

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/328006436>

# Barreiras para a Ampliação de Transparência na Administração Pública Brasileira: Questões Estruturais e Culturais ou Falta de Estratégia e Governança?

Article · October 2018

DOI: 10.21118/apgs.v10i4.2017

CITATIONS

0

READS

89

3 authors:



**Edimara M Luciano**

Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul

144 PUBLICATIONS 224 CITATIONS

[SEE PROFILE](#)



**Guilherme Wiedenhöft**

Universidade Federal do Rio Grande (FURG)

44 PUBLICATIONS 43 CITATIONS

[SEE PROFILE](#)



**Fábio Pinheiro Dos Santos**

Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul

8 PUBLICATIONS 4 CITATIONS

[SEE PROFILE](#)

Some of the authors of this publication are also working on these related projects:



A social-technical approach on the behaviour-cultural impact of IT Governance [View project](#)



Institutionalization of Information Technology Governance and the Behavior of Individuals [View project](#)

# Barreiras para a Ampliação de Transparência na Administração Pública Brasileira: Questões estruturais e culturais ou falta de estratégia e governança?

*Barriers to Transparency Increasing in the Brazilian Public Administration: Structural and Cultural Issues Or Lack Of Strategy And Governance?*

*Barreras para la Ampliación de la Transparencia en la Administración Pública Brasileña: Cuestiones Estructurales Y Culturales O falta de Estrategia Y Gobernanza?*

**Edimara Mezzomo Luciano**

Doutorado em Administração (Concentração em Sistemas de Informação e de Apoio à Decisão) pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul  
Professora Titular do Departamento de Administração – Professora do Programa de Pós-Graduação em Administração - PUCRS  
<http://lattes.cnpq.br/2607532326321244>  
<http://orcid.org/0000-0002-2847-8845>  
eluciano@puccrs.br

**Guilherme Costa Wiedenhöft**

Doutorado em Administração (Concentração em Estratégia e Inovação) pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul  
Professor Adjunto na Escola Politécnica - PUCRS  
<http://lattes.cnpq.br/1219279416685962>  
<https://orcid.org/0000-0003-2426-4396>  
guilherme.wiedenhof@puccrs.br

**Fábio Pinheiro dos Santos**

Mestrando em Administração (Concentração em Estratégia, Organizações e Sociedade) pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul  
<http://lattes.cnpq.br/3138434622000125>  
<https://orcid.org/0000-0002-0855-2286>

**Resumo:** O processo de transparência dos governos para a sociedade utilizando informação com o objetivo de *accountability* é mais efetivo com a utilização de Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs). As TICs têm sido usadas para fornecer serviços governamentais mais eficientes e, mais recentemente, como base para iniciativas de Governança Digital, as quais vão além da oferta de serviços eletrônicos envolvendo a participação do cidadão. O objetivo deste artigo é identificar barreiras para a adoção das estratégias relacionados à transparência de acordo com a Política de Governança Digital lançada recentemente pelo Governo Federal. Entrevistas semiestruturadas foram conduzidas com gestores de organizações públicas de um estado da federação. Um conjunto de 13 diferentes barreiras foi identificado, e as que tiveram maior número de ocorrência foram: as institucionais, a qualidade da informação, complexidade da tarefa, falta de suporte político, resistência dos servidores públicos em usarem TICs e falta de confiança nas instituições.

**Palavras-chave:** transparência, *accountability*, administração pública, governança digital, barreiras

**Abstract:** The government transparency process towards society, through information for *accountability* purposes, is more effective with the use of Information and Communication Technologies (ICTs). ICTs have been used to provide more efficient government services and, more recently, as a basis for Digital Governance initiatives, which goes beyond electronic services and involves citizen participation. The goal of this article is to identify barriers to the adoption of strategic objectives related to transparency according to the Digital Governance Policy recently launched by the Federal Government. Semi-structured interviews were conducted with managers of public organizations in a Brazilian state. A set of 13 different barriers was identified, and the ones with the highest number of occurrences were institutional, information quality, complexity of tasks, lack of political support, resistance of public servants in using ICTs and lack of trust in institutions.

**Keywords:** transparency, *accountability*, public administration, digital governance, barriers

**Resumen:** El proceso de transparencia de los gobiernos para la sociedad utilizando información con el objetivo de *accountability* es más efectivo con las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC). Las TIC se han utilizado para proporcionar servicios gubernamentales más eficientes y, más recientemente, como base para iniciativas de Gobernanza Digital, que van más allá de la oferta de servicios electrónicos, alcanzando la participación del ciudadano. El objetivo de este artículo es identificar barreras para la adopción de los objetivos estratégicos relacionados con la transparencia de acuerdo con la Política de Gobernanza Digital creada recientemente por el Gobierno Federal. Entrevistas semiestruturadas fueron conducidas con gestores de organizaciones públicas de un estado de la federación. Se identificó un conjunto de 13 diferentes barreras, y las que tuvieron mayor número de ocurrencia fueron las institucionales, la calidad de la información, complejidad de las tareas, falta de apoyo político, resistencia de los funcionarios públicos en usar TICs y falta de confianza en las instituciones.

**Palabras clave:** transparencia, *accountability*, administración pública, gobernanza digital, barreras

Texto completo em português: <http://www.apgs.ufr.br>  
Full text in Portuguese: <http://www.apgs.ufr.br>

## Introdução

Novos modelos de relacionamento entre Estado e sociedade tem surgido, gerando oportunidades para transformar a conexão entre o governo e os cidadãos (CUNHA e MIRANDA, 2013) e os estilos de gestão, saindo de um foco interno e burocrático para um externo e evidenciado nas necessidades dos cidadãos (Bloomfield e Hayes, 2009). No modelo mais participativo, a interação é considerada constitutiva da própria democracia, em que a formação de opiniões e ações políticas baseadas em fóruns, grupos ou

comunidades virtuais promovem o desenvolvimento da sociedade civil (Chadwick, 2003).

O acompanhamento das ações dos entes públicos pelos cidadãos implica em que estes recebam e transmitam informações as quais têm um caráter social, já que informação e transparência são intimamente ligadas. Esta, por sua vez, envolve o esclarecimento prestado ao indivíduo pelo Estado, referente ao que ocorre na sua esfera de competência, disponibilizando informações públicas com presteza, rapidez e correção (Lourenço, 2015). Sem



o compartilhamento de dados com o cidadão, não é possível estabelecer um processo estruturado de transparência.

A informação é essencial para o desenvolvimento de competências democráticas fundamentais, como a formulação de preferências e opiniões, o estabelecimento de hipóteses e a participação na tomada de decisão, e sem isso, a voz do cidadão fica inaudível e o exercício de seus direitos fica comprometido (Harrison et al., 2012). Da mesma forma, a transparência e a *accountability* estão intimamente ligadas (Fox, 2007), uma vez que a transparência é um precursor da *accountability* (Al-Jamal; Abu-Shanab, 2016) e serve a um propósito maior, que é a prestação de contas dos agentes públicos para a sociedade.

Há um elemento comum às diversas iniciativas nacionais e internacionais para ampliar a transparência e a *accountability*, qual seja, o uso de artefatos de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC). As TICs têm sido usadas como forma de melhorar a relação entre governo e a sociedade, inicialmente buscando fornecer serviços governamentais mais eficientes e eficazes (Tassabehji et al., 2016) ou, mais recentemente, como bases para iniciativas de Governança Digital.

A Governança Digital vai além da oferta de serviços eletrônicos, envolvendo a participação do cidadão nos processos de tomada de decisão através de interações *on-line*, mediadas, por exemplo, por *smartphones*, redes sociais e também pela televisão digital. Essa atuação vai ao sentido da democracia ativa e não apenas na democracia representativa, conforme indica Rousseau (1973). O principal objetivo da Governança Digital (d-gov) é que o indivíduo seja parte integrante do processo de governança das organizações públicas, sendo um ator com voz ativa e com direitos decisórios. O princípio subjacente a essa abordagem é a ideia de que não é a tecnologia que determinará o sucesso dessas iniciativas de utilização de TICs no governo, mas sim como ela será empregada para atingir aos seus objetivos estratégicos (Panagiotopoulos et al., 2012).

Recentemente, o Governo Federal lançou a Política de Governança Digital (PGD), que tem como finalidade ser um guia para todas as iniciativas relacionadas ao uso de TIC no relacionamento entre o governo federal e o cidadão, visando ampliar a efetividade das iniciativas e a geração de benefícios para toda a sociedade pela expansão do acesso à informação governamental, pela melhoria dos serviços públicos e pela ampliação da participação social (Brasil, 2016c). Dois dos oito objetivos estratégicos listados nessa política referem-se à transparência e à *accountability*. Nesse contexto, o propósito deste artigo é identificar barreiras para a adoção dos objetivos estratégicos relacionados à transparência de acordo com a Política de Governança Digital lançada recentemente pelo Governo Federal.

As organizações públicas têm gradativamente utilizado o potencial das TICs para promover o engajamento dos cidadãos em seus processos organizacionais, viabilizando novas formas de

comunicação entre um governo e cidadão (Janssen et al., 2017), considerando que o direito à informação é cada vez mais reconhecido como um direito democrático fundamental (Fox, 2007). Assim, torna-se importante identificar e compreender quais são as barreiras para que os níveis de transparência e abertura governamental ocorrem plenamente. Dessa forma, o objetivo maior da prestação de contas pelos agentes públicos à sociedade, conhecida como *accountability*, pode ocorrer mais amplamente e de forma mais efetiva.

A pesquisa baseia-se na presunção de que as TICs, como todos os recursos organizacionais, devem ser usadas de forma racional e focadas na criação de valor. No setor público, em que os investimentos devem gerar o maior valor coletivo para os cidadãos com menos de recursos (Meijer, 2015), a Governança Digital adquire uma importância ainda mais pronunciada para a geração de valor público pelo uso racional dos ativos de TIC alinhados com a defesa do interesse da sociedade. Dessa forma, torna-se oportuno entender as barreiras para a adoção das iniciativas de transparência da PGD do governo federal brasileiro, pois estes têm impacto direto e indireto também em estados e municípios, seja por forças coercitivas ou miméticas.

## Fundamentos Teóricos

### Novos meios para a Transparência na Administração Pública

O governo, atualmente, está exposto às novas oportunidades, habilitadas e facilitadas pelas Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) para gerar valor público aos cidadãos através de acessibilidade às informações e serviços, eficiência e eficácia na prestação destes e transparência e responsabilidade nas operações da Administração Pública (Nam, 2016). Neste cenário, observa-se que a filosofia desse Governo Eletrônico (e-gov) aberto e transparente fornece um novo paradigma de inovação na Administração Pública, construído em torno de três palavras-chave: transparência, participação e colaboração (Estévez-Ortiz et al., 2016). Dessa forma, as tecnologias participativas e interativas (como ferramentas de mídia social reforçadas por conectividade móvel) ajudam os cidadãos e os governos a aproveitarem e interagirem de forma síncrona uns com os outros para aprimorar a tomada de decisões e permitir o aumento da produtividade (Al-Aufi et al., 2017).

Por conseguinte, as organizações governamentais estão usando ferramentas sociais como um meio de comunicação para os assuntos públicos. Com o objetivo de aumentar a transparência, tais meios são utilizados para compartilhar conteúdos visando à promoção da conscientização cidadã ou à divulgação de informações nas quais os sites governamentais não se apresentem devidamente acessíveis (Mergel, 2016). Além disso, com o desenvolvimento de recentes ferramentas tecnológicas, há a possibilidade de que este e-gov evolua (Greenberg; Newell, 2012). Essa transformação será para um sistema de Governança Digital (d-governança), em que os cidadãos poderão participar dos

processos de tomada de decisão através de interações on-line. Consequentemente a Governança Digital é impulsionada por maior transparência e promovida pela participação cidadã através de ferramentas tecnológicas on-line desenvolvidas em conjunto com a sociedade.

A literatura tem indicado potenciais benefícios que um governo pode ter através do uso de mídias sociais para melhorar a sua relação com os cidadãos, tais como: fornecer informações atualizadas sobre eventos e projetos de governo; alertar e direcionar as pessoas em caso de desastres naturais, como inundações ou surtos de doenças; comercializar seus serviços para o público e fazê-los mais acessíveis e fomentar a coprodução de serviços através da coleta de comentários relevantes de cidadãos participantes (Al-Aufi et al., 2017). Nesse sentido, as mídias sociais, com as suas funcionalidades de difusão da informação, desenvolvimento de relacionamentos e conversação e conectividade, penetraram rapidamente em organizações governamentais (Chen et al., 2016). Nos últimos anos, houve um crescimento considerável de projetos de e-gov usando as TICs para ajudar os governos no serviço de entrega e fornecimento de informações on-line (divulgação eletrônica). Novas tecnologias promovem a interconectividade entre o governo e os cidadãos, empresas, funcionários e outros, além de incentivar a transição, descentralização e responsabilização interna e externa na Administração Pública (Guillamón et al., 2016).

As mídias sociais oferecem aos governos uma nova abordagem para criar transparência e responsabilidade, aumentar as oportunidades para a participação e colaboração na tomada de decisões ou para permitir a melhoria dos serviços públicos (Guillamón et al., 2016). Além disso, ressalta-se a importância da transparência como um ingrediente essencial para o controle político efetivo e o monitoramento do setor público, sendo que ela deriva de políticas, instituições e práticas que fornecem informações em forma de melhorar a compreensão das políticas públicas, melhorar a eficácia e reduzir a incerteza política. A transparência exige a divulgação de todas as informações relevantes de maneira sistemática. Assim, ela ajuda a sociedade a contribuir com as ações positivas dos governos, ao mesmo tempo em que auxilia resolver problemas inerentes as suas atividades, tornando-se um componente essencial de uma governança pública apropriada aos interesses da sociedade (Guillamón et al., 2016).

### Governança Digital

A Governança Digital é a maneira dos governos utilizarem as TICs para fornecer às pessoas informações convenientes e serviços governamentais, melhorar a qualidade desses serviços e proporcionar maiores possibilidades de participação cidadã. Ela envolve um novo estilo de liderança e uma nova maneira de tomar decisões sobre políticas e investimentos públicos (Kalsi; Kiran, 2015). Assim, a Governança Digital evoluiu como um modelo de governança que aproveita as potencialidades do setor público para utilizar tecnologias apropriadas na melhoria das relações governamentais, tanto internas como externas e em vários níveis de governo. Seus objetivos são promover a democracia, a

expressão e a dignidade humana, apoiando o desenvolvimento econômico e incentivando a entrega eficiente e eficaz de serviços à sociedade (Saxena, 2005).

No sentido de compreender o significado de Governança Digital, observou-se que os conceitos de “governo eletrônico” e “governo digital” e de “governança eletrônica” e “governança digital” são utilizados por vários estudiosos como sinônimos (Guimarães; Medeiros, 2005; Heckert; Aguiar, 2016). Neste trabalho, serão utilizados os termos “Governo Eletrônico” e “Governança Digital”, assim como a definição de Governança Digital descrita por Kalsi e Kiran (2015), na qual a descrevem como sendo o uso das TICs para fornecer informações convenientes, serviços governamentais e proporcionar a participação cidadã. Com o intuito de agrupar as definições encontradas na literatura, o Quadro 1 compila os principais conceitos de Governança Digital relacionando-os aos autores pesquisados.

Quadro 1 – Principais definições de Governança Digital

Autor	Definição de Governança Digital
Chen (2017)	Uso das TICs para a criação de valor público via colaboração da sociedade.
Bannister e Connolly (2012) e Dawes (2008)	Uso das TICs para apoiar os serviços públicos, administração governamental, processos democráticos e relações entre os cidadãos, a sociedade civil, o setor privado e o estado.
Kalsi e Kiran (2015)	Uso das TICs para fornecer informações convenientes, serviços governamentais e proporcionar participação cidadã.
Nawafleh, Obiedat e Harfoushi (2012)	Uso das TICs pelos gestores públicos para a execução das suas atividades de supervisão, planejamento, organização e coordenação nos vários níveis de governo.
Zamora, Barahona e Palaco (2016)	Uso das TICs pelo governo para promover melhorias na prestação de serviços, transparência e prestação de contas da gestão pública com o objetivo de garantir a qualidade de vida dos seus cidadãos.

Com base nas definições apresentadas, Bannister e Connolly (2012) destacam algumas características comuns para a conceituação da Governança Digital: (i) O uso das TIC para apoiar os serviços públicos e a democracia; (ii) Um modelo de governança; (iii) Funções que capacitam os cidadãos; (iv) Redes e relacionamentos; (v) O uso das TIC para melhorar a governança; e (vi) Uma relação entre Estado e cidadão mediado pela tecnologia. Nesse sentido, Dawes (2008), em seu estudo sobre o desenvolvimento da Governança Digital nos Estados Unidos, em termos de adoção tecnológica, desenvolvimento de políticas e prioridades de implementação, descreve que pode ser observado em cinco objetivos:

- a) Construção de um quadro político – estatutos e políticas que legitimem a Governança Digital estabelecem metas políticas e regras para o uso da informação pelos atores envolvidos;
- b) Melhoria dos serviços públicos – melhorias nos serviços com abordagem orientada para o cliente, cidadãos ou empresas, que buscam informação ou serviços governamentais;
- c) Alta qualidade nas operações governamentais – melhorias profissionais e técnicas na gestão pública através da busca de eficiência, infraestruturas adequadas, investimentos, inovação organizacional e avaliação de desempenho;
- d) Participação dos cidadãos no processo democrático – através do uso de tecnologias, possibilitando maior interação com o público no acesso a informações e consultas públicas;
- e) Reforma Administrativa e Institucional – Ênfase na responsabilização, transparência e confiança da sociedade nos processos de governança, definindo papéis entre o governo, os cidadãos e a sociedade.

Nesse cenário, em uma pesquisa para identificar as barreiras à

adoção de serviços eletrônicos de e-gov, Savoldelli *et al.* (2014) observaram que, no contexto da União Europeia, elas podem ser agrupadas em três tipos: econômico-tecnológico, gerencial-organizacional e político-institucional. Assim, Meijer (2015) define obstáculos à inovação da Governança Digital como características – reais ou percebidas – de contextos legais, sociais, tecnológicos ou institucionais que trabalham contra o desenvolvimento da governança, porque impedem a demanda, agindo como desincentivo ou barreira para que os usuários se envolvam com a Governança Digital; ou impedem o fornecimento, agindo como desincentivo ou obstáculo para as organizações do setor público oferecerem Governança Digital; restringem os esforços para reconfigurar o acesso às informações, pessoas e serviços públicos de uma maneira habilitada para TIC. Além dessa definição, Meijer (2015) aponta a seguinte categorização:

- a) barreiras de governança, que abrangem barreiras organizacionais, inter-organizacionais, financeiras e tecnológicas;
- b) barreiras culturais governamentais;
- c) barreiras estruturais dos cidadãos, como a exclusão digital;
- d) barreiras culturais do lado do cidadão.

O autor aponta que a imagem do governo dos cidadãos pode ser uma barreira importante, especialmente se eles não confiam naquele. Ele também destaca como grandes barreiras culturais dos cidadãos, a falta de interesse e não percepção de utilidade.

Nesse item, a falta de confiança no governo, Janssen *et al.* (2017) relatam que os estudos mostraram que a segurança dos cidadãos sobre os governos diminuiu muito nas últimas décadas, sendo as tecnologias consideradas a chave para melhorar as relações governo-público através do meio digital. No entanto, enquanto o e-gov tem potencial para melhorar a transparência, a responsabilidade e a prestação de contas, os serviços eletrônicos só serão adotados se os cidadãos considerarem que são confiáveis. Assim, percebe-se que a confiança é importante no contexto dos serviços eletrônicos para ajudar os usuários a superarem a percepção de incertezas e riscos, o que pode inibir a participação cidadã nas tecnologias de um governo digital (Janssen *et al.*, 2017).

Assim, existem barreiras políticas, econômicas e técnicas significativas para o desenvolvimento de um governo como uma organização de aprendizado em que a informação flui livremente entre funcionários públicos e cidadãos. O compartilhamento sofisticado de dados por agências governamentais ameaça a resistência à privacidade individual, especialmente quando a sociedade torna-se mais consciente (Chadwick, 2003). O Quadro 2 mostra as barreiras de acordo com Meijer (2015).

Quadro 2 – Barreiras à Governança Digital

Barreiras	Governo	Cidadão
Estruturais	Restrições legais, falta de financiamento, falta de pessoal e competências técnicas, falta de apoio dos gestores e falta de apoio da alta direção e restrições tecnológicas.	Falta de instalações tecnológicas, conhecimento e competências limitados, falta de tempo e falta de integração com a inovação nas rotinas diárias.
Culturais	Resistências às mudanças, medo que a inovação enfraqueça a robustez do governo e apego à burocracia.	Falta de interesse, pouca confiança e imagem negativa do governo, sem utilidade percebida e resistência às tecnologias.

Na análise de barreiras individuais, organizacionais e estratégicas, Melitski *et al.* (2011) identificaram que:

- a) as barreiras individuais incluem questões de pessoal como falta de treinamento, educação ou motivação;
- b) as barreiras organizacionais ocorrem quando faltam recursos, restrições de coordenação, falta de comunicação e quando a cultura coletiva não é levada em consideração; e
- c) as barreiras estratégicas envolvem políticas e outras restrições externas que podem inibir o sucesso.

As barreiras técnicas, a nível individual, são questões de falha de informação e integridade de dados, enquanto as de nível organizacional incluem a complexidade e integridade dos sistemas de projeto (incluindo *hardware* e *software*). No nível estratégico, as barreiras técnicas incluem necessidades de infraestrutura, integração de sistemas, arquitetura de informações e alinhamento entre os objetivos estratégicos e as principais tecnologias utilizadas, como pode ser visto no Quadro 3.

Quadro 3 – Barreiras individuais, organizacionais e estratégicas

Individual	Organizacional	Estratégica
Falta de treinamento e educação; Pessoal não qualificado ou inapropriado; Falta de pessoal.	Falta de apoio dos gestores; Falta de planejamento; Falta de plano de comunicação interno; Alta complexidade dos projetos.	Falta de apoio dos eleitos políticos; Submissão exagerada aos objetivos definidos; Falta de infraestrutura necessária.

Fonte: Melitski *et al.* (2011)

É possível observar que as barreiras de gestão organizacional são as mais comuns, conforme identificado pelos participantes do estudo. No nível organizacional, barreiras organizacionais críticas incluem falta de suporte, planejamento, comunicação e recursos. Curiosamente, das onze barreiras ao sucesso identificadas, apenas duas eram de natureza técnica: projetos excessivamente complexos e falta de infraestrutura (Melitski *et al.*, 2011).

### Procedimentos Metodológicos

Esta pesquisa caracteriza-se como exploratória descritiva de corte transversal, com enfoque qualitativo. Admite-se que uma pesquisa científica pode ser considerada um processo dinâmico e evolutivo composto por etapas relacionadas entre si e com um objetivo comum (Sampieri *et al.*, 2006). Assim, esse estudo foi

dividido em quatro fases distintas para facilitar sua gestão, em que cada uma das etapas teve como resultado o marco para início da fase seguinte. A integração dos resultados obtidos em cada estágio contribuiu para a obtenção dos resultados finais.

A primeira fase da pesquisa utilizou uma abordagem exploratória que envolveu a análise bibliográfica, com o objetivo de adquirir maior compreensão em relação ao tema abordado, buscando ainda definir os conceitos e critérios que permearam esse estudo. O resultado dessa etapa foi utilizado para criar o instrumento de coleta de dados utilizado na fase seguinte do estudo, qual seja, a realização de entrevistas semiestruturadas com gestores da administração pública, servindo ainda para definir as variáveis do protocolo do estudo. A coleta dos dados foi realizada por meio de 11 entrevistas com gestores da administração pública de um estado da federação com os objetivos de:

- a) Identificar as iniciativas para abertura de dados e transparência na gestão pública;
- b) Identificar as barreiras em relação à adoção das iniciativas de transparência e aberturas de dados;
- c) Propor estratégias para mitigar os impactos das barreiras na adoção das iniciativas de transparência e aberturas de dados.

Utilizou-se a análise de conteúdo do tipo categorial como principal técnica de análise de dados, na qual as respostas das entrevistas foram categorizadas em unidades menores e, em seguida, reagrupadas em categorias que se relacionam entre si, de forma a ressaltar os padrões de respostas, temas e conceitos que permitiram a identificação das iniciativas e barreiras para abertura de dados e adoção de transparência na gestão pública. Após essa categorização, foi realizada a ordenação dos dados, organizando-as em padrões, categorias e unidades descritivas, com o apoio de literatura específica.

Visando facilitar o tratamento dos dados, todas as entrevistas foram gravadas com a devida autorização dos entrevistados e posteriormente transcritas, tendo o cuidado de preservar a identidade dos respondentes e as respectivas organizações as quais eles pertencem.

## **Análise de Dados e Resultados**

### **Iniciativas para abertura de dados e transparência na gestão pública**

As iniciativas para abertura de dados e transparência na gestão pública foram identificadas através da análise de documentos, mais especificamente na da Política de Governança Digital (PGD), a qual pretende ser um guia para todas as iniciativas relacionadas ao uso das TICs na relação entre o governo federal e os cidadãos. O Departamento de TIC do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão conduziu a discussão e a elaboração da política, que foi publicada através do Decreto 8638 (Brasil, 2016a). Essa política é uma forma de integrar todas as iniciativas relacionadas à Governança Digital na administração pública, a fim de aumentar a eficácia das iniciativas e a geração de benefícios para toda a sociedade brasileira, expandindo o acesso à informação do governo, melhorando os serviços públicos digitais e aumentando a participação social (Brasil, 2016c).

De acordo com a PGD, a necessidade de atualizar e reposicionar as iniciativas brasileiras de governo eletrônico, iniciadas no início dos anos 2000, foi o principal motivo para de sua criação, como forma de alinhar-se com os avanços tecnológicos e a sociedade. Assim, o conceito de governo eletrônico, que se refere à informação dos serviços prestados pelo governo à sociedade, é expandido para o conceito de governança digital, no qual os cidadãos começam a participar mais ativamente na criação e execução de políticas públicas, na qual sua participação pode acontecer não apenas através da internet, mas também através de outras plataformas digitais, como, por exemplo, a TV digital.

Os documentos de referência no cenário internacional foram considerados, como a recente publicação da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE, 2014), que recomendam que os governos precisem desenvolver e implementar estratégias de governança digital focadas em:

- a) Garantir maior transparência, abertura e inclusão de processos e operações governamentais;
- b) Incentivar o envolvimento e a participação das partes interessadas públicas, privadas e da sociedade civil na elaboração de políticas e no design e entrega de serviços públicos;
- c) Criar uma cultura baseada em dados no setor público;
- d) Refletir uma abordagem de gerenciamento de risco para abordar questões de segurança e privacidade digitais e incluir a adoção de medidas de segurança efetivas e apropriadas, de modo a aumentar a confiança nos serviços governamentais.

A OCDE (2014) recomenda que ao desenvolver suas estratégias de governo digital os governos devem:

- a) Garantir uma liderança segura e um compromisso político com a estratégia, através de uma combinação de esforços destinados a promover a coordenação e colaboração interministerial, estabelecer prioridades, e facilitar o engajamento e a coordenação de agências relevantes em todos os níveis de governo na prossecução da agenda do governo digital;
- b) Assegurar o uso coerente das tecnologias digitais em áreas políticas e níveis de governo;
- c) Estabelecer estruturas efetivas de organização e governança para coordenar a implementação da estratégia digital dentro e entre os níveis de governo;
- d) Fortalecer a cooperação internacional com outros governos para melhor servir os cidadãos e as empresas através das fronteiras e maximizar os benefícios que podem surgir a partir do intercâmbio precoce de conhecimento e da coordenação das estratégias digitais a nível internacional.

A PGD (Brasil, 2016c), na busca pela convergência das estratégias municipais, estaduais e federais, define três eixos estratégicos (Acesso à informação, Prestação de Serviços e Participação Social), os quais devem respeitar um conjunto de nove princípios que orientam as atividades de governança digital na administração pública, focando nas necessidades da sociedade, abertura de dados e transparência, compartilhamento de

capacidade de serviços, simplicidade, priorização de serviços públicos digitais, segurança da informação e privacidade, controle social e participação, governo como plataforma aberta e serviços públicos com base em soluções inovadoras.

O foco central da política é aumentar os benefícios para a sociedade e o valor público pela operacionalização das estratégias mencionadas ao mesmo tempo em que os princípios são respeitados. Colocando em prática um dos princípios definidos pela política, relacionado à participação, o documento foi discutido com a sociedade através de seminários envolvendo pessoas de vários níveis hierárquicos do governo federal, pesquisadores e acadêmicos, funcionários públicos de outros níveis (sistema judicial e legislativo ou mesmo de estados ou municípios), e também representante de empresas ou associações profissionais.

O primeiro eixo estratégico “Acesso à informação”, da PGD (Brasil, 2016c), busca fomentar a abertura dos dados dos órgãos e entidades públicas, respeitando o sigilo dos dados pessoais do cidadão, e promover o uso das informações em formato aberto pela sociedade, não somente para fins de controle social e transparência, mas também para o surgimento de iniciativas não governamentais de prestação de serviços por meio de aplicativos, de pesquisa científica e mercadológica, dentre outros. Além de ampliar o uso de TIC para fornecer informações confiáveis, tempestivas e atualizadas dos resultados produzidos, sejam parciais ou totais, da aplicação dos recursos públicos, de forma mais clara e simples ao cidadão, dos produtos, serviços gerados ou realidade transformada (BRASIL, 2016c).

Nesse sentido, duas iniciativas destacam-se na PGD. A primeira define a criação de um índice de disponibilização e uso de dados abertos para o cidadão atrelado a uma meta de desenvolvimento de um Plano de Dados Abertos – PDA – (para cada órgão do governo), visando aos compromissos e às metas estabelecidas no mesmo. Todos os dados já publicados devem ser mantidos atualizados de acordo com a periodicidade estipulada no PDA. A Política de Governança Digital (Brasil, 2016c) define, ainda, que o órgão deve promover ações de capacitação para seus servidores nas competências necessárias aos projetos de dados abertos e que os eventuais problemas detectados nas informações disponibilizadas e comunicadas pelos cidadãos são prontamente corrigidos. Para a Política de Governança Digital (Brasil, 2016c), o órgão deve buscar constantemente estratégias para manter um investimento contínuo nos dados (abertura, utilização e uso). A segunda iniciativa prevista na Política de Governança Digital (Brasil, 2016c) foi o estabelecimento de um controle e metas de atendimento aos pedidos de acesso à informação concedidos em relação à quantidade de pedidos de acesso à informação recebidos via e-SIC. O objetivo é ampliar o uso de TIC para promover a transparência e dar publicidade à aplicação dos recursos públicos, aumentado para 80% à proporção de pedidos de acesso à informação via e-SIC concedidos até 2019. Este estudo não descarta as iniciativas individuais de cada órgão do governo para

garantir a abertura de dados e transparência. No entanto, em virtude da amplitude nacional das iniciativas supracitadas, utilizou-se das mesmas para a identificação das barreiras para tais iniciativas durante as entrevistas.

### Barreiras em relação à adoção das iniciativas de transparência e aberturas de dados

As barreiras à adoção das iniciativas de transparência e aberturas de dados foram identificadas através de entrevistas com funcionários públicos envolvidos nas atividades relacionadas às TICs e ao governo eletrônico. O roteiro de entrevista foi desenvolvido após os resultados da etapa anterior. A primeira seção do roteiro de entrevista baseou-se em duas questões abertas abordando as barreiras em relação à adoção das iniciativas de transparência e aberturas de dados. A segunda, foi destinada a algumas características do departamento e dos entrevistados. Estes foram questionados quanto às dificuldades em fomentar a disponibilidade e uso de dados abertos, incentivando sua abertura nas organizações estatais. Outros aspectos desenvolvidos nesse objetivo estão relacionados ao respeito da confidencialidade dos dados pessoais dos cidadãos e à promoção do uso de dados em um formato aberto pela sociedade, não só para fins de controle social e transparência, mas também para o surgimento de iniciativas de organizações não governamentais para o fornecimento de serviços através de aplicações, pesquisa científica e *marketing*, entre outros. Um conjunto de 35 evidências distribuídas em seis categorias foi encontrado após o processo de codificação de análise de conteúdo, conforme a Tabela 1.

**Tabela 1 – Barreiras para adoção das iniciativas de aberturas de dados**

Categories de barreiras relacionadas à abertura de dados	Evidências [Número de evidências] Categoria de evidência (Entrevistados)
Complexidade Institucional (15 evidências)	[6] O mal-entendido sobre a propriedade dos dados, considerando que os dados são de propriedade do governo e não dos cidadãos (R1, R6, R8) [4] Questões culturais (R4, R2, R5, R7) [2] Burocracia e relacionamento burocrático (R4, R7) [2] Falta de pessoal (R9, R11) [1] Estrutura organizacional excessivamente departamentalizada (R2)
Qualidade da informação (7 evidências)	[3] Falta de confiança na qualidade dos dados (R10); [2] Falta de confiança no uso adequado dos dados pelos cidadãos (R10); [2] Falta de validade de informações e outros aspectos técnicos de informação (R1, R10)
Complexidade da tarefa (8 evidências)	[4] Falta de gerenciamento adequado de informações (R3, R5, R6) [4] Banco de dados não integrado devido à ausência de um sistema integrado (R2, R5, R6)
Técnico (4 evidências)	[2] Falta de acesso a tecnologias adequadas (R7, R10) [2] Tipo de contrato entre o governo e as empresas de TI que exigem várias negociações para abrir um banco de dados (R5, R6)
Uso e Participação (2 evidências)	[2] Falta de interesse sobre os dados pelos cidadãos
Legislação (2 evidências)	[2] Falta de legislação adequada (R3)

As barreiras para iniciativas de abertura de dados foram categorizadas conforme proposta de Janssen *et al.* (2012). A

Tabela 1 mostra as evidências para cada categoria de barreiras, acompanhada da quantidade de códigos de cada uma e dos respondentes que as mencionaram. O número de evidências pode ser maior entre os entrevistados listados entre parênteses porque mais de uma evidência pode ser originada de cada resposta de um respondente.

As barreiras institucionais foram as citadas com maior frequência, seguidas das relacionadas à qualidade da informação. Como barreiras institucionais, o mal-entendido sobre os proprietários de dados foi o principal fator citado. Essa crença de que o governo é o dono dos dados pode constituir um forte obstáculo, porque envolve também questões culturais e formas profundas de ver o relacionamento entre o governo e os cidadãos e pode ser difícil de mudar. Nesse sentido, destacam-se o que disseram os Respondentes 2 e 5, respectivamente: “*é a departamentalização desses dados. As áreas se tornam proprietárias desse dado, e isso se torna uma resistência muito grande no fornecimento deles para qualquer uso que não tenha prévia avaliação das áreas*” (R2); “*o que aconteceu foi que cada órgão ficou dono da sua base de dados*” (R5). Além disso, agravando esse entendimento de que os dados sob custódia dos governos são propriedade dos setores administrativos de uma organização pública, pode-se verificar a sua utilização como fonte de poder conforme relata o Respondente 1: “*o que acontece é que o ‘dado’ para o Estado é poder, o que impede muito a sua abertura é realmente o poder da informação*” (R1).

Por outro lado, as preocupações relacionadas à qualidade das informações armazenadas pelos órgãos públicos surgiram nas falas dos entrevistados. Para o Respondente 10, “*a principal barreira que o poder público tem hoje é a falta de entendimento sobre o dado... sobre o dado que ele tem, a falta de certeza da validade daquela informação, gerando o receio de disponibilizar o que não esteja correto, digamos assim*” (R10). Corroborando essa afirmação, o Respondente 3 relata: “*o governo ainda não sabe como essas*

*informações podem ser tratadas e apresentadas ao cidadão num formato que os ajude*” (R3).

Para ampliar o uso das TICs para promover a transparência e divulgação, o uso de recursos públicos foi o segundo objetivo estratégico. Esse objetivo é focado em expandir o uso das TICs para fornecer informações confiáveis, oportunas e atualizadas sobre os resultados da aplicação de recursos públicos, de forma clara e simples aos cidadãos sobre produtos, serviços gerados ou transformados na realidade.

Um conjunto de 25 evidências de dados foi encontrado após o processo de codificação de análise de conteúdo. As potenciais barreiras aos esforços de transparência habilitados para TIC identificadas na pesquisa de Bertot, Jaeger e Grimes (2010) foram usados para agrupar as evidências. Essas barreiras são mencionadas na primeira coluna da Tabela 2, que mostra também as evidências para cada objetivo estratégico e dos respondentes que as mencionaram. O número de evidências pode ser maior entre os entrevistados listados entre parênteses porque mais de uma evidência pode ser originada de cada resposta de um respondente.

A resistência foi a barreira mais citada relacionada à transparência, seguida da falta de gerenciamento adequado e apoio político. Isso mostra que um governo fechado ainda é considerado o padrão e a maneira correta de fazer coisas no governo. Nesse sentido, o respondente 6 afirma: “*acontece que a gente tem uma formação antiga, né, de proteção da informação, tanto que a lei, a lei de acesso à informação, ela é recente, faz muito pouco tempo. Então, a gente tem essa ideia já, essa formação de proteção*” (R6). Já para o respondente 2, “*os governos têm um entendimento, às vezes, um pouco mais antiquado sobre o tema, enquanto que muitas vezes a gente encontra muitas informações das pessoas na própria web, e não necessariamente estando em sites de governo. Então, o governo ainda tem um preconceito, mas a própria internet, a própria web trata isso de uma forma muito mais avançada do que os governos acham*” (R2).

**Tabela 2 – Barreiras para adoção das iniciativas de transparência**

<b>Categorias de barreiras relacionadas à transparência</b>	<b>Evidências (Número de evidências, categoria de evidência, entrevistados)</b>
Falta de liderança gerencial e apoio político no governo local (9 evidências)	[4] Baixo foco nas TICs como estratégicas (R5, R7, R1) [3] As prioridades não são claras (R5, R7) [2] Menor uso de informações para o processo de tomada de decisão pelo governo (R1)
Resistência dos funcionários do governo para usar as TICs (4 evidências)	[2] Falta de interesse pelos gerentes (R7, R3) [1] Resistência ao uso de novas TICs (R3, R6) [1] Necessidade de aplicação à análise de dados (R6) [1] Burocracia (R7)
Falta de confiança nas instituições sociais (5 evidências)	[5] Falta de foco nos cidadãos (R1, R2, R3, R4)
Menores níveis de governo e alfabetização tecnológica (3 evidências)	[3] Falta de conhecimento relacionado às TIC (R2, R6)
Falta de usabilidade e capacidade de pesquisas eficientes (1 evidências)	[1] Abertura de dados em formatos que não são fáceis de entender pela população (R5)
Falta de capacidade financeira, técnica ou pessoal disponível (1 evidências)	[1] Falta de abertura e propaganda (R4)

No entanto, ao analisar a resistência e a falta de apoio gerencial e político, é possível perceber que os funcionários públicos consideram necessário abrir o governo, mas não percebem o suficiente apoio de seus superiores, então eles percebem um alto risco pessoal. De acordo com os entrevistados, barreiras tecnológicas são, de certo modo, opostas à variável anterior, relacionadas aos dados abertos. Essa dissonância é um ponto a ser

verificado em pesquisas futuras.

Um terceiro item, transversal à adoção das iniciativas de transparência e aberturas de dados, é a preocupação em garantir a segurança da informação e a comunicação do Estado, bem como a confidencialidade das informações dos cidadãos. Esse aspecto compõe as iniciativas de promoção do Acesso às Informações, envolvendo a garantia de disponibilidade, integridade,

confidencialidade e autenticidade dos ativos de informação protegidos pelo Estado, bem como a proteção de informações pessoais e a propriedade intelectual. Os entrevistados demonstram preocupação com quatro categorias neste aspecto, sendo elas:

- a) Falta de classificação e rastreabilidade de dados adequados (7 evidências) (R1, R2, R3, R4, R8, R10);
- b) Falta de preocupação relacionada à segurança da informação (3 evidências) (R1, R4);
- c) Falta de investimentos adequados (3 evidências) (R6, R7, R11);
- d) Falta de coordenação e governança adequadas (3 evidências) (R7).

A falta de classificação adequada dos dados e de rastreabilidade dos mesmos também foram consideradas barreiras para adoção de iniciativas de dados abertos e transparência, denotando a necessidade de estabelecer a governança de dados com um processo estruturado e direito de decisão relacionado à classificação de dados, privacidade e a decisão sobre o nível de divulgação adequado para qualquer tipo de dados. Conforme relata o Respondente 9, há falta de condições estruturantes para a abertura dos dados, pois *“há dificuldade de técnicos que nos auxiliem a fazer isso... o nosso quadro aqui, por exemplo, é de um servidor e um estagiário, a gente não tem nem condições de fazer*

*uma proposição de um projeto de abertura ou de outra coisa assim, ou nem cumprir o que está sendo pedido”* (R9). Dessa forma, observa-se receio pelos Gestores de TICs nos órgãos públicos para a abertura de dados e informações, pois não há uma classificação adequada do que se é sigiloso. Nesse quesito, o Respondente 1 afirma: *“as instituições não têm, vamos dizer, bem mensurada a dimensão de suas informações. Então, elas acabam fechando as informações e os dados por não ter a consciência a e a plenitude da lisura da informação para poder fornecer e abrir essa informação. Então, normalmente, a necessidade da abertura da informação gera um certo problema, pois não se consegue avaliar e planejar o que pode ser aberto ou não”* (R1).

As categorias identificadas por meio da análise de conteúdo foram objeto de uma recategorização seguindo a classificação de barreiras propostas por (Meijer, 2015), quais sejam, barreiras estruturais e culturais. Foram ainda analisadas à luz das dimensões propostas por Melitski *et al.* (2011), identificadas como Individual, Organizacional e Estratégicas. O resultado desse procedimento pode ser observado na Tabela 3.

Tabela 3 - Tipos de barreiras e dimensões

Barreiras	Dimensões			Total	(%)
	Individuais	Organizacionais	Estratégicas		
Estruturais	9	20	19	48	62%
Culturais	5	13	11	29	38%
<b>Total</b>	<b>14</b>	<b>33</b>	<b>30</b>	<b>77</b>	<b>100%</b>
<b>(%)</b>	<b>18%</b>	<b>43%</b>	<b>39%</b>		

É importante ressaltar que as variáveis culturais são frequentemente usadas quando se fala sobre barreiras para usar a adoção de TIC no governo. Entende-se que estas podem ser uma visão restrita ao discurso dos servidores na tentativa de manterem o debate em um nível genérico. As barreiras estruturais e organizacionais exigem uma ação imediata e forte para mitigar essas barreiras em relação às iniciativas de transparência e aberturas de dados. No entanto, os resultados apontam que as principais barreiras são do tipo estrutural, ligadas às dimensões estratégicas e organizacionais, ressaltando a responsabilidade pela tomada de decisão dos administradores públicos.

### Considerações Finais

Este estudo exploratório teve como objetivo identificar estratégias e barreiras para a adoção da governança digital na administração pública brasileira no que se refere aos objetivos estratégicos relacionados à transparência. A Política de Governança Digital brasileira foi analisada e dois objetivos estratégicos relacionados à transparência foram identificados, quais sejam: promover a disponibilidade e o uso de dados abertos e ampliar o uso das TIC para propiciar a transparência e divulgar o uso de recursos públicos. Esses fins estratégicos estão agrupados em um eixo de ação chamado Acesso à Informação, cujo objetivo é

garantir a obtenção de informação ao cidadão, o desenvolvimento de serviços aos cidadãos, bem como a participação da sociedade na construção de novos serviços e nas políticas e estratégias governamentais.

Algumas estratégias podem ser utilizadas para fazer frente às barreiras identificadas, sendo uma das principais a complexidade institucional, a qual conta com 15 evidências oriundas da análise de conteúdo. Esta é, em certa medida, inerente a uma organização pública em virtude dos diversos grupos de *stakeholders*, do tamanho da organização e da diversidade de atores que interagem para a realização da atividade-fim dessas organizações. Assim, uma estrutura de Governança Organizacional e de TIC contribuiria para a redução da complexidade por meio da tomada de decisão colegiada e da possibilidade de evitar iniciativas redundantes e que contribuem para elevar o custo de sua transação. Ainda, uma reestruturação organizacional, procurando reduzir os níveis hierárquicos e, assim, chegar a uma estrutura mais horizontalizada parece fundamental, contribuindo para uma tomada de decisão mais rápida, reduzindo a complexidade dentro das possibilidades de uma organização pública. Iniciativas de governo aberto contribuiriam, sobremaneira, para colocar o cidadão no centro do processo, e não o servidor público ou os processos, o que contribuiria para um repensar das estruturas e níveis hierárquicos e

mesmo da formalização necessária e adequada a uma organização pública que serve a esse indivíduo.

Outra importante barreira é a qualidade da informação, ou a falta dela. Os respondentes não têm plena confiança de que os dados disponíveis nos Sistemas de Informação oferecem informação fidedigna que possa ser compartilhada diretamente com a comunidade sem antes uma análise prévia. Isso acaba aumentando o risco percebido pelos servidores públicos no compartilhamento da informação, pois estes entendem que ao abrir uma informação imprecisa, eles tornarão responsáveis pelas consequências. Dessa maneira, questões estruturantes precisam ser repensadas pelas organizações públicas, pois uma unidade administrativa com profissionais capacitados e habilitados para a governança de dados faz-se necessária, bem como ações para a correta classificação das informações. Já a barreira Falta de Liderança Gerencial e Apoio Político no governo local começará a ser removida quando o próprio governo entender que sua missão é prestar serviços ao cidadão, ao invés deste ficar no entorno do governo, por vezes implorando para que um serviço seja prestado. Assim, essa é uma barreira difícil de suplantar e que demanda considerável tempo para que a mudança de *mindset* dos entres do governo ocorra.

A principal contribuição acadêmica desse estudo é a identificação das relações entre barreiras estruturais e culturais que influenciam as relações entre as estratégias e a adoção da governança digital, que é a estratégia para a ampliação da transparência. A indispensável contribuição prática é que os resultados podem colaborar para uma melhor compreensão dos aspectos que envolvem iniciativas de ampliação da transparência pelos agentes públicos. Além disso, os resultados obtidos podem servir de referência para a definição de estratégias que possam mitigar os efeitos das barreiras estruturais e culturais que influenciam a eficácia das práticas de governança digital no governo, e, por consequência, da ampliação de transparência, que por sua vez influenciam na ampliação ou não da *accountability*. A transparência não tem um fim em si mesmo, mas sim na responsabilização dos agentes públicos em relação a seus atos e decisões, e a informação é atributo fundamental da transparência. Por sua vez, níveis mais altos de *accountability* geram mais transparência, no sentido mais amplo da palavra, e acabam por gerar mais informações sobre a atuação dos agentes públicos, o que confirma a relação intrínca entre estes três conceitos.

Considerando a natureza exploratória dessa pesquisa, a principal limitação é a impossibilidade de generalização de resultados para outros contextos além daqueles em que os entrevistados estão inseridos. Outra limitação identificada é o fato de que as entrevistas foram realizadas exclusivamente com os agentes da administração pública da administração direta em um estado Brasileiro.

As pesquisas futuras envolvem a realização de grupos focais com servidores públicos para explorar mais aprofundada as implicações de cada barreira identificada durante as entrevistas, bem como das estratégias de enfrentamento desses obstáculos. Uma análise da dimensão organizacional também pode contribuir

para a identificação de fatores antecedentes dessas barreiras, contribuindo para a compreensão mais ampla do fenômeno estudado.

## Referências

- Al-Aufi, A. S., Al-Harathi, I., AlHinai, Y., Al-Salti, Z., & Al-Badi, A. (2017). Citizens' perceptions of government's participatory use of social media. *Transforming Government: People, Process and Policy*, 11(2), 174–194. <https://doi.org/10.1108/TG-09-2016-0056>
- Ali, S., & Green, P. (2012). Effective information technology (IT) governance mechanisms: An IT outsourcing perspective. *Information Systems Frontiers*, 14(2), 179–193. <https://doi.org/10.1007/s10796-009-9183-y>
- Amali, L. N., Mahmuddin, M., & Ahmad, M. (2014). Information technology governance framework in the public sector organizations. *TELKOMNIKA (Telecommunication Computing Electronics and Control)*, 12(2), 429–436. <https://doi.org/10.12928/TELKOMNIKA.v12i2.1834>
- Bannister, & Connolly. (2012). Defining e-Governance. *E-Service Journal*, 8(2), 3. <https://doi.org/10.2979/eservicej.8.2.3>
- Bardin, L. (2010). Análise de conteúdo [Content analysis](LA Reto & A. Pinheiro, Trans.). *Lisboa, Portugal: Edições, 70*.
- Bermejo, P. H. de S., Tonelli, A. O., & Zambalde, A. L. (2014). Developing IT governance in Brazilian public organizations. *International Business Research*, 7(3), 101–114.
- Bertot, J. C., Jaeger, P. T., & Grimes, J. M. (2010). Using ICTs to create a culture of transparency: E-government and social media as openness and anti-corruption tools for societies. *Government Information Quarterly*, 27(3), 264–271. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2010.03.001>
- Brasil. Decreto n.º 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 União § (2016). <https://doi.org/ISSN 1677-7042>
- Brasil, M. do P. O. e G. (2016b). Decreto n.º 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 União*. <https://doi.org/ISSN 1677-7042>
- Brasil, M. do P. O. e G. (2016c). *EGD - Estratégia de Governança Digital da Administração Pública Federal 2016-19*. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Secretaria de Tecnologia da Informação. Retrieved from <http://www.governoeletronico.gov.br/egd/estrategia-de-governanca-digital>
- Campbell, J., McDonald, C., & Sethibe, T. (2010). Public and private sector IT governance: identifying contextual differences. *Australasian Journal of Information Systems*, 16(2), 5–18. <https://doi.org/10.3127/ajis.v16i2.538>
- Cepik, M., & Canabarro, D. R. (2010). *GOVERNANÇA de TI*. (W. Editor, Ed.). Porto Alegre.
- Chadwick, A. (2003). Bringing e-Democracy back in. *Social Science Computer Review*, 21(4), 443–455. <https://doi.org/10.1177/0894439303256372>
- Chen, Y.-C. (2017). *Managing digital governance: issues, challenges, and solutions*. New York: Routledge.
- Chen, Q., Xu, X., Cao, B., & Zhang, W. (2016). Social media policies as responses for social media affordances: The case of China. *Government Information Quarterly*, 33(2), 313–324. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2016.04.008>
- Cordella, A., & Bonina, C. M. (2012). A public value perspective for ICT enabled public sector reforms: a theoretical reflection. *Government Information Quarterly*, 29(4), 512–520. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2012.03.004>
- Criado, J. I., Sandoval-Almazan, R., & Gil-Garcia, J. R. (2013). Government innovation through social media. *Government Information Quarterly*, 30(4), 319–326. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2013.10.003>
- Cunha, M. A. V. C. and Miranda, P. R. M. (2013). "O uso de TIC pelos governos: uma proposta de agenda de pesquisa a partir da produção acadêmica e da prática nacional". *Organizações & Sociedade*, 20(66), 543–566.
- Dawes, S. S. (2008). The evolution and continuing challenges of E-governance. *Public Administration Review*, 68(SUPPL. 1), 86–102. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2008.00981.x>
- Dawes, S. S. (2009). Governance in the digital age: a research and action framework for an uncertain future. *Government Information Quarterly*, 26(2),

257–264. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2008.12.003>

Estévez-Ortiz, F.-J., García-Jiménez, A., & Glösekötter, P. (2016). An application of people's sentiment from social media to smart cities/ Aplicación a las ciudades inteligentes del sentimiento de la gente en redes sociales. *El Profesional de La Información*, 25(6), 851–858. <https://doi.org/10.3145/epi.2016.nov.02>

Federici, T., Braccini, A. M., & Sæbø, Ø. (2015). 'Gentlemen, all aboard!' ICT and party politics: Reflections from a Mass-eParticipation experience. *Government Information Quarterly*, 32(3), 287–298. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2015.04.009>

Fox, J. (2007). The uncertain relationship between transparency and accountability. *Development in practice*, 17(4-5), 663–671.

Guillamón, M.-D., Ríos, A.-M., Gesuele, B., & Metallo, C. (2016). Factors influencing social media use in local governments: The case of Italy and Spain. *Government Information Quarterly*, 33(3), 460–471. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2016.06.005>

Greenberg, S., & Newell, A. (2012). Transparency Issues in E-Governance and Civic Engagement. In *Active Citizen Participation in E-Government* (pp. 44–64). IGI Global. <https://doi.org/10.4018/978-1-4666-0116-1.ch003>

Guimarães, T. D. A., & Medeiros, P. H. R. (2005). A relação entre governo eletrônico e governança eletrônica no governo federal brasileiro. *Cadernos EBAPE.BR*, 3(4), 01–18. <https://doi.org/10.1590/S1679-39512005000400004>

HARRISON, T. M. et al. Open government and e-government: Democratic challenges from a public value perspective. *Information Policy*, v. 17, n. 2, p. 83–97, 2012.

Heckert, C. R., & Aguiar, E. L. de. (2016). Governança Digital na Administração Pública Federal: Uma Abordagem Estratégica Para Tornar O Governo Digital Mais Efetivo E Colaborativo - A Ótica Da Sociedade. In: *Congresso de Gestão Pública - Consad* (p. 18). Brasília.

Hood, C. (2010). Accountability and transparency: Siamese twins, matching parts, awkward couple?. *West European Politics*, 33(5), 989–1009.

ITGI. IT Governance Institute. Board briefing on IT Governance. 2nd ed. 2004. Disponível em: . Acesso em: 27 nov. 2017.

Janssen, M., Charalabidis, Y., & Zuiderwijk, A. (2012). Benefits, Adoption Barriers and Myths of Open Data and Open Government. *Information Systems Management*, 29(4), 258–268. <https://doi.org/10.1080/10580530.2012.716740>

Janssen, M., Rana, N. P., Slade, E. L., & Dwivedi, Y. K. (2017). Trustworthiness of digital government services: deriving a comprehensive theory through interpretive structural modelling. *Public Management Review*, 1–25. <https://doi.org/10.1080/14719037.2017.1305689>

Kalsi, N. S., & Kiran, R. (2015). A strategic framework for good governance through e-governance optimization. *Program*, 49(2), 170–204. <https://doi.org/10.1108/PROG-12-2013-0067>

Kearns, I. (2004). *Public value and e-government*. London: Institute for Public Policy Research.

Larsson, H., & Grönlund, Å. (2014). Future-oriented eGovernance: the sustainability concept in eGov research, and ways forward. *Government Information Quarterly*, 31(1), 137–149. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2013.07.004>

Lourenço, R. P. An analysis of open government portals: A perspective of transparency for accountability. *Government Information Quarterly*, v. 32, n. 3, p. 323–332, 2015.

Meijer, A. (2015). E-governance innovation: barriers and strategies. *Government Information Quarterly*, 32(2), 198–206. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2015.01.001>

Meijer, A. (2015). E-governance innovation: Barriers and strategies. *Government Information Quarterly*, 32(2), 198–206. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2015.01.001>

Mergel, I. (2016). Social media institutionalization in the U.S. federal government. *Government Information Quarterly*, 33(1), 142–148. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2015.09.002>

Melitski, J., Carrizales, T. J., Manoharan, A., & Holzer, M. (2011). Digital governance success factors and barriers to success in Prague. *International Journal of Organization Theory and Behavior*, 14(4), 451–472.

<https://doi.org/10.1017/CBO9781107415324.004>

Milakovich, M. E. (2012). *Digital governance: New technologies for improving public service and participation*. *Digital Governance: New Technologies for Improving Public Service and Participation*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203815991>

Nam, T. (2012). Suggesting frameworks of citizen-sourcing via Government 2.0. *Government Information Quarterly*, 29(1), 12–20. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2011.07.005>

Nawafleh, S., Obiedat, R., & Harfoushi, O. (2012). E-Government between developing and developing countries. *International Journal of Advanced Corporate Learning (IJAC)*, 5(1), 1–12. <https://doi.org/10.3991/ijac.v5i1.1887>

Panagiotopoulos, P., Moody, C., & Elliman, T. (2012). Institutional diffusion of eParticipation in the English local government: Is central policy the way forward? *Information Systems Management*, 29(4), 295–304. <https://doi.org/10.1080/10580530.2012.716991>

Sambamurthy, V., & Zmud, R. W. (1999). Arrangements for information technology governance: a theory of multiple contingencies. *MIS Quarterly*, 23(2), 261–290.

Sampaio, R. (2009). Governança eletrônica no Brasil: limites e possibilidades introduzidos pelo Orçamento Participativo na Internet. *Planejamento E Políticas Públicas - PPP*, 33(jul/dez), 124–143. Retrieved from [http://www.academia.edu/865460/Governanca\\_eletronica\\_no\\_Brasil\\_limites\\_e\\_possibilidades\\_introduzidos\\_pelo\\_Orçamento\\_Participativo\\_na\\_Internet](http://www.academia.edu/865460/Governanca_eletronica_no_Brasil_limites_e_possibilidades_introduzidos_pelo_Orçamento_Participativo_na_Internet)

Savoldelli, A., Codagnone, C., & Misuraca, G. (2014). Understanding the e-government paradox: learning from literature and practice on barriers to adoption. *Government Information Quarterly*, 31(SUPPL.1). <https://doi.org/10.1016/j.giq.2014.01.008>

Saxena, C. (2005). Towards excellence in e-governance. *International Journal of Public Sector Management*, 18(6), 498–513. <https://doi.org/10.1108/09513550510616733>

Saxena, K. B. C. (2005). Towards excellence in e-governance. *International Journal of Public Sector Management*, 18(6), 498–513. <https://doi.org/10.1108/09513550510616733>

Scholl, H. J., Kubicek, H., Cimander, R., & Klischewski, R. (2012). Process integration, information sharing, and system interoperability in government: A comparative case analysis. *Government Information Quarterly*, 29(3), 313–323. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2012.02.009>

Sethibe, T., Campbell, J., & McDonald, C. (2007). IT governance in public and private sector organisations: examining the differences and defining future research directions. In *ACIS 2007 Proceedings*.

Tassabehji, R., Hackney, R., & Popovič, A. (2016). Emergent digital era governance: Enacting the role of the 'institutional entrepreneur' in transformational change. *Government Information Quarterly*, 33(2), 223–236. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2016.04.003>

Twinomurinzí, H., Phahlamohlaka, J., & Byrne, E. (2012). The small group subtlety of using ICT for participatory governance: a South African experience. *Government Information Quarterly*, 29(2), 203–211. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2011.09.010>

Vaz, J. C. (2005). Governança eletrônica: para onde é possível caminhar. *FSM Edição Especial: Mobilização Cidadã E Inovações Democráticas Nas Cidades*, (1998), 10. Retrieved from <http://200.169.104.5/uploads/745/745.pdf>

Vaz, J. C. (2017). Transformações Tecnológicas e Perspectivas para a Gestão Democrática das Políticas Culturais. *Cadernos de Gestão Pública E Cidadania (B1)*, 22(71), 85–104. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v22n71.63284>

Weill, P., & Ross, J. W. (2004). How Top Performers Manage IT Decisions Rights for Superior Results. *IT Governance*, (Harvard Business School Press Boston, Massachusetts), 1–10. <https://doi.org/10.2139/ssrn.664612>

Zamora, D., Barahona, J. C., & Palaco, I. (2016). Case: Digital Governance Office. *Journal of Business Research*, 69(10), 4484–4488. <https://doi.org/10.1016/j.jbusres.2016.03.013>

Zuiderwijk, A., & Janssen, M. (2014). Open data policies, their implementation and impact: a framework for comparison. *Government Information Quarterly*, 31(1), 17–29. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2013.04.003>