as ações de governo eletrônico, assume a coordenação da Câmara de Gestão da Crise de Energia e os trabalhos do Comitê são arrefecidos. Além disso, a proximidade do processo eleitoral e o nítido fortalecimento do candidato da oposição, “provocaram uma desmotivação das equipes para trabalhos de longo prazo” (DINIZ *et al*, 2009, p. 42).

Com o término do mandato vigente e a derrota do atual governo nas eleições presidenciais, destacam-se a transparência e o zelo com que a equipe de avaliação do programa registra os percalços enfrentados, aponta para a possibilidade de reparação dos erros cometidos e provoca os sucessores para que deem continuidade a esse trabalho:

Como desafio maior, que de certa forma sintetiza a visão que permeia o conjunto de recomendações apresentado, coloca-se a necessidade de assegurar a continuidade e consolidação do Programa, enquanto política de Estado. Característica marcante que mereceria ser preservada, tem sido a formulação e implementação desta política mediante ampla interação com as instituições da administração pública federal, com os governos estaduais e municipais e com os inúmeros parceiros na área de negócios e na sociedade civil. As novas tecnologias da informação e os conceitos e abordagens inaugurados com a implementação do Governo Eletrônico, representam extraordinária possibilidade de avançar no sentido de devolver à sociedade o acervo de informações do qual o Estado é talvez o principal detentor, na forma de acesso ampliado ao conhecimento, melhores serviços, maior transparência da gestão pública e melhor qualidade do processo de formulação e controle das políticas públicas. (BRASIL, 2002, p. 38)

O Quadro 7, a seguir, sintetiza os principais marcos legais do governo eletrônico nesse período.

Quadro 7 - Marcos legais do governo eletrônico no Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)

Marco Legal	Data
Decreto de 3 de Abril de 2000 Institui Grupo de Trabalho Interministerial para examinar e propor políticas, diretrizes e normas relacionadas com as novas formas eletrônicas de interação.	3/4/2000
Proposta de Política de Governo Eletrônico para o Poder Executivo Federal	20/9/2000
Decreto de 18 de Outubro de 2000 Cria, no âmbito do Conselho de Governo, o Comitê Executivo de Governo Eletrônico e dá outras providências	18/10/2000
2 Anos de Governo Eletrônico Balanço de Realizações e Desafios Futuros	2/12/2002

Fonte: dados da pesquisa.

Com a mudança de governos houve certa descontinuidade dos trabalhos até meados de 2004. Nesse período, ressalta Diniz *et al* (2009), houve uma grande dificuldade de articular o Comitê de Governo Eletrônico com as demais áreas do governo. A falta de legitimidade do Comitê dentro do próprio governo, que não o reconhecia como órgão centralizador das ações de governo eletrônico, findou por retardar esse processo.

Passados os efeitos dessa transição, o projeto de governo eletrônico não só subsistiu como foi retomado com mais expressividade, inclusive acrescentando-se novas nuances. Independente das diferenças ideológicas entre as gestões supracitadas, os benefícios da utilização de tecnologias em prol de uma administração mais fluida e menos onerosa continuaram em voga. Além disso, passaram a ser incorporadas novas perspectivas de governo digital, sob um viés mais social, trazendo à tona questões relacionadas à transparência de informações e participação social.

4.2.2 *As novas perspectivas de governo digital com foco no cidadão*

No período anterior, a utilização de recursos de tecnologia da informação e comunicação pelo governo foi marcada pela busca incansável pela eficiência, influenciada pelo “novo gerencialismo público” e pela política fiscal restritiva de gasto (SOUZA, 2006). Nessa nova fase, que tratamos neste tópico, o Estado passa a voltar-se, mesmo que timidamente, para outras questões, incluindo as sociais e democráticas.

A participação democrática nas decisões políticas sempre foi objeto de

reivindicação na sociedade brasileira. Esse direito tem sido conquistado gradativamente a duras penas, especialmente a partir dos anos 70 e 80, com a ascensão dos movimentos sociais, nas lutas em torno da garantia e ampliação dos direitos dos cidadãos. O crescimento da participação democrática visto no referencial teórico era uma forte marca das gestões lideradas pelo Partido dos Trabalhadores. Desde as primeiras experiências de gestão em nível local, ainda nos anos 80, o partido se comprometeu com os programas democráticos populares. Exemplo disso foram os orçamentos participativos que passaram a ser implementados por diversos governos municipais “petistas”.

Ao assumir a presidência em 2002, havia uma expectativa muito forte de que o novo governo pudesse dar continuidade ao modelo de participação popular vivenciado nos municípios, ampliando-o na esfera federal. Durante a campanha, o partido lançou grandes expectativas no que diz respeito a fortalecimento do combate à corrupção e aumento da transparência, especialmente em relação aos gastos públicos (FREIRE, 2014).

Nos governos Lula e Dilma, o Brasil vivenciou um período inédito na definição de políticas públicas de cunho social que vinham sendo reclamadas pela sociedade desde os movimentos de redemocratização do país, além da ampliação dos espaços democráticos de participação e controle social. Foi nesse contexto que, seguindo a tendência mundial, foram fortalecidas as políticas relacionadas à transparência e controle social e onde as políticas de governo digital adquiriram novas nuances como meio de aproximar a sociedade civil das discussões políticas.

Durante os governos “petistas”, algumas ações foram essenciais para consolidar o entendimento que totaliza a Política de Governança Digital, tal como foi promulgada em 2016. A seguir, demonstramos os principais marcos legais, bem como os principais atos do governo que contribuíram para a formulação da PGD ao longo desse período (2003 a 2016). Para facilitar o entendimento, dividimos os marcos legais relacionados com a PGD, não em ordem cronológica, mas de acordo com os eixos: prestação de serviços, acesso à informação e participação social.

4.2.2.1. Prestação de serviços

A Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI)¹⁴ desenvolveu entre

¹⁴ Secretaria do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP), que atua como órgão central do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação (SISP), que visa ao planejamento, à

2004 e 2007 um projeto de criação de indicadores e métricas para avaliação dos e-Serviços (serviços de governo disponibilizados em meio eletrônico). O que diferencia essas métricas das anteriores está no foco de avaliação voltado para a experiência dos cidadãos enquanto usuários desses serviços.

Com essa avaliação, foi possível apontar as oportunidades de melhoria dos serviços avaliados, bem como servir de base para a implementação de novos serviços, além de direcionar as ações de governo no sentido de sanar os pontos que se demonstraram mais frágeis.

Exemplo disso foi a questão da acessibilidade, que foi apontada no relatório como o quesito mais precário para a amostra avaliada (BRASIL, 2007b). A partir dessa constatação, a própria SLTI institucionalizou o Modelo de Acessibilidade em Governo Eletrônico (e-MAG), tornando obrigatória a sua observância quando da implantação ou atualização de portais e sistemas no âmbito da Administração Pública Federal, de modo a “assegurar de forma progressiva a acessibilidade de serviços e sistemas de governo eletrônico” (BRASIL, 2007b, art. 1º).

Ainda no que se refere à prestação de serviços públicos em meio digital, os Decretos nº 6.932 (simplificação do atendimento prestado ao cidadão), de 11/8/2009, e nº 8.135 (comunicação de dados federais), de 4/11/2013, nº 8.414 (Programa Bem Mais Simples Brasil), de 26/2/2015, e nº 8.539 (processo eletrônico nacional), de 8/10/2015, promovem medidas de simplificação e agilidade na prestação de serviços e informações públicas aos cidadãos através da ampliação do uso de recursos tecnológicos e integração de dados e melhoria da comunicação entre órgãos.

Por fim, o mais importante marco relacionado à prestação de serviços públicos por meios digitais nesse período foi a Instrução Normativa nº 01, de 17/1/2011, que institucionaliza o Portal do Software Público Brasileiro, com o objetivo de compartilhar e difundir iniciativas relacionadas ao desenvolvimento de software na Administração Pública Federal entre órgãos. Tanto órgãos públicos como entidades privadas ou pessoas físicas podem submeter softwares de interesse público nesse portal e podem ser utilizados por qualquer ente público ou cidadão gratuitamente. Além disso, através da instrução normativa, o MP, por meio da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI), pode solicitar a disponibilização de qualquer software desenvolvido no âmbito da Administração Pública para os outros órgãos (BRASIL, 2011). Através dessa iniciativa é possível reduzir custos e disseminar boas práticas de *software* na APF.

coordenação, à organização, à operação, ao controle e à supervisão da área de tecnologia da informação em sua administração direta, autárquica e fundacional (BRASIL, 2011b).

4.2.2.2. Acesso à informação

A Medida Provisória nº 103, de 1º/1/2003, transformou a Corregedoria-Geral da União em Controladoria-Geral da União (CGU), aumentando as competências do órgão no que diz respeito ao “incremento da transparência no âmbito da Administração Pública Federal” (BRASIL, 2003).

Em novembro de 2004, através de parceria entre a CGU, diversos Ministérios e os outros órgãos públicos, como a Caixa, o Serpro, o Banco do Brasil e a Secretaria do Tesouro Nacional, dentre outros, foi lançado o Portal da Transparência do Governo Federal para divulgação de informações relativas aos gastos públicos. Claro que, à época, as informações publicadas ainda eram limitadas, mas essa ação representa o grande gatilho para as transformações relativas a controle social que estariam por vir. O portal foi oficializado em 2005, através do Decreto nº 5.482.

Art. 1º O Portal da Transparência do Poder Executivo Federal, sítio eletrônico à disposição na Rede Mundial de Computadores - Internet, tem por finalidade veicular dados e informações detalhados sobre a execução orçamentária e financeira da União, compreendendo, entre outros, os seguintes procedimentos:

- I - gastos efetuados por órgãos e entidades da administração pública federal;
 - II - repasses de recursos federais aos Estados, Distrito Federal e Municípios;
 - III - operações de descentralização de recursos orçamentários em favor de pessoas naturais ou de organizações não-governamentais de qualquer natureza; e
 - IV - operações de crédito realizadas por instituições financeiras oficiais de fomento
- (BRASIL, 2005).

Em 2009, a Lei Complementar nº 131 (Lei Capiberibe) determina aos entes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios “a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira” (BRASIL, 2009). Com isso, o Portal da Transparência passa a disponibilizar informações atualizadas diariamente sobre as despesas públicas do Governo Federal, além disso, os municípios, que até então estavam de fora do processo de abertura dos dados públicos, passam a ter a obrigatoriedade e prestar contas de seus gastos à sociedade através de mecanismo similar ao Portal da Transparência.

Essa lei constitui, portanto, um grande avanço no que diz respeito à melhoria da transparência pública. Além disso, impulsiona os processos de discussão entre a sociedade civil e o governo:

A transparência será assegurada também mediante:

- I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os

processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos; (BRASIL, 2009, art. 1º)

Ainda que não torne a participação social uma obrigação, a lei representa um grande impulso no que diz respeito à integração da sociedade civil nas discussões relativas ao planejamento orçamentário. Prova disso é a adoção do orçamento participativo em diversos municípios brasileiros.

Em 2011, o Brasil e outros sete países (África do Sul, Estados Unidos, Filipinas, Indonésia, México, Noruega e Reino Unido) se unem para integrar a *Open Government Partnership* (OGP)¹⁵ com o intuito de difundir práticas de transparência, participação social, accountability (responsabilização e prestação de contas) e inovação nos governos. Nesse ato, os países fundadores assinaram a Declaração de Governo Aberto e apresentaram seus planos de ação para atingir os objetivos propostos.

Essa iniciativa foi, sem dúvida, um grande instrumento de promoção da democracia e dos direitos humanos mundialmente e de fomento às inovações tecnológicas em governo digital. E foi a partir dessa parceria que obtivemos o principal marco nacional relativo à transparência pública no Brasil foi a Lei nº 12.527, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI), em 18/11/2011.

A LAI regula o acesso a informações de todos os órgãos públicos integrantes da Administração Direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, e Judiciário e do Ministério Público e as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios (BRASIL, 2011c, art. 1º).

De acordo com o normativo, a LAI busca assegurar o direito fundamental de acesso à informação à sociedade propiciando mais confiabilidade no processo administrativo público. Conforme a lei, a informação pública deve estar acessível em meios públicos, exceto em casos que envolvam sigilo ou restrição de acesso.

No que tange às práticas de governo eletrônico, a LAI determina a disponibilização das informações por meio de sítios oficiais na internet:

Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

[...]

§ 2º Para cumprimento do disposto no **caput**, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet) (BRASIL,

¹⁵ Parceria para Governo Aberto.

2011c, art. 8º).

Além disso, regulamenta o funcionamento desses portais através dos requisitos mínimos a serem observados:

§ 3º Os sítios de que trata o § 2º deverão, na forma de regulamento, atender, entre outros, aos seguintes requisitos:

I - conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão;

II - possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações;

III - possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina;

IV - divulgar em detalhes os formatos utilizados para estruturação da informação;

V - garantir a autenticidade e a integridade das informações disponíveis para acesso;

VI - manter atualizadas as informações disponíveis para acesso;

VII - indicar local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade detentora do sítio; e

VIII - adotar as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência, nos termos do art. 17 da Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000, e do art. 9º da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, aprovada pelo Decreto Legislativo nº 186, de 9 de julho de 2008 (BRASIL, 2011c, art. 8º).

A LAI é bastante objetiva e clara no sentido de estabelecer uma sistemática de prestação de informações à sociedade, seja ativamente ou passivamente (através de requerimento). As diretrizes estabelecidas são baseadas nos padrões internacionais discutidos na OGP e que foram fundamentais para iniciar um processo de mudança cultural na Administração Pública.

Com base nas exigências dispostas na LAI, foi lançado em 2012 o Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC). Através desse sistema, acessível pela internet, os cidadãos podem encaminhar pedidos de informação para quaisquer órgãos públicos do Poder Executivo Federal.

Através da Portaria Interministerial nº 1.254, de 19 de maio de 2015, todos os órgãos e entidades federais ficam obrigados a utilizar o sistema para recebimento de solicitações de informação. Além disso, institui a CGU como gestora do e-SIC, cabendo a ela a gestão e a manutenção do portal, bem como orientação acerca de sua utilização. Esse serviço representou um avanço inestimável no que se refere ao controle social.

4.2.2.3. *Participação social*

No primeiro ano do governo Lula, em 2003, a participação popular entra na pauta

do governo a partir da nova organização da Presidência da República estabelecida pela Medida Provisória nº 103, de 2003, que viria mais tarde a se tornar a Lei nº 10.683, de 28/5/2003.

Art. 3º À Secretaria-Geral da Presidência da República compete assistir direta e imediatamente ao Presidente da República no desempenho de suas atribuições, especialmente no relacionamento e articulação com as entidades da sociedade civil e na criação e implementação de instrumentos de consulta e participação popular de interesse do Poder Executivo, na elaboração da agenda futura do Presidente da República, na preparação e formulação de subsídios para os pronunciamentos do Presidente da República, na promoção de análises de políticas públicas e temas de interesse do Presidente da República, na realização de estudos de natureza político-institucional e outras atribuições que lhe forem designadas pelo Presidente da República, tendo como estrutura básica o Gabinete, a Subsecretaria-Geral e até duas Subsecretarias (grifo nosso) (BRASIL, 2003).

De certa forma, a discussão sobre participação social se confunde com os avanços relativos ao acesso à informação na medida em que a participação depende da abertura de dados para se efetivar. Esses avanços foram discutidos no tópico anterior.

Em 2014, através do Decreto nº 8.243, de 23/5/2014, a Presidência regulamenta os termos dispostos no artigo 3º da Lei nº 10.683, acima mencionada, no que se refere ao “relacionamento e articulação com as entidades da sociedade civil e na criação e implementação de instrumentos de consulta e participação popular de interesse do Poder Executivo” sob responsabilidade da Secretaria-Geral da Presidência da República.

Esse foi o principal marco regulatório relacionado à participação social após a Constituição de 1988. Ele constitui a Política Nacional de Participação Social (PNPS) que regulamenta como a sociedade civil pode participar na formulação e avaliação de políticas públicas na Administração Pública Federal.

De acordo com Lucena (2014), a PNPS foi criada pelo governo como resposta aos protestos de 2013, com o intuito de fortalecer e articular os espaços participativos na gestão pública federal. O objetivo da PNPS, de acordo com o texto do decreto, é “fortalecer e articular os mecanismos e as instâncias democráticas de diálogo e a atuação conjunta entre a Administração Pública Federal e a sociedade civil” (BRASIL, 2014, art. 1º). Para isso, as diretrizes da PNPS passam a ser obrigatórias na “formulação, na execução, no monitoramento e na avaliação de programas e políticas públicas e no aprimoramento da gestão pública” (BRASIL, 2014, art. 1º, parágrafo único).

Através da PNPS, o governo federal formaliza os ambientes virtuais de participação social como uma das formas oficiais de diálogo entre a Administração Pública Federal e a sociedade civil. De acordo com Abrahão (2014), a PNPS abre caminho para as novas formas de participação, através das redes sociais e mecanismos específicos de colaboração via internet,

colocando o Brasil em posição de destaque internacional.

Na época em que foi promulgado o decreto que regulamenta a PNPS, foi suscitada uma grande polêmica em torno da legitimidade da política, apontada como inconstitucional e autoritária pela oposição do governo. Sob argumentos de que o decreto foi expedido com o intuito de beneficiar os movimentos sociais liderados pelo PT, tendo em vista a proximidade do final do governo Dilma e a possibilidade de não haver reeleição devido à baixa popularidade da presidente, a oposição ao governo criou o Projeto de Decreto Legislativo nº 1.491/2014, de autoria do Partido Democratas (DEM), na tentativa de sustar a PNPS (LUCENA, 2014).

Após dois dias da vitória de Dilma no segundo turno das eleições presidenciais de 2014, o projeto que susta a PNPS foi aprovado pela Câmara dos Deputados (LUCENA, 2014). Até o presente o momento, o projeto encontra-se em tramitação no Senado Federal. O relator preparou minuta para pauta da Comissão de Constituição, Cidadania e Justiça, com voto favorável à sustação da política, mas a matéria ainda não foi incluída em agenda da comissão (informação confirmada em 13/9/2015 no Portal do Senado Federal).

Em novembro de 2014, a partir das diretrizes da PNPS, a Secretaria-Geral da Presidência lança o ambiente virtual de participação social do governo, a Plataforma “Participa.br”:

Art. 2º - O Participa.br é um ambiente virtual de participação social que utiliza a internet para o diálogo entre administração pública federal e sociedade civil, com o objetivo de promover a interação, a participação, a produção de conhecimento, a mobilização e a divulgação de conteúdos relacionados às políticas públicas do governo federal, por meio do amplo acesso dos usuários a ferramentas de comunicação e interação, fóruns de debate, salas de bate papo, vídeos, mapas, trilhas de participação com diversos mecanismos de consulta, dentre outros (BRASIL, 2014b).

Através desse portal, os gestores públicos podem colocar em discussão temas relevantes para a formulação de políticas públicas e a sociedade civil pode opinar abertamente sobre o assunto, incluindo sugestões de melhoria, alterações nas minutas de documentos e normativos oficiais, etc. Ademais, o ambiente possibilita a criação de comunidades virtuais para discussão contínua de temas relevantes para a Administração Pública.

No entanto, apesar da ferramenta estar em pleno funcionamento desde 2014, verificamos grande inexpressividade no seu uso, tanto em relação à quantidade de consultas realizadas quanto em relação à efetiva participação das pessoas. Para se ter uma ideia, em quatro anos de existência, o portal conta com pouco mais de 4 mil usuários cadastrados¹⁶, o que

¹⁶ Informação coletada em 18 de maio de 2018.

corresponde a menos de 0,002% da população brasileira em 2018. Além disso, observaram-se baixos níveis de interação nas trilhas de participação disponíveis no portal.

A seguir, apresentamos, no Quadro 8, o resumo dos marcos legais que precederam a Política de Governança Digital, passando pelo Governo Fernando Henrique Cardoso (FHC) e os Governos Lula e Dilma, até janeiro de 2016, quando a política é instituída.

Quadro 8 - Marcos legais que precedem a Política de Governança Digital nos Eixos: Prestação De Serviços, Acesso à Informação e Participação Social

(continua)

Eixo	Marco Legal	Data
Prestação de Serviços	Portaria SLTI/MPOG nº 3 Institucionaliza o Modelo de Acessibilidade em Governo Eletrônico – e-MAG no âmbito do Sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática – SISP	7/5/2007
	Decreto nº 6.932 Dispõe sobre a simplificação do atendimento público prestado ao cidadão, ratifica a dispensa do reconhecimento de firma em documentos produzidos no Brasil, institui a “Carta de Serviços ao Cidadão” e dá outras providências	11/8/2009
	Decreto nº 8.135 Dispõe sobre as comunicações de dados da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e sobre a dispensa de licitação nas contratações que possam comprometer a segurança nacional	4/11/2013
	Decreto nº 8.414 Institui o Programa Bem Mais Simples Brasil e cria o Conselho Deliberativo e o Comitê Gestor do Programa	26/2/2015
	Decreto nº 8.539 Dispõe sobre o uso do meio eletrônico para a realização do processo administrativo no âmbito dos órgãos e das entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional	8/10/2015
	Instrução Normativa nº 01 Regulamenta os procedimentos de desenvolvimento, disponibilização e uso do software público brasileiro (SBP), através do Portal do Software Público Brasileiro	
Acesso à Informação	Medida Provisória nº 103 Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios e dá outras providências	1º/1/2003
	Decreto nº 5.482 Dispõe sobre a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, por meio da Rede Mundial de Computadores - Internet	30/6/2005
	Lei Complementar nº 131 (Lei Capiberibe) Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios	27/5/2009

Quadro 8 - Marcos legais que precedem a Política de Governança Digital nos Eixos: Prestação De Serviços, Acesso à Informação e Participação Social

(conclusão)

Eixo	Marco Legal	Data
Acesso à Informação	Lei nº 12.527 (Lei de Acesso à Informação) Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências	18/11/2011
	Portaria Interministerial nº 1.254 Institui o Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC) no âmbito do Poder Executivo Federal.	19/5/2015
Participação Social	Medida Provisória nº 103 Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios e dá outras providências	1º/1/2003
	Decreto nº 8.243 Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS e dá outras providências	23/5/2014
	Portaria nº 36 Institui o ambiente virtual de participação social Participa.br	11/11/2014

Fonte: dados da pesquisa.

A partir desse levantamento de ações, observamos que, aos poucos, o conceito de governo eletrônico vai se desprendendo do interesse pela eficiência da própria Administração, relacionada exclusivamente à economia de recursos e diminuição da máquina estatal, e se volta aos interesses da sociedade. Não que os objetivos anteriores não sejam importantes, até porque também é de interesse da sociedade a otimização da aplicação dos recursos públicos, mas na medida em que o Estado passa a enxergar a sociedade como sua “razão de existir”, e não o contrário, a sociedade brasileira caminha para a construção de uma nação mais democrática, quebrando os paradigmas que pairam na nossa sociedade desde a sua formação.

Todo esse arcabouço, não só jurídico-legal, mas também de constituição de uma cultura em prol dos interesses da sociedade, assim como a pressão dos organismos internacionais para que os países adotem a utilização da tecnologia em prol da democracia, criou o cenário propício para a concepção da PGD.

4.3 Análise do cenário político e social em que foi instituída a Política Governança Digital

Após 15 anos das primeiras ações de governo eletrônico no Brasil, o novo cenário exige uma nova postura do Estado, alinhando seus avanços de TIC às demandas da sociedade.

Dessa forma, o conceito de governo eletrônico é estendido para o de governança digital, “segundo o qual o cidadão deixa de ser passivo e se torna partícipe da construção de políticas públicas que já nascem em plataformas digitais, abrangendo não só a internet, mas também outros canais como a TV Digital” (BRASIL, 2016).

É nesse contexto que a Política de Governança Digital é instituída, no início de 2016, como forma de consolidar as iniciativas relacionadas a governo digital. De acordo com o então secretário de Logística e Tecnologia do MP, Cristiano Heckert, a governança digital “não se trata de uma simples mudança de nomenclatura e sim de um novo paradigma que enxerga as áreas de TIC como viabilizadoras de um tripé capaz de oferecer informação pública à sociedade, melhorar a prestação de serviços ao cidadão e viabilizar a participação social” (BRASIL, 2015).

A PGD traz consigo uma nova concepção de atuação do governo, direcionando as iniciativas que envolvem recursos tecnológicos. Pode-se dizer que através da PGD o governo reforça o compromisso de outras políticas, orientando as transformações digitais necessárias para colocá-las em prática.

Com base nas diretrizes da política, a primeira versão da Estratégia de Governança Digital (EGD) 2016-2019 foi instituída pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) através da Portaria nº 68, de 7 de março de 2016.

Cumprido ressaltar que esse período, em que foi gestada a PGD, foi marcado por intensos conflitos no campo político brasileiro. O país vinha sofrendo com os resquícios da crise mundial de 2008 e, a partir de 2013, iniciou-se uma onda de manifestações pelo país.

Apesar da baixa popularidade de Dilma Rousseff e do PT, envolvendo crescentes casos de denúncias de corrupção, a presidente é reeleita, iniciando, em 2015, seu segundo mandato. No decorrer do processo eleitoral, a sociedade brasileira já estava completamente dividida, tanto que a diferença de votos que elegeu o PT foi de apenas 2,28% do universo de votos válidos. A pequena diferença aqueceu ainda mais o cenário que se instaurava. A oposição chegou a questionar a soberania do eleitor e do processo eleitoral através de recursos no Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

Após as eleições, as controvérsias políticas entre o Poder Executivo e Legislativo se tornavam cada vez mais nítidas. Exemplo claro disso foi o Projeto de Decreto Legislativo nº 1.491/2014, mencionado há pouco, com o objetivo de sustar a PNPS, fruto de obstinação da oposição à reeleição da candidata “petista”, conforme menciona Lucena (2014).

Na medida em que a crise política e econômica do país se alastrava e aumentava a insatisfação da população com a Administração Federal, a oposição ao governo se fortificava e a governabilidade do país ficava cada vez mais comprometida. Esses conflitos perduraram

durante os dois anos seguintes e resultaram no *impeachment* da presidente Dilma Rousseff, em agosto de 2016. O então vice-presidente, Michel Temer, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), assume a presidência, iniciando-se uma nova fase no cenário político-econômico nacional.

O *impeachment* foi pré e pós-sucedido por outras inúmeras desavenças entre os poderes institucionalmente constituídos ou mesmo por disputas internas. Avritzer (2018, p. 275) caracteriza esse período como “um forte momento de desinstitucionalização do processo de resolução de conflitos políticos no país”. Além dos conflitos nas esferas institucionais, a sociedade civil dividida ideologicamente também passa a se enfrentar energeticamente em níveis de intolerância cada vez mais assustadores. Para Avritzer (2018), esse ínterim representa uma regressão para a democracia brasileira:

podemos entender o período de 1945 a 1964 como um período de expansão do pêndulo democrático, assim como o período entre 1994 e 2014. Entendemos os períodos de regressão democrática como aqueles nos quais existem questionamentos em relação aos resultados eleitorais que se associam ao fortalecimento das instituições da contrademocracia que ultrapassam, neste caso, o seu papel subordinado em relação às instituições constituídas pela soberania popular. (AVRITZER, 2018, p. 277)

Além disso, Avritzer (2018, p. 277) considera as estruturas de defesa de direitos no Brasil frágeis e vinculadas a um “arranjo intraelites” baseado na “cordialidade” em detrimento das garantias institucionais.

Apesar do cenário político um tanto caótico, os trabalhos relacionados ao governo digital não foram descontinuados. Ainda em 2016, tivemos a instituição da Política de Dados Abertos (Decreto nº 8.777, de 11 de maio de 2016), a obrigatoriedade do compartilhamento de bases de dados entre órgãos da APF (Decreto nº 8.789, de 29 de junho de 2016) e a criação da Plataforma de Cidadania Digital com o intuito de centralizar os serviços públicos prestados pelo Governo Federal em um único portal eletrônico (Decreto nº 8.936, de 19 de dezembro de 2016). Todas as medidas em conjunto auxiliam a PGD na promoção de melhores serviços públicos e acesso à informação.

Em novembro de 2017, através do Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, foi instituída ainda a Política de Governança Pública da Administração Pública Federal. Nesse sentido, observou-se certa carência de articulação entre as duas políticas que tratam basicamente do mesmo tema. A Política de Governança Pública, que deveria ser um instrumento ainda mais amplo que a PGD, até menciona o foco na prestação de serviços de interesse da sociedade, a transparência, mas não deixa clara a intenção de promover a participação social, conforme previsto na PGD, na PNPS e em outras iniciativas anteriores.

Até mesmo os conceitos que giram em torno da governança sofrem algumas variações sutis, mas que demonstram a desarticulação entre as equipes responsáveis pela formulação das políticas, conforme se pode observar no Quadro 9, a seguir.

Quadro 9 - Comparativo entre a Política de Governança Digital e a Política de Governança Pública

Decreto nº 8.638/2016	Decreto nº 9.203/2017
<p>Governança Digital</p> <p>A utilização pelo setor público de recursos de tecnologia da informação e comunicação com o objetivo de melhorar a disponibilização de informação e a prestação de serviços públicos, incentivar a participação da sociedade no processo de tomada de decisão e aprimorar os níveis de responsabilidade, transparência e efetividade do governo.</p>	<p>Governança Pública</p> <p>Conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade.</p>
<p>Princípios</p> <p>I - foco nas necessidades da sociedade; II - abertura e transparência; III - compartilhamento da capacidade de serviço; IV - simplicidade; V - priorização de serviços públicos disponibilizados em meio digital; VI - segurança e privacidade; VII - participação e controle social; VIII - governo como plataforma; e IX - inovação.</p>	<p>Princípios</p> <p>I - capacidade de resposta; II - integridade; III - confiabilidade; IV - melhoria regulatória; V - prestação de contas e responsabilidade; e VI - transparência.</p>

Fonte: BRASIL (2016) e BRASIL (2017).

Comparando as duas políticas que deveriam estar plenamente alinhadas, verificamos que o conceito de governança não está delineado de forma precisa em todas as áreas da Administração Pública Federal. Nesse ínterim, é importante ressaltar que tais políticas foram decretadas em governos diferentes e essas diferenças podem ser justificadas pelas diferentes concepções de governança dos agentes responsáveis por conduzir essas práticas em cada uma das gestões mencionadas. A tendência neoliberal do Governo Temer pode justificar a nova abordagem de governança em que a eficiência administrativa é priorizada.

Numa breve análise do Governo Temer, que não cabe aprofundar neste trabalho, observamos contradição entre as propostas da Política de Governança Digital e as ações efetivamente tomadas sem a participação ou anuência da sociedade, sejam por meio digital ou não. Foram elas: a Emenda Constitucional nº 95, de 16/12/2016, que limita por 20 anos os gastos públicos, e a Lei nº 13.467, que altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

Essas ações nos levam a algumas reflexões, dentre elas, questionamos se a

movimentação em prol da governança pública, digital ou não, é intencionalidade genuína dos governos ou se essas mudanças têm sido fruto de uma tendência mundial fortemente impulsionada pelas organizações internacionais.

5 ANÁLISE DO PROCESSO DE IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE GOVERNANÇA DIGITAL NA UFC

A Universidade Federal do Ceará (UFC) é uma instituição federal de ensino superior, constituída como autarquia educacional de regime especial e vinculada ao Ministério da Educação (MEC) (UFC, 2018). Ela foi fundada em 1954, pela Lei nº 2.373, de 16 de dezembro de 1954, e instalada em junho do ano seguinte com os cursos de Agronomia, Direito, Medicina, Farmácia e Odontologia.

A UFC é a maior Instituição de Ensino Superior do Ceará, com atuação em oito *campi*, dos quais três estão localizados no município de Fortaleza (Benfica, Pici e Porangabuçu) e quatro no Interior do estado (Sobral, Quixadá, Crateús Russas e Itapajé). De acordo com o resultado mais recente dos Índices Gerais de Cursos (IGC)¹⁷, a Instituição foi apontada como a melhor Universidade do Norte e Nordeste do País.

Atualmente, a UFC contempla praticamente todas as áreas do conhecimento através de 129 cursos de graduação (presencial e semipresencial), 117 cursos de pós-graduação *stricto sensu* e oito cursos de pós-graduação *lato sensu* (UFC, 2019b). É importante destacar ainda a extensão universitária como importante eixo de atuação da Instituição:

A graduação e a pós-graduação, considerando ensino e pesquisa, são dois pilares de atuação da UFC. A extensão universitária é considerada o terceiro pilar onde a articulação do ensino e da pesquisa proporciona trocas educativas, culturais e científicas com a sociedade. Logo, a Universidade Federal do Ceará entende que os três pilares da educação superior, apesar de distintos, são indissociáveis para o atingimento da missão a que se propõe (UFC, 2019, p. 9).

Desse modo, do ponto de vista da prestação de serviços à sociedade, a Universidade atua em três atividades essenciais: Ensino, Pesquisa e Extensão.

No âmbito do ensino, a UFC disponibiliza à sociedade brasileira cursos de graduação presenciais e a distância, cujo acesso é garantido aos estudantes aprovados no Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) e selecionados através do Sistema de Seleção Unificada (SISU) do Ministério da Educação de acordo com o número de vagas ofertadas. Conforme dados coletados no último anuário estatístico da Universidade, a Instituição matriculou mais de trinta mil alunos de graduação nos semestres letivos de 2018.

A pesquisa na Universidade é desenvolvida, em sua maior parte, no âmbito dos

¹⁷ “O Índices Gerais de Cursos das Instituições (IGC) é um indicador de qualidade de instituições de educação superior que considera, em sua composição, a qualidade dos cursos de graduação e de pós-graduação (mestrado e doutorado)” (UFC, 2019b, p.69). Esses índices são auferidos anualmente pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).

programas de pós-graduação *stricto sensu* e a sua aplicabilidade se estende aos mais diversos setores da sociedade, economia, cultura e política, de acordo com a área do conhecimento e do objeto de estudo. Nos últimos anos, a UFC tem obtido destaque nacional no âmbito da inovação, com a criação do Comitê de Inovação Tecnológica e do Parque Tecnológico da UFC. Além disso, em 2018, foi lançado no mercado o primeiro produto desenvolvido pela Universidade a partir de parceria público-privada.

A extensão, por sua vez, proporciona através de ações, sob a forma de programas, projetos, cursos, eventos e prestação de serviços distribuídos nas seguintes áreas temáticas: Comunicação, Cultura, Direitos Humanos, Educação, Meio Ambiente, Saúde, Tecnologia e Trabalho. De acordo com dados da Pró-Reitoria de Extensão (PREX), o público beneficiado diretamente pelas ações de extensão da UFC, em 2018, foi de aproximadamente 2.423.219 cidadãos (UFC, 2019). Além disso, foram registrados 11.613 convênios de estágios entre a Universidade e outras instituições públicas e privadas, resultando em benefício mútuo para os discentes e para as organizações que os acolhem.

Com exceção da atividade de ensino propriamente dita, tanto em nível de graduação como de pós-graduação, que atinge um pequeno grupo de cidadãos que atendem aos requisitos exigidos para fazer jus a esse serviço público, as demais áreas de atuação da Universidade contemplam, direta e indiretamente, milhões de beneficiários dos mais diversos setores da sociedade e da economia.

Do ponto de vista da gestão, a Universidade, enquanto autarquia educacional do Governo Federal, dispõe de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial (UFC, 2018). Dessa forma, a UFC, através de Estatuto e Regimento próprios e do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), detém de discricionariedade para definir sua estrutura organizacional, seus objetivos estratégicos e suas metas, levando em conta “as necessidades sociais, econômicas, políticas e culturais da sociedade” (UFC, 2018, p. 5).

O volume de recursos financeiros geridos pela Instituição no último ano alcançou a marca de R\$ 1.387.087.905,00 (um bilhão trezentos e oitenta e sete milhões oitenta e sete mil novecentos e cinco reais) distribuídos entre despesas com pessoal (85%), investimentos (1%) e despesas correntes (14%). A aplicação desses recursos é feita de acordo com a demanda da comunidade acadêmica e estabelecida no PDI da UFC (UFC, 2019).

O PDI é o principal instrumento estratégico da Universidade. De acordo com dados do PDI 2018-2022, o planejamento vigente foi construído a partir de processo transparente e colaborativo envolvendo toda a comunidade acadêmica. Essa prática vai ao encontro da Política de Governança da UFC estabelecida por meio da Portaria UFC nº 4117, de 27 de setembro de

2017, com o objetivo de “implantar uma gestão moderna, transparente e participativa” (UFC, 2017, art. 1º). Essa política propõe a implementação de práticas “que assegurem a transparência e o atendimento das partes interessadas no planejamento e na execução institucional, com o objetivo de otimizar o desempenho, assegurar a utilização eficiente de recursos, auxiliar na tomada de decisões e na eficácia das decisões gerenciais” (UFC, 2017, art. 3º).

Nesse capítulo, abordamos o processo de implementação da Política de Governança Digital na UFC, considerando o período compreendido entre 2016 e 2018. De acordo com as orientações do método-crítico dialético, essa etapa se dispõe a investigar o processo de implementação considerando os aspectos diretos ou indiretos que influenciam na consecução dos objetivos da política, assim como a percepção dos atores que a implementam.

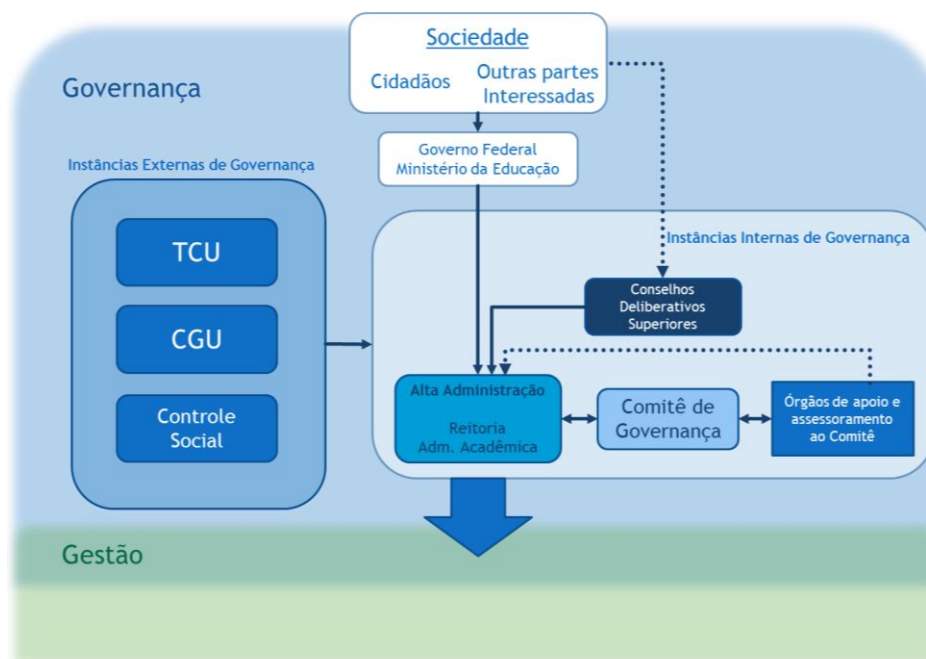
Inicialmente, apresentamos como a governança e a gestão da área de tecnologia da informação têm se desenvolvido na Universidade de modo a atender às demandas de Governo Digital. O objetivo é evidenciar como estava o cenário interno no momento em que a Política foi instituída, identificando possíveis fatores que alavancaram ou atrapalharam a condução das ações relacionadas à PGD na organização. Em seguida, demonstramos o decurso de implantação da PGD e da Estratégia de Governança Digital no âmbito da UFC.

As informações relatadas nesse capítulo foram obtidas a partir de ampla pesquisa documental e de entrevistas semiestruturadas com os gestores responsáveis pela condução dessas ações na UFC. A pesquisadora teve acesso a toda documentação necessária através de consultas aos sítios institucionais e com o apoio da Secretaria de Tecnologia da Informação e da Coordenadoria-Geral de Auditoria (CGAUD) da Universidade, que disponibilizou acesso ao seu acervo documental para obtenção de informações complementares.

5.1 Sistema de Governança da UFC

A governança tem sido um tema de grande destaque na Universidade nos últimos anos. Em 2017, foi criada a Secretaria de Governança na Universidade como unidade de assessoramento da Alta Administração na implementação dos mecanismos e boas práticas de governança em todas as unidades acadêmicas e administrativas da UFC. Logo em seguida, a partir de determinação da Instrução Normativa Conjunta MP/CGU nº 01/2016, foi criado o Comitê de Governança, como colegiado responsável por deliberar sobre essas questões. A partir da criação desses órgãos, foi institucionalizada a Estrutura de Governança da UFC (FIGURA 4).

Figura 4 – Estrutura de Governança da UFC



Fonte: UFC, 2019d, p. 6.

As instâncias internas de governança são responsáveis por promover a implementação dos mecanismos e boas práticas de governança na Universidade. Elas são representadas pelos Conselhos Deliberativos Superiores, pela Alta Administração, pelo Comitê de Governança e pelos órgãos de apoio e assessoramento ao Comitê (UFC, 2019d).

Os Conselhos Deliberativos Superiores da Universidade são compostos pelo Conselho Universitário (CONSUNI) e pelo Conselho de Ensino, Pesquisa e Extensão (CEPE). Essas instâncias são responsáveis por traçar as políticas universitárias, respectivamente, em termos de administração e de ensino pesquisa e extensão. Dessa forma, cabe aos Conselhos, em última instância, aprovar toda e qualquer política ou estrutura que interfira no modelo administrativo da Universidade.

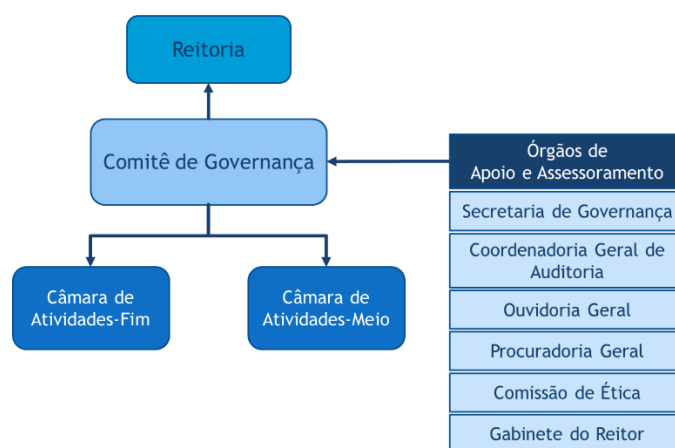
A Reitoria é órgão executivo da Administração Superior, representada pelo reitor, o vice-reitor, as Pró-Reitorias e demais órgãos de assessoramento. Cabe a essa instância a responsabilidade de “planejar, organizar, coordenar, dirigir e controlar as atividades de administração em geral, de planejamento, de assuntos estudantis, de graduação, de pós-graduação, de pesquisa e de extensão no âmbito da Universidade” (UFC, 2018). Dessa forma, a Reitoria consiste em importante esfera no que diz respeito às ações de governança, sejam nas atividades-meio ou finalísticas da Instituição.

A Administração Acadêmica, por sua vez, é composta pelo Conselho da Unidade, Diretoria, Departamentos e Coordenações das Unidades Acadêmicas da UFC, que atualmente

são dezessete, entre Centros, Faculdades, Institutos e *Campi* Avançados. Em nível de Unidade, as partes que representam essa estrutura são responsáveis por promover, de acordo com a sua jurisdição, os encaminhamentos deliberados pelo Comitê de Governança, pela Reitoria e pelos Conselhos Deliberativos Superiores.

O Comitê de Governança, por sua vez, é o órgão colegiado criado exclusivamente para assessorar a Reitoria nas deliberações relacionadas às diretrizes, objetivos e ações de governança na UFC. O Comitê é dividido em duas Câmaras, uma relacionada às Atividades-Fim e outra às Atividades-Meio, além dos órgãos de apoio e assessoramento, com atuação nas duas Câmaras (FIGURA 5).

Figura 5 – Estrutura do Comitê de Governança da UFC



Fonte: UFC, 2019d, p.7.

A partir dessa estrutura, foram aprovadas as Políticas de Governança e de Gestão de Riscos, assim como do Programa de Integridade da Universidade. Como resultado desses trabalhos, a UFC tem apresentado contínua evolução nos indicadores de governança.

Em 2017, o Tribunal de Contas da União passou a aplicar anualmente, nos órgãos e entidades da APF, o Levantamento Integrado de Governança Organizacional Pública com o objetivo de avaliar de forma holística o perfil de governança e gestão das organizações públicas, incluindo os aspectos gerais de liderança, estratégia e controle, além de critérios específicos nas áreas de pessoas, tecnologia da informação e contratações. Antes disso, essas avaliações eram pulverizadas de acordo com a temática: Perfil de Governança de TI (ciclos 2007, 2010, 2012, 2014, 2016); Levantamento de Governança e Gestão de Pessoas (ciclos 2013 e 2016) e Perfil de Governança das Aquisições (ciclo 2013).

O Quadro 10 a seguir apresenta os resultados obtidos pela Universidade nos dois últimos ciclos, incluindo sua posição em relação às demais Instituições Federais de Ensino Superior (Centros, Institutos e Universidades).

Quadro 10 - Evolução dos Índices de Governança da UFC entre 2017 e 2018

Índice	2017		2018	
	Pontuação	Posição	Pontuação	Posição
Índice de Governança Pública	24,55%	87°	55,56%	23°
Índice de Governança nas Contratações	35,55%	37°	48,77%	32°
Índice de Governança em Tecnologia da Informação	34,49%	40°	69,00%	7°
Índice de Governança em Pessoas	28,49%	54°	49,71%	16°
Índice Geral de Governança	33,81%	42°	55,56%	16°

Fonte: Dados da pesquisa.

É importante ressaltar que, apesar da evolução ser impactante, a Universidade apresentou, em 2017, resultados aquém do esperado em virtude de falhas no processo de preenchimento do questionário. A Secretaria de Governança, recém-instituída, foi incumbida de coordenar a distribuição de itens e coleta de respostas junto às unidades responsáveis, mas alguns itens não foram encaminhados corretamente e as respostas foram enviadas com algumas lacunas, o que prejudicou a pontuação obtida pela UFC.

De todo modo, considerando os resultados mais recentes, percebemos que a governança na UFC evoluiu de forma substancial, atingindo pela primeira vez um nível de capacidade intermediário (acima de 40%) em todos os índices avaliados pelo Tribunal.

5.2 Governança de Tecnologia da Informação na UFC

O primeiro levantamento de governança realizado pelo Tribunal de Contas da União tratava especificamente da área de tecnologia da informação e comunicação. Diante do papel cada vez mais relevante da tecnologia como propulsora da melhoria da gestão pública e dos investimentos cada vez maiores nessa área, o Tribunal passou a preocupar-se sobre a qualidade dos gastos em TIC pelo Governo Federal. Assim, em 2007, o TCU aplicou, no âmbito das organizações da APF, um questionário para avaliar o grau de implementação de uma série de boas práticas de governança e gestão de TIC.

A partir desse levantamento, que contou com a participação de 255 instituições, incluindo a UFC, o TCU delineou um mapa da situação da governança de TI na Administração Pública Federal. Essas informações foram utilizadas pelo Tribunal para desenvolver orientações para melhoria da governança de TI nos órgãos públicos.

Em 2010, seguindo as diretrizes do TCU relacionadas à segurança da informação, a Auditoria Interna (AUDIN) da UFC executou ação de auditoria *in loco* na Secretaria de

Tecnologia da Informação. Na época, o entendimento dos gestores da STI acerca dos aspectos de governança ainda era bastante limitado. As principais recomendações da AUDIN no relatório da ação foram: (i) criar um Comitê de Segurança da Informação; (ii) instituir um Plano de Segurança da Informação (PSI) e (iii) acatar as sugestões do Manual de Boas Práticas em Segurança da Informação elaborado pelo TCU.

Em 2011, no decurso da Auditoria Anual de Contas da Controladoria-Geral da União (CGU) na UFC, a STI foi novamente auditada, reforçando as recomendações da Auditoria Interna e acrescentando ainda a necessidade de: (iv) elaborar um Plano Estratégico de TI (PETI) e um Plano Diretor de TI (PDTI).

Com vistas ao cumprimento das recomendações exaradas, foi criado o Comitê Administrativo de Tecnologia da Informação (CATI), através da Portaria UFC/GR nº 3.797, de 14 de outubro de 2011, composto por integrantes de todas as áreas acadêmicas e administrativas da Universidade, e uma comissão para elaboração do PDTI, através da Portaria UFC/GR nº 4.775, de 14 de dezembro de 2011.

O CATI foi criado como órgão colegiado vinculado diretamente ao reitor com o objetivo de assessorá-lo nas decisões relativas à área de tecnologia da informação e comunicação, especificamente no que diz respeito às seguintes finalidades:

- I – definir políticas de Tecnologia da Informação e da Comunicação (TIC) para a Universidade;
- II – normatizar a utilização de recursos de Tecnologia da Informação e da Comunicação, submetendo, quando for o caso, suas deliberações aos Conselhos Superiores;
- III – manifestar-se sobre questões emergentes relativas à Tecnologia da Informação e Comunicação da UFC, a qualquer tempo, diante das demandas apresentadas pela comunidade universitária;
- IV – apreciar e emitir parecer conclusivo acerca do Plano Diretor de Tecnologia da Informação e da Comunicação Tecnológica (PDTIC), proposto pela Secretaria de Tecnologia da Informação, submetendo seu parecer ao Conselho Universitário;
- V – acompanhar e avaliar a execução do Plano Diretor de Tecnologia da Informação e da Comunicação Tecnológica (PDTIC);
- VI – contribuir, na área da Tecnologia da Informação e da Comunicação, na elaboração do planejamento estratégico da Universidade (UFC, 2011, art. 2º).

Na primeira reunião do CATI, realizada em 29/3/2012, o diretor da Secretaria de Tecnologia da Informação, com anuência de representante da Auditoria Interna, informa a necessidade emergencial de aprovar uma Política de Segurança da Informação e Comunicação para a Universidade, tendo em vista as cobranças sistemáticas da CGU (UFC, 2012). Na ocasião, foi criado um grupo de trabalho para iniciar a elaboração do instrumento.

A primeira versão da Política de Segurança da Informação e Comunicação (POSIC) da UFC foi discutida pelo CATI em 25 de abril de 2012, com parecer favorável à sua aprovação,

e instituída pelo reitor em 15 de junho de 2012. Atualmente, o documento já passou por algumas alterações e está na sua quinta versão.

Em janeiro de 2013, a Universidade iniciou as discussões para elaboração do PDTI¹⁸ no CATI. O diretor da STI ressaltou que esse Plano representa “o início da implantação da governança de TI na Universidade”. Na reunião, foi definida uma nova comissão para elaboração do PDTI (EqPDTI) da Universidade, tendo em vista que a comissão criada anteriormente foi dissolvida antes mesmo do início de sua elaboração. A comissão foi formalizada em seguida, através da Portaria UFC/GR nº 317, de 24 de janeiro de 2013. Nesse mesmo período, foi criada ainda uma unidade de Assessoria de Governança na STI (GOVTI/STI), através da Portaria UFC/GR nº 539, de 21 de fevereiro de 2013, especificamente para tratar da implementação dos mecanismos e boas práticas sugeridos pelos órgãos de controle e pelo MP, incluindo o PDTI.

A partir dos trabalhos desenvolvidos pela EqPDTI e pela GOVTI/STI, o primeiro PDTI da Universidade, com vigência de 2013 a 2017, foi aprovado pelo CATI, em 18 de outubro de 2013, e pelo Conselho Universitário, através da Resolução nº 38/CONSUNI, de 31 de outubro de 2013.

Observamos que o planejamento da área de TI, além de estar vinculado aos objetivos estratégicos dispostos no Plano de Desenvolvimento Institucional, foi construído por meio de um processo amplamente colaborativo, contando com representantes técnicos e gestores de diversas áreas, e aprovado após ampla discussão no CATI. Dessa forma, pode-se dizer que os primeiros passos na construção de uma boa governança de TI na UFC foram bastante exitosos.

A aprovação do PDTI representa o primeiro grande marco no desenvolvimento da governança de TI na UFC. O documento contempla uma área temática específica de necessidades relativas à melhoria da governança de TI, considerando a necessidade de atendimento às novas regulamentações estabelecidas pelo SISP. Dessa forma, a STI firma o compromisso institucional de fortalecer a gestão interna da área de TI, com o apoio decisório das demais áreas da Instituição, potencializando o uso dos recursos tecnológicos em prol do alcance dos resultados institucionais almejados.

¹⁸ A UFC optou por elaborar um documento único, o PDTI, contemplando o planejamento estratégico e tático da área de TI da Universidade, alinhado ao Plano de Desenvolvimento Institucional. Essa prática foi adotada por diversos outros órgãos públicos e acatada pelos órgãos de controle. É importante esclarecer ainda que, por tratar-se de um planejamento de ações em nível mais técnico, o documento foi elaborado por integrantes da STI, da UFC Virtual, da Pró-Reitoria de Administração (PRADM) e Pró-Reitoria de Planejamento (PROPLAN), sendo posteriormente apreciado e aprovado pelo CATI e pelo Conselho Universitário.

Verificamos, portanto, um decurso de pelo menos três anos entre as primeiras recomendações das instâncias de controle, internas e externas, e a efetiva instituição do CATI, da POSIC, do PDTI. Isso demonstra o árduo processo de construção de um novo paradigma cultural envolvendo diversas áreas da Instituição. Além disso, nesse período, a Universidade enfrentava uma grande carência de servidores da área de TI para dar celeridade às elaborações de cunho mais técnico. De acordo com informações coletadas em Ata de Reunião do CATI, ocorrida em 18 de outubro de 2013, o diretor da STI relatou que estudos internos apontavam uma necessidade de 250, servidores técnico-administrativos da área de TI para suprir as demandas da Universidade, mas a STI contava com um quadro de apenas 53 servidores.

Nesse ínterim, a Universidade passou ainda por uma auditoria operacional do Tribunal de Contas da União para avaliar a implementação dos controles de TI informados em resposta ao Levantamento de Governança de TI do TCU, realizado em 2012, e verificar a adoção de planos e estratégias para implementação e melhoria da governança de TI. Essa ação resultou no Acórdão nº 649/2014-Plenário, contendo orientações do Tribunal específicas para a UFC.

Dentre os achados destacam-se: deficiências nas ações de melhoria de governança de TI; falha na formulação de diretrizes de governança de TI por parte da alta administração; falhas nos mecanismos para dirigir e avaliar a gestão e o uso corporativos de TI; falhas no planejamento de TI; falhas na gestão de recursos humanos de TI; inexistência de um plano periódico de capacitação; falhas na gestão de acordos de nível de serviços; falhas na gestão de acordos de nível de serviços; falhas na gestão de incidentes de segurança da informação; falhas no planejamento das contratações de TI e falhas na gestão das contratações de TI.

Esse Acórdão foi um “divisor de águas” no desenvolvimento da Governança de TI na UFC. As recomendações do Tribunal foram de vital importância para direcionar e orientar tecnicamente as ações prioritárias.

Constatamos que o ano de 2013 foi marcado por grandes avanços em Governança de TI na UFC. A partir do PDTI, a Secretaria de Tecnologia da Informação iniciou uma série de ações de reestruturação do organograma e dos recursos humanos na área de TI, além da criação de manuais, normas e fluxogramas. Com base nos estudos de dimensionamento de pessoal de TI, nesse mesmo ano, foi iniciado certame para seleção de 39 novos servidores de TI, distribuídos nas seguintes especialidades: Governança e Gestão de TI; Segurança da Informação; Engenharia de Software; Arquitetura e Desenvolvimento de Software; Banco de Dados e Gestão da Informação e Rede de Computadores.

Ressalta-se que uma grande dificuldade enfrentada pela área de TI era preencher as

necessidades da Universidade através das especificações dos cargos de Analista de Tecnologia da Informação e Técnico de Tecnologia da Informação do Plano de Carreira dos Técnico-Administrativos em Educação (PCCTAE). A descrição das atribuições desses cargos é bastante genérica, o que se contrapõe aos diversos nichos de atuação dos profissionais de TI, e apenas após a contratação, os novos servidores eram direcionados para as áreas mais adequadas aos seus perfis. Isso gerava uma sobrecarga de servidores em algumas divisões, enquanto outras careciam de recursos especializados. Através desse Concurso Público, instaurado pelo Edital nº 262/2013, a STI conseguiu preencher grande parte das lacunas de recursos humanos da unidade.

É importante destacar a evolução da Universidade em nível de governança e gestão de TI é um importante catalisador das transformações digitais em nível de prestação de serviços, acesso à informação e participação social, pois provê a estrutura necessária para direcionais os esforços, os recursos e as prioridades institucionais nesse processo.

Observamos que esses esforços foram iniciados bem antes da instituição da Política de Governança Digital na Administração Pública Federal e os órgãos de controle tiveram papel determinante nesse processo, conforme constatamos em atas de reunião do CATI e outros documentos institucionais. O trecho a seguir, extraído do PDTI 2013-2017, deixa clara a influência das auditorias do TCU nesse processo:

Os órgãos de controle do Governo Federal, em especial, o Tribunal de Contas da União (TCU), vêm enfatizando a necessidade de alinhamento dos objetivos estratégicos dos órgãos públicos e o seu planejamento de investimentos e ações em TI. Assim, torna-se necessária a elaboração do PDTI da UFC, visando à construção de uma TI que esteja fortemente alinhada ao planejamento estratégico da Universidade e que efetivamente atenda às demandas da comunidade, nas áreas administrativas e acadêmicas (UFC, 2013).

A partir de 2014, os índices de governança e gestão de TI da Universidade passaram a crescer progressivamente, ocupando posições de destaque em âmbito regional e nacional. Isso demonstra a consolidação e institucionalização da cultura construída entre 2011 e 2013. O Quadro 11 a seguir apresenta essa evolução:

Quadro 11 - Evolução do Índice de Governança de TI (iGovTI) de 2012 a 2018

Ano	iGovTI	Nível de Capacidade	Classificação Instituições de Ensino
2012	0,25	Inicial	82º
2014	0,53	Intermediário	17º
2016	0,55	Intermediário	23º
2017 ¹⁹	0,34	Inicial	42º

¹⁹ Em 2017, o TCU passou a realizar o Levantamento de Governança e Gestão Pública anualmente, abordando os índices de Governança Pública, Governança e Gestão de Pessoas, Governança e Gestão de Contratações e

2018 0,69 Intermediário 7º
Fonte: Dados da pesquisa.

Assim, em 2016, quando a Política e a Estratégia de Governança Digital foram estabelecidas, a UFC encontrava-se em um nível de capacidade intermediário da governança de TI. Além disso, destaca-se a integração das diversas unidades acadêmicas e administrativas nesse processo, através do CATI, facilitando a ampla divulgação da estrutura de TI da Universidade e como ela deve se posicionar em relação ao alcance dos objetivos estratégicos institucionais. Esse cenário facilitou o processo de implantação da governança digital na UFC, que é discutido adiante.

5.3 Investimentos em soluções de TIC na UFC

A transformação digital dos órgãos públicos, conforme relatamos no decorrer deste trabalho, trata-se de um tema bastante atual e em constante discussão. No entanto, faz-se mister esclarecer que a digitalização de serviços e informações não se trata de um tema absolutamente novo. Na UFC, as ações em prol da digitalização dos processos internos, informações e serviços prestados decorrem de muito tempo antes das Estratégias de Governança e Transformação Digital do Poder Executivo Federal, estabelecidas, respectivamente, em janeiro de 2016 e março de 2018.

Como recorte desta pesquisa, delineamos as ações e os avanços ocorridos ao longo da última década, com base nas informações obtidas através de pesquisa documental e trechos das entrevistas com os gestores da Secretaria de Tecnologia da Informação.

Nesse período, observamos o crescimento progressivo dos investimentos financeiros nessa esfera, dentre os quais destacamos duas grandes ações institucionais com impacto direto sobre os objetivos da PGD: a implantação do Sistema Integrado de Informações Institucionais (SI3) e a construção da “sala cofre”.

Em 2009, a Universidade firmou um Termo de Cooperação Técnica e Financeira com a Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) para implantação de um conjunto de sistemas informatizados de gestão de informações acadêmicas, administrativas e de recursos humanos, o SI3. Esse sistema foi desenvolvido inicialmente pela UFRN

Governança e Gestão de Tecnologia da Informação. Além disso, a responsabilidade pela coordenação do preenchimento do questionário foi designada à Secretaria de Governança, unidade recém-instituída no organograma da Universidade. Nesse ano, o questionário foi respondido com uma série de inconsistências, conforme apontado pelo Relatório de Auditoria Interna nº 21-B/2018. Esse incidente justifica a baixa no iGovTI 2017 da UFC.

Através dessa cooperação técnica, o sistema desenvolvido pela UFRN foi adquirido pela UFC, incluindo toda a documentação e os códigos-fonte do sistema, para possibilitar ajustes de acordo com a necessidade da Instituição. Além disso, esse contrato previa consultoria técnica, as atualizações do sistema, assim como novos módulos que fossem desenvolvidos pela UFC, por um período de dez anos.

A Secretaria de Tecnologia da Informação, junto à Alta Administração da Universidade, decidiu pela customização do *software* adquirido de acordo com a realidade da UFC, incluindo a adequação dos fluxos operacionais do sistema e as diferenças regimentais. No curto prazo, essas alterações impossibilitaram a UFC de incorporar as atualizações e novos módulos desenvolvidos pela UFRN sem que haja uma prévia adequação do código-fonte. Essa decisão tornou a implantação do SI3 muito mais lenta e dispendiosa, tanto que, até a presente data, as funcionalidades do sistema não foram implantadas em sua completude.

O primeiro módulo implantado na UFC foi o de Pós-Graduação (Stricto Sensu) do Sistema Integrado de Gestão de Atividades Acadêmicas (SIGAA), em agosto de 2010. Em 2011, iniciou-se a implantação do SIGAA em nível de graduação (presencial).

Após a criação do CATI e estabelecimento do PDTI, a Universidade passou a adotar critérios de priorização na execução dos projetos de implantação dos módulos e funcionalidades do SI3. A lista de prioridades é deliberada pelo Comitê e aprovada pelo reitor observando ainda a relevância dos projetos no que diz respeito ao alcance dos objetivos estratégicos institucionais.

O segundo grande avanço anterior à PGD, no que diz respeito à transformação digital na UFC, foi a construção de um *datacenter* para comportar a infraestrutura de servidores de dados e sistemas da Universidade. Esse ambiente, denominado “sala cofre”, possui toda a infraestrutura tecnológica necessária para garantir o pleno funcionamento e a segurança das operações e informações institucionais, assim como a expansão, em logo prazo, da oferta serviços digitais. A UFC foi a terceira Universidade brasileira a executar um empreendimento dessa monta. A “sala cofre” custou R\$5.588.000,00 e a obra foi entregue em outubro de 2013.

Após a entrega da obra, a STI criou uma divisão específica para gerenciar o *datacenter* e as políticas relacionadas à segurança da informação, incluindo a POSIC.

A partir da aprovação do PDTI 2013-2017, algumas das diretrizes estabelecidas na contratação e desenvolvimento de novas soluções de TIC foram (UFC, 2013):

1. Informatizar os processos e aprimorar os serviços e soluções de TI, priorizando os de caráter crítico aos eixos estratégicos do PDI da UFC (D01).
2. Ampliar e aprimorar a integração entre as soluções de TI utilizada na UFC e delas com as soluções de gerenciamento da Administração Pública Federal

(D02).

3. Priorizar a adoção de soluções não proprietárias, tendo em vista a otimização dos investimentos em TI, autonomia e padronização tecnológica no âmbito da Administração Pública Federal (D03).
4. Garantir os recursos necessários para manutenção, modernização e ampliação da infraestrutura de TI, permitindo assim o cumprimento de metas institucionais estabelecidas no PDI e no PDTI da UFC (D08).
5. Planejar os investimentos e as contratações de bens e serviços de TI em conformidade com a IN 04/2010 – SLTI/MP, tendo como parâmetro o atendimento às necessidades do negócio definidas no PDI e no PDTI da UFC (D09).
6. Estabelecer a Gestão da Segurança da Informação, garantindo a confidencialidade, integridade e disponibilidade dos ativos, em função do risco a que estão sujeitos (D10).
7. Seguir os padrões de acessibilidade recomendados pelo Governo Federal para o desenvolvimento de soluções e o fornecimento de serviços de TI (D11).

Na medida em que o volume de recursos investidos em recursos tecnológicos crescia vertiginosamente na Administração Pública, emergia também a preocupação dos órgãos de controle com a qualidade desses gastos, considerando que contratações de TI são naturalmente complexas e os riscos nesses projetos “chegam a ser prováveis em muitos casos, como o aumento dos custos inicialmente previstos e a dilatação do prazo de entrega do produto” (BRASIL, 2012b, p. 21). De acordo com o TCU (BRASIL, 2012b), não é raro que projetos de TIC fracassem no alcance de seus objetivos e comprometam as ações institucionais. Diante desse cenário, foram estabelecidas orientações normativas para subsidiar os procedimentos relacionados a contratações de Soluções de TI nos órgãos e entidades da Administração Pública Federal (APF) direta, autárquica e fundacional, dentre as quais se destaca a Instrução Normativa (IN) nº 04/2010.

Tendo em vista as diretrizes do PDTI e orientações da IN 04/2010, foi criado um grupo de trabalho (GT) para definir o novo fluxo das contratações de bens e serviços de TIC na UFC (Portaria UFC/GR nº 2.035, de 14 de junho de 2013). A composição desse grupo contemplou integrantes das diversas áreas envolvidas diretamente no processo de contratação, assim como das áreas demandantes.

Na UFC, a criação do GT-IN04 teve como principal objetivo estabelecer trâmites que direcionassem a melhor aplicação de investimentos na área de TIC, de forma planejada e

alinhada aos objetivos do PDI e PDTI, reduzindo riscos e custos não previstos. A elaboração do processo foi conduzida pelo GT-IN04 com o apoio da GOVTI/STI e as propostas desenvolvidas foram apresentadas e discutidas pelo CATI nos encontros realizados em 31/3/2014, 16/7/2014 e 20/8/2014. Na última reunião, realizada em 20 de agosto de 2014, foi aprovada a Resolução nº 01/CATI, de 2014, que regulamenta e disciplina as contratações de soluções de TI na UFC. Em seguida, o CATI também regulamentou a Política para Aquisição de Software e Serviços Correlatos (PASS), através da Resolução nº 1/CATI de 2015, de 24 de fevereiro de 2015.

É importante frisar que, logo em seguida, a IN 04 passou por atualização que resultou na Instrução Normativa nº 04/2014, de 11 de setembro de 2014. Diante disso, a regulamentação que vinha sendo desenvolvida precisou ser revista, mas isso não impediu que, a partir de 2014, todas as contratações seguissem um rigoroso rito de planejamento e adequação das necessidades aos instrumentos de planejamento tanto da área de TI como de desenvolvimento da Universidade.

A atualização do fluxo de contratações de soluções de tecnologia da informação e comunicação foi aprovada dois anos depois pela Resolução nº 1/CATI, de 14 de abril de 2016, assim como a Política para Aquisição de Software e Serviços Correlatos (PASS), através da Resolução nº 2/CATI, de 10 de maio de 2016. Hoje, todo o desenvolvimento, implantação e atualização de *software* são realizados pela equipe técnica da própria Universidade e contratações relacionadas a softwares ou serviços correlatos devem ser autorizadas pelo CATI e seguir o fluxo previsto pela Resolução nº 1/CATI, de 14 de abril de 2016, e Instrução Normativa SLTI/MP nº 04/2014.

5.4 Política de Governança Digital na UFC

Quando a Política de Governança Digital foi instituída, a UFC já vinha em um contínuo processo de melhoria da governança e gestão de TI. Como pudemos observar nos tópicos anteriores, entre os anos de 2010 e 2015, a Universidade passou por uma grande reestruturação da área de TI, em níveis de estrutura organizacional, planejamento estratégico, incremento de pessoal, normatização dos processos de contratação de soluções de TIC, melhoria da infraestrutura, dentre outros.

Dessa forma, a PGD não representou uma grande mudança de paradigmas na Universidade, mas a continuidade de uma série de ações que já vinham sendo desenvolvidas. A política trouxe, entretanto, novos princípios e diretrizes alinhados aos conceitos de

governança pública, com foco no atendimento das necessidades dos usuários dos serviços públicos e num modelo de gestão cada vez mais transparente e participativo. Como temos mencionado diversas vezes no decorrer deste trabalho, o próprio entendimento sobre governança pública tem sido um conceito gradativamente gestado pelos organismos internacionais e pelas instâncias superiores em âmbito de Brasil. Portanto, trata-se de um tema em constante evolução.

A seguir, descrevemos o decurso da Política e da Estratégia de Governança Digital na UFC, considerando desde a participação da Universidade na formulação da política pública, iniciada em junho de 2015, até dezembro de 2018, data em que se encerra o escopo definido para esta pesquisa. Essas informações foram obtidas a partir de consultas aos documentos institucionais, incluindo atas de reuniões, assim como informações coletadas em entrevistas com o diretor e o assessor de Governança da Secretaria de Tecnologia da Informação.

5.4.1 Formulação da Política e da Estratégia de Governança Digital

Os primeiros registros da elaboração da Política de Governança Digital, localizados através da pesquisa documental realizada neste trabalho, remontam a janeiro de 2015, quando foi realizada reunião da Casa Civil da Presidência da República com o objetivo de dar início à ampliação da agenda governamental no âmbito das TIC, com foco em ações voltadas para a melhoria da gestão pública, do atendimento aos cidadãos e do acesso à informação (BRASIL, 2015b).

Em abril daquele mesmo ano, o Tribunal de Contas da União (TCU), o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) e o Governo Federal promoveram o Seminário Internacional “Brasil 100% Digital: integração e transparência a serviço da sociedade”, com o objetivo de promover a troca de experiências na construção de serviços digitais e abertura de dados no setor público. O evento, que contou com a participação de dirigentes de alto e médio escalão de todos os poderes e esferas de governo, bem como gestores e servidores envolvidos no processo de implementação de serviços públicos digitais, teve duração de três dias em que foram abordados temas como: “Estratégias de governo digital”, “Dados abertos e controle social”, “Construção de serviços digitais” e “Avaliação de serviços e políticas públicas”.

No que diz respeito às estratégias de governo digital, os debates foram direcionados pelas “Recomendações do Conselho da OCDE sobre Estratégias de Governo Digital”, divulgadas pelo organismo internacional em 2014. Nessa temática, o seminário contou com representantes do alto escalão do Governo Federal como o ministro-chefe da Casa Civil da

Presidência da República; o ministro da Ciência, Tecnologia e Inovação e o ministro-Presidente do Tribunal de Contas da União, além de palestrantes de diversos países como República da Coreia, Austrália, Estônia, Reino Unido, Cingapura, Estados Unidos e Holanda, trazendo experiências exitosas em governo digital realizadas em seus respectivos países.

A partir de um evento como esse, verificamos que o tema adquire posição de destaque na agenda de governo, tanto que, no mês seguinte, foi convocada reunião na Casa Civil da Presidência da República (PR) com o intuito de iniciar os trabalhos de definição da Estratégia de Governança Digital brasileira. Em seguida, foram realizadas mais duas reuniões no Ministério do Planejamento com representantes da Alta Administração do Governo Federal para definir, “de forma preliminar, os princípios para governança digital e os objetivos estratégicos” (BRASIL, 2016b).

Em junho de 2015, o Ministério do Planejamento realizou o Seminário “Estratégia de Governança Digital – para muito além das TIC” com a participação de 257 pessoas, dentre gestores, pesquisadores, servidores públicos e representantes da iniciativa privada. Nesse seminário, foram debatidos os desafios, as oportunidades e soluções de governança digital. O evento foi seguido de três dias de oficinas técnicas de elaboração da EGD. Depois disso, a versão preliminar do instrumento foi disponibilizada para consulta pública no portal Participa.br.

Em relação à participação da Universidade Federal do Ceará no processo de construção da política, um dos gestores entrevistados afirmou que não se recorda de envolvimento da UFC nos seminários mencionados. Segundo ele, a UFC chegou a ter conhecimento dos eventos que estavam sendo realizados em Brasília naquela época, mas não se vislumbrava exatamente do que se tratavam as discussões. De acordo com o entrevistado, o fato de a Universidade estar geograficamente distante do núcleo central, onde são construídas essas propostas, cria-se certo “distanciamento” dos temas que estão sendo discutidos pelo Governo Federal.

Como a gente não está concentrada em Brasília junto com a maioria dos outros órgãos a gente sempre sente esse distanciamento. Os eventos eram organizados e focavam no público de lá. Hoje, a gente percebe um cuidado maior de fazer transmissões online pras pessoas participarem através da internet, mas naquela época eu não sentia muito essa ‘pegada’ (sic) ainda não.

De acordo com ele, as convocações para participar desses eventos não foram encaminhadas à UFC por meios oficiais. Os gestores e outros servidores da STI tinham acesso a essas informações caso estivessem cadastrados na lista de e-mails do SISP. Dessa forma, tendo em vista ainda os altos custos com diárias e passagens, a Universidade não contou com

representação nesses eventos.

O outro gestor da área de TI entrevistado confirmou as informações prestadas, mas acrescentou que, apesar disso, a UFC não ficou totalmente alheia ao processo de formulação da política. Segundo ele, existe um Núcleo de Tecnologia da Informação (NTI) que congrega os gestores da área de TI das IFES vinculado à Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES) e nesse fórum o tema era debatido e definido o posicionamento das instituições de ensino acerca da governança digital. Para ele, a grande dificuldade, que inclusive foi repassada ao órgão central do SISP, é que muitas vezes os formuladores dessas políticas não conhecem a realidade “da ponta” e definem diretrizes e prazos que não são factíveis. Para ele, a UFC já tinha construído um bom alicerce em governança de TI, mas a maioria das universidades não estava preparada para começar a implementar essa política.

Quando a PGD foi instituída por meio de decreto presidencial, também não houve comunicação formal à Universidade. Os gestores da STI tiveram ciência da existência da PGD e da EGD através dos e-mails da Central de Atendimento do SISP. De acordo com os entrevistados, os servidores da STI, especialmente aqueles envolvidos com os processos de contratações e práticas de governança, têm acesso constante ao Portal do SISP, onde normalmente são preenchidos os instrumentos diagnósticos e onde são disponibilizadas as “Bases de Conhecimento” do SISP. Uma vez cadastrados nesse portal, os servidores recebem e-mails constantemente acerca de atualizações técnicas e normativas relacionadas à administração de recursos de tecnologia da informação. Esse foi o principal canal de comunicação acerca da vigência da nova política.

Em termos de apoio técnico para implementação da política, o MP chegou a desenvolver reuniões sobre o tema (transmitidas por videoconferência), mas deixou a desejar em termos de orientação e capacitação. A Central de Atendimento do SISP, que já era um instrumento familiar para os gestores da política na UFC, continuou sendo o principal canal de comunicação com o órgão gestor da política, permitindo que os responsáveis pela implementação em nível setorial demandassem auxílio técnico. Nesse momento, o NTI também cumpriu papel fundamental na interação entre os gestores de TI das IFES, promovendo a troca de experiências e busca conjuntas por soluções para implementar a PGD nessas instituições.

5.4.2 *Desenvolvimento da Política na UFC*

Quando a PGD e a EGD foram instituídas, respectivamente em janeiro e março de

2016, a UFC estava na vigência do PDTI 2013-2017. O processo de elaboração do PDTI 2018-2022 estava previsto para 2017, junto à construção do Plano de Desenvolvimento Institucional da Universidade. De acordo com os entrevistados, nesse primeiro momento, não ficou muito clara a forma como as instituições deveriam instrumentalizar a Estratégia de Governança Digital, o que gerou certo lapso temporal entre a instituição da política e o início do seu desenvolvimento na UFC. Dessa forma, tendo em vista a proximidade do novo ciclo de planejamento, a Universidade optou por atualizar o PDTI apenas no ano seguinte.

Do ponto de vista do referencial estratégico, a área de TI da UFC estabeleceu a missão (razão de existir) de “prover e integrar soluções de Tecnologia da Informação Comunicação para agilizar e modernizar os processos que dão suporte às atividades e ensino, pesquisa, extensão e gestão da Universidade” e a visão (aspirações e intenções para o futuro) de “consolidar-se como área estratégica da Universidade, contribuindo para potencialização do desempenho das atividades relacionadas com os eixos estratégicos da Instituição”.

Notamos que, a partir desse instrumento, a Secretaria de Tecnologia da Informação se firma como importante recurso estratégico da Instituição, necessário para suportar e melhorar as atividades finalísticas e gerenciais da Universidade. Essa lógica é coerente com os fundamentos da governança digital, especialmente no que diz respeito ao foco nos serviços prestados à sociedade. Apesar disso, não fica muito claro, em nenhuma das duas versões do PDTIC²⁰ da UFC, o alinhamento do planejamento da UFC com os princípios e diretrizes da PGD (QUADROS 12 e 13).

Quadro 12 – Princípios e Diretrizes da PGD e do PDTIC da UFC

Princípios	
PGD	PDTIC/UFC
I - foco nas necessidades da sociedade;	P01 - Sustentabilidade
II - abertura e transparência;	P02 - Inovação
III - compartilhamento da capacidade de serviço;	P03 - Empreendedorismo
IV - simplicidade;	P04 - Internacionalização
V - priorização de serviços públicos disponibilizados em meio digital;	P05 - Excelência na avaliação
VI - segurança e privacidade;	P06 - Gestão da qualidade
VII - participação e controle social;	
VIII - governo como plataforma; e	
IX - inovação.	

Fonte: Elaboração própria. Dados extraídos de BRASIL, 2016; UFC, 2013; UFC, 2017f.

²⁰ No segundo ciclo, o Plano Diretor de Tecnologia da Informação (PDTI) passou a ser chamado Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação (PDTIC).

Quadro 13 – Princípios e Diretrizes da PGD e do PDTIC da UFC

Diretrizes	
PGD	PDTIC/UFC
I - o autosserviço será a forma prioritária de prestação de serviços públicos disponibilizados em meio digital;	D01 - Identificar as necessidades institucionais de TI prioritárias para o alcance dos objetivos estratégicos da organização, tendo como base o seu Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI).
II - serão oferecidos canais digitais de participação social na formulação, na implementação, no monitoramento e na avaliação das políticas públicas e dos serviços públicos disponibilizados em meio digital;	D02 - Elaborar plano de ação anual que leve em conta o atendimento das necessidades institucionais de TI, considerando o cenário vigente.
III - os dados serão disponibilizados em formato aberto, amplamente acessível e utilizável por pessoas e máquinas, assegurados os direitos à segurança e à privacidade;	D03 - Adequar a área de TI da UFC através de ações de capacitação, estruturação e melhoria dos processos, priorizando a atuação do quadro de servidores nas atividades de gestão de TI.
IV - será promovido o reuso de dados pelos diferentes setores da sociedade, com o objetivo de estimular a transparência ativa de informações, prevista no art. 3º e no art. 8º da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 ; e	D04 - Priorizar a adoção de padrões propostos pelo Governo Federal e boas práticas de TI relacionadas com Governança, Planejamento, Contratações, Gestão de Projetos, Gestão de Serviços, Desenvolvimento de Sistemas, Infraestrutura, Segurança da Informação e Acessibilidade.
V - observadas as disposições da Lei nº 12.527, de 2011 , será implementado o compartilhamento de dados entre os órgãos e as entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional, sempre que houver necessidade de simplificar a prestação de serviços à sociedade.	

Fonte: Elaboração própria. Dados extraídos de BRASIL, 2016; UFC, 2013; UFC, 2017f.

É importante destacar, entretanto, que muitas ações previstas no PDTI 2013-2016 contemplavam direta ou indiretamente os objetivos estratégicos da EGD 2016-2019 de modo que esse período não pode ser considerado ocioso do ponto de vista da execução da Política. A própria concepção das estratégias e ações do PDTI, em 2013, foi baseada em um conjunto de valores completamente alinhados aos princípios e diretrizes da PGD (QUADRO 14).

Quadro 14 - Valores da Área de TI da UFC (PDTI 2013-2017)

ID	Valor	Descrição
V01	Democratização	Atuar com foco na comunidade universitária e na sociedade de forma a promover a inclusão social, acessibilidade e o desenvolvimento, estimulando a participação de todos.
V02	Efetividade	Focar os esforços na adoção das boas práticas de governança em TI, definidas pelo Governo Federal, no sentido de melhorar os processos internos da Secretaria.
V03	Ética	Atuar de forma responsável, comprometida, amparados na honestidade, moralidade, coerência e probidade administrativa.
V04	Inovação	Agir de forma a promover, estimular e apoiar as iniciativas inovadoras de Tecnologia da Informação nas operações da UFC.
V05	Profissionalismo	Atuar de forma técnica, competente, responsável, imparcial, coerente e objetiva, e estar comprometido com a missão institucional.
V06	Sustentabilidade	Agir de forma a apoiar e estimular as ações da UFC no desenvolvimento social e econômico responsável, promovendo o desenvolvimento inclusivo e sustentável.
V07	Transparência	Atuar de forma clara para a Universidade, promovendo a divulgação das ações e informações públicas de forma a fortalecer o controle social.
V08	Valorização das pessoas	Atuar com foco na valorização das pessoas, adotando uma conduta baseada em atitudes humanas, consolidadas no respeito, sinceridade, carinho, reconhecimento, empatia, acompanhamento, feedback, transparência e padrões éticos.

Fonte: UFC, 2013, p.18.

Partindo dessa perspectiva, as ações previstas no instrumento estratégico vigente naquela época já adotavam o viés da governança pública por meios digitais, especialmente no que diz respeito à prestação de serviços. Ao todo, foram previstas 104 ações estratégicas vinculadas a onze metas relativas aos eixos. Naturalmente, para o nível de maturidade em que a área de TI da Instituição se encontrava naquele momento, grande parte das ações estava dedicada à reestruturação da unidade, capacitação, melhoria dos processos internos e normatização dos aspectos relativos à segurança, governança, contratações, dentre outros. O Quadro 15 sintetiza as ações previstas no PDTI 2013-2017 com relação direta com os objetivos estratégicos da EGD.

Quadro 15 – Alinhamento de ações do PDTI 2013-2017 com a EGD 2016-2019 v.1

(continua)

Acesso à Informação	
Objetivo Estratégico EGD	Ação Estratégica PDTI/UFC 2013-2017
OE.01 - Fomentar a disponibilização e o uso de dados abertos	Não há
OE.02 - Ampliar o uso de TIC para promover a transparência e dar publicidade à aplicação dos recursos públicos.	<p>A99 - Modernizar e aprimorar o Portal da UFC visando ampliar sua utilização pelos usuários internos e externos da UFC</p> <p>A13 - Elaborar Normas e Procedimentos específicos de Segurança da Informação e Comunicação e aprovar no Comitê de TIC</p> <p>A14 - Construir a Sala-Cofre</p> <p>A15 - Operacionalizar a Sala-Cofre</p> <p>A16 - Capacitar os Gestores de TIC em Gestão de Segurança da Informação e Comunicação</p> <p>A17 - Capacitar a equipe técnica de TIC em Segurança da Informação e Comunicação</p> <p>A18 - Promover a Capacitação e Conscientização de Segurança da Informação e Comunicação</p> <p>A19 - Promover o uso de Certificação Digital</p>
OE.03 - Garantir a segurança da informação e comunicação do Estado e o sigilo das informações do cidadão.	<p>A20 - Contratar serviço de emissão de certificados digitais ICPBrasil</p> <p>A21 - Aderir à Infraestrutura de Chaves Públicas Educacional (ICPEdu) da RNP</p> <p>A22 - Capacitar a equipe técnica de TIC em Certificação Digital</p> <p>A23 - Capacitar os usuários para utilização de Certificação Digital</p> <p>A24 - Controlar o uso inseguro da rede de computadores institucional</p> <p>A25 - Controlar o uso inseguro de internet e e-mail</p> <p>A26 - Controlar o uso de senha de acesso insegura nos serviços institucionais</p> <p>A27 - Criar uma Central de Monitoramento da disponibilidade e capacidade dos serviços de TIC</p>
Prestação de Serviços	
Objetivo Estratégico EGD	Ação Estratégica PDTI/UFC 2013-2017
OE.04 - Expandir e inovar a prestação de serviços digitais.	<p>A62 - Implementar ou aprimorar módulos do SIGAA</p> <p>A64 - Migrar dados dos sistemas legados para os módulos implementados no SIGAA, SIPAC e SIGPRH</p> <p>A69 - Desenvolver o Sistema Integrado de Gestão dos Encontros Universitários</p> <p>A70 - Desenvolver e implantar o Sistema de Emissão de Certificados de Especialização Assinado Digitalmente</p>

Quadro 15 – Alinhamento de ações do PDTI 2013-2017 com a EGD 2016-2019 v.1

(continuação)

Prestação de Serviços	
Objetivo Estratégico EGD	Ação Estratégica PDTI/UFC 2013-2017
OE.04 - Expandir e inovar a prestação de serviços digitais.	A72 - Expandir o Ambiente Virtual de Aprendizagem e promover o uso do ambiente
	A73 - Melhorar suporte às atividades de Ensino a Distância (EAD) e aos laboratórios multimídia
	A74 - Expandir o uso de recursos multimídia (videoconferências, web-conferência, entre outros)
	A75 - Expandir suporte à Telemedicina
	A77 - Aumentar o uso de recursos de TI em salas de aula
	A90 - Implantar o Acervo Digital de Trabalhos Acadêmicos e Científicos
	A91 - Implantar Salas de Informática e Videoconferência em todas as Unidades Acadêmicas
OE.05 - Melhorar a governança e a gestão por meio do uso da tecnologia	A61 - Implementar ou aprimorar módulos do SIGPRH
	A63 - Implementar ou aprimorar módulos do SIPAC
	A64 - Migrar dados dos sistemas legados para os módulos implementados no SIGAA, SIPAC e SIGPRH*
	A76 - Viabilizar o uso de softwares específicos incluindo software de escritório
OE.06 - Facilitar e universalizar o uso e o acesso aos serviços digitais.	A46 - Criar programa de Treinamento em Acessibilidade Web
	A47 - Capacitar a equipe técnica de TI para desenvolver soluções e fornecer serviços de TI acessíveis
	A48 - Aplicar testes de acessibilidade nas soluções de TI desenvolvidas
	A80 - Implantar a acessibilidade no Ambiente Virtual de Aprendizagem
	A81 - Viabilizar o uso de softwares específicos que permitam o desenvolvimento de ações de acessibilidade
	A82 - Equipar as salas de informática com tecnologias acessíveis
	A83 - Equipar as bibliotecas com tecnologias acessíveis
OE.07 - Compartilhar e integrar dados, processos, sistemas, serviços e infraestrutura.	A67 - Implementar rotinas para sincronizar o SIGAA, SIPAC e SIGRH com sistemas governamentais
	A78 - Promover a adoção de soluções de software público
Participação Social	
Objetivo Estratégico EGD	Ação Estratégica PDTI/UFC 2013-2017
OE.08 - Fomentar a colaboração no ciclo de políticas públicas.	Não há
OE.09 - Ampliar e incentivar a participação social na criação e melhoria dos serviços públicos.	Não há

Quadro 15 – Alinhamento de ações do PDTI 2013-2017 com a EGD 2016-2019 v.1

(conclusão)

Participação Social	
Objetivo Estratégico EGD	Ação Estratégica PDTI/UFC 2013-2017
OE.10 - Aprimorar a interação direta entre governo e sociedade.	Não há

Fonte: Elaboração própria. Dados extraídos de BRASIL, 2016 e UFC, 2013.

Durante a execução do primeiro PDTI da Universidade, não foram localizados registros documentais suficientes para que pudéssemos auferir o desenvolvimento paulatino dessas ações na UFC. Naturalmente, essa fragilidade deve-se ao processo de construção do novo modelo de gestão que não ocorre de imediato.

Em meados de 2017, quando do término da vigência do Plano e início da elaboração do Plano Diretor subsequente, a Secretaria de Tecnologia da Informação realizou uma avaliação do PDTI 2013-2017, com o balanço dos resultados obtidos até dezembro daquele ano. O Quadro 16 a seguir demonstra a situação das ações destacadas no término da vigência do Plano.

Quadro 16 – Balanço da execução das ações previstas no PDTI 2013-2017

(continua)

Eixo	Ação	Situação (dez/2017)
Acesso à Informação	A13 - Elaborar Normas e Procedimentos específicos de Segurança da Informação e Comunicação e aprovar no Comitê de TIC	Realizado Parcialmente
	A14 - Construir a Sala-Cofre	Realizado
	A15 - Operacionalizar a Sala-Cofre	Realizado
	A16 - Capacitar os gestores de TIC em Gestão de Segurança da Informação e Comunicação	Não Realizado
	A17 - Capacitar a equipe técnica de TIC em Segurança da Informação e Comunicação	Realizado Parcialmente
	A18 - Promover a Capacitação e Conscientização de Segurança da Informação e Comunicação	Realizado
	A19 - Promover o uso de Certificação Digital	Realizado
	A20 - Contratar serviço de emissão de certificados digitais ICPBrasil	Realizado
	A21 - Aderir à Infraestrutura de Chaves Públicas Educacional (ICPEdu) da RNP	Realizado
	A22 - Capacitar a equipe técnica de TIC em Certificação Digital	Não Realizado
	A23 - Capacitar os usuários para utilização de Certificação Digital	Não Realizado
	A24 - Controlar o uso inseguro da rede de computadores institucional	Realizado Parcialmente
	A25 - Controlar o uso inseguro de Internet e E-mail	Realizado Parcialmente
A26 - Controlar o uso de senha de acesso insegura nos serviços institucionais	Realizado Parcialmente	

Quadro 16 – Balanço da execução das ações previstas no PDTI 2013-2017

(continuação)

Eixo	Ação	Situação (dez/2017)
Acesso à Informação	A27 - Criar uma Central de Monitoramento da disponibilidade e capacidade dos serviços de TIC	Realizado Parcialmente
	A99 - Modernizar e aprimorar o Portal da UFC visando ampliar sua utilização pelos usuários internos e externos da UFC	Realizado
Serviços Digitais	A46 - Criar programa de Treinamento em Acessibilidade Web	Realizado Parcialmente
	A47 - Capacitar a equipe técnica de TI para desenvolver soluções e fornecer serviços de TI acessíveis	Não Realizado
	A48 - Aplicar testes de acessibilidade nas soluções de TI desenvolvidas	Realizado Parcialmente
	A61 - Implementar ou aprimorar módulos do SIGPRH	Realizado Parcialmente
	A62 - Implementar ou aprimorar módulos do SIGAA	Realizado Parcialmente
	A63 - Implementar ou aprimorar módulos do SIPAC	Realizado Parcialmente
	A64 - Migrar dados dos sistemas legados para os módulos implementados no SIGAA, SIPAC e SIGPRH	Realizado Parcialmente
	A64 - Migrar dados dos sistemas legados para os módulos implementados no SIGAA, SIPAC e SIGPRH*	Realizado Parcialmente
	A67 - Implementar rotinas para sincronizar o SIGAA, SIPAC e SIGRH com sistemas governamentais	Realizado Parcialmente
	A69 - Desenvolver o Sistema Integrado de Gestão dos Encontros Universitários	Não Realizado
	A70 - Desenvolver e implantar Sistema Integrado de Gestão Eletrônica de Documentos	Realizado Parcialmente
	A71 - Desenvolver e implantar Sistema de Emissão de Certificados de Especialização Assinado Digitalmente	Não Realizado
	A72 - Expandir o Ambiente Virtual de Aprendizagem e promover o uso do ambiente	Realizado
	A73 - Melhorar suporte às atividades de Ensino a Distância (EAD) e aos laboratórios multimídia	Realizado
	A74 - Expandir o uso de recursos multimídia (videoconferências, web-conferência, entre outros)	Realizado
	A75 - Expandir suporte à Telemedicina	Não Realizado
	A76 - Viabilizar o uso de softwares específicos incluindo software de escritório	Realizado
	A77 - Aumentar o uso de recursos de TI em salas de aula	Realizado Parcialmente
	A78 - Promover a adoção de soluções de software público	Realizado Parcialmente
	A80 - Implantar a acessibilidade no Ambiente Virtual de Aprendizagem	Realizado Parcialmente
A81 - Viabilizar o uso de softwares específicos que permitam o desenvolvimento de ações de acessibilidade	Realizado Parcialmente	
A82 - Equipar as Salas de Informática com tecnologias acessíveis	Não Realizado	

Quadro 16 – Balanço da execução das ações previstas no PDTI 2013-2017

(conclusão)

Eixo	Ação	Situação (dez/2017)
Serviços Digitais	A83 - Equipas as bibliotecas com tecnologias acessíveis	Realizado Parcialmente
	A90 - Implantar o Acervo Digital de Trabalhos Acadêmicos e Científicos	Realizado
	A91 - Implantar Salas de Informática e Videoconferência em todas as Unidades Acadêmicas	Realizado

Fonte: Elaboração própria. Dados extraídos de UFC, 2017e.

Observam-se a partir desse panorama grandes avanços no que diz respeito à segurança da informação na UFC, que é um dos objetivos estratégicos da EGD necessários para o provimento de acesso à informação de forma segura e consistente, resguardando os dados pessoais e confidenciais de uso indevido. O projeto da “sala cofre” foi finalmente concluído, provendo à Universidade de toda a estrutura de *datacenter* necessária para proteger os ativos de tecnologia da informação, sejam eles tangíveis (infraestrutura) ou intangíveis (dados, *softwares*, etc.), e garantir escalabilidade dos serviços prestados por meio digital²¹.

Outra importante ação finalizada nesse período foi a atualização do Portal da UFC. Esse é um importante canal de comunicação com a comunidade acadêmica e com a sociedade em geral. Além das principais notícias do âmbito acadêmico, o portal engloba os principais documentos oficiais da Universidade, incluindo Regimento, Estatuto, Resoluções dos órgãos deliberativos superiores, Planos de Desenvolvimento Institucional, Relatórios de Gestão, Relatórios de Auditorias, Prestações de Contas, dentre outros. O sítio da UFC pode ser entendido como o principal canal de divulgação dos resultados institucionais. Logo, a atualização desse instrumento, tanto internamente, em termos de tecnologias que permitam alavancar as notícias da UFC nos principais motores de busca (como o Google, por exemplo), como externamente, tornando-o mais intuitivo e agradável para os usuários.

Em relação à prestação de serviços, nesse período, a UFC obteve avanços no que tange aos quatro objetivos estratégicos da EGD ligados a esse eixo (QUADRO 17). Detalhes sobre os principais projetos/ações institucionais são apresentados minuciosamente no próximo tópico.

²¹ Escalabilidade diz respeito à capacidade de lidar com o aumento da demanda de trabalho de forma uniforme, ou seja, estar preparado para crescer, tanto em número de serviços como em número de requisições.

Quadro 17 – Principais avanços da UFC em governança digital no ciclo 2016-2017

Objetivo Estratégico EGD	Avanços
Expandir e inovar a prestação de serviços digitais	<ul style="list-style-type: none"> • Melhorias no SIGAA • Melhorias na Educação a Distância • Acervo Digital de Trabalhos Acadêmicos e Científicos.
Melhorar a governança e a gestão por meio do uso da tecnologia	<ul style="list-style-type: none"> • Melhorias no SIGPRH • Melhorias no SIPAC • Implantação do Sistema Eletrônico de Informações (<i>software público</i>).
Facilitar e universalizar o uso e o acesso aos serviços digitais	<ul style="list-style-type: none"> • Melhorias na acessibilidade dos serviços digitais e portais institucionais.
Compartilhar e integrar dados, processos, sistemas, serviços e infraestrutura	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema Integrado de Informações Institucionais (SI3) • Sincronização do SI3 com outros sistemas governamentais.

Fonte: Elaboração própria.

O segundo ciclo de planejamento estratégico da área de TI da Universidade (2018-2022) foi iniciado em maio de 2017, em reunião do CATI. Nesse encontro, o membro do Comitê e diretor do Instituto UFC Virtual, professor Mauro Cavalcante Pequeno, discorreu sobre a necessidade de alinhamento da Universidade com as orientações do Decreto nº 8.683 e sugeriu a criação do Comitê de Governança Digital (CGD) (UFC, 2017d). Na reunião seguinte, iniciou-se a elaboração do PDTIC 2018-2022 com a aprovação do Plano de Trabalho do PDTIC no CATI.

Nesse sentido, é importante destacar que o Plano de Trabalho elaborado pela GovTI/STI foi baseado no “Guia de Elaboração do PDTI do SISP v. 2.0”. O Guia foi atualizado pela Secretaria de Tecnologia da Informação do MP, enquanto órgão central do SISP, considerando referência à Política e à Estratégia de Governança Digital. Dessa forma, a nova versão do guia estabelece que:

Os PDTIC dos órgãos e entidades do SISP devem estar alinhados de forma integral aos objetivos estratégicos e metas propostos na EGD, instrumento base e norteador das ações da Tecnologia da Informação e Comunicações dos órgãos da Administração Direta, Autárquica e Fundacional do Poder Executivo Federal (BRASIL, 2016c).

De acordo com o PDTIC 2018-2022 e com as informações coletadas nas entrevistas, a EGD foi amplamente discutida pelos membros da equipe de elaboração do Plano, no entanto isso não se refletiu na definição dos objetivos estratégicos do Plano (QUADRO 18).

Quadro 18 - Objetivos Estratégicos do PDTIC/UFC 2018-2022

ID	Descrição	Indicador	Meta		
			Regular	Esperado	Ótimo
OE01	Consolidação, melhoria e ampliação da comunicação e infraestrutura de TI	% Ações Estratégicas executadas com sucesso	60	75	90
OE02	Aumento da eficiência, eficácia e segurança dos processos intermediários e finalísticos da gestão	% Ações Estratégicas executadas com sucesso	60	75	90

Fonte: UFC, 2017f, p. 25.

Apesar dos objetivos não mencionarem explicitamente as finalidades da PGD, quando do levantamento de necessidades de TI, observou-se o cuidado de incluir esses aspectos. Essas necessidades foram construídas de forma colaborativa entre a STI, a Alta Administração e a comunidade acadêmica e refletem os anseios dos diversos grupos em relação à tecnologia da informação e comunicação na UFC.

Ao contrário do PDTI 2013-2017, que definiu uma série de ações estratégicas a serem cumpridas nos quatro anos de vigência, no PDTIC 2018-2022, foram estabelecidas apenas as necessidades de TIC institucionais. A partir de então, as ações passaram a ser planejadas anualmente, através de planos tático-operacionais, visando ao atendimento das necessidades levantadas e consequentemente dos objetivos estratégicos do Plano.

No Plano de Ação 2018 estão elencados todos os trabalhos planejados para o ano com os respectivos prazos e programação orçamentária e, ao término do exercício, foi apresentado relatório com os principais projetos desenvolvidos em atendimento ao Plano.

No Quadro 19 a seguir, apresentamos um comparativo entre as necessidades estabelecidas no PDTIC 2018-2022 e os objetivos estratégicos da EGD.

Quadro 19 - Alinhamento de necessidades do PDTIC 2018-2022 com a EGD 2016-2019 v.1

(continua)

Acesso à Informação	
Objetivo Estratégico EGD	Necessidade PDTIC/UFC 2018-2022
OE.01 - Fomentar a disponibilização e o uso de dados abertos	N15 - Transparência institucional por meio da implantação do Plano de dados abertos
OE.02 - Ampliar o uso de TIC para promover a transparência e dar publicidade à aplicação dos recursos públicos.	N01 - Infraestrutura e conteúdo institucional do Portal da UFC N02 - Infraestrutura para Sítios Institucionais N16 - Tornar digitais todos os processos e documentos ou fazer com que eles já nasçam digitais

Quadro 19 - Alinhamento de necessidades do PDTIC 2018-2022 com a EGD 2016-2019 v.1

(conclusão)

Acesso à Informação	
Objetivo Estratégico EGD	Necessidade PDTIC/UFC 2018-2022
OE.03 - Garantir a segurança da informação e comunicação do Estado e o sigilo das informações do cidadão.	N03 - Análise e avaliação de Riscos em Segurança da Informação N04 - Tratamento de incidentes de Segurança da Informação N05 - Conscientização em Segurança da Informação N06 - Capacitação em Segurança da Informação N22 - Auditoria nos dados, consultas e relatórios do Sistema Integrado de Gestão de Atividades Acadêmicas e correção de inconsistências
Prestação de Serviços	
Objetivo Estratégico EGD	Necessidade PDTIC/UFC 2018-2022
OE.04 - Expandir e inovar a prestação de serviços digitais.	N10 - Serviço de correio eletrônico N11 - Serviço de hospedagem Web N12 - Serviço de videoconferência N19 - Aperfeiçoamento e Ampliação de Sistema Integrado de Gestão de Atividades Acadêmicas
OE.05 - Melhorar a governança e a gestão por meio do uso da tecnologia	N18 - Fornecimento de informações para apoio de decisões estratégicas N20 - Aperfeiçoamento e Ampliação de Sistema Integrado de Patrimônio, Administração e Contratos N21 - Aperfeiçoamento e Ampliação de Sistema Integrado de Gestão de Recursos Humanos
OE.06 - Facilitar e universalizar o uso e o acesso aos serviços digitais.	N17 - Melhoria da acessibilidade e usabilidade dos Sistemas Institucionais
OE.07 - Compartilhar e integrar dados, processos, sistemas, serviços e infraestrutura.	N23 - Interoperabilidade entre SI3 e outros sistemas institucionais
Participação Social	
Objetivo Estratégico EGD	Necessidade PDTIC/UFC 2018-2022
OE.08 - Fomentar a colaboração no ciclo de políticas públicas.	Não há
OE.09 - Ampliar e incentivar a participação social na criação e melhoria dos serviços públicos.	Não há
OE.10 - Aprimorar a interação direta entre governo e sociedade.	Não há

Fonte: Elaboração própria. Dados extraídos de UFC, 2017f.

No que diz respeito ao eixo Participação Social, observamos que não houve menção a esses aspectos no levantamento de necessidades do PDTIC 2018-2022. No entanto, ao adentrar no Plano de Ação 2018, observamos que foram definidas as ações “A12 - Medir a qualidade dos serviços prestados” e “A73 - Avaliação dos serviços da UFC pela comunidade” como medidas relacionadas às necessidades “N02 - Infraestrutura para Sítios Institucionais” e

“N19 - Aperfeiçoamento e Ampliação de Sistema Integrado de Gestão de Atividades Acadêmicas”.

Além das ações desenvolvidas, de acordo com os gestores responsáveis pela execução da política, a Universidade dispõe de outros canais de participação por meio digital instituídos pelo Governo Federal. A partir de ação coordenada pela Controladoria-Geral da União, as Ouvidorias de todos os órgãos públicos passaram a adotar o Sistema e-OUV, onde qualquer cidadão pode entrar em contato com a Instituição para: (i) solicitar acesso a informações públicas (acesso à informação); (ii) denunciar atos ilícitos praticados por agentes públicos (denúncia); (iii) elogiar um atendimento público (elogio); (iv) manifestar insatisfação com um atendimento público (reclamação); (v) sugerir ideias de desburocratização do serviço público (simplifique); (vi) solicitar atendimento ou prestação de serviços (solicitação); e (vii) enviar ideias ou propostas de melhoria dos serviços públicos (sugestão).

É preciso esclarecer que esses canais não atendem às intencionalidades da Política no que diz respeito à participação da comunidade na formulação de novas políticas institucionais. Nesse sentido, o Governo Federal construiu uma plataforma virtual de participação social denominada e Participa.br. No entanto, de acordo com informações coletadas com os entrevistados, até o momento, o Ministério do Planejamento não exigiu que as IFES aderissem ao Participa.br do Governo Federal, tendo em vista a impossibilidade de adequação dessas plataformas às particularidades das instituições de ensino.

Por fim, apresentamos os principais projetos desenvolvidos no período, com impacto sobre os resultados esperados a partir da instituição da Estratégia de Governança Digital, mas antes disso, é importante destacar que nos, últimos anos, o contingenciamento de recursos do Governo Federal tem afetado os investimentos da Universidade de forma bastante intensa:

Percebe-se, porém, que os recursos oriundos do tesouro Nacional não acompanharam a política de expansão de forma que grande parte do orçamento passou a ser executada com o custeio. Além disso, como tem acontecido em anos anteriores, em 2018 a execução orçamentária foi negativamente impactada pelo cotejamento da liberação do limite de empenho. (UFC, 2018)

Essa foi uma das grandes dificuldades apontadas pelos gestores entrevistados. Segundo eles, apesar de o aumento da demanda por soluções de TIC, não houve acréscimo no quantitativo de recursos financeiros ou humanos destinados à área. Apesar disso, como pudemos observar, as ações relacionadas à PGD não só foram consideradas, como priorizadas pela equipe envolvida no planejamento da área de TI da UFC.

5.4.2.1. *Melhoria da Infraestrutura de TI*

De acordo com informações coletadas nos relatórios de consolidação dos trabalhos da STI e no Relatório de Gestão, a Universidade tem empreendido esforços no sentido de modernizar continuamente a infraestrutura de TIC da Instituição. As principais ações desenvolvidas ou em desenvolvimento na UFC foram:

- a) Implementação do IPv6 na UFC, seguindo orientações do SISP/PLANEJAMENTO (UFC, 2019).
- b) Contratação de manutenção de fibra óptica para garantir a continuidade dos serviços diminuindo a indisponibilidade por falha em link óptico (UFC, 2019).
- c) Renovação de garantia e aquisição de Storage para os serviços da STI/UFC, manter a confiabilidade e disponibilidade dos serviços da UFC, como SEI, SIGAA, Solar, Pergarmum, Sítios Institucionais, Portal Universitário e outros (UFC, 2019).
- d) Aquisição de uma solução de rede sem fio para UFC, com o intuito de universalizar o acesso à internet na UFC e permitir a utilização em sala de aula de recursos disponíveis no SI3/SIGAA, como lista de chamada, etc. (UFC, 2019).

Apesar desse aspecto não ser mencionado de forma direta na PGD, uma infraestrutura adequada de TIC é pré-requisito para consecução de qualquer melhoria na governança digital e, portanto, deve ser priorizada, como tem sido nos últimos anos.

5.4.2.2. *Sistema Integrado de Informações Institucionais (SI3)*

A implantação do Sistema Integrado de Informações Institucionais é uma ação da Secretaria de Tecnologia da Informação iniciada em 2009, muito antes da instituição da PGD. No entanto, trata-se de um trabalho contínuo de melhoria e expansão dos módulos e funcionalidades do *software*.

De 2016 a 2018, foram concluídos projetos importantes na prestação de serviços à comunidade acadêmica, conforme destacado no Quadro 20, a seguir.

Quadro 20 – Projetos de desenvolvimento de sistemas realizados de 2016 a 2018

Projeto	Situação
Avaliação dos serviços da UFC pela comunidade	Concluído.
Módulo das Casas de Cultura Estrangeira	Desenvolvimento concluído e implantação iniciada. Término previsto para início de 2019.
Controle das atividades que envolvem alocação de recursos e pagamento para estudantes (auxílios)	Projeto em andamento.
Módulo de Extensão	Submissão de Proposta de Ação de Extensão (concluída). Preenchimento do formulário a partir do solicitante (desenvolvimento concluído e implantação prevista para início de 2019). Fluxo de aprovação nas instâncias (desenvolvimento concluído e implantação prevista para início de 2019).
Gestão de Estágios	Projeto em andamento. Entregue, em 2018, a funcionalidade de Agendamento de Atendimento.
Módulo de Estágio probatório dos servidores técnico-administrativos	Concluído.
Módulo de controle de frequência dos servidores técnico-administrativos	Concluído.
Sisu - Módulo para análise dos requisitos de cota	Concluído.
Tratamento de Ênfases: Cadastro e Manutenção de Ênfases, com Grupos de Disciplinas Eletivas	Projeto em andamento com previsão de conclusão no primeiro semestre de 2019.
Módulo de Educação a Distância	Projeto foi desenvolvido durante o ano de 2018 para finalização no início de 2019.
Censo da Educação 2018	Concluído.
Módulo de Bolsas	Módulo de Bolsas - Fase 2 (geração frequência e da folha de pagamento).
Módulo de Controle Orçamentário	Segunda fase concluída (implementação do restante das funcionalidades de orçamento).
Funcionalidade de Cobrança para Contratos de Concessão (GRU)	Projeto em andamento. Em 2018, foram concluídas funcionalidades para cadastro de contratos de concessão.
Customização de certidão de diploma de acordo com a avaliação da Capes	Concluído.
Funcionalidade de cancelamento de aluno no Lato: tempo expirado, falta de matrícula, e reprovação.	Concluído.

Fonte: elaboração própria (dados da pesquisa).

O desenvolvimento de novas funcionalidades, assim como a correção ou melhoria de funcionalidades existentes do SI3 na UFC, é concentrado na Divisão de Sistemas de Informação (DSI), não havendo nenhum tipo de contrato de terceirização de *software*. Desse modo, o custo com desenvolvimento de serviços digitais na UFC é restrito aos recursos humanos da própria Instituição. Atualmente, a DSI conta com 47 servidores, sendo 29 analistas

de tecnologia da informação e dezessete técnicos de tecnologia da informação e um assistente em administração.

5.4.2.3. Sistema Eletrônico de Informações (SEI)

Uma das primeiras ações impulsionadas pelo Ministério do Planejamento em atendimento aos objetivos estratégicos da EGD foi intensificar o processo de implantação do Processo Eletrônico de Nacional (PEN) na Administração Pública Federal. Essa ação já havia sido iniciada em outubro de 2015, quando da elaboração da EGD, através do Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015, que estabeleceu o prazo de dois anos para que todos os órgãos e entidades da APF adotassem o uso de meios eletrônicos para a realização dos seus processos administrativos. Com base nesse decreto, a EGD estabeleceu a meta de implantar o processo administrativo digital em 100% das organizações até 2018.

O PEN visa construir uma infraestrutura digital para tramitação e guarda de documentos públicos, agilizando os processos, reduzindo custos e aumentando a transparência das informações públicas. Esse projeto contempla basicamente três grandes ações: a implantação do Sistema Eletrônico de Informações (SEI), desenvolvido pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4); a criação do Barramento de Integração do SEI (entre diferentes órgãos e com outras soluções de TI); e o Protocolo Integrado (FIGURA 6).

Figura 6 – Processo Eletrônico Nacional (PEN)



Fonte: Portal do Ministério da Economia (BRASIL, 2019).

Em fevereiro de 2017, a Universidade iniciou o processo de implantação do Sistema Eletrônico de Informações (SEI). A solução é cedida gratuitamente aos órgãos públicos mediante Acordo de Cooperação Técnica com o TRF4 para cessão de uso do *software*. Então, foi criada uma comissão para elaborar o Plano de Trabalho, que define o planejamento inicial

de implantação do sistema, e executar os trâmites necessários para formalização da cessão de uso, além de promover a instalação e adequação do SEI para a realidade da UFC e programas de treinamento para os servidores da Instituição.

A ação foi apresentada ao Comitê Administrativo de Tecnologia da Informação pelo professor Mauro Cavalcante Pequeno, membro da comissão de implantação do sistema na UFC, como uma ação que faz “parte do processo de modernização da Administração Pública Federal, com o objetivo de aprimorar a gestão documental e facilitar o acesso de servidores e cidadãos às informações institucionais” propiciando à Universidade celeridade, segurança e economicidade nos seus processos (UFC, 2017c).

Em junho de 2017, a UFC iniciou uma sequência de ações de capacitação sobre o SEI e criou, através da Portaria nº 3192, de 1º de agosto de 2017, a Comissão de Gestão e Acompanhamento do SEI (CGASEI), composta por servidores técnico-administrativos das áreas de tecnologia da informação e gestão de documentos e informações (arquivistas). O segundo semestre de 2017 foi dedicado à realização de testes e ajustes no sistema. O SEI entrou efetivamente em produção na UFC no dia primeiro dia útil de 2018.

5.4.2.4. Portais e sítios institucionais

Os portais e sítios institucionais são os principais meios de comunicação da Universidade com a sociedade na divulgação de ações, documentos e resultados institucionais. Tratam-se, portanto, de instrumento de transparência em cumprimento ao objetivo da PGD de assegurar a obtenção de informações pela sociedade.

O PDTI definiu duas necessidades estratégicas relacionadas aos portais e sítios institucionais: “N01 - Infraestrutura e conteúdo institucional do Portal da UFC”, “N02 - Infraestrutura para Sítios Institucionais”. Essas necessidades foram desmembradas em ações estratégicas do Plano 2018, cujo cumprimento foi verificado pela Coordenadoria-Geral de Auditoria em 2019 (QUADRO 21).

Quadro 21 – Cumprimento das ações relacionadas aos portais e sítios institucionais

Objetivo: Modernizar a infraestrutura e conteúdo institucional do Portal da UFC	
Ação	Situação
A1: Elaborar protótipo HTML do tema Portal com revisão das regras de acessibilidade e responsividade	“Cumprida. O percentual de realização atingiu a meta de 60% estabelecida para o prazo de 12 meses.”
A2: Aprimorar recursos do Portal	“Cumprida. O percentual de aprimoramento atingiu a meta de 80% estabelecida para o prazo de 12 meses.”
A3: Atualizar o portal da UFC para nova versão do Joomla.	“Cumprida. O percentual de atualização atingiu a meta de 80% estabelecida para o prazo de 12 meses.”
A4: Acompanhar as solicitações de atualização no Portal.	“Cumprida. O percentual de demandas atendidas superou a meta de 90% estabelecida para o prazo de 12 meses.”
A5: Acompanhar a realização dos treinamentos.	“Cumprida. O percentual de usuários treinados superou a meta de 80% estabelecida para o prazo de 12 meses.”
Objetivo: Modernizar a infraestrutura e ampliar a oferta de Sítios Institucionais instalados	
Ação	Situação
A5: Acompanhar a realização dos treinamentos.	“Cumprida. O percentual de usuários treinados superou a meta de 80% estabelecida para o prazo de 12 meses. “
A6: Elaborar protótipo HTML do tema Sítios com revisão das regras de acessibilidade e responsividade.	“Parcialmente Cumprida. Não alcançamos plenamente o percentual de 60% estabelecido para o prazo de 12 meses, pois a produção do layout responsivo ainda está sendo desenvolvida.”
A7: Aprimorar ferramentas de gerenciamento de sítios.	“Cumprida. O percentual de aprimoramento alcançou a meta de 80% estabelecida para o prazo de 12 meses. “
A8: Acompanhar as solicitações de sítios	“Cumprida. O percentual de instalações realizadas superou a meta de 80% estabelecida para o prazo de 12 meses.”
A9: Aprimorar os processos da DPU.	“Cumprida. O percentual de aprimoramento de processos alcançou a meta de 80% estabelecida para o prazo de 12 meses.”
A10: Migrar sítio da PROGEP para WordPress.	“Cumprida. O processo de migração de todo o conteúdo do sítio foi concluído com sucesso, superando a meta de 80% estabelecida para o prazo de 12 meses.”
A11: Estudar e planejar novo serviço para oferta de sítios tipo 2.	“Cumprida. O projeto do novo serviço foi concluído com sucesso, superando a meta de 80% estabelecida para o prazo de 12 meses.”
A12: Medir a qualidade dos serviços prestados.	“Parcialmente Cumprida. Não alcançamos plenamente o percentual de 70% estabelecido para o prazo de 12 meses, pois ficou pendente a realização da pesquisa com os usuários prevista para iniciar em 2019.”
A13: Planejar novo material didático	“Cumprida. O percentual de atualização do material didático alcançou a meta de 70% estabelecida para o prazo de 12 meses.”

Fonte: UFC, 2019c

Percebemos o bom desempenho da STI no cumprimento das ações planejadas, que, em grande parte, superaram o percentual esperado. Do ponto de vista tecnológico, os portais e sítios foram reestruturados visando a uma melhor experiência dos usuários na visualização dos conteúdos institucionais disponibilizados. Além disso, foram melhorados os recursos de acessibilidade e de responsividade, aumentando o alcance desses conteúdos em termos de público e dispositivos utilizados.

5.4.2.5. *Portal de Dados Abertos*

O Plano de Dados Abertos (PDA) da UFC foi aprovado pelo CATI na primeira reunião de 2018, realizada em 28/2/2018. Esse documento visa dar cumprimento à Lei de Acesso à Informação e à Política de Dados Abertos do Governo Federal, instituída pelo Decreto nº 8.777, de 11 de maio de 2016, além da PGD. O Plano orienta as ações de implementação e promoção da abertura de dados na Universidade.

No PDA/UFC foi definida a estratégia de abertura dos dados institucionais públicos, incluindo a metodologia, as prioridades, o cronograma de execução e a plataforma a ser utilizada para disponibilizar os dados e informações públicas da Instituição (Portal de Dados Abertos). Nesse Portal, os dados estão acessíveis ao público, representados em meio digital (em formato aberto processável por máquina), referenciados na internet e disponibilizados sob licença aberta para livre utilização, consumo ou cruzamento.

Dessa forma, a UFC garante o atendimento dos princípios da publicidade, transparência e eficiência na Administração Pública e o compromisso de divulgação permanente dos dados de interesse público nas diversas ações realizadas (UFC, 2019).

Essa ação atende tanto ao objetivo de “Acesso à Informação” da PGD, quanto ao de “Participação Social”, tendo em vista que, munido de informações consistentes e confiáveis sobre a Universidade, o cidadão poderá utilizar os canais de comunicação já existentes para o envio de reclamações, denúncias, dúvidas, sugestões ou solicitações diversas.

5.4.2.6. *Sistema e-OUV*

O Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo Federal (e-OUV)²² foi lançado pela

²² Em agosto de 2019, o e-OUV e o e-SIC passaram a integrar a Plataforma Fala.BR (Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação) disponível em <https://sistema.ouvidorias.gov.br/>

Controladoria-Geral da União em dezembro de 2014, com o objetivo de integrar os chamados remetidos a todas as Ouvidorias dos órgãos federais. A ferramenta permite que o usuário (i) comunique um ato ilícito praticado por agentes públicos (denúncia); (ii) expresse sua satisfação com um atendimento público (elogio); (iii) manifeste sua insatisfação com um serviço público (reclamação); sugira alguma ideia para desburocratizar o serviço público (simplifique); (iv) peça um atendimento ou uma prestação de serviços (solicitação); e (v) envie uma ideia ou proposta de melhoria dos serviços públicos (sugestão). Através do Decreto nº 9.492, de 5/9/2018, seu uso passou a ser obrigatório para todos os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal.

Na UFC, o projeto de adesão ao e-OUV foi iniciado ainda em 2016, a partir de ação do Plano de Trabalho da Ouvidoria-Geral da UFC, que previa a criação de um sistema de tecnologia da informação para atendimento das demandas da unidade (UFC, 2017b).

Dessa forma, além de está em conformidade com os demais normativos correlatos, a adesão ao e-OUV pode ser compreendida com uma medida em atendimento ao objetivo da PGD de estimular a participação da sociedade na formulação, na implementação, no monitoramento e na avaliação das políticas públicas e dos serviços públicos disponibilizados em meio digital.

5.4.2.7. Avaliação Institucional

A avaliação institucional nas instituições federais de ensino superior foi instituída pela Lei nº 10.861/2004, que estabelece o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES). Essa avaliação permite coletar junto à comunidade acadêmica informações relevantes acerca da situação da Universidade, possibilitando o planejamento de ações corretivas, conforme o caso. A Comissão Própria de Avaliação Institucional (CPA) foi constituída no âmbito da UFC, em 2005, com o objetivo de dar cumprimento aos referidos normativos.

De acordo com os dados coletados nas entrevistas, a Universidade Federal do Ceará foi uma das primeiras IFES a implementar o processo de avaliação institucional em meio digital integrado aos sistemas institucionais, em 2015, antes mesmo da aprovação da Política de Governança Digital (UFC, 2014).

O projeto de informatização dos procedimentos da autoavaliação institucional foi iniciado em 2012, tendo em vista a dificuldade de executar esse processo manualmente após o incremento de cursos e alunos após a Reestruturação e Expansão das Universidades Federais

(REUNI). No Plano de Desenvolvimento Institucional 2013-2017, esse projeto foi elencado como objetivo estratégico do Eixo Ensino-Aprendizagem. Dentre os procedimentos digitalizados destacam-se a coleta e a análise de dados e a apresentação de relatórios setoriais.

A cada final de semestre, os discentes são instados a participar desse processo através do SIGAA, onde são realizadas a autoavaliação do discente em cada disciplina cursada e a avaliação dos docentes, da coordenação e das condições de funcionamento do curso. Os docentes também fazem sua autoavaliação, a avaliação do alunado e das condições de trabalho no exercício da docência (UFC, 2014).

Os dados coletados são analisados, com o apoio da STI, e disponibilizados setorialmente para as providências cabíveis, de acordo com a jurisdição de cada área. Os discentes também têm acesso aos resultados do seu curso através do “Portal da Avaliação Institucional” disponibilizado na tela inicial do SIGAA.

Observamos que, do ponto de vista da avaliação dos serviços oferecidos pela Universidade enquanto instituição pública, a recomendação da Política de Governança Digital pode ser considerada atendida por meio desse mecanismo. No entanto, é preciso destacar que, apesar dos esforços envidados pela CPA na divulgação da importância desse instrumento, a adesão da comunidade a essa ferramenta de participação ainda é aquém do esperado. No último ciclo realizado em 2018.2, apenas 53,76% dos discentes participaram da avaliação. Em 2018.1, o percentual de discentes que participaram foi de 58,66% e, em 2017.2, somente 48,29%.

De acordo com os gestores da área de TI entrevistados, a baixa adesão foi objeto de discussão da Alta Administração da Universidade, que cogitou, inclusive, tornar o preenchimento dos formulários de avaliação obrigatório, mas por questões jurídicas e regimentais, essa imposição não chegou a ser efetivada. A alternativa apresentada pelos entrevistados com o intuito de melhorar essa questão foi ampliar as discussões com os discentes acerca dos resultados decorrentes dessa avaliação:

Eu acho que o que falta é o seguinte: os alunos precisam ter mais seminários de demonstração dos resultados, clareza de que ações estão realmente sendo tomadas, baseadas nas respostas deles, transparência dos dados. Então, na hora que você faz isso, você traz o aluno pra dentro da questão, dizendo assim: olha é importante participar [...]. Então, eu acho que precisa melhorar nesse sentido. Há algumas iniciativas. A CPA tem tentado fazer alguns seminários, os gestores têm tentado fazer algumas coisas, mas eu ainda acho que precisa de mais iniciativa.

A CPA tem implementado medidas gradativas para conscientizar os estudantes da relevância de participar da avaliação. No último ciclo, foram enviados e-mails automáticos para cada aluno alertando sobre os prazos e a importância de fornecer essas informações. Além disso, a comissão tem reforçado o monitoramento das ações de melhoria planejadas pelas unidades

com o intuito de angariar mais participação na medida em que fortalece a credibilidade do processo avaliativo.

5.4.2.8. Avaliação dos Serviços

O desenvolvimento de uma ferramenta de avaliação dos serviços oferecidos pelas unidades da UFC foi um projeto previsto na ação “A73 - Avaliação dos serviços da UFC pela comunidade” do Plano de Ações de 2018, relacionada à necessidade “N19 - Aperfeiçoamento e Ampliação de Sistema Integrado de Gestão de Atividades Acadêmicas” do PDTI 2018-2022.

No primeiro semestre de 2018, ela foi desenvolvida pela STI com o apoio da Comissão Própria de Avaliação Institucional e da Ouvidoria-Geral da Universidade e os gestores de unidades foram capacitados sobre a importância da ferramenta e a sua operacionalização.

A implantação do questionário visa atender às normas de órgãos fiscalizadores – Advocacia-Geral da União (AGU), Tribunal de Contas da União (TCU) e Ministério Público Federal (MPF). Porém, o Prof. Lassance de Castro explica que o recurso também tem o objetivo de fazer a própria Universidade saber como os serviços estão sendo prestados e como o público atendido os avalia (UFC, 2018e).

De acordo com os gestores entrevistados, o questionário foi abrigado no sítio eletrônico da CPA/UFC (FIGURA 7) e a comissão definiu os setores para compor o projeto-piloto. Os dados coletados a partir das respostas são tabulados trimestralmente pela CPA e apresentados às unidades responsáveis para ciência e providências.

Figura 7 – Ferramenta de avaliação dos serviços prestados pela UFC

UFC - SIGADMIN – Sistema de Administração dos Sistemas

AValiação de Serviços Prestados pela Universidade Federal do Ceará

Caro Usuário,
Por favor preencha os campos abaixo e selecione a opção **Submeter Respostas do Questionário**.

INFORMAÇÕES SOBRE A UNIDADE PRESTADORA DO SERVIÇO


1. Selecione a unidade prestadora do serviço *

INFORMAÇÕES SOBRE O SERVIÇO PRESTADO, AVALIE O SEU GRAU DE SATISFAÇÃO	MUITO SATISFEITO	SATISFEITO	INSATISFEITO	NÃO SE APLICA
2. Acesso às informações sobre o serviço *	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
3. Horário de atendimento *	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
4. Cortesia e educação dos atendentes *	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
5. Tempo de espera para ser atendido *	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
6. Prazo para conclusão do serviço *	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
7. Instalações físicas *	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
8. Conservação e limpeza do local de atendimento *	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
9. Indique o seu grau de satisfação com o serviço prestado *	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
10. Comentários, sugestões ou críticas	<input type="text" value="255 caracteres disponíveis."/>			

DADOS PESSOAIS (POR FAVOR, PREENCHER OS DADOS ABAIXO, ELES SERÃO UTILIZADOS APENAS PARA FINS ESTATÍSTICOS)

11. Selecione a sua faixa etária * Até 20 anos 21-35 anos 36-59 anos Acima de 60 anos

12. Pessoa com deficiência? * Sim Não

Não sou um robô  reCAPTCHA
Privacidade - Termos

Fonte: disponível em https://si3.ufc.br/admin/public/questionario/avaliacao/avaliacao_servicos.jsf

A ideia é, posteriormente, disponibilizá-la nos sites de todas as unidades que prestam algum serviço à comunidade interna (servidores docentes e técnico-administrativos e discentes) ou externa (usuários dos projetos de extensão, empresas, pacientes do complexo hospitalar, etc.).

Verificamos, portanto, que esse instrumento é capaz de atender às recomendações da PGD no que diz respeito à participação da sociedade na avaliação dos serviços públicos oferecidos pela UFC, entretanto ela ainda não está plenamente em uso e poucas pessoas sabem de sua existência. Segundo um dos gestores entrevistados, a CPA e a Ouvidoria estão trabalhando em formas de dar ampla divulgação ao formulário.

5.4.3 Monitoramento

O monitoramento da política pode ser avaliado do ponto de vista interno (como a Universidade acompanha a execução das ações relacionadas à PGD e EGD) e externo (relativo

à supervisão do órgão gestor da política em relação à implementação nos órgãos executivos).

Internamente, de acordo com as informações coletadas nas entrevistas, o acompanhamento é realizado pela Secretaria de Tecnologia da Informação, através da Assessoria de Governança de TI, que monitora continuamente as ações do PDTI. A Coordenadoria-Geral de Auditoria também cumpriu papel fundamental no controle das ações empreendidas.

No primeiro PDTI 2013-2017, conforme mencionado anteriormente, o acompanhamento foi consolidado apenas no final da vigência do Plano. Isso não significa que não houve um monitoramento diuturno, apenas que a formalização dessa supervisão foi deficitária no primeiro ciclo estratégico. A partir de 2018, tanto o plano de ações em cumprimento ao PDTI como o relatório de avaliação passaram a ser anuais, dando mais ordenamento e transparência à consecução das ações de TI, incluindo aquelas relacionadas à governança digital. A Coordenadoria-Geral de Auditoria da UFC, em ação de auditoria empreendida em 2019, atestou como positiva a capacidade de monitoramento das ações do PDTI 2018-2022.

Diante dos resultados apresentados, em que a maioria das ações executadas está com suas metas cumpridas, além do elevado percentual de atendimento dos indicadores elencados na Tabela de Levantamento das Necessidades do PDTI 2018-2022, é válido ressaltar que a Secretaria de Tecnologia da Informação demonstra possuir uma sistemática de controle periódico do cumprimento das metas do PDI, atendendo a importante diretriz da Política de Governança da Universidade, consistente em gerenciar adequadamente o monitoramento e a avaliação das ações previstas no PDI (art.3º, V da Portaria nº 4.717/2017- Reitoria) (UFC, 2019).

Externamente, o acompanhamento realizado pelo Ministério do Planejamento ocorreu nesse período por meio da aplicação de formulário com o intuito de verificar se as metas estabelecidas para o ano foram alcançadas. Na UFC, a responsabilidade pelo fornecimento dessas informações também ficou a cargo da Assessoria de Governança da STI.

Essa informação foi confirmada pelas entrevistas realizadas com os gestores da área de TI: “De vez em quando, eles pediam uns questionários, tipo um questionário de governança²³, só que bem mais simples, mais simplificado”. No entanto, segundo eles, não havia uma periodicidade bem definida para essa ação. No Portal do SISP, localizamos duas ações de monitoramento realizadas pela STI/MP, uma relativa ao biênio 2016/2017 e outra a 2018.

²³ Em referência ao Levantamento Integrado de Governança Organizacional Pública aplicado pelo Tribunal de Contas da União.

Dessa forma, observamos que, ao contrário de outras IFES, conforme apontado por um dos entrevistados, a UFC já dispunha de estrutura interna adequada para prover o monitoramento adequado da política ora em pauta, de modo que não houve óbice para efetivá-la.

6 ANÁLISE DOS RESULTADOS DA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE GOVERNANÇA DIGITAL NA UFC

Nesse capítulo, vamos nos debruçar sobre a percepção da comunidade discente em relação à situação da governança digital da UFC.

Os dados que subsidiaram essa análise foram obtidos por meio de aplicação de questionário (Apêndice B) com os estudantes de graduação e pós-graduação. O número de questionários necessários foi calculado por meio de amostra probabilística, obtida com base no universo total de 36.602 discentes da UFC, distribuídos entre os cursos de graduação (30.005) e pós-graduação *stricto sensu* (mestrado e doutorado) (6.597), que correspondem, respectivamente, a 82% e 18% do universo total. A amostra probabilística calculada considerou uma margem de erro de 10%, o que resultou no total de 96 questionários, sendo 79 respondidos por estudantes de graduação (82%) e dezessete por estudantes de pós-graduação (18%).

O questionário foi divulgado em meio eletrônico (*Google Forms*²⁴) e físico, através de listas de e-mail, fóruns de discussão da UFC nas redes sociais e contato direto com os discentes em locais de ampla circulação dos três *campi* de Fortaleza (Benfica, Porangabuçu e Pici). No total, foram obtidas 98 respostas, sendo 79 de estudantes de graduação e dezenove de pós-graduação *stricto sensu* (mestrado e doutorado). Cumpre ressaltar que o número excedente de dois alunos de pós-graduação não foi suficiente para alterar a margem de erro calculada e não teve efeitos consideráveis sobre a proporcionalidade da distribuição da amostra, que passou a ser 80,6% (graduação) e 19,4% (pós-graduação). A Tabela 2, a seguir, sintetiza a distribuição de questionários respondidos em relação ao planejado.

Tabela 2 – Questionários respondidos

Cursos	Alunos Matriculados	Distribuição de Alunos	Amostra Planejada	Amostra Executada	Distribuição dos questionários respondidos
Graduação	30.005	82%	79	79	80,6%
Pós-Graduação <i>Stricto Sensu</i> (mestrado e doutorado)	6.597	18%	17	19	19,4%
TOTAL	36.602	100%	96	98	100%

Fonte: elaboração própria (dados da pesquisa).

²⁴ O *Google Forms* é uma ferramenta digital gratuita que permite coletar e organizar informações em pequena ou grande quantidade. Essa ferramenta tem sido amplamente utilizada para pesquisas, sejam acadêmicas ou corporativas, e mostra-se muito eficiente na análise dos dados, uma vez que gera informações e gráficos em tempo real, além de formatar os dados para manipulação em outras ferramentas de escritório, como planilhas, bancos de dados, etc. Mais informações podem ser obtidas em <https://www.google.com/forms/about/>.

A Tabela 3 apresenta a distribuição dos questionários respondidos entre as unidades acadêmicas da UFC:

Tabela 3 – Distribuição dos questionários respondidos por unidade acadêmica da UFC

Unidade Acadêmica	Número de questionários	Percentual
Centro de Ciências (CC)	14	14,29%
Centro de Ciências Agrárias (CCA)	20	20,41%
Centro de Humanidades (CH)	11	11,22%
Centro de Tecnologia (CT)	12	12,24%
Faculdade de Direito (FADIR)	4	4,08%
Faculdade de Economia, Administração, Atuária, Contabilidade (FEAAC)	26	26,53%
Faculdade de Farmácia, Odontologia e Enfermagem (FFOE)	2	2,04%
Faculdade de Medicina (FAMED)	1	1,02%
Instituto de Cultura e Arte (ICA)	3	3,06%
Instituto de Educação Física e Esportes (IEFES)	2	2,04%
Instituto Universidade Virtual (UFC Virtual)	2	2,04%
Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação (PRPPG)	1	1,02%
TOTAL	98	100%

Fonte: dados da pesquisa.

É importante deixar claro que não houve direcionamento a nenhuma unidade no decorrer da aplicação dos questionários, entretanto, considerando que o preenchimento do instrumento é de caráter voluntário e que a maior parte dos questionários (83) foi obtida por meio de divulgação nas redes sociais, é possível que o interesse pela temática tenha despertado com maior notoriedade em áreas correlatas, como é o caso da FEAAC e do CCA, que contam com cursos relacionados à Administração Pública²⁵. O CC, o CH e o CT também apresentaram um bom quantitativo de participantes, considerando que são as maiores unidades acadêmicas da UFC em termos de quantidade de estudantes.

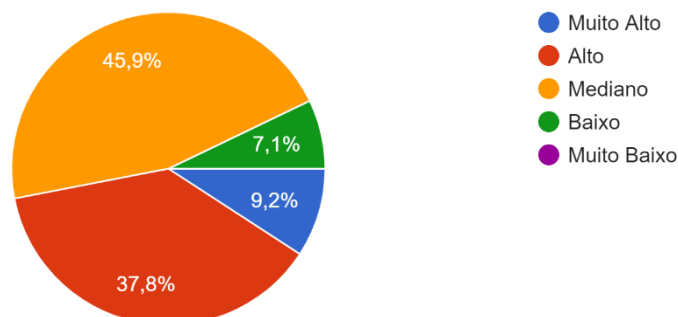
Os quatro *campi* avançados do Interior (Crateús, Quixadá, Sobral e Russas) e o Instituto de Ciências do Mar (LABOMAR) não tiveram representatividade nessa pesquisa tendo em vista a não adesão dos estudantes dessas unidades através do link disponibilizado nas redes sociais e a impossibilidade de aplicar o questionário presencialmente nesses locais.

No que se refere ao perfil dos respondentes, observou-se que os estudantes, em geral possuem um bom nível de conhecimento e familiaridade com recursos de tecnologia da

²⁵ O Centro de Ciências Agrárias conta com um curso de graduação em Gestão de Política Públicas, além do Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas (PPGAPP) e do Mestrado Acadêmico em Avaliação de Políticas Públicas (MAPP).

informação e comunicação e utilizam esses recursos com frequência (FIGURA 8).

Gráfico 1 – Nível de conhecimento/familiaridade com recursos de TIC



Fonte: elaboração própria (dados da pesquisa).

Verificamos que 92,9% dos estudantes possuem pelo menos conhecimento mediano nessa área. Em relação aos respondentes que afirmaram ter baixo nível de familiaridade com esses recursos, não conseguimos identificar nenhum padrão entre a informação prestada e a área/curso de formação dos estudantes. Desse modo, o achado não constitui uma característica específica de nenhuma unidade acadêmica, mas sim situações isoladas.

Outra informação relevante no que diz respeito ao perfil dos respondentes foi de que, em geral, os estudantes da UFC possuem acesso às TIC dentro e fora das dependências da Universidade e que o recurso mais utilizado para esta finalidade são os dispositivos móveis, como *smartphones*, *tablets*, etc.

Das 98 respostas obtidas, 97% dos estudantes afirmaram ter acesso à internet em casa; 76,5% através de dispositivos móveis; 43,9% na casa de parentes ou amigos; 41% em locais públicos (*lan house*, bibliotecas, *shoppings*, etc.); e 23,4% no trabalho ou estágio. Apenas um estudante afirmou que não possuía acesso à internet fora das dependências da UFC, mas ainda assim considera seu nível de conhecimento na área como “mediano” e utiliza com frequência os computadores disponibilizados pela Universidade para acesso à rede.

Os estudantes foram indagados ainda sobre os principais recursos tecnológicos utilizados (TABELA 4).

Tabela 4 – Recursos de TIC mais utilizados pelos respondentes dentro e fora da UFC

Recurso	Fora da UFC	Na UFC
Dispositivos móveis (<i>smartphones</i> , <i>tablets</i> , etc.)	96%	81%
Computador pessoal (<i>desktop</i> , <i>notebook</i>)	73%	17%
Computadores da Universidade (laboratórios, bibliotecas, etc.)	-	30%

Fonte: dados da pesquisa.

Os estudantes foram indagados acerca da frequência com que utilizavam os recursos de TIC para acessar

a internet. Para fins dessa análise, foram consideradas as respostas “sempre” e “quase sempre”.

A partir desse apanhado de informações, constatamos que o uso da tecnologia é uma realidade comum no âmbito da Universidade. De modo que esse público não só se mostra apto a usufruir dos recursos e serviços digitais oferecidos pela UFC, como demanda cada vez mais melhorias nessa esfera, na medida em que novas soluções de TIC surgem além das fronteiras da Universidade. Dessa forma, a amostra de respostas coletadas se mostra satisfatória para fins dessa pesquisa.

Agora que já conhecemos o perfil dos estudantes que participaram desse levantamento, vamos nos debruçar sobre a percepção desse público em relação aos três eixos da Política de Governança Digital: (i) Prestação de Serviços; (ii) Acesso à Informação; e (iii) Participação Social.

Em cada uma das seções temáticas do questionário foram feitas algumas afirmativas acerca dos serviços digitais na UFC para que os alunos informassem em que nível concordam com o enunciado, baseado em escala de Likert: “concordo totalmente”, “concordo parcialmente”, “nem concordo nem discordo”, “discordo parcialmente” e “discordo totalmente”.

Para fins didáticos, vamos subdividir a análise das questões em três tópicos, de acordo com os eixos mencionados.

6.1 Prestação de serviços

Conforme demonstrado no capítulo anterior, a Secretaria de Tecnologia da Informação, com o apoio da Alta Administração da UFC, tem envidado grandes esforços no sentido de otimizar a prestação de serviços à comunidade acadêmica por meio digital.

É importante esclarecer que os serviços prestados por uma instituição federal de ensino superior possuem peculiaridades em relação aos demais órgãos públicos. Com exceção dos cursos de Educação a Distância, que não nos cabe aprofundar no âmbito dessa pesquisa, as atividades de ensino, pesquisa e extensão, pela própria natureza do ofício, são desempenhadas predominantemente de forma presencial, no entanto podem ser potencializadas com o de recursos de tecnologia da informação e comunicação. Por isso, cabe avaliar a infraestrutura tecnológica que a Universidade provê à comunidade acadêmica.

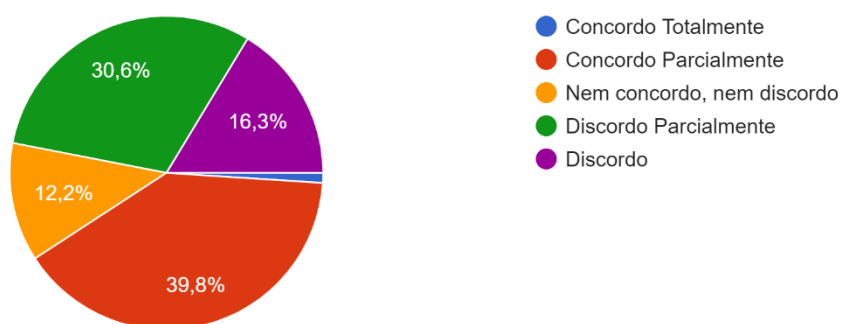
Além disso, existe uma série de serviços de apoio que dão suporte ao estudante durante a sua estadia na Universidade, do ingresso à conclusão do curso de graduação ou pós-

graduação. Exemplos desses serviços são: matrícula curricular realizada semestralmente; trancamento de matrícula ou disciplinas; segunda chamada de prova; justificativa de ausência; procedimentos relacionados à formalização de estágios; aproveitamento de estudos; acesso ao acervo bibliográfico (livros, periódicos, teses, dissertações, etc.); atendimento médico, odontológico ou psicossocial; auxílios financeiros e ajuda de custo; dentre outros.

6.1.1 *Infraestrutura de TIC*

Em relação à infraestrutura, os estudantes foram indagados basicamente acerca da qualidade do acesso à internet e dos recursos tecnológicos oferecidos aos estudantes na Universidade (FIGURA 9).

Gráfico 2 - Percepção dos estudantes acerca da qualidade do acesso à internet disponibilizado pela UFC



Fonte: elaboração própria (dados da pesquisa).

Observamos que 46,9% dos respondentes discordam (totalmente ou parcialmente) da afirmativa, logo, entendem que o acesso à internet na UFC, especialmente em locais de grande circulação de estudantes, não possui o nível de qualidade desejado. Por outro lado, 40,8% dos estudantes concordam (totalmente ou parcialmente) com o enunciado apresentado. Com o intuito de identificar possíveis áreas onde a cobertura da infraestrutura de rede da UFC apresente déficit, traçamos um paralelo entre essa informação e a unidade acadêmica dos respondentes (TABELA 5).

Tabela 5 – Percepção dos estudantes acerca da qualidade do acesso à internet disponibilizado pela UFC por unidade acadêmica

Unidade Acadêmica	Concorda parcialmente ou totalmente	Discorda parcialmente ou totalmente
Centro de Ciências (CC)	57%	43%
Centro de Ciências Agrárias (CCA)	45%	45%
Centro de Humanidades (CH)	18%	63%
Centro de Tecnologia (CT)	25%	50%
Faculdade de Direito (FADIR)	-	100%
Faculdade de Economia, Administração, Atuária, Contabilidade (FEAAC)	50%	30%
Faculdade de Farmácia, Odontologia e Enfermagem (FFOE)	100%	-
Faculdade de Medicina (FAMED)	100%	-
Instituto de Cultura e Arte (ICA)	100%	-
Instituto de Educação Física e Esportes (IEFES)	-	100%
Instituto Universidade Virtual (UFC Virtual)	-	100%

Fonte: dados da pesquisa.

A partir desses dados, pudemos observar as unidades que mais carecem de melhorias na comunicação de rede, de acordo com a visão dos estudantes, quais sejam: IEFES, UFC Virtual, FADIR, e CH.

Outro aspecto relevante observado no tratamento desse item foi que quanto maior o nível de conhecimento e familiaridade do estudante com tecnologia, melhor ele avalia a disponibilidade de internet na UFC, especialmente se considerarmos os níveis “muito alto”, “alto” e “mediano”, que representam 92,9% da amostra coletada (TABELA 6). Desse modo, apesar de esses dados não serem suficientes para tirar conclusões mais concisas, é possível que a impressão dos respondentes no que diz respeito a esse quesito esteja levemente equivocada.

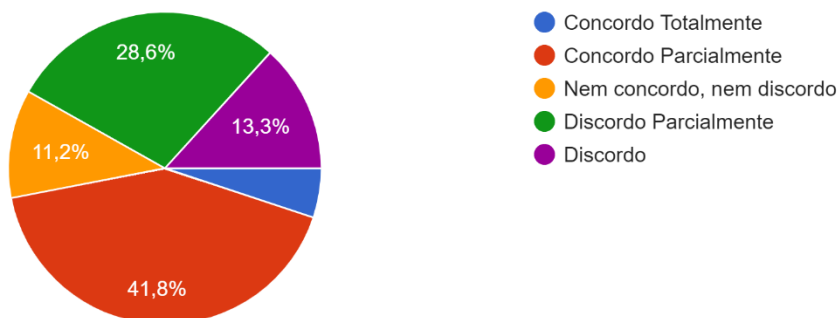
Tabela 6 – Percepção dos estudantes acerca da qualidade do acesso à internet disponibilizado pela UFC de acordo com o nível de conhecimento em TIC

Nível de conhecimento/familiaridade com recursos de TIC	Concorda totalmente	Concorda parcialmente	Neutro	Discorda parcialmente	Discorda totalmente
Muito alto	-	67%	11%	22%	-
Alto	-	46%	16%	24%	14%
Mediano	-	31%	11%	36%	22%
Baixo	14%	29%	-	43%	14%
Muito baixo	-	-	-	-	-

Fonte: dados da pesquisa.

No que diz respeito à disponibilização de recursos de TIC para uso dos estudantes nas dependências da Universidade, as respostas coletadas foram:

Gráfico 3 – Percepção dos estudantes sobre a disponibilização de recursos de TIC para uso dos estudantes nas dependências da UFC



Fonte: elaboração própria (dados da pesquisa).

Percebemos que 53% dos respondentes concordam (totalmente ou parcialmente) da afirmativa, logo, entendem que a UFC disponibiliza de forma adequada e suficiente computadores ou outros recursos de TIC para os estudantes. Por outro lado, 41,9% dos estudantes discordam (totalmente ou parcialmente) do enunciado.

Para entender esse cenário de forma mais precisa, fizemos a análise considerando apenas os estudantes que afirmaram fazer uso desses recursos “sempre”, “quase sempre” e “às vezes”, na questão 10. Dessa forma, obtivemos 53% respostas concordantes (total ou parcialmente) e 36% discordante (total ou parcialmente), o que não representa mudança substancial em relação ao todo.

Por fim, assim como na questão anterior, analisamos os dados dessa questão por unidade acadêmica no intuito de identificar padrões que apontem problemas específicos em alguma delas (TABELA 7).

Tabela 7 – Percepção dos estudantes sobre a disponibilização de recursos de TIC para uso dos estudantes nas dependências da UFC por unidade acadêmica

(continua)

Unidade Acadêmica	Concorda parcialmente ou totalmente	Discorda parcialmente ou totalmente
Centro de Ciências (CC)	36%	64%
Centro de Ciências Agrárias (CCA)	65%	35%
Centro de Humanidades (CH)	38%	62%
Centro de Tecnologia (CT)	50%	50%
Faculdade de Direito (FADIR)	25%	75%

Tabela 7 – Percepção dos estudantes sobre a disponibilização de recursos de TIC para uso dos estudantes nas dependências da UFC por unidade acadêmica

(conclusão)

Unidade Acadêmica	Concorda parcialmente ou totalmente	Discorda parcialmente ou totalmente
Faculdade de Economia, Administração, Atuária, Contabilidade (FEAAC)	55%	45%
Faculdade de Farmácia, Odontologia e Enfermagem (FFOE)	100%	-
Faculdade de Medicina (FAMED)	100%	-
Instituto de Cultura e Arte (ICA)	100%	-
Instituto de Educação Física e Esportes (IEFES)	100%	-
Instituto Universidade Virtual (UFC Virtual)	50%	50%

Fonte: Dados da pesquisa.

Percebemos, dessa forma, que as unidades que mais carecem de melhorias em relação à disponibilização de recursos de TIC são: FADIR, CC, e CH, CT e UFC Virtual.

A partir da avaliação desses dois questionamentos, acreditamos que, apesar dos esforços empreendidos pela Universidade, ainda há muitas oportunidades de melhoria em questão de infraestrutura de TIC. Entretanto, é preciso deixar claro que a ampliação dessa infraestrutura depende de altos investimentos financeiros em equipamentos de rede, cabeamento, computadores, etc. Logo, talvez seja essa a área mais penalizada com os contingenciamentos orçamentários pelos quais a Universidade vem passando nos últimos anos e que têm comprometido boa parte do recurso financeiro destinado a investimentos em custeio.

6.1.2 Serviços Digitais

Nesta seção do questionário, os respondentes foram inicialmente instruídos acerca do que são os serviços na Universidade e como eles podem ser prestados digitalmente à comunidade acadêmica. Serviços são ações que oferecem uma entrega útil ao aluno que lhe gera valor ou lhe resolve um problema, atendendo suas necessidades acadêmicas, inclusive a de estar quite com suas obrigações com a UFC. Os serviços são digitais quando são prestados através de meios eletrônicos, de preferência, na forma de autoatendimento, sem que o aluno precise se dirigir presencialmente ao setor responsável.

Nas afirmativas dessa seção do questionário, delimitamos quatro pontos de análise: (i) o grau de satisfação dos alunos com a digitalização dos serviços ofertados diretamente a eles; (ii) a qualidade desses serviços do ponto de vista da experiência dos usuários; (iii) o nível de

integração dos sistemas institucionais e com outros sistemas do governo; e (iv) a preferência dos usuários por serviços digitais.

Em relação ao primeiro ponto de análise, utilizamos as seguintes afirmativas:

- a) Eu me considero satisfeito com a quantidade de serviços digitais que a Universidade oferece aos alunos.
- b) Existem serviços que hoje são prestados presencialmente pela Universidade que poderiam ser realizados por meios digitais, através do SIGAA, por exemplo²⁶.

Essas duas afirmativas são complementares e, portanto, analisadas em conjunto. O primeiro passo dessa análise foi verificar se existiam inconsistências nas respostas. Por exemplo, não faria sentido um estudante discordar da afirmativa a e da afirmativa b simultaneamente. Se um aluno está insatisfeito com a quantidade de serviços digitais que a Universidade oferece, significa que ele gostaria que determinado serviço que ele costuma utilizar de forma presencial fosse digitalizado. Dessa forma, identificamos possíveis equívocos que pudessem prejudicar o resultado da análise e descartamos essas respostas para esse ponto em específico (QUADRO 22), restando um total de 92 respostas para as questões 13 e 14 (APÊNDICE B).

Quadro 22 – Repostas inconsistentes para as questões 13 e 14 do questionário

Eu me considero satisfeito com a quantidade de serviços digitais que a Universidade oferece aos alunos.	Existem serviços que hoje são prestados presencialmente pela Universidade que poderiam ser realizados por meios digitais, através do SIGAA, por exemplo.	Justificativa do pesquisador
Discordo Totalmente	Nem Concordo Nem Discordo	Se um aluno está total ou parcialmente insatisfeito com a quantidade de serviços digitais que a Universidade oferece, significa, naturalmente, que ele gostaria que determinado(s) serviço(s) presencial(is) fosse(m) digitalizado(s). Essas respostas foram descartadas para fins de análise desse ponto, pois provavelmente os alunos não entenderam a pergunta ou responderam de forma desinteressada.
Discordo Totalmente	Nem Concordo Nem Discordo	
Discordo Parcialmente	Discordo Parcialmente	
Discordo Parcialmente	Discordo Parcialmente	
Discordo Parcialmente	Discordo Parcialmente	
Discordo Parcialmente	Discordo Parcialmente	

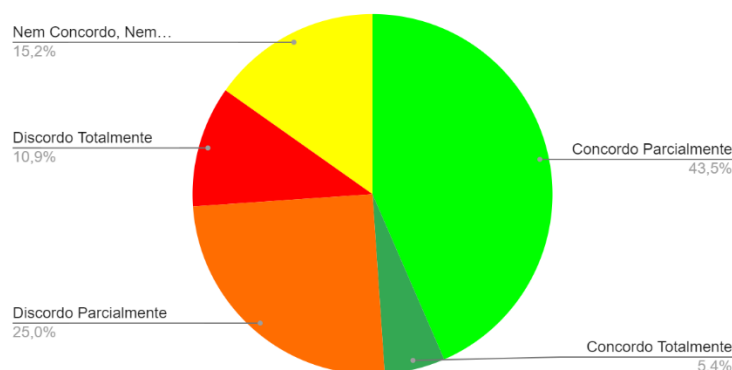
Fonte: elaboração própria (dados da pesquisa).

Uma vez removidas as inconsistências (aproximadamente 6% do total de respostas), observamos 48,9% dos respondentes se consideram satisfeitos (total ou parcialmente) com a quantidade de serviços digitais prestados, enquanto 35,9% estão insatisfeitos (FIGURA 11). Os

²⁶ Caso a resposta seja “concordo parcialmente” ou “concordo totalmente”, a questão seguinte solicita que o respondente indique alguns desses serviços (questão aberta).

demais não se posicionaram em relação a essa questão (“nem concordo nem discordo”).

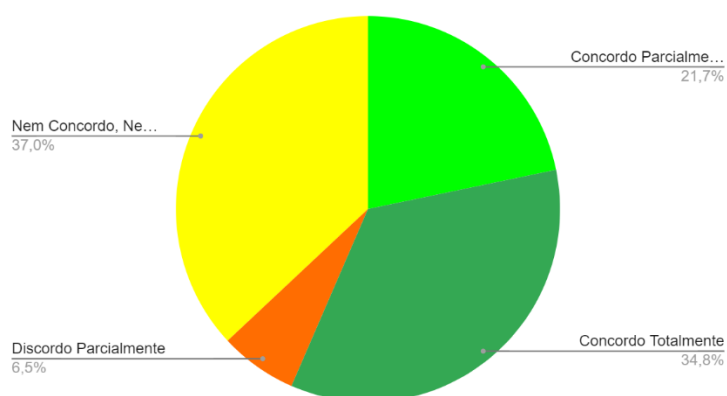
Gráfico 4 – Percepção dos estudantes sobre a satisfação com a quantidade de serviços digitais oferecidos pela UFC



Fonte: elaboração própria (dados da pesquisa).

Em complemento à questão anterior, o Gráfico apresentado na Figura 11 demonstra que 56,5% dos respondentes concordam que existem serviços presenciais na UFC que poderiam ser digitalizados, enquanto apenas 6,5% discordam parcialmente dessa afirmativa. 37% não se posicionaram nesse item (“nem concordo nem discordo”) (FIGURA 12). É provável que o fato de haver uma questão aberta para exemplificar que serviços seriam esses tenha inibido algumas respostas.

Gráfico 5 – Percepção dos estudantes acerca da existência de serviços presenciais que poderiam ser digitalizados



Fonte: elaboração própria (dados da pesquisa).

Em complemento a essa resposta, solicitamos aos respondentes que indicassem quais serviços eles gostariam que fossem digitalizados. Os resultados consolidados estão apresentados no Quadro 23.

Quadro 23 – Sugestões dos respondentes acerca dos serviços presenciais que poderiam ser digitalizados

ID	Sugestões
1	Solicitação de diploma.
2	Aproveitamento de disciplinas, aproveitamento de atividades complementares.
3	Declaração de vínculo de estágio.
4	Aulas de conteúdo repetitivo.
5	Integralização de créditos extracurriculares, pagamento de multa da biblioteca, requisição de segunda chamada, de abono de faltas ou de expedição de declarações mais específicas.
6	Solicitar ajuda de custo.
7	Crédito no RU. Informações sobre a UFC podem ser melhoradas e popularizadas.
8	Solicitação de aproveitamento de disciplina.
9	Solicitação para segunda chamada de prova, edição dos dados pessoais no SIGAA (por exemplo, a edição do nome dos pais não é editável para o aluno e, caso esteja incorreto, o aluno deve ir à coordenação para corrigir).
10	Obter créditos complementares enviando digitalização de documentos, formulários, assistente online para sanar dúvidas, etc.
11	Entrega de frequência mensal em bolsas da Pró-Reitoria de Graduação.
12	Entrega de atestados. Entrega do termo de colação de grau poderia ser digitalizado.
13	Aproveitamento de horas complementares.
14	Solicitação de segunda chamada de avaliação.
15	Documentação das bolsas.
16	Comprovação de documentação para concorrer a todos os auxílios e bolsas da PRAE.
17	A entrega da documentação dos auxílios da PRAE.
18	Agendamento de consultas (tais como dentista e clínico geral).
19	Entrega de atividades ou trabalhos.
20	Solicitação da segunda chamada de uma avaliação.
21	Contabilização das horas complementares.
22	Trancamentos, certas dúvidas sobre horas complementares, certificados de monitoria e IC.
23	Atendimento por intermédio de chat para dúvidas.
24	Reajuste de matrícula, em alguns casos, somente nas coordenações é possível realizar tal procedimento.
25	Alguns professores ainda pedem trabalho na forma física, quando podemos entregar via SIGAA.
26	Solicitação de segunda chamada das avaliações.
27	Trancamento.
28	Cartão do RU.
29	Trancamento de matrícula.
30	Comunicação direta com a coordenação do curso ou da disciplina desejada (chat de conversa).
31	Inscrições de alguns projetos/cursos que não necessitem de entrega de documentação.
32	Trancamento de disciplinas durante o semestre / desistência de disciplinas.
33	Aulas (alguns professores não disponibilizam).
34	Centro de estágios. Às vezes, não temos muito tempo para marcar horário. Digitalmente seria bem melhor.
35	Matrícula Disciplinas disponíveis para o curso,
36	Solicitação de documentos do aluno, como declaração, histórico. Matrícula em tempo real.
37	Trancamento/Desistência de disciplina. Atividades complementares.

Fonte: elaboração própria (dados da pesquisa).

Da análise dessas sugestões, observamos que as maiores demandas dos discentes

se concentram em: procedimentos relacionados à integralização de atividades complementares (ou extracurriculares); solicitação de segunda chamada de avaliações; trancamentos (total ou parcial); serviços de informação aos usuários para sanar dúvidas sobre os serviços oferecidos (*chats online*); e expedição de declarações, certificados e termos mais específicas. Alguns estudantes reportam ainda que, mesmo havendo determinados recursos no SIGAA, estes não são utilizados adequadamente pelos professores, como, por exemplo, o lançamento do conteúdo das aulas no sistema e entrega de trabalhos da disciplina.

No decorrer da pesquisa e com base em outros trabalhos desenvolvidos pela pesquisadora no âmbito da Secretaria de Governança da UFC²⁷, verificamos que os três serviços mais demandados pela comunidade discente (atividades complementares, segunda chamada e trancamentos) são sobre procedimentos recorrentes nas coordenações de curso e que não há uma padronização em nível institucional acerca do fluxo do processo. Existem as regras e pré-requisitos bem definidos por meio de portarias e resoluções, mas a forma de execução fica a critério de cada unidade. Para além da satisfação dos discentes, esse achado demonstra fragilidade do ponto de vista administrativo, que poderia ser sanada por meio da digitalização dos procedimentos.

Outro aspecto que merece destaque é a demanda por canais digitais para solucionar dúvidas a respeito dos serviços prestados. Na tentativa de melhorar a dinâmica de comunicação com o corpo discente, foi lançado em 2018, na abertura dos Encontros Universitários, o “Guia do Estudante” da UFC²⁸. O Guia foi concebido essencialmente em duas plataformas: um *site*, que pode ser navegado de acordo com os temas desejados ou através de buscas por palavras-chave; e um *e-book*, que consolida em forma de apresentação de slides as informações constantes no *site*. De acordo com o coordenador do projeto, professor Joaquim Cordeiro Neto,

O Guia concentra informações em um só local, de um jeito rápido de acessar e fácil de entender. Ele está onde nossos alunos estão: na Internet e nos celulares. Seleccionamos, apuramos e classificamos os temas mais importantes para calouros, transferidos e veteranos, que são muito úteis para nossos professores, servidores técnico-administrativos e profissionais terceirizados da Universidade (UFC, 2018c).

O Guia atende inclusive a perspectiva de autosserviço, que é uma das diretrizes da Política de Governança Digital, no entanto, com base nos dados coletados, ainda há necessidade

²⁷ Destaca-se, nesse sentido, o desenvolvimento da Ação Coordenada de Mapeamento de Processos das Unidades Acadêmicas (ainda em curso). Esse projeto tem como principal objetivo o diagnóstico e melhoria dos processos das unidades acadêmicas (coordenações de curso, departamentos e diretoria), buscando a padronização e otimização dos procedimentos. A ação conta com a participação de servidores técnico-administrativos lotados nessas unidades e de representantes das Pró-Reitorias. Mais informações sobre esse trabalho podem ser obtidas nos relatórios semestrais da SECGOV, disponíveis em www.secretariadegovernanca.ufc.br.

²⁸ Disponível em www.guiadoestudante.ufc.br

de maior divulgação da ferramenta e, possivelmente, a melhoria da ferramenta com a inclusão de canais digitais de comunicação, como *chat* eletrônico, por exemplo.

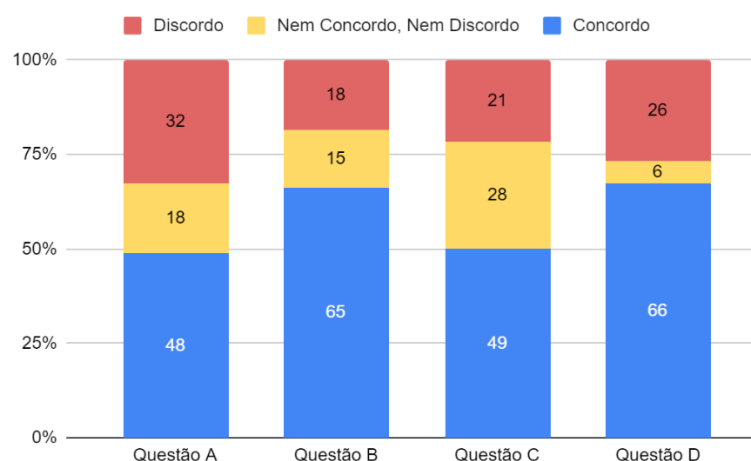
Dessa forma, concluímos a análise do primeiro ponto de análise desse tópico com a visão de que o cenário de digitalização dos serviços da UFC é mediano, tendendo ao positivo, no entanto existem demandas por melhorias. Tendo em vista o aumento da satisfação dos usuários diretos dos serviços da Universidade, é salutar que essas demandas sejam incluídas para análise de viabilidade por parte da Divisão de Sistemas de Informação (DSI) da STI no próximo ciclo de priorização de projetos.

O segundo ponto de análise dessa seção compreende a qualidade dos serviços digitais oferecidos (usabilidade, confiabilidade/disponibilidade, multiplataforma, segurança). Para isso, utilizamos as seguintes assertivas:

- a) Eu me considero satisfeito com a facilidade de acesso e disponibilidade dos serviços digitais da UFC.
- b) Os serviços disponibilizados digitalmente pela UFC são amplamente acessíveis de diversas plataformas diferentes (computador, tablet, smartphone, etc.).
- c) Eu considero os sistemas institucionais seguros do ponto de vista da confidencialidade dos dados.
- d) Todas as minhas informações acadêmicas estão facilmente disponíveis e acessíveis a qualquer hora através do Sistema Acadêmico da Universidade (SIGAA).

O Gráfico 6 demonstra a percepção dos estudantes em relação a essas questões:

Gráfico 6 – Percepção dos respondentes acerca da qualidade dos serviços digitais da UFC

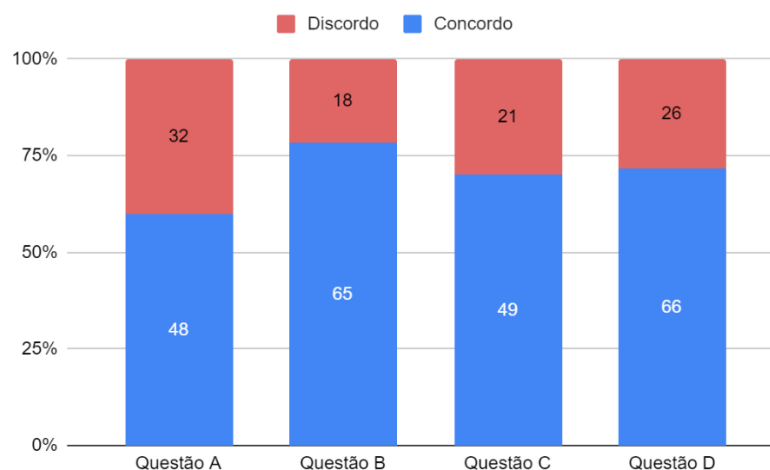


Fonte: elaboração própria (dados da pesquisa).

Verificamos, em linhas gerais, que a percepção dos estudantes tende a ser positiva,

mas há um grande número de respondentes que não se posicionaram, talvez por tratar-se de um assunto de viés mais técnico. Se removermos os posicionamentos neutros dessa análise, obtemos o Gráfico 7:

Gráfico 7 – Percepção dos respondentes acerca da qualidade dos serviços digitais da UFC (usabilidade, confiabilidade/disponibilidade, multiplataforma, segurança) (sem as respostas neutras)



Fonte: elaboração própria (dados da pesquisa).

Cumprido destacar que fizemos essa mesma análise considerando apenas os respondentes que se autoavaliaram com nível de conhecimento “alto” ou “muito alto” e os resultados não demonstraram alteração relevante em relação ao total de respondentes.

Depreende-se que a avaliação dos estudantes em relação à experiência com a utilização dos sistemas institucionais é positiva. Comparativamente, o item mais expressivo sob a ótica da busca por melhorias seria a questão da usabilidade desses sistemas. A noção de usabilidade vem do fato de que os serviços digitais devem ser fáceis de aprender e de usar, tornando assim agradável a experiência e, conseqüentemente, a satisfação dos usuários. Essa característica se torna ainda mais essencial quando tratamos daqueles que são prestados na forma de autosserviço.

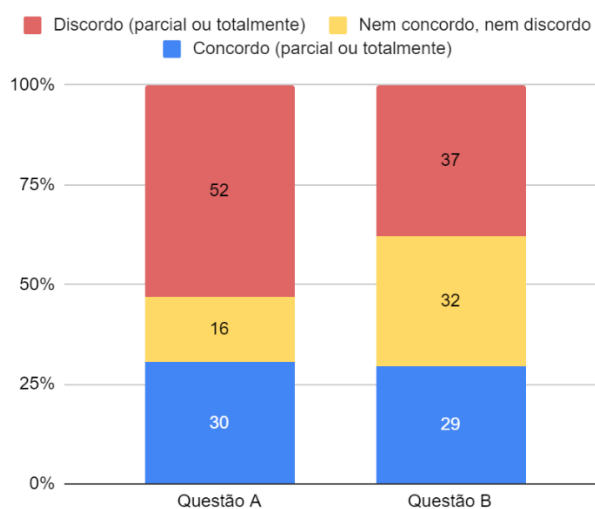
O terceiro ponto de análise definido na avaliação dos serviços digitais foi o nível de integração dos sistemas institucionais entre si com outros sistemas do governo, que também é uma das diretrizes da PGD. Foram utilizadas as seguintes afirmativas:

- a) Eu me considero satisfeito com o nível de integração entre as informações de diferentes unidades acadêmicas e administrativas da UFC. Nunca (ou raramente) preciso me reportar a uma unidade para obter informações necessárias para concretizar um serviço em outra unidade.

- b) Eu me considero satisfeito com o nível de integração entre as informações da UFC com outros órgãos públicos. Nunca (ou raramente) preciso solicitar em outros órgãos públicos informações necessárias para concretizar um serviço na UFC.

O Gráfico 8 demonstra a percepção dos estudantes em relação a essas questões:

Gráfico 8 – Percepção dos respondentes acerca da integração dos sistemas institucionais com outros sistemas do governo



Fonte: elaboração própria (dados da pesquisa).

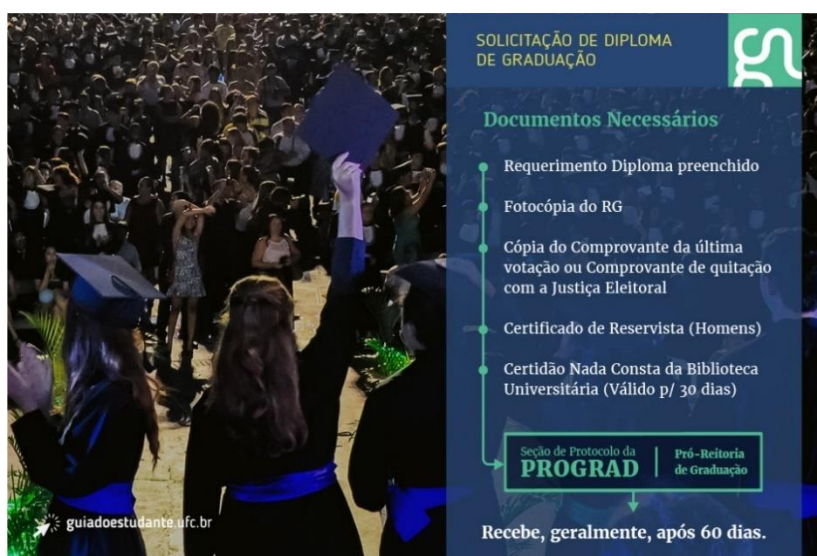
Percebemos claramente a insatisfação dos alunos com a integração das informações geradas e/ou mantidas pelas diferentes unidades da UFC por meio dos sistemas institucionais, assim como com a comunicação com outros sistemas governamentais. Para compreender esse fenômeno, verticalizamos essa análise a uma pequena amostra de serviços oferecidos aos estudantes que necessitam de informações custodiadas em outra unidade da UFC ou outro órgão público. Utilizamos como referência as orientações constantes no Guia do Estudante.

Como exemplo, destacamos o cadastro do estudante para ter acesso a empréstimos e outros serviços do Sistema de Bibliotecas da UFC. No ato do cadastro, o aluno deve apresentar atestado de matrícula ou declaração de vínculo emitida pelo SIGAA. Essa informação seria desnecessária, tendo em vista tratar-se de um dado institucional que deveria estar integrado entre o sistema acadêmico e o sistema da biblioteca.

Outra situação similar é a Solicitação de Diploma de Graduação (FIGURA 8). Esse requerimento ainda é feito na Universidade de forma presencial, na Pró-Reitoria de Graduação (PROGRAD), em que o estudante deve apresentar, além do formulário preenchido: fotocópia do RG; comprovante de quitação eleitoral; certificado de Reservista; e Certidão de Nada Consta

da Biblioteca Universitária. Observamos o excesso de documentação solicitada, assim como da ausência de integração dos sistemas institucionais interna e externamente. Esse serviço poderia ser otimizado através de solicitação online com autenticação de usuário pelo SIGAA. As informações relativas à quitação eleitoral e serviço militar obrigatório poderiam ser obtidas através da integração com outros sistemas governamentais e, de maneira ainda mais simples, a quitação com a biblioteca é uma informação que já está disponível na própria Instituição, sendo desnecessário que o estudante se desloque a outra unidade para obter esse documento.

Figura 8 – Solicitação de Diploma

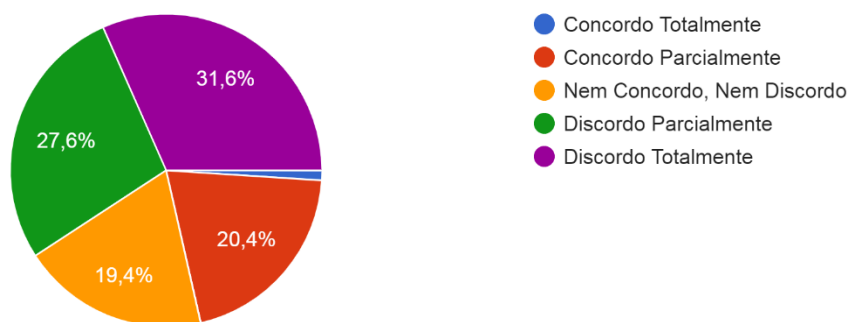


Fonte: Guia do Estudante da UFC²⁹.

Por fim o quarto e último ponto de análise dessa seção refere-se à preferência dos discentes pela prestação de serviços presenciais. Instados a se posicionarem acerca da afirmativa “Eu prefiro solicitar serviços presencialmente, mesmo que eles estejam disponíveis em meios digitais”, as respostas apresentadas foram (GRÁFICO 9):

²⁹ Disponível em <http://www.guiadoestudante.ufc.br/>

Gráfico 9 – Preferência dos respondentes sobre a prestação de serviços por meio presencial, mesmo que o serviço esteja disponível digitalmente.



Fonte: elaboração própria (dados da pesquisa).

Notamos que 21,4% dos participantes da pesquisa preferem a prestação de serviços de forma presencial. Cumpre destacar que essa propensão não se restringiu a alunos com baixo nível de conhecimento em TIC, na verdade, dentre os 21 estudantes que concordaram (total ou parcialmente) com a afirmativa, sete classificam seu nível de conhecimento como alto e doze, como mediano.

As justificativas apresentadas pelos respondentes constam no Quadro 24, a seguir.

Quadro 24 - Justificativas dos respondentes para preferência de serviços presenciais

ID	Motivo
1	A qualidade da informação é mais bem dada pessoalmente.
2	Prefiro a solicitação presencial porque pode sanar possíveis dúvidas que eu tenha sobre a solicitação em questão e que não consigo tirá-la pela internet, por não ter informações suficientes, etc.
3	Necessidade de documentação ter carimbo e assinatura.
4	Porque tenho a crença de que, resolvendo as coisas presencialmente, terei maior facilidade de resolver minhas coisas.
5	Se dê algum problema, já resolvo lá.
6	Tentativas de matrícula em uma disciplina não reservada para seu curso. Isso faz com que você tenha que ir presencialmente tentar solicitar a matrícula no departamento ao qual está oferecendo.
7	Problemas no SIGAA.
8	Respostas mais claras e objetivas.
9	Porque digitalmente não é abrangido todo tipo de requerimento e ainda existem coisas que precisam da presença.
10	Pra garantir que o serviço está sendo executado.
11	Sem internet no dia.
12	Segurança. Confiança do arquivo.
13	Acho melhor para poder tirar dúvidas e garantir que dê tudo certo.
14	Concordo parcialmente. Medo de o sistema não funcionar.

Fonte: elaboração própria (dados da pesquisa)

Com base nessas respostas, é possível inferir que os principais motivos estão relacionados à confiabilidade nos sistemas institucionais (5, 7, 11, 12, 14) e à existência de informações claras e suficientes acerca do serviço (1, 2, 4, 8, 13). Nesse sentido, é importante reforçar

Nesse tópico, observamos que, no que diz à prestação de serviços por meio digital, os objetivos da Política de Governança Digital estão parcialmente atendidos. É preciso destacar, ademais, que a digitalização dos serviços se trata de um processo de constante evolução que vem sendo percorrido diuturnamente pelas instâncias responsáveis na UFC, mesmo diante do cenário de limitação de recursos para essa finalidade.

6.2 Acesso à informação

O acesso à informação é um direito constitucional assegurado aos cidadãos que foi reforçado pela Lei de Acesso à Informação e, em meio eletrônico, pela Política de Governança Digital. Conforme discutimos nos capítulos anteriores, o acesso à informação é pré-requisito para o controle social e envolvimento da sociedade na definição de políticas públicas que representem os seus anseios. Da mesma forma, ao considerarmos o contexto específico da Universidade Federal do Ceará, dar transparência às suas ações e informações à comunidade interna e externa é uma necessidade básica para a garantia da democracia na Instituição.

Dessa forma, abordamos o eixo “Acesso à Informação” da PGD no questionário aplicado com foco nos seguintes pontos de análise: (i) a transparência das ações e resultados da Universidade para a comunidade acadêmica (no caso, especificamente os discentes) por meio dos sítios e portais institucionais; (ii) a disponibilização dos dados em formato aberto, amplamente acessível e utilizável por pessoas e máquinas; e (iii) o funcionamento dos serviços de transparência ativa e passiva existentes.

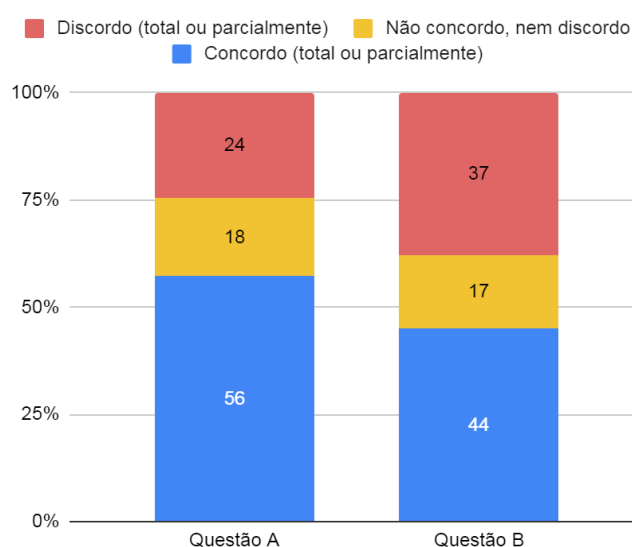
No primeiro ponto de análise, que diz respeito à comunicação institucional por meio dos canais digitais de divulgação de informações, utilizamos as seguintes assertivas, para que os respondentes pudessem se posicionar em que grau eles concordam ou discordam:

- a) Eu me considero satisfeito com a organização e facilidade de acesso às informações disponibilizadas pela UFC nos portais e sítios institucionais.
- b) As informações disponibilizadas pela UFC nos portais e sítios institucionais são suficientes para demonstrar os resultados alcançados pela Universidade para a comunidade acadêmica e para a sociedade.

O Gráfico 10 demonstra o posicionamento dos estudantes a essas questões.

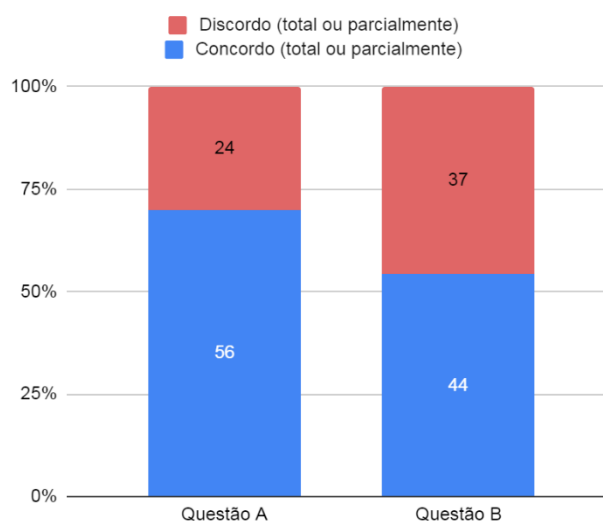
Observamos que dos estudantes que se posicionaram efetivamente em relação à afirmativa (GRÁFICO 11) a maioria (70%) está satisfeita com a estrutura dos portais institucionais, no entanto, quando partimos para a avaliação do conteúdo disponibilizado, apenas 54% consideram que as informações disponibilizadas demonstram os resultados das ações da UFC para a comunidade interna e externa.

Gráfico 10 – Percepção dos respondentes acerca da transparência das ações e resultados por meio dos sítios e portais institucionais



Fonte: elaboração própria (dados da pesquisa).

Gráfico 11 – Percepção dos respondentes acerca da transparência das ações e resultados por meio dos sítios e portais institucionais (sem as respostas neutras)



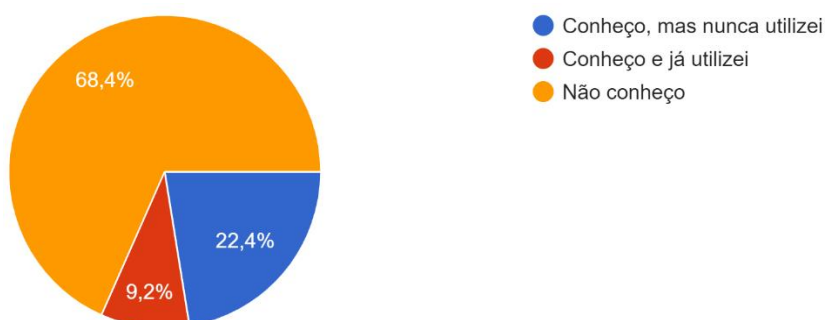
Fonte: elaboração própria (dados da pesquisa).

Esse dado não chega a ser preocupante, mas é um indicativo de que a Universidade

precisa aprimorar os mecanismos de comunicação com seu público.

No segundo ponto de análise, tratamos especificamente do Portal de Dados Abertos da UFC. Através das respostas, observamos que a maioria dos estudantes (68,4%) não conhece a ferramenta e apenas 9,2% já utilizaram os dados disponibilizados no portal para alguma finalidade específica (GRÁFICO 12).

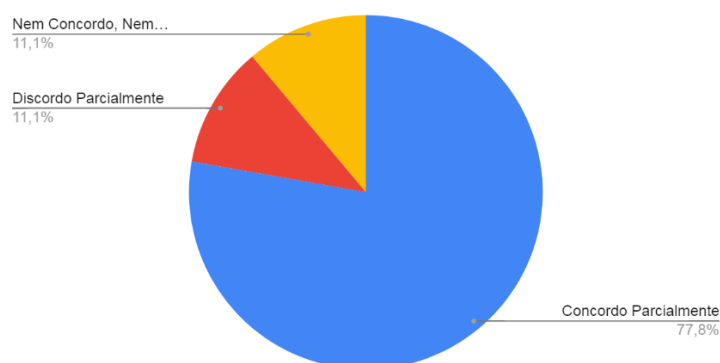
Gráfico 12 – Percepção dos respondentes acerca da utilização do Portal de Dados Abertos da UFC



Fonte: elaboração própria (dados da pesquisa).

Em relação à satisfação dos usuários com o Portal de Dados Abertos da UFC, consideramos para fins de análise apenas os estudantes que já utilizaram a ferramenta, já que os demais não teriam conhecimento suficiente para emitir uma opinião fundamentada (GRÁFICO 13).

Gráfico 13 – Percepção dos respondentes que já utilizaram o Portal de Dados Abertos da UFC sobre a quantidade e qualidade dos dados disponibilizados



Fonte: elaboração própria (dados da pesquisa).

Dos nove estudantes que já fizeram uso do Portal, sete (77,8%) se consideram satisfeitos com a quantidade e qualidade dos dados disponibilizados, um (11,1%) se considera insatisfeito e outro (11,1%) manteve neutralidade. Dessa forma, apesar do baixo uso do Portal

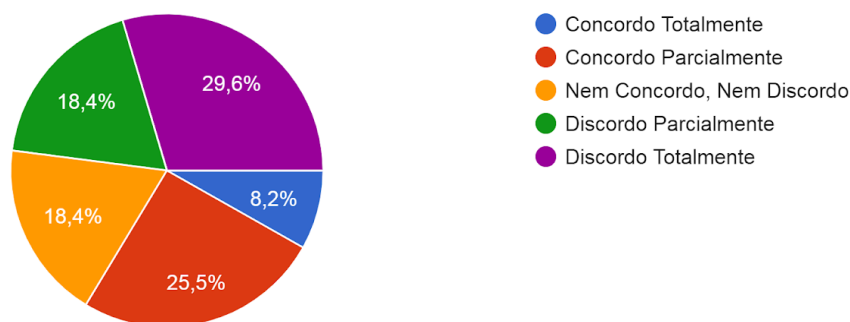
de Dados Abertos, acreditamos que a ferramenta é adequada ao que se propõe.

Por fim, o terceiro ponto de análise relativo ao acesso à informação são os serviços de transparência ativa e passiva na UFC. As questões abordadas foram as seguintes:

- a) Eu conheço e utilizo, sempre que necessário, o Portal da Transparência e o Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC).
- b) Todas as vezes que precisei de uma informação ou documento da Universidade que não estava publicado obtive apoio da Instituição em me fornecer essa informação com a maior clareza e celeridade possíveis.

Em relação à utilização do Portal da Transparência e do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC), o Gráfico 14 expressa o posicionamento dos respondentes à questão A.

Gráfico 14 – Percepção dos respondentes sobre o Portal da Transparência e Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC)

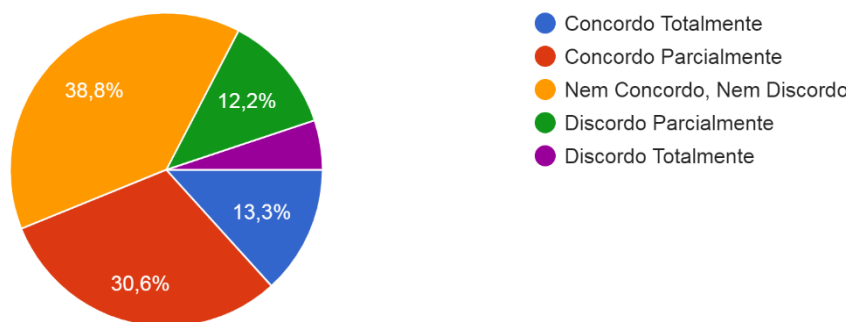


Fonte: elaboração própria (dados da pesquisa).

Notamos que aproximadamente 30% dos respondentes discordam totalmente da afirmativa, ou seja, sequer conhecem essas ferramentas. Para essa questão, as opções “concordo parcialmente” e “discordo parcialmente” podem ser vistas como similares, indicando que, possivelmente, o respondente conhece pelo menos uma delas (Portal da Transparência ou eSIC), mas não a(s) utiliza com frequência. Dessa forma, somando-se os 18,4% que discordam parcialmente com os 25,5% que concordam parcialmente, obtemos um total de 43,9% nessa situação. Apenas 8,2% afirmaram que conhecem e utilizam as ferramentas sempre que necessário.

Em relação à questão B, que trata especificamente da opinião dos respondentes sobre a transparência passiva, o resultado obtido consta no Gráfico 15.

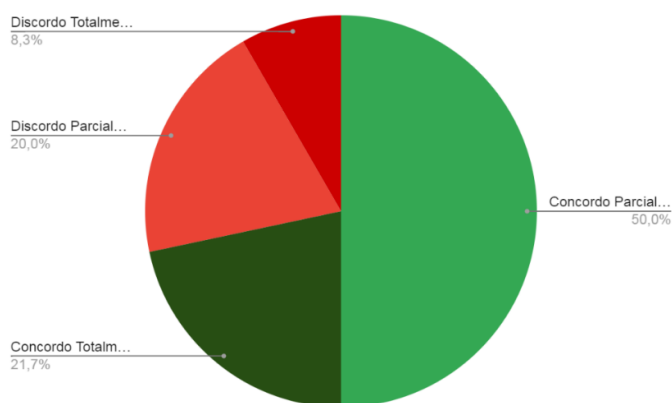
Gráfico 15 – Percepção dos respondentes sobre a transparência passiva na UFC



Fonte: elaboração própria (dados da pesquisa).

A primeira observação que fazemos em relação a essa questão diz respeito ao grande número de respondentes que não se manifestaram, provavelmente porque nunca recorreram a esse serviço. Essa informação complementa os dados obtidos na Questão A, que demonstra a baixa utilização das ferramentas de transparência passiva e ativa pelos estudantes da UFC. Considerando apenas os estudantes que já precisaram de algum documento ou informação que não estava publicado, obtivemos que 71,7% dos respondentes concordam (total ou parcialmente) com afirmativa, ou seja, estão satisfeitos com o apoio institucional no fornecimento da informação com a maior clareza e celeridade possível, enquanto 28,3% discordam (total ou parcialmente) (GRÁFICO 16).

Gráfico 16 – Percepção dos respondentes sobre o apoio institucional no fornecimento de informações com clareza e celeridade



Fonte: elaboração própria (dados da pesquisa).

É importante destacar que a UFC ocupa hoje o segundo lugar no *ranking* anual da transparência das universidades federais do Brasil, que englobam 63 instituições (ano-base 2017) (UFC, 2018b). A UFC respondeu a 100% dos pedidos de acesso à informação, que totalizaram 412 solicitações, em um tempo médio de 7,44 dias. Apenas 7,77% dos pedidos tiveram prazos prorrogados. Com esse desempenho, a UFC ficou atrás apenas da Universidade

Federal do Cariri (UFCA) no *ranking*, que também respondeu 100% dos pedidos em uma média de 6,99 dias. Nesse sentido, é importante esclarecer que o número de solicitações recebidas pela UFCA foi muito inferior ao da UFC, com apenas 163 pedidos. Em 2018, a UFC recebeu 398 solicitações, das quais 100% foram atendidas.

Como resultado da análise do acesso à informação na UFC, concluímos que a situação é adequada em termos de recursos de TIC. No entanto, essas ferramentas poderiam ser mais bem utilizadas e divulgadas, dando maior transparência especialmente às ações e resultados institucionais.

6.3 Participação social

A participação da comunidade acadêmica na gestão da Universidade, nos termos mencionados pela Política de Governança Digital, pode ser contemplada por diversas abordagens, que vão desde as avaliações institucionais à utilização dos canais de comunicação representados oficialmente pela Ouvidoria. Além disso, podem ser consideradas ainda as contribuições da comunidade no processo de elaboração do Plano de Desenvolvimento Institucional e na formulação de resoluções, portarias ou alterações regimentais que venham a interferir na dinâmica de funcionamento da Universidade.

Para compreender a dinâmica da participação social na UFC na perspectiva do corpo discente, utilizamos os seguintes pontos de análise: (i) canais digitais de comunicação; (ii) planejamento e avaliação institucional; e (iii) engajamento da comunidade discente.

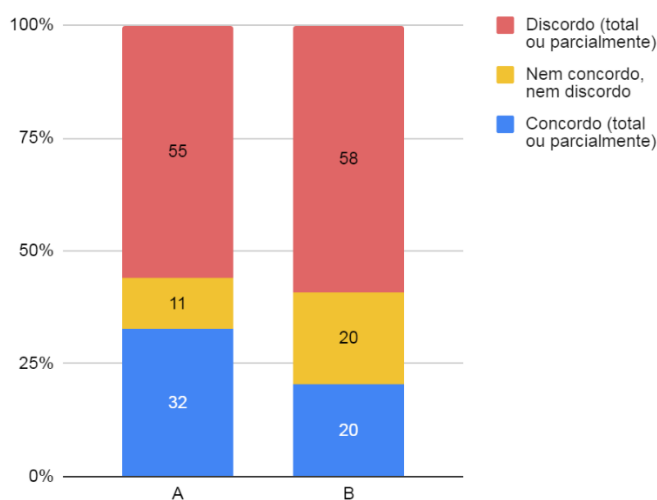
Para o primeiro ponto de análise (canais digitais de comunicação) utilizamos as seguintes questões como base:

a) Os canais digitais de comunicação da UFC com a comunidade acadêmica são amplamente divulgados e conhecidos por todos.

b) Sempre que acontece alguma situação que me agrada ou cause desconforto/preocupação, eu me dirijo aos canais institucionais para registrar o evento em forma de elogio, sugestão, reclamação ou denúncia.

Observamos que a afirmativa A diz respeito à divulgação dos mecanismos de comunicação, enquanto a B diz respeito à predisposição dos respondentes em recorrer a esses canais. Os resultados obtidos estão apresentados no Gráfico 17.

Gráfico 17 – Percepção dos respondentes sobre os canais digitais de comunicação da UFC



Fonte: elaboração própria (dados da pesquisa).

Essa informação é preocupante. Apesar de a Universidade dispor de canais de comunicação bem instituídos, inclusive em conformidade com todos os normativos federais, eles não estão sendo adequadamente projetados para a comunidade discente. Apenas 33% concordam (total ou parcialmente) que os canais de comunicação são amplamente divulgados e conhecidos por todos. Em relação à predisposição a utilizá-los, esse número é ainda inferior. Apenas 20% dos estudantes afirmam que recorrem à Ouvidoria para registrar elogios, sugestões, reclamações ou denúncias. De outro lado, 56% dos estudantes discordam (total ou parcialmente) que a UFC dispõe de canais de comunicação conhecidos pela comunidade e 59% afirmam não utilizar esses recursos.

Em consulta aos relatórios da Ouvidoria-Geral da UFC relativos ao período desse estudo (2016, 2017 e 2018), verificamos que, apesar de as respostas apontarem uma tendência de não utilização dos canais por parte da comunidade discente, os alunos são, em número, os principais usuários dos canais de Ouvidoria (TABELA 8).

Tabela 8 – Distribuição das demandas recebidas pela Ouvidoria de acordo com o vínculo do demandante (2016, 2017 e 2018)

Vínculo	2016		2017		2018	
	Qtd.	Percent.	Qtd.	Percent.	Qtd.	Percent.
Aluno	534	52,4%	490	55,6%	583	58,1%
Professor	30	2,9%	26	2,9%	33	3,3%
Servidor	80	7,9%	51	5,8%	149	14,9%
Sem vínculo com a UFC	375	36,8%	315	35,7%	238	23,7%
Total	1019		882		1003	

Fonte: elaboração própria (dados da pesquisa).

Até 2017, o principal canal de recebimento de demandas na Ouvidoria da UFC era o e-mail institucional (ouvidoria@ufc.br). A partir de 2018, em atendimento às orientações da Controladoria-Geral da União, a UFC aderiu ao sistema e-OUV, plataforma digital que integra todo o Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo Federal. Nessa plataforma, o usuário é orientado a classificar o tipo de demanda e o órgão ao qual está direcionando a comunicação. A partir desse sistema, as demandas da UFC passaram a ser mais bem classificadas e gerenciadas (TABELA 9).

Tabela 9 – Distribuição das demandas recebidas pela Ouvidoria de acordo com o tipo de manifestação (2016, 2017 e 2018)

Tipo de Manifestação	2016		2017		2018	
	Qtd.	Percent.	Qtd.	Percent.	Qtd.	Percent.
Reclamação	623	61,1%	527	59,8%	376	37,5%
Solicitação	349	34,2%	272	30,8%	251	25,0%
Denúncia	32	3,1%	45	5,1%	192	19,1%
Comunicação	-	0,0%	-	0,0%	121	12,1%
Elogio	6	0,6%	25	2,8%	43	4,3%
Sugestão	9	0,9%	13	1,5%	20	2,0%
Total	1019		882		1003	

Fonte: elaboração própria (dados da pesquisa).

Em 2018, a UFC promoveu campanha de divulgação da Ouvidoria como canal de gestão participativa e democrática, fomentando a contribuição do cidadão-usuário para a melhoria contínua da Universidade (UFC, 2018d). Outro ponto que merece destaque em relação a esse assunto é que O “Painel Resolveu”, criado pela CGU, registrou um alto padrão de resolução das demandas pela Ouvidoria da UFC com 72% de demandas solucionadas no último ano, acima da média do Governo Federal que atinge 62% de resolutividade (UFC, 2018d).

No segundo ponto de análise (planejamento e avaliação institucional), utilizamos as seguintes afirmativas:

a) Eu respondo a todas as avaliações institucionais, pois tenho convicção de que essas informações são utilizadas para melhorar cada vez mais a Universidade.

b) O planejamento de ações de melhoria da Universidade conta com a participação dos estudantes de todas as áreas, através de canais digitais amplamente divulgados e de conhecimento de todos.

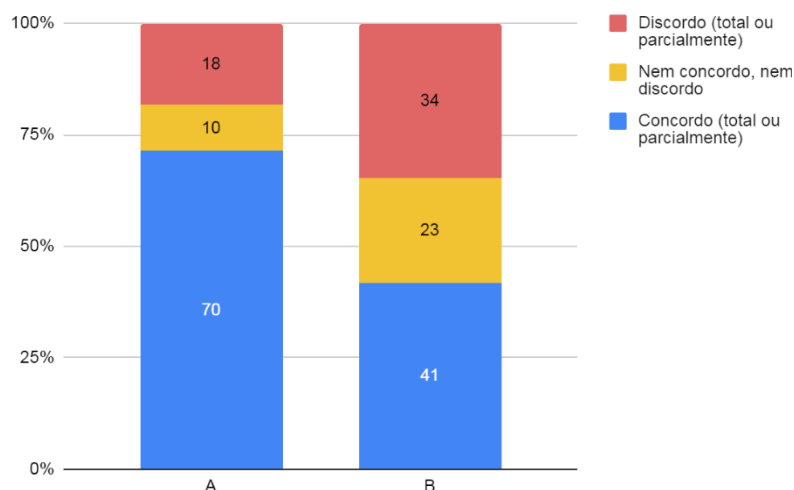
O planejamento e a avaliação estão intrinsecamente relacionados. Planejar consiste em estabelecer objetivos fundamentais para garantir os resultados e a visão de futuro que a organização pretende atingir. Durante a execução das ações planejadas, a Administração precisa monitorar e avaliar constantemente os resultados obtidos, confrontando-os com os esperados.

A avaliação permite identificar desvios que possam atrapalhar a consecução dos objetivos e traçar providências de ajuste e melhoria.

No panorama da governança, as ações de uma instituição pública devem estar seguramente direcionadas aos interesses da sociedade, ou, no nosso caso em específico, dos usuários dos serviços prestados pela Universidade que, de forma direta, são representados pela comunidade discente. Logo, esses atores devem ser convocados a fazer parte dos processos de planejamento, no sentido de expressar as suas expectativas, e de avaliação, com o intuito de demonstrar a sua satisfação.

As respostas apresentadas pelos alunos às afirmativas acima foram (GRÁFICO 18):

Gráfico 18 – Percepção dos respondentes sobre a participação estudantil nos processos de avaliação e planejamento institucional



Fonte: elaboração própria (dados da pesquisa).

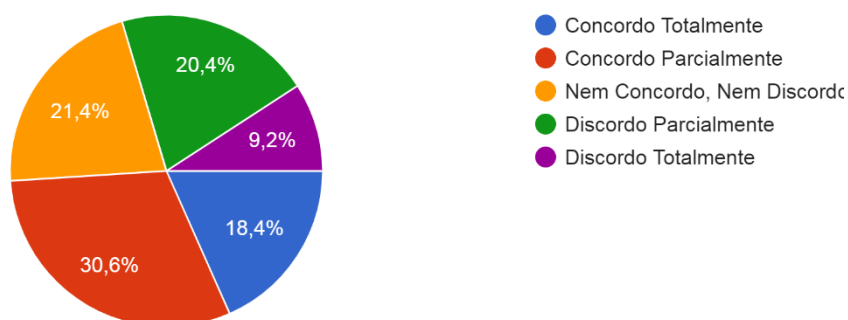
Verificamos que a maioria dos respondentes (71%) participa do processo de Avaliação Institucional da UFC, mesmo não sendo obrigatório, pois acredita (total ou parcialmente) que essas informações são importantes para a promoção da melhoria da Universidade. Apenas 18% discordam (total ou parcialmente) dessa premissa.

É importante destacar que no último Relatório da Comissão Permanente de Avaliação Institucional (2018.2) foi constatada a participação de apenas 53,76% dos discentes da UFC. Em 2018.1, a participação foi de 58,66% e, em 2017.2, de apenas 48,2%. Dessa forma, acreditamos que os dados obtidos a partir dessa pesquisa demonstram um cenário melhor que o real. Essa distorção pode ser explicada pelo perfil dos respondentes. O preenchimento do questionário foi de caráter voluntário, desse modo, os discentes que participaram da pesquisa naturalmente demonstram um perfil mais participativo e engajado com a gestão da Universidade.

Já em relação à participação dos estudantes no processo de elaboração do Plano de Desenvolvimento Institucional (PDI), através de canais digitais, percebemos que o cenário ainda não é satisfatório. Apenas 42% dos estudantes que responderam à pesquisa tiveram conhecimento dos canais de contribuição criados no último processo de planejamento da UFC, que ocorreu em 2017. Dessa forma, verificamos que existe ampla possibilidade de melhoria nesse quesito a ser explorada pela Administração Superior da UFC no próximo ciclo estratégico.

No terceiro ponto de análise (engajamento da comunidade discente), buscamos compreender em que medida os estudantes compreendem o seu papel enquanto controle social sobre as ações da Universidade e se sentem motivados a participar dos espaços de representação estudantil na UFC, sejam digitais ou não. Esse ponto tem como objetivo sintetizar todos os demais aspectos relativos à participação sob a perspectiva do interesse dos alunos em fazer uso desses mecanismos (GRÁFICO 19).

Gráfico 19 – Percepção dos respondentes sobre a motivação em participar dos espaços de representação estudantil



Fonte: elaboração própria (dados da pesquisa).

Notamos que apenas 49% dos estudantes se sentem motivados (total ou parcialmente) a participar ativamente do controle das ações da Universidade, cerca de 21,4% se sentem indiferentes a essa questão e 29,6% não têm interesse em participar dos espaços de representação estudantil.

A partir desses dados, podemos inferir que a adesão da comunidade discente em contribuir para uma gestão mais efetiva da Universidade ainda é muito baixa. Para compreender as causas desse distanciamento seria necessário verticalizar os estudos nesse aspecto, o que não nos cabe no decorrer deste trabalho. No entanto, é preciso destacar que mesmo que os canais digitais de participação existam e sejam amplamente divulgados, se não houver interesse real dos alunos em fazer uso desses mecanismos, esse objetivo da PGD não será alcançado.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O advento da tecnologia e a globalização transformaram radicalmente as relações entre Estado e sociedade em todo o mundo. A facilidade de acesso à informação e de organização social por meio das redes de comunicação ampliou a pressão social sobre os governos, especialmente nos países onde os processos democráticos estão mais amadurecidos, exigindo uma nova postura, cada vez mais participativa, inclusiva e focada nas necessidades e expectativas da sociedade. É nesse contexto que emergem os paradigmas de governança pública e governo digital.

Em 2016, foi instituída no Brasil a Política de Governança Digital com o intuito de adotar a utilização de recursos de TIC para promover a melhoria da prestação os serviços públicos, de acesso às informações públicas e de participação social na formulação e avaliação de políticas públicas. No entanto, conforme observamos no decorrer deste trabalho, a implementação de um governo digital, transparente e inclusivo não é uma tarefa simples, pois requer, além de altos investimentos em soluções de tecnologia da informação e comunicação, o comprometimento de todos os agentes públicos em prol de uma cultura que tende a suprimir os poderes discricionários conferidos aos gestores e autoridades públicos.

Diante dessa problemática, o objetivo deste trabalho foi avaliar, a partir de um estudo de caso realizado na Universidade Federal do Ceará, o processo e os resultados da implementação da PGD em uma instância da Administração Público Federal. Para isso, foram definidos os seguintes objetivos específicos:

- a) compreender os elementos fundamentais da abertura do Estado, da governança pública e do governo digital;
- b) analisar as proposituras da Política de Governança Digital, a partir da relação entre seu conteúdo e o contexto político, econômico e social em que foi instituída;
- c) avaliar o processo de implementação da Política de Governança Digital na UFC;
- d) avaliar os resultados da implementação da Política de Governança Digital na UFC a partir da perspectiva dos principais beneficiários dos serviços prestados pela Universidade.

De acordo com o paradigma de ciência contemporânea, e os pressupostos do modelo de avaliação de políticas públicas que inspirou a construção metodológica deste trabalho, o método crítico-dialético, o primeiro passo da avaliação consiste em compreender as categorias de análise que permeiam a política ora em pauta. Dessa forma, partindo do conceito de governança digital, que é o elemento central da PGD, discutimos ao longo do Capítulo 3 a

formação dos Estados; os conceitos de hegemonia, democracia e cidadania; a concepção de uma nova forma de organização social denominada “sociedade em rede”; e os novos paradigmas de governança pública. Essa fase exploratória, baseada em pesquisa bibliográfica, foi fundamental para compreensão ampla do contexto em pauta, permitindo a construção metodológica mais adequada ao alcance dos objetivos pretendidos. A elaboração dos instrumentos de coleta de dados, por exemplo, só foi possível a partir da compreensão de fatores que não são diretamente mencionados na política, mas que implicam diretamente na sua implementação.

O segundo objetivo específico desta pesquisa consiste na análise das proposituras da Política de Governança Digital, a partir da relação entre seu conteúdo e o contexto político, econômico e social em que foi instituída.

A Política de Governança Digital foi instituída em janeiro de 2016, como o primeiro marco legal no desenvolvimento da governança na Administração Pública Federal (a Política de Governança da APF só foi aprovada em novembro de 2017). Cumpre ressaltar que era um período de grande instabilidade política no país evidenciado pelas manifestações populares e pelo processo de impedimento da presidente Dilma Rousseff.

Os órgãos de controle, representados pelo Tribunal de Contas da União e pela Controladoria-Geral da União, têm atuado como principais condutores do estabelecimento da governança pública no Brasil, tanto no âmbito de Governo Federal (Presidência e Ministérios) como setorial, nos órgãos e entidades. A pressão exercida por essas instâncias é fundamental para motivar as instituições a tomarem as medidas necessárias para a consecução dessas políticas.

O TCU iniciou suas primeiras ações de governança, no âmbito da tecnologia da informação, com o primeiro Levantamento de Governança de TI realizado em 2007. Essa diligência foi motivada pelo crescente aumento dos gastos públicos em recursos de TI. Dessa forma, o Tribunal inspirou-se em trabalhos realizados em outros países e nos preceitos da governança corporativa para avaliar o panorama de gestão das áreas de TI dos órgãos públicos, visando propor melhorias. Naquela época, o maior desafio era garantir a qualidade das aquisições/contratações de recursos ou serviços de TI com economicidade e alinhadas aos objetivos institucionais.

A partir de ampla pesquisa bibliográfica e documental, incluindo uma gama de notícias publicadas nos sites oficiais do Governo Federal e outros órgãos internacionais, constatou-se que, no Brasil, assim como em diversos países cuja democracia não atingiu sua plenitude, a adoção desse novo modelo de gestão baseado no paradigma da governança pública

vem sendo fortemente impulsionada pelos organismos internacionais. Esse fato suscita alguns questionamentos acerca das intencionalidades da política: trata-se de mera instrumentalização formal, necessária para posicionar o Brasil nos principais grupos político-econômicos internacionais? Ou é intenção do Governo promover o exercício da cidadania no país?

É importante mencionar que a governança emerge em um momento de grande agitação política em todo o mundo, como forma de suprimir a discricionariedade dos governos e fortalecer a participação da sociedade nas decisões públicas. Ao longo da nossa história, como pudemos observar no referencial teórico deste trabalho, o Estado brasileiro assumiu em grande parte o protagonismo das transformações com o intuito de evitar insurreições que possibilitem mudanças mais radicais aos moldes da revolução passiva teorizada por Gramsci. No Brasil, conforme mencionamos há pouco, o período em que a PGD foi instituída foi marcado por intensas manifestações populares. Em meio à crise do sistema representativo, a criação de mecanismos de transparência e a participação social emergem como possibilidade de apaziguar as queixas de corrupção e má gestão dos recursos públicos e garantir a subsistência do sistema.

O terceiro objetivo específico definido foi a avaliação do processo de implementação da Política de Governança Digital na UFC. Para isso, utilizamos as técnicas de pesquisa documental e realização de entrevistas semiestruturadas com os principais responsáveis pela execução das ações relacionadas à política na UFC.

Desde 2010, a Secretaria de Tecnologia da Informação da UFC, com o apoio da Alta Administração, vem implantando gradativamente as práticas de governança recomendadas pelo TCU, o que a colocou numa posição de destaque em relação às demais instituições federais de ensino superior brasileiras. Dessa forma, quando a PGD foi aprovada, não houve nenhuma ruptura de paradigmas, apenas a continuidade de uma série de ações que já vinham sendo desenvolvidas. Além disso, todos os instrumentos exigidos (planejamento estratégico de TIC, planejamento de segurança da informação e comunicação e comitê de governança digital) já haviam sido implantados anos antes.

De todo modo, a PGD acrescentou novos objetivos à utilização da tecnologia na Universidade, com foco na melhoria da satisfação dos usuários com os serviços públicos oferecidos: a prestação de serviços por meio digital, preferencialmente na forma de autosserviço; a disponibilização de dados e informações públicas em formato aberto, amplamente acessíveis e utilizáveis por pessoas e máquinas; e a criação de canais digitais de participação social na formulação, na implementação, no monitoramento e na avaliação das políticas públicas e dos serviços públicos disponibilizados.

No decorrer deste trabalho, analisamos o desenvolvimento das ações relacionadas

à governança digital e os resultados obtidos pela UFC nos anos de 2016, 2017 e 2018. Esse período compreende dois ciclos de planejamento estratégico da área de TI da Instituição.

No primeiro ciclo, representado pela vigência do PDTI 2013-2017, não houve realinhamento de ações em cumprimento à EGD, no entanto algumas ações foram iniciadas em substituição a outras previstas. Um exemplo claro disso é a implantação do Sistema Eletrônico de Informações. No PDTI da UFC, existia ação para “desenvolver e implantar o Sistema Integrado de Gestão Eletrônica de Documentos”, que foi substituída pela implantação do SEI. Em cumprimento à EGD, o Ministério da Educação determinou que todas as IFES implantassem o sistema até 2018. De imediato, a UFC iniciou esse processo que perdurou durante todo o ano de 2017. No primeiro dia útil de 2018, o SEI passou a ser efetivamente utilizado na UFC.

No segundo ciclo, que teve seu início ainda em 2017, com a elaboração do PDTIC 2018-2022, a UFC se debruçou sobre a PGD e a EGD para determinar os objetivos e necessidades de TIC da UFC nos próximos anos.

Do ponto de vista da prestação de serviços públicos por meio digital, a UFC dispõe de plataforma de software que incorpora os diversos sistemas institucionais, de gestão do ensino, pesquisa e extensão, de recursos humanos e de administração. Os serviços digitais são disponibilizados à comunidade acadêmica através dessa plataforma.

No que diz respeito ao acesso à informação, a UFC desenvolveu diversas ações em consonância com os direcionamentos da PGD/EGD, dentre eles, destacamos, ao longo desse trabalho: a implantação do Sistema Eletrônico de Informações, que visa construir uma infraestrutura digital para tramitação e guarda de documentos públicos, agilizando os processos, reduzindo custos e aumentando a transparência das informações públicas; as melhorias na infraestrutura dos portais e sítios institucionais; e a elaboração do Plano e do Portal de Dados Abertos da UFC. Além disso, a UFC, antes mesmo da PGD, já dispunha de outros recursos digitais de transparência do Governo Federal, conforme recomendações da Lei de Acesso à Informação, como: o Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC) e o Portal da Transparência.

Em relação à criação de mecanismos digitais de participação da comunidade acadêmica, chegou a ser surpreendente a quantidade de iniciativas desenvolvidas pela Universidade nesse sentido. Destacamos: a adesão ao Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo Federal (e-OUV); o processo de avaliação institucional através do SIGAA; e o desenvolvimento de ferramenta de avaliação dos serviços prestados pelos setores da UFC.

Em 2017, a UFC aderiu ao sistema e-OUV como principal canal de comunicação com a comunidade interna e externa no recebimento de elogios, sugestões, reclamações, denúncias, solicitações, etc. Antes disso, essas demandas eram recebidas por e-mail, telefone ou presencialmente.

O desenvolvimento de ferramenta de avaliação dos serviços prestados pela UFC foi desenvolvido pela STI no primeiro semestre de 2018. O instrumento é capaz de atender às recomendações da PGD no que diz respeito à participação da sociedade na avaliação dos serviços públicos oferecidos pela UFC, no entanto, até o final do ano corrente (2019), ela ainda não foi institucionalizada em todas as áreas da Universidade.

Dessa forma, constatamos que o processo de implementação da política está em pleno decurso na UFC e que muitas ações já apresentam resultados concretos.

Por fim, o último objetivo específico e etapa de consecução deste trabalho foi a avaliação dos resultados da implementação da política na UFC a partir da perspectiva dos principais beneficiários dos serviços prestados pela Universidade, no caso, os estudantes de graduação e pós-graduação. Os dados foram coletados a partir de questionário (APÊNDICE B) e analisados através de análises estatísticas descritivas, conforme reportado no Capítulo 6.

No que diz respeito à prestação de serviços por meio digital, a despeito de o Sistema Integrado de Informações Institucionais ser pauta contínua das discussões de TI, tanto no Comitê Administrativo de Tecnologia da Informação, como em nível de Alta Administração, e estar continuamente em processo de melhoria pela equipe da Divisão de Sistemas de Informação da STI, as impressões coletadas junto à comunidade discente apontam necessidades de melhoria nesse sentido.

Os resultados da análise do questionário aplicado com os alunos apontam que o cenário de digitalização dos serviços da UFC é mediano, tendendo ao positivo, no entanto existe uma série de serviços que, de acordo com os respondentes, poderiam ser prestados na forma de autosserviço, como propõe a PGD, como por exemplo: procedimentos relacionados à integralização de atividades complementares (ou extracurriculares); solicitação de segunda chamada de avaliações; trancamentos (total ou parcial); serviços de informação aos usuários para sanar dúvidas sobre os serviços oferecidos (*chats online*); e expedição de declarações, certificados e termos mais específicos.

Além da quantidade de serviços prestados digitalmente, de acordo com os dados obtidos na pesquisa, a qualidade desses serviços também pode ser aperfeiçoada em termos de usabilidade e na disponibilização de informações claras e suficientes sobre eles, de modo que

não haja necessidade de os estudantes se reportarem às instâncias internas responsáveis por processar essas demandas para obtê-las.

Depreende-se, portanto, que existem fragilidades na definição das demandas prioritárias com base nas necessidades dos usuários dos serviços da UFC. É necessário trazer os estudantes para as discussões sobre os serviços, que são mais importantes na visão deles, e assim aumentar o nível de satisfação da comunidade acadêmica.

De fato, o que observamos é que a Universidade está sempre tentando suprir um déficit de desenvolvimento dos sistemas de apoio aos processos internos e à tomada de decisões. Não queremos dizer com isso que essas funcionalidades não são importantes, pelo contrário, elas são essenciais para o bom desempenho da Instituição. No entanto, com a equipe de desenvolvimento existente e sem estabelecer um modelo de priorização de demandas que considere a perspectiva não só dos gestores, mas dos usuários dos serviços, dificilmente a Universidade irá avançar nesse quesito.

Outro ponto que merece destaque é a insatisfação dos alunos com a integração das informações geradas e/ou mantidas pelas diferentes unidades da UFC por meio dos sistemas institucionais, assim como com a comunicação com outros sistemas governamentais. Essa é uma das diretrizes da política, com o intuito de desburocratizar a prestação de serviços ao cidadão. No entanto, na Universidade, ainda é comum haver serviços em que o estudante precisa se reportar a uma segunda unidade para obter determinada informação necessária para sua consecução. Exemplo disso é a necessidade de o aluno reportar-se presencialmente à Biblioteca para solicitar declaração de “nada consta” para poder então solicitar a colação de grau na coordenação do seu curso. Esse tipo de conferência acerca dos requisitos necessários para colação, assim como muitos outros casos na Universidade, deveria ser automatizado por meio de integração dos sistemas institucionais.

Em termos de recursos de TIC para prover a melhoria do acesso à informação, da análise dos dados coletados com os discentes, observamos que a situação da UFC é adequada e atende às orientações da política ora em pauta. No entanto, o percentual de alunos que conhece essas ferramentas, com exceção dos portais, ainda é relativamente baixo. Esses mecanismos poderiam ser mais bem utilizados e divulgados, dando maior transparência às ações e resultados institucionais.

Em relação aos mecanismos digitais de participação da comunidade acadêmica, observamos, a partir dos dados coletados, que a existência do e-OUV não é amplamente divulgada e conhecida por todos, além disso, cerca de 59% dos alunos não se sentem motivados a se reportar à Ouvidoria quando necessário. Esse dado é bem preocupante, pois reforça o

desconhecimento e a falta de credibilidade dos canais de participação da UFC na perspectiva do corpo discente.

O processo de avaliação institucional acontece semestralmente e conta com a contribuição de docentes e discentes no fornecimento de informações relevantes para a análise da situação dos cursos oferecidos pela Universidade, possibilitando o planejamento de ações de melhoria. Os formulários de avaliação são disponibilizados no SIGAA e o preenchimento é optativo. É importante frisar que, no último ciclo relativo ao escopo desta pesquisa, pouco mais de metade (53,76%) da comunidade discente participou desse processo, mesmo diante das campanhas de sensibilização e do envio diário de e-mails aos alunos no período da avaliação. Corroboramos com essa informação a constatação de que menos da metade (49%) dos estudantes se sente motivada a participar dos espaços de representação estudantil da Universidade.

Percebemos certa apatia da comunidade discente em relação às decisões tomadas na Universidade. O motivo desse desinteresse precisaria ser investigado mais profundamente em futuras pesquisas. No entanto, acredita-se que a carência de diálogo constante com os estudantes, apresentando as melhorias efetivadas para deficiências constatadas nos processos avaliativos, seja uma das principais causas da não participação. Muitos estudantes não acreditam que as suas queixas possam repercutir em melhorias e por isso não se sentem motivados a contribuir. Isso fica muito claro quando observamos os dados coletados relativos à utilização dos canais de participação: apenas 20% dos discentes da UFC afirmam recorrer, quando necessário, aos canais institucionais para registrar elogios, reclamações, denúncias, sugestões, etc.

Apesar das fragilidades apontadas nesse estudo, é importante frisar que a Universidade Federal do Ceará tem desenvolvido um bom trabalho no que diz respeito à implementação dessa política, diante das limitações de recursos e culturais.

No que tange aos recursos necessários para a consecução da política, não houve acréscimo ou direcionamento, por parte do Governo Federal, de recursos humanos ou financeiros para esta finalidade. Sabemos que as transformações digitais requerem altos investimentos em TIC, mas indo na direção oposta, a cada ano, o contingenciamento de recursos atinge as Universidades brasileiras com mais intensidade.

A cultura da boa governança é uma realidade ainda em construção na UFC, assim como em toda a Administração Pública brasileira. Após séculos de predomínio de uma visão patrimonialista de serviço público, migrar para um paradigma onde a discricionariedade dos gestores tende a ser suprimida em detrimento dos interesses da sociedade não é uma mudança que acontece da noite para o dia. Na Universidade, verificamos o amadurecimento do tema nos

últimos anos, mas ainda há um longo percurso a ser decorrido especialmente no que diz respeito a ampliar a participação da comunidade na gestão. Como observamos a própria comunidade acadêmica não está habituada a ser ouvida e se mantém, em grande parte, alheia às decisões institucionais.

Levando essa discussão para um contexto ainda mais amplo, é importante frisar que a criação de mecanismos de participação não significa que, de fato, exista interesse do governo em promover o estreitamento da sua relação com a sociedade, e isso se demonstra facilmente pela carência de divulgação desses canais. Infelizmente, o Estado brasileiro ainda se demonstra patrimonialista e centralizador. Igualmente, a sociedade, que sempre se viu aquém das decisões políticas, não se sente instigada a buscar meios de participação.

No que se refere à relação dos cidadãos com o sistema representativo brasileiro após a redemocratização, os achados desta pesquisa reforçam as afirmativas de Meneguello (2009) de que a trajetória negativa do sistema democrático no Brasil, marcada pelo descrédito e pela desconfiança nas instituições políticas se reflete no interesse dos cidadãos por assuntos políticos. A autora aponta a perda de credibilidade nas instituições representativas como possível causa desse distanciamento e desengajamento cívico nas democracias contemporâneas.

Esses fenômenos repercutem diretamente no nível de utilização das ferramentas de governo digital. Dessa forma, apesar dos avanços em termos normativos, observamos a partir da experiência da UFC, que a consciência sócio-política no país ainda não foi suficientemente amadurecida e isso se reflete na baixa interação da sociedade nos canais de acesso à informação e participação social. Se isso é uma realidade latente em uma instituição pública de ensino superior, onde as discussões políticas são constantes e a comunidade possui escolaridade acima da média nacional, o cenário é ainda mais alarmante nas outras camadas da sociedade.

Assim, concluímos que, para consolidar a governança digital no Brasil, é preciso desconstruir os legados que rodeiam a relação entre o Estado e a sociedade brasileira e fortalecer a credibilidade das instituições públicas. Por fim, urge ainda a necessidade de promover a educação para a cidadania, divulgar amplamente os meios de participação e consolidar a cultura da governança entre os gestores e servidores públicos.

REFERÊNCIAS

- ABRAHÃO, Jorge. O que é a Política Nacional de Participação Social. **Instituto Ethos**, v. 6, 2014.
- ABRUCIO, Fernando L. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública**, v. 41, n. esp., p. 67-86, 2007.
- ACANDA, Jorge Luís. **Sociedade civil e hegemonia**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2006.
- ALVES, Rubem. **Curiosidade é uma coceira nas ideias**. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/folha/sinapse/ult1063u14.shtml>>. Acesso em: 2 mai. 2019.
- ANDERY, Maria Amália et. al. **Para Compreender a Ciência: Uma perspectiva histórica**. Rio de Janeiro: Espaço e Tempo; São Paulo: EDUC. 6.ed. 1996.
- AUAD, Denise. **Os direitos sociais na Constituição de Weimar como paradigma do modelo de proteção social da atual Constituição federal brasileira**. Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, v. 103, p. 337-355 jan./dez. 2008.
- BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **Cidadania e Democracia**. São Paulo: Lua Nova, nº 33, ago. 1994.
- BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **Educação para a Democracia**. São Paulo: Lua Nova, nº 38, dez. 1996.
- AVRITZER, Leonardo. **O Pêndulo da Democracia no Brasil: Uma análise da crise 2013–2018**. Editora Novos Estudos, CEBRAP, São Paulo, v. 37, n. 2, p. 273-289, maio/ago. 2018.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Rede Governo traz informações e serviços para o cidadão**. Brasília, DF, 11 ago. 2000.
- BRASIL. Decreto de 18 de outubro de 2000. Cria, no âmbito do Conselho de Governo, o Comitê Executivo do Governo Eletrônico e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 19 out. 2000b.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Comitê vai unificar redes de informação do Governo Federal**. Brasília, DF, 18 out. 2000c.
- BRASIL. Presidência da República. Conselho de Governo. Comitê Executivo do Governo Eletrônico. **2 Anos de Governo Eletrônico: Balanço de realizações e desafios futuros**. Brasília, DF, 2 dez. 2002.
- BRASIL. Medida Provisória nº 103, de 1º de janeiro de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 1º jan. 2003.
- BRASIL. Decreto nº 5.482, de 30 de junho de 2005. Dispõe sobre a divulgação de dados e informações pelos órgãos e entidades da administração pública federal, por meio da Rede

Mundial de Computadores - Internet. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 1º jul. 2005.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. Departamento de Governo Eletrônico. **Indicadores e métricas para avaliação de e-Serviços / Departamento de Governo Eletrônico**. – Brasília: MP, 2007. 44 p.

BRASIL. Portaria nº 3, de 7 de maio de 2007. Institucionaliza o Modelo de Acessibilidade em Governo Eletrônico – e-MAG no âmbito do Sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática – SISP. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 8 mai. 2007b, Seção 1, p.103.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. **Instrução Normativa nº 04, de 19 de maio de 2008**. Dispõe sobre o processo de contratação de serviços de Tecnologia da Informação pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, DF, 23 mai. 2008. Disponível em: <<https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/legislacao/instrucoes-normativas/412-instrucao-normativa-n-04-de-19-de-maio-de-2008-revogada-pela-in-n-04-de-12-de-novembro-de-2010>>. Acesso em: 28 ago. 2019.

BRASIL. Presidência da República. Gabinete de Segurança Institucional. **Instrução Normativa GSI/PR nº 1, de 13 de junho de 2008**. Disciplina a Gestão de Segurança da Informação e Comunicações na Administração Pública Federal, direta e indireta, e dá outras providências. Brasília, DF, 13 jun. 2008b. Disponível em: <https://www.governodigital.gov.br/documentos-e-arquivos/legislacao/14_IN_01_gsidsic.pdf>. Acesso em: 28 ago. 2019.

BRASIL. Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 28 mai. 2009.

BRASIL. Instrução Normativa nº 01, de 17 de janeiro de 2011. Dispõe sobre os procedimentos para o desenvolvimento, a disponibilização e o uso do Software Público Brasileiro – SPB. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 18 jan. 2011.

BRASIL. Decreto nº 7.579, de 11 de outubro de 2011. Dispõe sobre o Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação - SISP, do Poder Executivo federal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 13 out. 2011b.

BRASIL. Decreto nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF,

Edição extra, 18 nov. 2011c.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Guia de elaboração de PDTI do SISP: versão 1.0**. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Secretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação. Brasília: MP/SLTI, 2012.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 2.585-38/2012-TCU-Plenário**. Relatório de Levantamento. Avaliação da Governança de Tecnologia da Informação na Administração Pública Federal. Oportunidades de Melhoria. Recomendações. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues. Brasília, DF, 26 set, 2012b.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública** / Tribunal de Contas da União. Versão 2 - Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2014. 80 p.

BRASIL. Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014. Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 26 maio 2014.

BRASIL. Portaria nº 36, de 11 de novembro de 2014. Institui o ambiente virtual de participação social Participa.br. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Imprensa Nacional, Brasília, DF, nº 219, seção 1, p.1-3, 12 nov. 2014b.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Abertas inscrições para Seminário Estratégia de Governança Digital**: Evento subsidiará a elaboração de documento com metas e objetivos para o setor. Brasília, DF, 2015. Disponível em: <<https://www.governodigital.gov.br/noticias/abertas-inscricoes-para-seminario-estrategia-de-governanca-digital>>. Acesso em: 28 ago. 2019.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. **Seminário Estratégia de Governança Digital**. Palestra Magna – Cristiano Rocha Heckert. Brasília, DF, 16 jun. 2015b. Disponível em: <<https://www.governodigital.gov.br/eventos/imagens-eventos/Apresentacao%20Cristiano.pdf>>. Acesso em: 24 set. 2019.

BRASIL. Decreto nº 8.638, de 15 de janeiro de 2016. Institui a Política de Governança Digital no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 18 jan. 2016.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Estratégia de Governança Digital da Administração Pública Federal 2016-2019**. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Secretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação. Brasília: MP, 2016b.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Tecnologia da Informação. **Guia de PDTIC do SISP versão 2.0**. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Secretaria de Tecnologia da Informação. Brasília: MP, 2016c. Disponível em: <http://www.sisp.gov.br/guiapdtic/wiki/download/file/Guia_de_PDTIC_do_SISP_v2.0.pdf>.

Acesso em: 28 ago. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1.469/2017-Plenário**. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Sessão de 12/7/2017. Disponível em: <<https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/documento/acordao-completo/%252a/NUMACORDAO%253A1469%2520ANOACORDAO%253A2017/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc/0/sinonimos%3Dfals>> Acesso em: 28 ago. 2019.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Estratégia de Governança Digital**: monitoramento. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Secretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação. Brasília: MP, 2018.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Estratégia de Governança Digital**: Transformação Digital - Cidadania e Governo. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Secretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação. Brasília: MP, 2018b.

BRASIL. Decreto nº 9.584, de 26 de novembro de 2018. Altera o Decreto nº 8.638, de 15 de janeiro de 2016, para instituir a Rede Nacional de Governo Digital. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 27 nov. 2018c.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Estratégia e estrutura para um novo Estado**. Revista do Serviço Público, ano 48, número 1, p. 5-25, jan-abr 1997.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. Lua Nova, nº 45, p. 49-95. 1998.

CARDOSO, Fernando Henrique. Prefácio. In: CASTELLS, Manuel. A era da informação: economia, sociedade e cultura, volume 1. **A sociedade em rede**. 11. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2008.

CARVALHO, Alba Maria Pinho de. **“Tu me ensinas a fazer renda que eu te ensino a namorar”**: tecendo rendas na descoberta do mundo nosso de cada dia - reflexões sobre o ofício da pesquisa. São Luis. Fev. 2004.

CARVALHO, Alba Maria Pinho de. **Linhas epistemológicas do conhecimento**. Seminário Nacional de Pesquisa em Enfermagem/SENP. São Luís-MA. Junho/2005.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. 10. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

CAVALCANTE, Pedro; LOTTA, Gabriela S.; OLIVEIRA, Vanessa Elias de. Do insulamento burocrático à governança democrática: as transformações institucionais e a burocracia no Brasil. In: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela S.; OLIVEIRA, Vanessa Elias de (Orgs). **Burocracia e políticas públicas no Brasil**: interseções analíticas. Brasília: IPEA: ENAP. 59-83, 2018.

CASTELLS, Manuel. Informationalism, networks, and the network Society: a theoretical

blueprint. In: CASTELLS, Manuel (editor). **The network Society: a cross-cultural perspective**. Northampton, MA: Edward Elgar, 2004.

CASTELLS, Manuel. A era da informação: economia, sociedade e cultura, vol. 1. **A sociedade em rede**. 11.ed. Trad. Roneide Venâncio Majer. São Paulo: Paz e Terra, 2008.

CASTELLS, Manuel. A era da informação: economia, sociedade e cultura, vol. 2. **O poder da identidade**. 6. ed. Trad. Klauss Brandini Gerhardt. São Paulo: Paz e Terra, 2008b.

CELSO, Rafael Prado; SILVA, Sidney Jard da; COELHO, Fernando de Souza. **Análise Comparativa das políticas de Governança Eletrônica dos BRIC(s)**. Revista Debates, Porto Alegre, v.6, n.2, p. 37-63, maio-ago. 2012.

CHAUI, Marilena. **Convite à Filosofia**. São Paulo: Ed. Ática, 2000.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Marxismo e política: a dualidade de poderes e outros ensaios**. São Paulo: Cortez, 2008.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Contra a corrente: ensaios sobre democracia e socialismo**. São Paulo: Cortez, 2008b.

COSTA, Maria Cristina Castilho. **O que todo cidadão precisa saber sobre a democracia**. São Paulo: Global, 3.ed. 1989.

DALLMAYR, Fred. Para além da democracia fugidia: algumas reflexões modernas e pós-modernas. In: SOUZA, Jessé (org.). **Democracia hoje: novos desafios para a teoria democrática contemporânea**. Editora Universidade de Brasília: Brasília, 2001, p. 11-38.

DINIZ, Eduardo Henrique et al. **O governo eletrônico no Brasil: perspectiva histórica a partir de um modelo estruturado de análise**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, 43(1), p. 23-48, jan/fev 2009.

DUARTE, Rosália. **Entrevistas em pesquisas qualitativas**. Educar. Curitiba: Editora UFPR, n. 24, p. 213-225, 2004.

EIU. The Economist Intelligence Unit. **Democracy Index 2018: Me too? Political participation, protest and democracy**. 2019. Disponível em: <http://www.eiu.com/Handlers/WhitepaperHandler.ashx?fi=Democracy_Index_2018.pdf&mode=wp&campaignid=Democracy2018>. Acesso em: 28 abril 2019.

FILGUEIRAS, Fernando. Indo além do gerencial: a agenda da governança democrática e a mudança silenciada no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 52(1), p. 71-88, jan/fev 2018.

FITZSIMMONS, James A.; FITZSIMMONS, Mona J. **Administração de Serviços: Operações, Estratégia e Tecnologia da Informação**. AMGH Editora Ltda, .7. ed. 2014.

FREIRE, Felipe Ribeiro. **Desafios para a transparência pública: um estudo com os usuários do Portal da Transparência do Governo Federal**. Universidade de Brasília, Instituto de Ciência

Política, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. Brasília: 2014. 283p.

FREYRE, Gilberto. **Casa-grande & senzala**: formação da família brasileira sob regime da economia patriarcal. 48.ed. São Paulo: Global, 2003. ISBN: 85-260-0869-2.

FREITAS, Christiana Soares de; LIMA, Fernanda Fiuza; LIMA, Fernanda Queiroz. Os **Desafios ao Desenvolvimento de um Ambiente para Participação Política Digital**: o Caso de uma Comunidade Virtual Legislativa do Projeto e-Democracia no Brasil. Organizações & Sociedade (O&S), Salvador, v. 22, n. 75, p. 639-658, dez. 2015.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GOMES, Flávio dos Santos. Sonhando com a terra, construindo a cidadania. In: PINSKY, Jaime; PINSKY, Carla Bassanezi (orgs.). **História da Cidadania**. 5.ed., São Paulo: Contexto, 2010. p. 447-467.

GRAMSCI, Antonio. **Cartas do Cárcere**, vol. 2. HENRIQUES, L. S. (Trad.); COUTINHO, C. N.; HENRIQUES, L. S. (Orgs.). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

GRÖNLUND, Åke and HORAN, Thomas A. Introducing e-Gov: History, Definitions, and Issues. **Communications of the Association for Information Systems**, vol. 15, Article 39, p. 713-729, 2005.

GUSSI, Alcides Fernando; OLIVEIRA, Breyner Ricardo de. **Discutindo Paradigmas Contra-Hegemônicos de Avaliação de Políticas Públicas**. I Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas. Sessões Livres. 2016.

HECKERT, Cristiano Rocha. **Seminário Estratégia de Governança Digital - para muito além das TIC**. Brasília, 16 de junho de 2015. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. Disponível em: <<http://www.governoeletronico.gov.br/estrategia-de-governanca-digital-egd/semna-rio-estrategia-de-governanca-digital-para-muito-alem-das-tic>>. Acesso em 19 de setembro de 2017.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA (IBGC). **Código das melhores práticas de governança corporativa**. 5.ed. São Paulo: IBGC, 2015. Disponível em: <<https://conhecimento.ibgc.org.br/Lists/Publicacoes/Attachments/21138/Publicacao-IBGCCodigo-CodigodasMelhoresPraticasdeGC-5aEdicao.pdf>>. Acesso em: 28 abril 2019.

LUDWIG, Antonio Carlos Will. **Fundamentos e práticas de metodologia científica**. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2015.

MANZINI, Eduardo José. Entrevista semi-estruturada: análise de objetivos de roteiros. In: **Seminário internacional sobre pesquisa e estudos qualitativos**, 2, 2004, Bauru. A pesquisa qualitativa em debate. Anais. Bauru: USC, 2004.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. São Paulo: Vozes, 1967.

MARX, Karl. **O Capital – crítica da economia política**. Trad. Reginaldo Sant'Anna. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 2008.

MENEGUELLO, R. **Redemocratização, Arranjos Partidários e Pactos Políticos**: desafios à Construção das Instituições e da Cidadania no Brasil. In: CARDOSO JR, J. C. e SIQUEIRA, C. H. R. (Orgs). *Diálogos para o Desenvolvimento*. Brasília: Ipea, 2009, v. 1, p. 75-82.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. O desafio da pesquisa social. In: MINAYO, Maria Cecília de Souza; DESLANDES, Suely Ferreira; GOMES, Romeu. **Pesquisa Social: Teoria, método e criatividade**. Petrópolis: Vozes, 2012.

OLIVEIRA, Erival da Silva. **Direito constitucional**. 5. ed. São Paulo: Premier Máxima, 2006.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). A ONU em ação. Governança. **A ONU e a governança**. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/acao/governanca/>>. Acesso em: 27 abril 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). United Nations E-Government Survey 2014. **The E-Government for the Future We Want**. New York: 2014. ISBN ISBN: 978-92-1-123198-4. Disponível em: < <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/#.Vz4NvvkrK70>>. Acesso em 19 de setembro de 2017.

ORGANIZAÇÃO PELA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). Public Governance Committee. **Recommendation of Council on Digital Government Strategies**. 15 jul. 2014. Disponível em < <http://www.oecd.org/gov/digital-government/recommendation-on-digital-government-strategies.htm>> Acesso em: 15 setembro 2018.

PECI, Alketa; PIERANTI, Penna; RODRIGUES, Silvia. Governança e New Públíc Management: convergências e contradições no contexto brasileiro. **Revista Organizações & Sociedade (O&S)**, v. 1, n. 46, p. 39-55. jul/set 2008.

PETERS, B. G. A cybernetic model of governance. In: LEVI-FAUR, D. **Oxford Handbook of Governance**. Oxford: Oxford University Press, 2012.

PIMENTA, Marcelo Soares; CANABARRO, Diego Rafael. **Governança Digital**. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV. 2014. 212p. ISBN 978-85-386-0253-8.

POLETTI, Ronaldo. **1934**. 3.ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012. 162 p. — (Coleção Constituições brasileiras; v. 3)

PRODANOV, Cleber Cristiano; FREITAS, Ernani Cesar. **Metodologia do Trabalho Científico: Métodos e Técnicas da Pesquisa e do Trabalho Acadêmico**. Novo Hamburgo, RS: Universidade Feevale, 2.ed. 2013.

REIS, Fábio Wanderley Reis. Redemocratização, arranjos partidários e pactos políticos: desafios à construção das instituições e da cidadania no Brasil. In: CARDOSO JR.,

José Celso; SIQUEIRA, Carlos Henrique R. de (orgs). **Diálogos para o desenvolvimento**. Brasília: Ipea, 2009. v. 1 (170 p.).

SANTOS, Boaventura de Sousa. **Um discurso sobre as ciências**. Coimbra: Edições Afrontamento. Coleção Histórias e Ideias. 12.ed. 2001.

SALOMON, Décio Vieira. **A maravilhosa incerteza**: ensaio de metodologia dialética sobre a problematização no processo do pensar, pesquisar e criar. São Paulo: Martins Fontes, 2000. ISBN 85-336-1316-4.

SAMPAIO, Plínio de. Vinte anos da Constituição Federal: avanços e desafios para as políticas públicas e desenvolvimento nacional. *In*: CARDOSO JR., José Celso; SIQUEIRA, Carlos Henrique R. de (orgs). **Diálogos para o desenvolvimento**. Brasília: Ipea, 2009. v. 1 (170 p.).

SCHLEGEL, Rogerio. **Educação e comportamento político: os retornos políticos decrescentes da escolarização brasileira recente**. 2010. Tese (Doutorado) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. Avaliação de políticas e programas sociais: uma reflexão sobre o conteúdo teórico e metodológico da pesquisa avaliativa. **Pesquisa avaliativa: aspectos teórico-metodológicos**. Maria Ozanira da Silva e Silva (Org). São Paulo: Veras Editora; São Luiz: GAEPP, 2008, p. 89 a 177.

SILVA, Enio Moraes da. **O Estado Democrático de Direito**. Revista de Informação Legislativa. Brasília a. 42 n. 167 jul./set. 2005, p.213-230.

SILVA, Pedro Claesen Dutra. **Gramsci e a crítica à democrática participativa**. 2011. 130 f. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Educação Brasileira) – Faculdade de Educação, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2011.

SILVA, Rodrigo Cardoso. **Aspectos Normativos de Governo Eletrônico no Brasil**. Revista Democracia Digital e Governo Eletrônico, nº 8, p.93-124, 2013.

SOUSA, Antonia de Abreu. **O conceito gramsciano de “revolução passiva” e o Estado brasileiro**. Revista Labor, v. 1, n. 3, 2010, p. 28-40.

SOUZA, Celina. **Políticas públicas: uma revisão da literatura**. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p.20-45.

SOUZA, Jessé. **A elite do atraso**: da escravidão à Lava Jato. Rio de Janeiro: Leya, 2017.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ (UFC). Reitoria. **Portaria UFC/GR nº 3797, de 14 de outubro de 2011**. Fortaleza, 2011. Disponível em: <<https://sti.ufc.br/wp-content/uploads/2016/08/portaria-reitoria-3797-2011.pdf>> . Acesso em: 16 set. 2019.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ (UFC). Comitê Administrativo de Tecnologia da

Informação. **Ata da 1º Reunião do Comitê Administrativo de Tecnologia da Informação (CATI/UFC)**. Fortaleza, 2012. Disponível em: <<https://sti.ufc.br/wp-content/uploads/2019/06/ata-reuniao-cati-2012-01.pdf>>. Acesso em: 16 set. 2019.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ (UFC). Secretaria de Tecnologia da Informação. **Plano Diretor de Tecnologia da Informação (PDTI) 2013-2017**. Fortaleza, 2013. Disponível em: <<https://sti.ufc.br/wp-content/uploads/2019/05/pdti-ufc-2013-2017.pdf>>. Acesso em 9 out. 2019.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ (UFC). Comissão Própria de Avaliação Institucional. **Instrumentos de autoavaliação 2015-2017**. Fortaleza, 2014. Disponível em: <<https://cpa.ufc.br/wp-content/uploads/2017/03/instrumentos-de-autoavaliaCAo-da-ufc-2015-2017.pdf>>. Acesso em: 4 nov. 2019.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ (UFC). Conselho Universitário. **Resolução nº 01/CONSUNI, de 20 de janeiro de 2017**. Fortaleza, 20 jan. 2017. Disponível em: <http://www.ufc.br/images/files/a_universidade/consuni/resolucao_consuni_2017/resolucao_01_consuni_2017.pdf>. Acesso em: 16 set. 2019.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ (UFC). Comitê Administrativo de Tecnologia da Informação. **Ata da 1º Reunião do Comitê Administrativo de Tecnologia da Informação (CATI/UFC) de 2017**. Fortaleza, 7 fev. 2017b. Disponível em: <<https://sti.ufc.br/wp-content/uploads/2019/06/ata-reuniao-cati-2017-01.pdf>>. Acesso em: 9 out. 2019.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ (UFC). Ouvidoria Geral. **Relatório de Gestão Ano 2016**. Fortaleza, 20 fev. 2017c. Disponível em: <<https://ouvidoria.ufc.br/wp-content/uploads/2018/09/relatorio-de-gestao-ouvidoria-2016.pdf>>. Acesso em: 6 nov. 2019.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ (UFC). Comitê Administrativo de Tecnologia da Informação. **Ata da 2º Reunião do Comitê Administrativo de Tecnologia da Informação (CATI/UFC) de 2017**. Fortaleza, 9 maio 2017d. Disponível em: <<https://sti.ufc.br/wp-content/uploads/2019/06/ata-reuniao-cati-2017-02.pdf>>. Acesso em: 9 out. 2019.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ (UFC). Secretaria de Tecnologia da Informação. **Avaliação do PDTI 2013-2017**. Fortaleza, 2017e.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ (UFC). Secretaria de Tecnologia da Informação. **Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação (PDTIC) 2018-2022**. Fortaleza, 2017f. Disponível em: <<https://sti.ufc.br/wp-content/uploads/2019/05/pdti-ufc-2018-2022.pdf>>. Acesso em 9 out. 2019.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ (UFC). Conselho Universitário. **Estatuto da UFC**. Fortaleza, 2018. Disponível em: <http://www.ufc.br/images/files/a_universidade/relatorio_gestao/2018/relatorio_gestao_2018_compilado.pdf>. Acesso em: 16 set. 2019.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ (UFC). Ouvidoria Geral. Notícias de 2018. **UFC sobe de terceiro para segundo lugar em ranking da transparência nacional**. Fortaleza, jul. 2018b. Disponível em: <<https://ouvidoria.ufc.br/ufc-sobe-de-terceiro-para-segundo-lugar-em-ranking-da-transparencia-nacional/>>. Acesso em: 21 out. 2019.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ (UFC). Notícias de 2018. **UFC apresenta Guia do Estudante, novo recurso para auxiliar a comunidade discente**. Fortaleza, out. 2018c. Disponível em: <<http://www.ufc.br/noticias/12071-ufc-apresenta-guia-do-estudante-novo-recurso-para-auxiliar-a-comunidade-discente>>. Acesso em: 16 out. 2019.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ (UFC). Ouvidoria Geral. Notícias de 2018. **Ouvidoria promove campanha para fomentar participação do cidadão**. Fortaleza, 5 de dez. 2018d. Disponível em: <<https://ouvidoria.ufc.br/ouvidoria-promove-campanha-para-fomentar-participacao-do-cidadao/>>. Acesso em: 16 out. 2019.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ (UFC). Comissão Própria de Avaliação Institucional. Notícias 2018. **Gestores participam de treinamento sobre avaliação do atendimento de serviços prestados pela UFC**. Fortaleza, 18 jul. 2018e. Disponível em: <<https://cpa.ufc.br/gestores-participam-de-treinamento-sobre-avaliacao-do-atendimento-de-servicos-prestados-pela-ufc/>>. Acesso em: 6 nov. 2019.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ (UFC). Secretaria de Tecnologia da Informação. **Relatório de Atividades do Ano 2018**. Fortaleza, 2018f. Disponível em: <<https://sti.ufc.br/wp-content/uploads/2019/05/relatorio-atividades-sti-2018.pdf>>. Acesso em: 8 nov. 2019.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ (UFC). Pró-Reitoria de Planejamento e Administração, Coordenadoria de Planejamento e Gestão Estratégica. **Relatório de Gestão UFC 2018**. Fortaleza, 2019. Disponível em: <http://www.ufc.br/images/files/a_universidade/relatorio_gestao/2018/relatorio_gestao_2018_compilado.pdf>. Acesso em: 29 ago. 2019.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ (UFC). Pró-Reitoria de Planejamento e Administração, Coordenadoria de Planejamento e Gestão Estratégica. **Anuário Estatístico 2019 (Base 2018)**. Fortaleza, 2019b. Disponível em: <http://www.ufc.br/images/files/a_universidade/anuario_estatistico/anuario_estatistico_ufc_2019_base_2018.pdf>. Acesso em: 29 ago. 2019.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ (UFC). Coordenadoria Geral de Auditoria. **Relatório de Auditoria nº 016/2019**. Fortaleza, 9 jul. 2019c.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ (UFC). Secretaria de Governança. **Relatório Circunstanciado de Atividades 2019.1: janeiro a junho de 2019 v.2 (transição da Reitoria em 20/08/2019)**. Fortaleza, 2019d. Disponível em: <<https://secretariadegovernanca.ufc.br/wp-content/uploads/2019/08/relatorio-semestral-2019-21-vr-02-transicao-reitoria.pdf>>. Acesso em: 29 ago. 2019.

VICENTE, Martin Maximiliano. **História e comunicação na ordem internacional**. São Paulo: Editora UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009.

WORLD BANK GROUP. The International Bank for Reconstruction and Development. **Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial de Dividendos Digitais: Visão Geral**. Washington, 2016. Disponível em <<http://www.worldbank.org/en/publication/wdr2016>>. Acesso em 18 de setembro de 2017.

WORLD BANK GROUP. The International Bank for Reconstruction and Development. **Worldwide Governance Indicators (WGI)**. Disponível em: <<https://info.worldbank.org/governance/wgi/#faq>>. Acesso em: 28 abril 2019.

APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA COM OS RESPONSÁVEIS PELA IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA DE GOVERNANÇA DIGITAL NA UFC

Este instrumento foi desenvolvido para direcionar a entrevista com os gestores das áreas envolvidas na implementação da Política de Governança Digital na Universidade Federal do Ceará. O roteiro apresentado, no entanto, não é limitante. Na medida em que novas informações surjam no decorrer da entrevista, outras perguntas poderão ser feitas.

A entrevista tem como objetivo para auxiliar o pesquisador na obtenção de informações que o permitam avaliar o processo de implementação da Política de Governança Digital na UFC a partir das concepções dos gestores da área de TI envolvidos nesse trabalho.

A Política de Governança Digital foi instituída em janeiro de 2016 e apresenta aos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal uma série de diretrizes relacionadas à utilização de recursos tecnológicos com o objetivo de melhorar a prestação de serviços públicos, o acesso à informação e a participação social na gestão pública. O órgão designado para traçar a operacionalização e acompanhamento da PGD foi o Ministério do Planejamento (MP), através da Estratégia Governança Digital (EGD).

Em relação à atuação dos órgãos gestores da política:

1. A UFC foi instada a participar do processo de construção da Política de Governança Digital, iniciada pelo Ministério do Planejamento em 2015?
2. Como a STI/UFC foi comunicada sobre a instituição da PGD e, em seguida, da EGD? Houve comunicação oficial dos órgãos responsáveis? As orientações prestadas foram suficientes para direcionar a implementação da política na UFC?
3. Como o senhor avalia o apoio técnico oferecido pelo Ministério do Planejamento na execução dessa política?
4. Como tem se dado o monitoramento do órgão gestor da política em relação às ações desenvolvidas pela UFC?

Em relação à implementação de ações no âmbito da UFC:

5. Como o senhor avalia o nível de conhecimento e engajamento dos membros da Alta Administração em relação à Governança Digital?
6. Como o senhor avalia a influência da EGD na construção do PDTIC 2018-2022? Em que medida as ações foram consideradas para nortear a Estratégia de TI da UFC?
7. Quais foram (e são) as maiores dificuldades enfrentadas na implementação dessa política? A UFC dispõe de recursos (financeiros e humanos) suficientes para implementação dessas ações?

Em relação à Prestação de Serviços por meio digital:

8. Qual a sua percepção em relação à digitalização dos serviços na UFC? Como esse trabalho pode contribuir para os avanços da Universidade?
9. Como a Universidade prioriza as demandas da comunidade acadêmica pela prestação de serviços em meio digital? Existem critérios definidos? Existem metas a serem alcançadas?
10. Como o senhor avalia os resultados obtidos pela UFC em relação à digitalização dos serviços?
11. Como o senhor entende que a UFC poderia melhorar nesse aspecto?

Em relação ao Acesso à Informação:

12. Qual a sua percepção em relação à transparência das informações na UFC, especialmente por meios digitais?
13. Que ações vêm sendo tomadas pela UFC para melhorar a transparência das informações? Existem metas específicas para avanços nessa área?
14. Como o senhor avalia os resultados obtidos pela UFC em relação à transparência das informações por meio dos sites e portais institucionais?
15. Como o senhor entende que a UFC poderia melhorar nesse aspecto?

Em relação à Participação da Comunidade Acadêmica na Gestão da UFC:

16. Qual a sua percepção em relação à transparência das informações na UFC, especialmente por meios digitais?
17. Que ações vêm sendo tomadas pela UFC para melhorar os canais de participação da comunidade acadêmica por meios digitais?
18. Em relação à avaliação institucional hoje realizada por meios digitais, como se dá a consolidação desses dados para os gestores e de que forma essas informações são utilizadas para promover a melhoria das ações da Universidade?
19. Como o senhor avalia os resultados obtidos pela UFC em relação à participação da comunidade acadêmica?
20. Como o senhor entende que a UFC poderia melhorar nesse aspecto?

APÊNDICE B – QUESTIONÁRIO APLICADO AOS DISCENTES DA UFC

Prezado aluno,

Sou servidora da Universidade Federal do Ceará e pesquisadora do Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas na mesma instituição. Com o apoio do meu orientador, Prof. Dr. Gil Célio de Castro Cardoso, estamos avaliando a Política de Governança Digital na UFC.

Nessa etapa da pesquisa, gostaríamos de compreender se e como os estudantes percebem as mudanças ocorridas a partir dessa política. Dessa forma, solicito a sua ajuda no preenchimento do questionário a seguir. Através desse instrumento, queremos saber a sua opinião sobre os serviços digitais oferecidos pela Universidade diretamente a você, aluno da Instituição.

Voê é estudante de

Graduação Pós-Graduação (Mestrado/Doutorado)

Indique seu curso

Indique a sua Unidade Acadêmica

Parte I – Perfil do Respondente

1 – Como você descreveria o seu nível de conhecimento/familiaridade com os recursos de tecnologia da informação e comunicação?

- Muito alto
- Alto
- Mediano
- Baixo
- Muito Baixo

2 – Você possui acesso à internet fora das dependências da Universidade?

() Sim

() Não

3 – Como você costuma acessar a internet fora das dependências da Universidade? Marque uma ou mais opções.

() Em casa

() Na casa de parentes ou amigos

() Em locais públicos (bibliotecas, lan house, etc.)

() Através de rede de telefonia móvel (3g, 4g, etc.)

() Trabalho

() Outros. _____

4 – Com que frequência você costuma utilizar os seguintes dispositivos para acessar a internet fora das dependências da Universidade?

Dispositivo	Nunca	Raramente	Às vezes	Quase sempre	Sempre
Computador pessoal (<i>desktop</i> ou <i>notebook</i>)					
Dispositivos móveis (<i>tablet</i> , <i>smartphone</i> , <i>smartwatch</i> , etc.)					

5 – Você costuma acessar a internet pela rede da UFC (através de wifi da Universidade ou rede cabeada)?

() Sim

() Não

6 – Com que frequência você costuma utilizar os seguintes dispositivos para acessar a internet dentro das dependências da Universidade?

Dispositivo	Nunca	Raramente	Às vezes	Quase sempre	Sempre
Computador pessoal (<i>desktop</i> ou <i>notebook</i>)					
Dispositivos móveis (<i>tablet</i> , <i>smartphone</i> , <i>smartwatch</i> , etc.)					
Computadores compartilhados (bibliotecas, laboratórios, etc.)					

Parte II – Disponibilidade de Recursos de TIC e Serviços Digitais na UFC

Nessa seção, você deve informar em que grau você concorda ou discorda das afirmativas.

¹ TIC = Tecnologia da Informação e Comunicação.

² Recursos de TIC = computadores, wifi, rede cabeada, etc.

³ Serviços são ações que oferecem uma entrega útil ao aluno que lhe gera valor ou lhe resolve um problema, atendendo suas necessidades acadêmicas, inclusive a de estar quite com suas obrigações com a UFC. Serviços digitais são aqueles prestados através de meios eletrônicos, na forma de autoatendimento, sem que o aluno precise se dirigir presencialmente ao setor responsável.

Exemplos de serviços: matrícula, empréstimo de livros, trancamento de matrícula, solicitação de 2ª chamada, solicitação de declaração, aproveitamento de estudos, pedido de ajuda de custo, solicitação de quebra de pré-requisito, etc.

Disponibilidade de Recursos de TIC

7 – A UFC disponibiliza acesso à internet de qualidade para todos os estudantes, especialmente em locais de ampla circulação.

- Concordo Totalmente
- Concordo Parcialmente
- Nem concordo nem discordo
- Discordo Parcialmente
- Discordo Totalmente

8 – A UFC disponibiliza, de forma adequada e suficiente, computadores (ou outros recursos) para que os estudantes, que não possuem equipamentos próprios, possam ter acesso à internet nas dependências da Universidade.

- Concordo Totalmente
- Concordo Parcialmente
- Nem concordo nem discordo
- Discordo Parcialmente
- Discordo Totalmente

Serviços Digitais

9 – Eu me considero satisfeito com a quantidade de serviços digitais que a Universidade oferece aos alunos.

- Concordo Totalmente
- Concordo Parcialmente
- Nem concordo nem discordo
- Discordo Parcialmente
- Discordo Totalmente

10 – Existem serviços que hoje são prestados presencialmente pela Universidade que poderiam ser realizados por meios digitais, através do SIGAA, por exemplo.

- Concordo Totalmente
- Concordo Parcialmente
- Nem concordo nem discordo
- Discordo Parcialmente
- Discordo Totalmente

11 – Se você concorda com a afirmativa anterior, exemplifique:

12 – Eu me considero satisfeito com a facilidade de acesso e disponibilidade dos serviços digitais da UFC.

* disponibilidade: refere-se à qualidade do serviço digital estar sempre disponível, sem interrupções.

- Concordo Totalmente
- Concordo Parcialmente
- Nem concordo nem discordo
- Discordo Parcialmente
- Discordo Totalmente

13 – Os serviços disponibilizados digitalmente pela UFC são amplamente acessíveis de diversas plataformas diferentes (computador, tablet, smartphone, etc.).

- Concordo Totalmente
- Concordo Parcialmente
- Nem concordo nem discordo

Discordo Parcialmente

Discordo Totalmente

14 – Eu considero os sistemas institucionais seguros do ponto de vista da confidencialidade dos dados.

Concordo Totalmente

Concordo Parcialmente

Nem concordo nem discordo

Discordo Parcialmente

Discordo Totalmente

15 – Todas as minhas informações acadêmicas estão facilmente disponíveis e acessíveis a qualquer hora através do Sistema Acadêmico da Universidade (SIGAA).

Concordo Totalmente

Concordo Parcialmente

Nem concordo nem discordo

Discordo Parcialmente

Discordo Totalmente

16 – Eu me considero satisfeito com o nível de integração entre as informações de diferentes unidades acadêmicas e administrativas da UFC. Nunca (ou raramente) preciso me reportar a uma unidade para obter informações necessárias para concretizar um serviço em outra unidade.

Concordo Totalmente

Concordo Parcialmente

Nem concordo nem discordo

Discordo Parcialmente

Discordo Totalmente

17 – Eu me considero satisfeito com o nível de integração entre as informações da UFC com outros órgãos públicos. Nunca (ou raramente) preciso solicitar em outros órgãos públicos informações necessárias para concretizar um serviço na UFC.

Concordo Totalmente

Concordo Parcialmente

Nem concordo nem discordo

Discordo Parcialmente

Discordo Totalmente

18 – Eu prefiro solicitar serviços e informações presencialmente, mesmo que eles estejam disponíveis em meios digitais

Concordo Totalmente

Concordo Parcialmente

Nem concordo nem discordo

Discordo Parcialmente

Discordo Totalmente

19 – Caso você tenha preferência por solicitar serviços e informações presencialmente, mesmo que eles estejam disponíveis digitalmente, informe o motivo.

Parte II – Acesso à Informação e Participação Social

Acesso à Informação

20 – Você já realizou alguma pesquisa acadêmica cujo objeto ou lócus de estudo fosse a UFC?

Sim

Não

21 – Eu me considero satisfeito com a organização e facilidade de acesso às informações disponibilizadas pela UFC nos portais e sítios institucionais.

Concordo Totalmente

Concordo Parcialmente

Nem concordo nem discordo

Discordo Parcialmente

Discordo Totalmente

22 – As informações disponibilizadas pela UFC nos portais e sítios institucionais são suficientes

para demonstrar os resultados alcançados pela Universidade para a comunidade acadêmica ou para a sociedade.

- Concordo Totalmente
- Concordo Parcialmente
- Nem concordo nem discordo
- Discordo Parcialmente
- Discordo Totalmente

23 – Você conhece o Portal de Dados Abertos da UFC?

- Conheço, mas nunca utilizei
- Conheço e já utilizei
- Não conheço

24 – Caso você tenha respondido sim à questão anterior, avalie a afirmativa: Eu me considero satisfeito com a quantidade e qualidade dos dados disponibilizados no Portal de Dados Abertos da UFC.

- Concordo Totalmente
- Concordo Parcialmente
- Nem concordo nem discordo
- Discordo Parcialmente
- Discordo Totalmente

25 – Eu conheço e utilizo, sempre que necessário, o Portal da Transparência e o Serviço de Informação ao Cidadão (e-SIC).

- Concordo Totalmente
- Concordo Parcialmente
- Nem concordo nem discordo
- Discordo Parcialmente
- Discordo Totalmente

26 – Todas às vezes que precisei de uma informação ou documento da Universidade, que não estava publicado, obtive apoio da Instituição em me fornecer essa informação com a maior clareza e celeridade possíveis.

- Concordo Totalmente

- Concordo Parcialmente
- Nem concordo nem discordo
- Discordo Parcialmente
- Discordo Totalmente

Participação Social

27 – Os canais digitais de comunicação da UFC com a comunidade acadêmica são amplamente divulgados e conhecidos por todos.

- Concordo Totalmente
- Concordo Parcialmente
- Nem concordo nem discordo
- Discordo Parcialmente
- Discordo Totalmente

28 – Sempre que acontece alguma situação que me agrade ou cause desconforto/preocupação, eu me dirijo aos canais institucionais para registrar o evento em forma de elogio, sugestão, reclamação ou denúncia.

- Concordo Totalmente
- Concordo Parcialmente
- Nem concordo nem discordo
- Discordo Parcialmente
- Discordo Totalmente

29 – Eu respondo a todas as avaliações institucionais, pois tenho convicção de que essas informações são utilizadas para melhorar cada vez mais a Universidade.

- Concordo Totalmente
- Concordo Parcialmente
- Nem concordo nem discordo
- Discordo Parcialmente
- Discordo Totalmente

30 – O planejamento de ações de melhoria da Universidade conta com a participação dos estudantes de todas as áreas, através de canais digitais amplamente divulgados e de

conhecimento de todos.

- Concordo Totalmente
- Concordo Parcialmente
- Nem concordo nem discordo
- Discordo Parcialmente
- Discordo Totalmente

31 – Eu me sinto muito motivado a participar dos espaços de representação estudantil na UFC (digitais ou não), pois acredito que é papel dos estudantes exercer o controle social sobre as ações da Universidade.

- Concordo Totalmente
- Concordo Parcialmente
- Nem concordo nem discordo
- Discordo Parcialmente
- Discordo Totalmente