

ESTRATÉGIA BRASILEIRA PARA A TRANSFORMAÇÃO DIGITAL COMO DIRETRIZ DO PUBLIC SERVICE ORIENTATION

André Luiz de Souza¹
Alexandre Antônio Rocha²
Leonardo Pinheiro Deboça³
Luciano Lopes Pereira⁴
Edson Rocha Freitas⁵

RESUMO ESTRUTURADO

Introdução/Problematização: Esta pesquisa teve como objetivo analisar os fundamentos teóricos da evolução do gerencialismo aplicado ao Estado e o seu inter-relacionamento com a tentativa brasileira de impulsionar inovação tecnológica, concentrada na tecnologia da informação.

Objetivo/proposta: Pretendeu-se construir uma análise com base no problema de pesquisa “De que forma as correntes teóricas do gerencialismo dão suporte à transformação digital, expressa no eixo referente a cidadania e governo, no E-Digital?”

Procedimentos Metodológicos: Utilizou-se uma abordagem de análise documental e também de análise bibliográfica qualitativa, na qual se empregou o levantamento de fontes secundárias. A análise constituiu-se na identificação de indícios que permitiram determinar quais correntes teóricas, a saber: gerencialismo puro, *consumerism* e o *Public Service Orientation* (PSO), embasam o eixo temático: transformação digital (Cidadania e Governo) da Estratégia Brasileira para a Transformação Digital (E-Digital).

Principais resultados: Por meio do raciocínio dedutivo foi possível compreender como o *Public Service Orientation* se destaca como a corrente predominante da estratégia para transformação digital do governo brasileiro.

Considerações finais/conclusão: Com base na análise realizada, pôde-se considerar que a estratégia brasileira possui pressupostos predominantes nos fundamentos da *Public Service Orientation*. A PSO, como abordagem voltada para o serviço público, está alinhada com os objetivos da transformação digital (cidadania e governo) de desenvolver serviços públicos

1 Discente do Curso de Mestrado Profissional em Administração Pública – PROFIAP da Universidade Federal de Viçosa – Campus Rio Paranaíba/MG. Disciplina ADP 812 T1 – Planejamento e Administração Estratégica sob a supervisão do Prof. Dr. Leonardo Pinheiro Deboça. E-mail: andre.souza2@ufv.br.

2 Discente do Curso de Mestrado Profissional em Administração Pública – PROFIAP da Universidade Federal de Viçosa – Campus Rio Paranaíba/MG. Disciplina ADP 812 T1 – Planejamento e Administração Estratégica sob a supervisão do Prof. Dr. Leonardo Pinheiro Deboça. E-mail: alexandrochoa@ufv.br.

3 Docente do Curso de Mestrado Profissional em Administração Pública – PROFIAP da Universidade Federal de Viçosa – Campus Rio Paranaíba/MG. E-mail: Leonardo.debocha@ufv.br

4 Discente do Curso de Mestrado Profissional em Administração Pública – PROFIAP da Universidade Federal de Viçosa – Campus Rio Paranaíba/MG. Disciplina ADP 812 T1 – Planejamento e Administração Estratégica sob a supervisão do Prof. Dr. Leonardo Pinheiro Deboça. E-mail: luciano.pereira@ufv.br.

5 Discente do Curso de Mestrado Profissional em Administração Pública – PROFIAP da Universidade Federal de Viçosa – Campus Rio Paranaíba/MG. Disciplina ADP 812 T1 – Planejamento e Administração Estratégica sob a supervisão do Prof. Dr. Leonardo Pinheiro Deboça. E-mail: edson.rocha@ufv.br.

centrados no cidadão. Nesse sentido, o eixo de transformação digital (cidadania e governo) pode se beneficiar da abordagem da PSO para impulsionar a transformação digital no setor público brasileiro.

Contribuições do Trabalho: Este trabalho contribui para o avanço do conhecimento sobre a relação entre o gerencialismo aplicado ao Estado e a transformação digital no contexto brasileiro. A compreensão desses fundamentos teóricos é essencial para o desenvolvimento de políticas públicas eficientes, capazes de atender às demandas e necessidades da sociedade no século XXI.

Palavras-Chave: Estratégia; Gerencialismo público; Governo digital.

1 INTRODUÇÃO

Grande parte dos avanços sociais recentes certamente possuem estrita relação com dois processos revolucionários que surgiram no final do século passado, revelando-se como instrumentos importantes para impulsionar a economia e melhorar a qualidade de vida das pessoas nos países que os implementaram. O primeiro é a revolução da tecnologia da informação, que teve início na década de 1970 pelos norte-americanos, e está, principalmente associado à disseminação dos computadores pessoais e ao desenvolvimento da *Internet*. Tal processo foi constatado por Castells (2008, p. 91), o qual alegou que “esse sistema tecnológico que estamos totalmente imersos na aurora do século XXI, surgiu nos anos 70”. Essa revolução desempenhou um papel fundamental na transformação dos processos sociais, econômicos e políticos.

O segundo processo revolucionário trata-se da reforma da administração pública, que começou em alguns países a partir da década de 1980 em resposta às várias críticas direcionadas ao antigo modelo burocrático weberiano. Essas críticas foram desencadeadas pela crise econômica mundial que precedia a reforma, “[...] cujo ápice foi a formação do arcabouço gerencial como resposta aos problemas do setor público” (Abrucio, 2006 p.178). O objetivo dessa reforma era reduzir o tamanho do aparato governamental, aumentar a produtividade e desregulamentar os mercados, buscando maior eficiência na oferta de serviços públicos.

Nesse contexto, é relevante compreender como esses dois processos se convergem nos fundamentos da dinâmica do Estado brasileiro e alinham-se na adaptação do setor público aos avanços tecnológicos e às demandas da sociedade contemporânea. Castells (2008, p. 44) afirma que “[...] também principalmente pela intervenção estatal, a sociedade pode entrar num processo acelerado de modernização tecnológica capaz de mudar o destino das economias, o poder militar e o bem-estar social em poucos anos”.

Assim, levando em conta as demandas do mercado, o propósito da reforma da administração pública no Brasil, juntamente com a Estratégia Brasileira para Transformação Digital (E-digital), consiste em promover a eficiência, modernização, descentralização e eficácia do governo. O presente artigo procurou responder a seguinte questão: “De que forma as correntes teóricas do gerencialismo dão suporte à transformação digital, expressa no eixo referente a cidadania e governo, no E-Digital?”

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Gerencialismo público: a nova perspectiva mundial

Desde o início da década de 1980, observa-se uma tendência mundial de reforma do setor público, na qual a maioria dos governos tem se empenhado em promover a modernização e a agilização da administração pública. É notável que esse período tenha testemunhado um avanço sem precedentes e significativo no movimento de reforma da administração pública (Kettl, 2006 ou 1996).

Essa tendência possui relação com a crise econômica mundial vivenciada na década de 1970 e agravada ao longo dos anos 80, que implicou em um grande período de recessão mundial. Conforme Abrucio (2006), nesse momento de escassez, o Estado enfrentou uma crise fiscal significativa, o que enfraqueceu ainda mais o antigo modelo burocrático.

Além da crise econômica e da crise fiscal, Abrucio (2006) destaca outros dois fatores socioeconômicos que perturbaram as estruturas do Estado construído no pós-guerra, a “ingovernabilidade”: muitos compromissos e poucos recursos para cumpri-los. E, por último, a influência da globalização e das inovações tecnológicas, que acarretaram enfraquecimento do controle governamental sobre os fluxos financeiros e comerciais, juntamente com o aumento do poder das grandes empresas multinacionais, resultou na perda de uma parte significativa da capacidade dos Estados nacionais em determinar políticas macroeconômicas (Abrucio, 2006).

O Estado, que estava à beira do colapso em meio à crise, abrangia três dimensões interconectadas: econômica, social e administrativa. Na esfera econômica, influenciada pela abordagem keynesiana, destacava-se a intervenção do governo na economia, com o propósito de alcançar o pleno emprego e promover o crescimento de setores estratégicos para o progresso do país. Já a dimensão social era representada pelo Estado do Bem-Estar Social (*Welfare State*), adotado em diferentes graus pelos países desenvolvidos, e buscava atender às necessidades básicas da população. Por fim, havia a dimensão administrativa, baseada no modelo burocrático weberiano, em que o estado buscava manter a imparcialidade, a neutralidade e a racionalidade na sua estrutura e funcionamento internos (Abrucio & Bresser Pereira, 2006).

A crise implicou na necessidade de redefinir as funções do Estado dentro dessas três dimensões, orientando-as para os resultados. Nesse contexto, surgiu o gerencialismo público, que buscou impulsionar a eficiência, agilidade e flexibilidade do Estado, ao mesmo tempo em que promoveu a redução do seu tamanho, desregulamentação e menor intervenção no mercado, com uma orientação voltada para o cidadão.

Segundo Bresser Pereira (2006), as primeiras reformas iniciais consistiram em medidas que buscavam restabelecer a saúde financeira e a autonomia do Estado, notadamente por meio do ajuste fiscal e da privatização. Conforme Kettl (2006, p.79), “Embora se tenha creditado aos países do *Westminster* (sobretudo Nova Zelândia, Austrália e Reino Unido) os méritos de terem começado antes e ido mais longe, o movimento prol reforma é caracteristicamente global [...]”. E, para Bresser Pereira (2006, p. 30), “o enfoque gerencial da administração pública emergiu com vigor na Grã-Bretanha e nos EUA depois que governos conservadores assumiram o poder em 1979 (governo Thatcher) e em 1980 (governo Reagan) [...]”.

Na próxima seção, serão apresentadas as diferentes correntes do modelo gerencial aplicadas ao Estado, tomando como referência a abordagem proposta por Abrucio (2006). Dentre essas correntes, destacam-se o gerencialismo puro, o *consumerism* e a *Public Service Orientation*. Essas abordagens delinearam diferentes perspectivas e enfoques ao longo do tempo, no que diz respeito ao modelo gerencial britânico. Ao explorar essas correntes, obtém-se uma compreensão mais abrangente das estratégias e princípios adotados no gerencialismo, o que proporciona bases para uma reflexão mais aprofundada sobre como esses conceitos são aplicados e seu impacto nas políticas públicas.

2.2 Gerencialismo Puro

Conforme descrito por Abrucio (2006), o gerencialismo puro é considerado a primeira fase do gerencialismo; esta abordagem evidencia a ênfase na redução dos custos e aumento da produtividade. Contudo, Bresser Pereira (2006), em seu artigo, faz referência a uma citação de Nunberg (1995, p. 11), descrevendo essa primeira fase como "gerenciamento diluído".

Naquele momento, as mudanças implementadas na burocracia estavam ligadas a um projeto de reforma do Estado que visava enxugar a máquina governamental, concentrando-se em um número menor de atividades. Para isso, a primeira medida seria cortar custos, reduzir o número de funcionários e devolver atividades públicas à iniciativa privada (Abrucio & Bresser Pereira, 2006).

Para alcançar maior eficiência, nessa fase, evidencia-se também a adoção de mecanismos para definir claramente as responsabilidades das agências governamentais e dos funcionários públicos. Primeiro, adotou-se a administração por objetivos, estabelecendo diretrizes claras para as agências e possibilitando a avaliação de desempenho com base nos resultados alcançados. Em seguida, optou-se pela descentralização administrativa, buscando conferir maior autonomia às agências e departamentos, embora ainda, sob o controle central. Essa descentralização resultou em uma desconcentração de poderes, contrapondo a antiga estrutura hierárquica do modelo *Whitehall*. Por fim, promoveu-se a delegação de autoridade (*empowerment*) como resposta ao desafio da cultura gerencial, visando capacitar os funcionários com habilidades e criatividade para encontrar soluções inovadoras e aumentar a eficiência governamental (Abrucio, 2006). Esses mecanismos refletiram a busca por definições de responsabilidade e a mensuração da performance governamental.

Contudo, críticos do gerencialismo puro alertam para a possível simplificação dos desafios enfrentados pelo setor público. De acordo com Christopher Pollitt (1990), essa abordagem pode reduzir a complexidade da administração governamental a uma mera aplicação de práticas empresariais. Abrucio (2006, p. 184) alerta que, "enfocar apenas na eficiência governamental acarreta outro problema: não se atribui à avaliação da efetividade dos serviços públicos a devida importância".

Assim, ao adotar o conceito de "efetividade", reconhece-se que o governo deve, acima de tudo, fornecer serviços de qualidade. Esse é um aspecto que começa a ser incorporado ao modelo gerencial. Contudo, a valorização da efetividade também destaca o caráter político da prestação de serviços públicos, uma vez que os usuários dos serviços sociais são os que verdadeiramente podem avaliar a qualidade dos programas governamentais. Aqui reside um dos pontos fracos do modelo gerencial puro: a subestimação do conteúdo político da administração pública (Abrucio, 2006).

Portanto, o maior êxito do modelo gerencial puro, está relacionado a questões financeiras, concentrando-se em aspectos como economia, eficiência e produtividade.

2.3 Consumerism

O *consumerism* surgiu como uma resposta contundente a uma série de críticas e desafios não solucionados pelo gerencialismo puro. Enquanto o gerencialismo puro enfatizava principalmente a eficiência e a busca por resultados, o consumerismo introduzia o conceito de qualidade na prestação dos serviços públicos. Essa abordagem direcionaria a prestação dos serviços públicos para atendimento dos anseios dos consumidores. Nesse, sentindo Flynn e Asquer (2016) afirmam que a imposição arbitrária de cortes de custos pode resultar mais na diminuição da qualidade dos serviços do que em um aumento de produtividade.

O governo britânico adotou três medidas como parte de uma estratégia para satisfazer os consumidores. A primeira medida é a descentralização administrativa, delegando autoridade para os níveis mais próximos dos cidadãos; acredita-se que, quanto mais próximo o serviço público estiver do consumidor, mais fiscalizado ele será pela população. A segunda medida é a competição entre as organizações do setor público; quando não há competição, há um monopólio e os consumidores não têm alternativas de escolha; a competitividade é vista como um meio para aumentar a qualidade dos serviços públicos (Abrucio, 2006). A terceira medida adotada é a introdução de um novo modelo contratual para os serviços públicos. Esse modelo envolve relações contratuais entre o setor público, setor privado e organizações voluntárias não lucrativas, criando uma nova estrutura institucional pluralista. Também inclui contratos de qualidade entre os prestadores de serviço e os consumidores (Clarke, 1994).

Essas medidas partem do princípio de que a competição e a supervisão oferecidas por meio de contratos representam abordagens eficazes para elevar a qualidade dos serviços públicos, prevenindo situações de monopólio e capacitando os consumidores a exercerem um maior controle e avaliação dos serviços prestados (Abrucio, 2006).

No entanto, o consumerismo também enfrenta críticas, especialmente em relação ao conceito de consumidor e à implementação da competição entre os órgãos públicos. Em relação ao conceito de consumidor, três problemas são identificados. Primeiramente, conforme apontado por Abrucio (2006), a relação de consumo de serviços públicos é complexa, uma vez que existem momentos em que esses serviços possuem caráter compulsório, não permitindo escolhas semelhantes às realizadas no mercado tradicional. O segundo aspecto crítico é a substituição do conceito de consumidor pelo de cidadão. Como destacado por Abrucio (2006), o conceito de consumidor deve ser substituído pelo de cidadão. Isso porque o conceito de cidadão é mais amplo do que o de cliente consumidor, já que a cidadania implica direitos e deveres e não só liberdade de escolher serviços públicos. A terceira crítica apontada, diz respeito à inadequação do conceito de consumidor para abordar a questão da equidade na administração pública. A possibilidade dos consumidores se tornarem grupos de interesse aumenta em períodos de escassez de recursos, onde os mais organizados podem se beneficiar em detrimento dos outros (Abrucio, 2006).

A introdução da competição entre as instituições públicas pode agravar o problema da equidade na prestação dos serviços públicos, uma vez que as agências mais bem classificadas receberão mais recursos, enquanto que as instituições com baixas avaliações enfrentarão um ciclo vicioso de escassez de recursos e insatisfação. Além disso, o pressuposto de que os consumidores têm a liberdade de escolher a unidade de serviço de melhor qualidade nem

sempre é válido, devido a obstáculos geográficos e financeiros que restringem o acesso (Abrucio, 2006).

Portanto, o foco do modelo *consumerism*, está diretamente ligado à satisfação das demandas dos consumidores, concentrando-se em aspectos da efetividade e qualidade dos serviços públicos.

2.4 Public Service Orientation (PSO)

A *Public Service Orientation* é a abordagem mais recente dos modelos gerenciais. A PSO surgiu a partir da problemática da descentralização, que serviu de base para a formulação dos conceitos e reflexões dessa abordagem. Em suma, a PSO utiliza a discussão gerencial como ponto de partida, aproveitando suas potencialidades e preenchendo as lacunas existentes, enquanto incorpora valores e princípios democráticos utilizando-se de conceitos como *accountability*, transparência, participação política, equidade e justiça (Abrucio, 2006).

A PSO defende as virtudes políticas da descentralização e a capacitação dos cidadãos para participarem das decisões que afetam suas vidas em comunidade. Ela diferencia-se de outras correntes ao enfatizar o conceito de cidadão, que tem uma conotação coletiva, em contraste com o conceito individual de consumidor ou cliente. Ao trazer de volta os conceitos de *accountability* e participação dos cidadãos, em um conceito mais amplo de esfera pública, busca garantir transparência e prevenir práticas particularistas (Abrucio, 2006).

A PSO reconhece, por uma perspectiva diferente, que a competição pode ser utilizada, porém enfatiza a importância da cooperação entre as instituições públicas como meio de alcançar melhores resultados na prestação de serviços públicos de forma global. Dessa maneira, a PSO busca garantir o princípio da equidade como um valor fundamental em suas abordagens (Abrucio, 2006).

No entanto, como mencionado por Abrucio (2006, p. 191), surge uma preocupação significativa em relação à PSO:

Porém, o grande problema da PSO é ter sido pensada segundo os parâmetros do poder local, onde os cidadãos poderiam exercer maior controle sobre a qualidade dos serviços públicos. Mas, como conceber a coordenação do serviço público no âmbito nacional? E quais as medidas a tomar para atenuar as desigualdades regionais - menores no caso inglês, mas enormes em países como o Brasil - e garantir assim uma verdadeira equidade?

É preciso reconhecer que a concretização dessa equidade requer esforços contínuos e abordagens adaptadas à realidade específica de cada país. No caso brasileiro, as desigualdades regionais representam um desafio significativo, exigindo medidas estratégicas e políticas públicas abrangentes. Para essa questão, talvez a resposta esteja nesse trabalho.

Com o intuito de aprimorar este estudo e aprofundar a compreensão dos diversos objetivos da PSO, foi utilizada uma tabela comparativa. Esta tabela tem como propósito destacar as diferenças entre o modelo de administração empregado no setor privado e o que deve ser aplicado no setor público. Stewart e Ranson (1988) desenvolveram a tabela a seguir:

Tabela I: Comparação entre o modelo de administração privada e o modelo de administração do setor público, segundo a teoria da PSO

Setor Privado	Setor Público
Escolha individual no mercado	Escolha coletiva na política
Demanda e preço	Necessidade de recursos públicos
Caráter privado da decisão empresarial	Transparência da ação pública
A equidade do mercado	A equidade dos recursos públicos
A busca de satisfação do mercado	A busca da justiça
Soberania do consumidor	Cidadania
Competição com instrumento do mercado	Ação coletiva como meio político
Estímulo: possibilidade de o consumidor escolher	Condição: consumidor pode modificar os serviços públicos

Fonte: adaptado de Stewart & Ranson (1988, p. 15).

Nesse sentido, é importante destacar que o cerne do modelo de Orientação para o Serviço Público está intrinsecamente relacionado ao conceito abrangente de cidadania, com uma ênfase direta na avaliação e garantia da responsabilização (*accountability*) e na promoção da equidade no âmbito dos serviços públicos, demonstrando assim um compromisso sólido com o bem-estar e a igualdade dos cidadãos.

2.5 Característica da Reforma da Administração Pública Brasileira

O rompimento com o modelo burocrático, no Brasil, iniciou-se na década de 1990, a introdução do gerencialismo marcou um período significativo de reformas no Estado, especialmente durante o governo de Fernando Henrique Cardoso (FHC) entre 1995 e 2002. O presidente indicava uma clara intenção de priorizar a reforma do Estado como uma questão-chave daquela época, como por exemplo, ao decidir, conforme explica Bresser Pereira (2006), transformar a antiga Secretaria da Presidência, responsável pela gestão do serviço público, em um ministério completamente novo, chamado Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Ao adicionar a expressão "reforma do Estado", o presidente não apenas expandiu as responsabilidades do Ministério, mas também destacou uma prioridade do momento atual: reformar ou reconstruir o Estado.

Isso evidenciava o reconhecimento de que a remodelagem e a reestruturação do Estado eram fundamentais para confrontar os desafios que surgiram durante a crise econômica dos anos 80 e a globalização da economia. De acordo com Bresser Pereira (2006, p. 238), esses "dois fenômenos estão compelindo, em escala global, a revisão das atribuições do Estado e de sua burocracia".

Em setembro de 1995 foi publicado o documento norteador das reformas que seriam implementadas no setor público brasileiro, o "Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado", "cuja proposta básica é transformar a administração pública brasileira, de burocrática, em gerencial" (Bresser Pereira, 2006, P. 22).

Complementando, o gerencialismo no Brasil é uma doutrina que está relacionada à modernização do Estado, buscando introduzir um modelo de gestão baseado em critérios de eficiência e eficácia provenientes do mercado. Essa abordagem é frequentemente associada

pelos críticos ao neoliberalismo. A reforma administrativa proposta na época é vista como parte de uma reforma mais abrangente, que engloba mudanças na legislação trabalhista, na atuação do Judiciário, nas relações de trabalho e nas diversas medidas voltadas para a desregulamentação e flexibilização da economia (Burgos & Bellato, 2019).

Além disso, havia uma agenda de privatização de empresas estatais e uma redefinição da relação entre Estado, mercado e sociedade. Por essa razão, pode-se dizer que o gerencialismo no Brasil vai além de ser apenas uma doutrina de reforma administrativa, sendo também um esforço de reforma social profunda. No entanto, esse movimento não encontrou um amplo apoio na sociedade e continuou sendo conduzido de cima para baixo, por uma elite política reformista. Mesmo assim, representou o principal esforço de modernização do Estado desde a redemocratização do país, tendo impactos significativos em diversas áreas do serviço público (Burgos & Bellato, 2019).

Utilizando a citação de Abrucio (2006, p. 181), fazendo referência ao gerencialismo na Grã-Bretanha, “nem com tal grau de hegemonia, o *managerialism* enveredou por um caminho retilíneo”. Pode-se observar, dessa forma, que o gerencialismo público brasileiro também não seguiu um caminho linear.

Com o passar do tempo, o gerencialismo no Brasil tem continuado a se desenvolver e se adaptar, impulsionado pelo esforço de melhoria contínua e pelas críticas recebidas. Ele tem se ajustado às demandas contemporâneas, incorporando princípios de governança, participação social e sustentabilidade, com o objetivo de aprimorar a eficiência, a transparência e a qualidade dos serviços públicos disponibilizados à sociedade brasileira.

Diversas leis, estratégias e iniciativas têm sido adotadas para fortalecer os princípios gerenciais e aperfeiçoar a gestão pública. Dentre elas, destacam-se, por exemplo, a Lei de Responsabilidade Fiscal (2000), que estabelece normas para a gestão fiscal responsável e o controle dos gastos públicos; a Lei de Acesso à Informação (2011), que busca aumentar a transparência e o acesso dos cidadãos às informações governamentais; o Decreto n. 9.094, de 17 de julho de 2017, que dispõe sobre a simplificação do atendimento prestado aos usuários dos serviços públicos, ratifica a dispensa do reconhecimento de firma e da autenticação em documentos produzidos no país e institui a Carta de Serviços ao Usuário; a Lei nº 14.129, datada de 29 de março de 2021, que trata dos princípios, normas e ferramentas relacionadas ao governo digital e à melhoria da eficiência do setor público. Além disso, o Decreto nº 9.319, emitido em 21 de março de 2018, estabelece o sistema nacional para promover a transformação digital e estabelece a estrutura de governança para a implantação da estratégia brasileira para transformação digital. Este último, e não mais importante que os outros, servirá de base para a continuação da proposta do presente trabalho.

2.6 Estratégia digital para os serviços públicos

O progresso tecnológico não só trouxe avanços significativos, mas também possibilitou mudanças revolucionárias, unificando dados, processos e capacidades quantitativas para transformar paradigmas. Não é mais adequado falar sobre globalização nos mesmos termos das décadas de 1980 e 1990, e como ela destruiu as barreiras estabelecidas na ordem mundial. É crucial reconhecer que a tecnologia construiu novas relações e condições que não podem ser ignoradas em suas diversas dimensões. A tecnologia leva à formação de uma verdadeira Sociedade em Rede, transformando até mesmo as noções de tempo e espaço (Cristóvam, Saikali & Sousa, 2020).

Desse modo, à medida que as transformações tecnológicas continuam a moldar a sociedade, torna-se evidente que as relações entre indivíduos e a administração pública também passam por mudanças significativas. Nesse contexto, surgem novos desafios para o governo, o qual deve assumir o papel de impulsionador de ações voltadas para a ampliação do uso dessas novas tecnologias pela sociedade, bem como na melhoria da prestação de serviços públicos. Isso requer uma abordagem proativa e estratégica. No Brasil, surgiu então, como resultado da iniciativa do governo, coordenada pelo Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações, a Estratégia Brasileira para a Transformação Digital (E-Digital) e seus eixos temáticos, amparada pelo Decreto nº 9.319, de 21 de março de 2018.

A E-Digital, seguindo a abordagem adotada por outros países, tem como objetivo centralizar e integrar as várias iniciativas governamentais relacionadas ao ambiente digital. Essa estratégia tem como objetivo impulsionar a adoção de processos produtivos digitais e incentivar a capacitação na era digital, com o intuito de gerar valor e fomentar o crescimento econômico. É importante ressaltar que as inovações digitais exigem a criação e atualização de marcos regulatórios adequados. Além disso, é necessário estabelecer uma estrutura de governança para a estratégia digital, que coordene os mecanismos institucionais existentes e assegure a priorização, execução, monitoramento e avaliação, efetivos das iniciativas (Brasil, 2018b).

A estruturação do E-Digital se baseia em dois grandes grupos de eixos temáticos: eixos habilitadores e eixos de transformação digital. Os eixos habilitadores estabelecem as bases necessárias para viabilizar ações voltadas ao eixo de transformação digital, tanto no governo quanto no setor produtivo. A seguir, são apresentadas as subdivisões e os objetivos de cada um desses grupos, conforme estabelecido pelo Decreto nº 9.319/2018 e suas alterações:

I - Eixos habilitadores:

- a) infraestrutura e acesso às tecnologias de informação e comunicação: objetiva promover a ampliação do acesso da população à internet e às tecnologias digitais, com qualidade de serviço e economicidade;
- b) pesquisa, desenvolvimento e inovação: objetiva estimular o desenvolvimento de novas tecnologias, com a ampliação da produção científica e tecnológica, e buscar soluções para desafios nacionais;
- c) confiança no ambiente digital: objetiva assegurar que o ambiente digital seja seguro, confiável, propício aos serviços e ao consumo, com respeito aos direitos dos cidadãos;
- d) educação e capacitação profissional: objetiva promover a formação da sociedade para o mundo digital, com novos conhecimentos e tecnologias avançadas, e prepará-la para o trabalho do futuro; e
- e) dimensão internacional: objetiva fortalecer a liderança brasileira nos fóruns globais relativos a temas digitais, estimular a competitividade e a presença das empresas brasileiras no exterior, e promover a integração regional em economia digital; e

II - Eixos de transformação digital:

- a) transformação digital da economia: objetiva estimular a informatização, o dinamismo, a produtividade e a competitividade da economia brasileira, de forma a acompanhar a economia mundial; e
- b) cidadania e transformação digital do Governo: tornar o Governo federal mais acessível à população e mais eficiente em prover serviços ao cidadão, em consonância com a Estratégia de Governo Digital. (Redação dada pelo Decreto nº 10.332, de 2020).

Conforme Brasil (2018b, p. 95), “É necessário sair do mero consumo de tecnologias para a imersão no meio digital como um modo de gerir, prestar serviços e aprimorar o exercício da cidadania”. Em 2022, o Brasil alcançou a 49ª posição em um ranking composto por 193 países no Índice de Desenvolvimento de Governo Eletrônico das Nações Unidas (UN E-Gov). Essa classificação representou um avanço de três posições em relação a 2016, sinalizando progressos nas políticas de digitalização do país. No entanto, é relevante observar que o Brasil ainda se encontra em posição inferior a outros países das Américas, como os Estados Unidos (10ª posição), Canadá (32ª), Uruguai (35ª), Argentina (41ª) e Chile (36ª). (ONU, 2022).

2.7 Eixo transformação digital (cidadania e governo)

Esse eixo tem como objetivo principal tornar a administração pública mais ágil, acessível e eficiente na resolução de problemas e na facilitação da vida dos cidadãos. A transformação digital dos serviços e processos governamentais é fundamental não apenas para aumentar a eficiência operacional, reduzir custos e promover uma maior racionalização, mas também para melhorar a participação social, a satisfação dos cidadãos e a qualidade dos serviços prestados. (Brasil, 2018b).

Conforme anexo I do decreto nº 9.319, de 21 de março de 2018:

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

Existem, no mínimo, três diretrizes principais que orientam as políticas públicas relacionadas à cidadania e ao governo digital: i) promover a transparência e o controle social das atividades estatais; ii) expandir a participação social na formulação das políticas públicas; iii) oferecer serviços públicos digitais mais amplos e de melhor qualidade (Brasil, 2018b).

Os objetivos específicos do Decreto nº 9.319 de 21 de março de 2018 (Brasil, 2018a), são os seguintes:

- Oferecer serviços públicos digitais simples e intuitivos, consolidados em plataforma única e com avaliação de satisfação disponível;
- Conceder acesso amplo à informação e aos dados abertos governamentais, para possibilitar o exercício da cidadania e a inovação em tecnologias digitais;
- Promover a integração e a interoperabilidade das bases de dados governamentais;
- Promover políticas públicas baseadas em dados e evidências e em serviços preditivos e personalizados, com utilização de tecnologias emergentes;
- Implementar a Lei Geral de Proteção de Dados no âmbito do governo federal e garantir a segurança das plataformas de governo digital;
- Disponibilizar a identificação digital ao cidadão;
- Adotar tecnologia de processos e serviços governamentais em nuvem como parte da estrutura tecnológica dos serviços e setores da administração pública federal;
- Otimizar as infraestruturas de Tecnologia da Informação e Comunicação; e
- Formar equipes de governo com competências digitais.

Assim, conforme Brasil (2018b, p. 8), “a digitalização abre novas oportunidades em inúmeras frentes. Hoje já é possível imaginar o acesso aos recursos educacionais de forma igual, não mais afetado pela localização geográfica, renda, raça, gênero e outros fatores”.

3 METODOLOGIA

A presente pesquisa optou pelo método dedutivo, a partir da análise dos pressupostos e processo histórico do gerencialismo público e suas correntes definidas por Abrucio (2006), para depois avançar no estudo acerca da estratégia para transformação digital do governo brasileiro, a fim de se identificar os indícios de relação entre os dois temas.

A técnica de pesquisa utilizada caracteriza-se como bibliográfica qualitativa, na qual se empregou o levantamento de fontes secundárias, como pode ser visto no Quadro 1:

Quadro 1: Variáveis da pesquisa documental

	ESCRITOS		OUTROS	
	PRIMÁRIOS	SECUNDÁRIOS	PRIMÁRIOS	SECUNDÁRIOS
CONTEMPORÂNEOS	Compilados na ocasião pelo autor	Transcritos de fontes primárias contemporâneas	Feitos pelo autor	Feitos por outros
	Exemplos: Documentos de arquivos públicos; Publicações parlamentares e administrativas; Estatísticas (censos); Documentos de arquivos privados; Cartas Contratos	Exemplos: Relatórios de pesquisa baseados em trabalho de campo de auxiliares; Estudo histórico recorrendo aos documentos originais; Pesquisa estatística baseada em dados do recenseamento; Pesquisa usando a correspondência de outras pessoas.	Exemplos: Fotografias; Gravações em fita magnética; Filmes; Gráficos; Mapas; Outras ilustrações.	Exemplos: Material cartográfico; Filmes comerciais Rádio; Cinema; Televisão
RETROSPECTIVOS	Compilados após o acontecimento pelo autor	Transcritos de fontes primárias retrospectivas	Analisados pelo autor	Feitos por outros
	Exemplos: Diários; Autobiografias; Relatos de visitas a instituições; Relatos de viagens.	Exemplos: Pesquisa recorrendo a diários ou autobiografias	Exemplos: Objetos; Gravuras; Pinturas; Desenhos; Fotografias; Canções folclóricas; Vestuário; Folclore	Exemplos: Filmes comerciais; Rádio; Cinema; Televisão

Fonte: Marconi e Lakatos, 2003.

Nesse trabalho foi utilizada também a pesquisa documental, a qual se trata de uma abordagem de pesquisa que se concentra na análise de documentos escritos, gráficos, audiovisuais e outros tipos de registros que já existem, em oposição à coleta de novos dados por meio de experimentos, entrevistas ou observações.

A pesquisa documental é uma abordagem valiosa para a pesquisa acadêmica e científica, pois permite que os pesquisadores explorem o passado e o presente por meio da análise cuidadosa de documentos existentes, ajudando a construir conhecimento e compreensão sobre uma ampla variedade de tópicos.

4 ANÁLISE DOS PRESSUPOSTOS GERENCIAIS DA ESTRATÉGIA DE GOVERNO DIGITAL

A *Public Service Orientation* (PSO), ou orientação para o serviço público em português, está relacionada com a Estratégia Brasileira para a Transformação Digital (E-Digital), uma vez que se trata de uma abordagem voltada para o desenvolvimento de serviços públicos de qualidade, com foco nas necessidades e demandas dos cidadãos.

Dentro do contexto da E-Digital, a orientação para o serviço público está associada ao Eixo de Transformação Digital (Cidadania e Governo - ETD). O principal objetivo desse eixo é tornar o governo brasileiro mais digital, eficiente e transparente, com ênfase na melhoria da prestação de serviços públicos, tornando-os mais ágeis e simplificados, com foco no cidadão.

Algumas maneiras de relacionar o PSO com a E-Digital no eixo de transformação digital (cidadania e governo) estão relacionadas no Quadro 2 a seguir:

Quadro 2: Relações entre a PSO e a ETD

Eixo	Objetivos	Relações entre a Public Service Orientation (PSO) e o Eixo de Transformação Digital (Cidadania e Governo)	
1	Melhorar a participação social	O PSO preza pela participação cidadã nos serviços públicos.	O ETD pode oferecer mais informações e dados abertos para os cidadãos, bem como oferecer mecanismos para a participação na formulação de políticas públicas.
2	Desenvolvimento de serviços públicos centrados no cidadão	O PSO coloca o cidadão como o centro dos serviços públicos.	O ETD busca desenvolver serviços que atendam às necessidades e demandas dos cidadãos. Com a transformação digital, é possível criar serviços mais personalizados e adaptados às necessidades específicas de cada cidadão, melhorando a sua experiência.
3	Eficiência e redução de custos	O PSO busca garantir a eficiência na prestação de serviços públicos, com a utilização de recursos adequados e a redução de custos.	O ETD pode ajudar a alcançar esses objetivos, por meio da automação de processos e da redução da burocracia.
4	Integração de serviços e políticas públicas	O PSO preza pela cooperação entre agências públicas	O ETD busca integrar serviços de diferentes órgãos e níveis de governo, simplificando o acesso aos serviços públicos e evitando a duplicidade de esforços.

5	Transparência pública	O PSO preza pela transparência e accountability	O ETD pode oferecer mais informações e dados abertos para os cidadãos, bem como oferecer mecanismos de participação e consulta pública.
---	-----------------------	---	---

Fonte: Elaborada pelos autores (2023).

Outras duas relações ainda poderiam ser consideradas:

1. Políticas de descentralização: a PSO incentiva a descentralização das políticas públicas, levando em consideração as particularidades regionais e locais. A E-Digital pode promover a descentralização dos serviços públicos por meio da transformação digital, permitindo que governos locais e regionais tenham maior autonomia na oferta de serviços adaptados às necessidades da população local.

2. Superação de obstáculos geográficos e financeiros: A transformação digital possibilita a superação de obstáculos geográficos e financeiros na oferta de serviços públicos. Através da implementação de soluções digitais, é possível fornecer serviços de forma remota, alcançando áreas remotas ou com dificuldades de acesso.

Ao considerar as duas últimas perspectivas, a PSO e a transformação digital (cidadania e governo) trabalham em conjunto para promover a descentralização das políticas públicas e superar obstáculos geográficos e financeiros, garantindo a equidade no acesso aos serviços públicos.

Em síntese, a *Public Service Orientation* (PSO) pode ser considerada uma abordagem significativamente pertinente para direcionar o processo de transformação digital no âmbito do setor público, mais especificamente na esfera relacionada à transformação digital na cidadania e no governo, como delineada no programa E-Digital. Isso implica na sua capacidade de fomentar e estender os benefícios que contribuem para o aumento do bem-estar da população em geral.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo deste estudo, analisou-se os fundamentos teóricos do gerencialismo aplicado ao Estado e sua relação com a Estratégia Brasileira para a Transformação Digital (E-Digital). A pesquisa teve como objetivo identificar qual corrente do gerencialismo, dentre o gerencialismo puro, o *consumerism* e o *Public Service Orientation* (PSO), embasa o eixo temático de transformação digital (Cidadania e Governo) da E-Digital.

Com base na análise realizada, pode-se considerar que a estratégia brasileira possui pressupostos predominantes nos fundamentos da *Public Service Orientation*. A PSO, como abordagem voltada para o serviço público, está alinhada com os objetivos da transformação digital (cidadania e governo) de desenvolver serviços públicos centrados no cidadão.

A transformação digital desempenha um papel fundamental nesse contexto, possibilitando a criação de serviços mais personalizados, a integração de diferentes órgãos e níveis de governo, a promoção da transparência e participação cidadã, além da busca pela eficiência. Através da utilização de soluções digitais, é possível superar obstáculos geográficos e financeiros na oferta de serviços públicos, garantindo a equidade no acesso e ampliando o bem-estar da população.

Nesse sentido, o eixo de transformação digital (cidadania e governo) pode se beneficiar da abordagem da PSO para impulsionar a transformação digital no setor público brasileiro. Ao priorizar a qualidade dos serviços públicos, a participação cidadã e a eficiência na sua prestação, a estratégia contribui para o fortalecimento do Estado, a modernização da administração pública e a promoção do desenvolvimento socioeconômico do país.

Em resposta ao questionamento proposto por Abrucio (2006, p.121), embora a PSO tenha sido inicialmente concebida com foco no poder local e no controle dos cidadãos sobre a qualidade dos serviços públicos, o presente trabalho indicou que o eixo de transformação digital (cidadania e governo) da E-Digital, alinhado à perspectiva da PSO, pode oferecer subsídios para lidar com as questões de coordenação no âmbito nacional e buscar soluções que atenuem as desigualdades regionais, promovendo, assim, uma verdadeira equidade.

Por fim, espera-se que este estudo contribua para o avanço do conhecimento sobre a relação entre o gerencialismo aplicado ao Estado e a transformação digital no contexto brasileiro. A compreensão desses fundamentos teóricos é essencial para o desenvolvimento de políticas públicas eficientes, capazes de atender às demandas e necessidades da sociedade no século XXI.

6 REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando L. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente. In: BRESSER-PEREIRA, L.C.; SPINK, Peter (Org.). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. 7.ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas (FGV), 2006. p.173-199.

BRAGA, L. V.; ALVES, W. S.; FIGUEIREDO, R. M. da C.; SANTOS, R. R. dos. O papel do Governo Eletrônico no fortalecimento da governança do setor público. **Revista do Serviço Público**, [S. l.], v. 59, n. 1, p. p. 05-21, 2014. DOI: 10.21874/rsp.v59i1.137. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/137>>. Acesso em: 15 jun. 2023.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações – MCTIC. **Estratégia Brasileira para a transformação digital. E-Digital**. Brasília: 2018b. 108p. Disponível em: <<https://www.gov.br/mcti/pt-br/centrais-de-conteudo/comunicados-mcti/estrategia-digital-brasileira/estrategiadigital.pdf>>. Acesso em: 02 jun. 2023.

_____. Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações – MCTIC. **Estratégia Brasileira para a Transformação Digital (E-Digital)**. Ciclo 2022-2026. Brasília, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/transformacaodigital/arquivosestrategiadigital/e-digital_ciclo_2022-2026.pdf>. Acesso em: 02 jun. 2023.

_____. Presidência da República. **Decreto nº 9.319, de 21 de março de 2018**: Institui o Sistema Nacional para a Transformação Digital e estabelece a estrutura de governança para a implantação da Estratégia Brasileira para a Transformação Digital. 2018a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9319.htm>. Acesso em: 01 jun. 2023.

_____. Presidência da República. **Decreto n. 10.332 de 28 de abril de 2020**: Institui a Estratégia de Governo Digital para o período de 2020 a 2022, no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e dá outras

providências. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-10.332-de-28-de-abril-de-2020-254430358>>. Acesso em: 02 jun. 2023.

_____. Presidência da República. **Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021**: Dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública e altera a Lei nº 7.116, de 29 de agosto de 1983, a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação), a Lei nº 12.682, de 9 de julho de 2012, e a Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14129.htm>. Acesso em: 04 jun. 2023.

_____. Presidência da República. **Plano diretor para a reforma do aparelho do Estado**. Brasília, Imprensa Nacional, 1995.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo estado. In: BRESSER PEREIRA, L.C.; SPINK, Peter (Org.). **Reforma do estado e administração pública gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006. p. 21-38.

_____, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. In: BRESSER PEREIRA, L.C.; SPINK, Peter (Org.). **Reforma do estado e administração pública gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006. p. 237-270.

_____, Luiz Carlos. Os primeiros passos da reforma gerencial do estado de 1995. **Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado (RERE)**, Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº. 16, dezembro, janeiro, fevereiro, 2009. Disponível na Internet: <<http://www.direitodoestado.com.br/rere.asp>>. Acesso em: 15 de maio de 2023.

BURGOS, M. T. B.; BELLATO, C. C. Gerencialismo e pós-gerencialismo: em busca de uma nova imaginação para as políticas educacionais no Brasil. **Sociologia & Antropologia**, v. 9, n. 3, p. 919-943, set. 2019. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/2238-38752019v939>>. Acesso em: 13 jun. 2023.

CASTELLS, Manuel. **A Sociedade em rede - A era da informação: economia, sociedade e cultura**. 11.ed. rev. e ampl. Tradução: Roneide Venâncio Majer. São Paulo: Paz e Terra, 2008.

CLARKE, Thomas. Reconstructing the public sector: performance measurement, quality assurance, and social accountability. **De Gruyter Studies In Organization**, p. 399-399, 1994.

COMITÊ GESTOR DA INTERNET – CGI; Centro de Estudos para o desenvolvimento da Sociedade da Informação – Cetic.br. **Pesquisa sobre o uso das Tecnologias de Informação e Comunicação no Setor Público Brasileiro - TIC Governo Eletrônico 2019**. Disponível em: <<https://cetic.br/pt/publicacao/pesquisa-sobre-o-uso-das-tecnologias-de-informacao-e-comunicacao-no-setor-publico-brasileiro-tic-governo-eletronico-2019/>>. Acesso em: 15 jun. 2023.

CRISTÓVAM, J. S. da S.; SAIKALI, L. B.; SOUSA, T. P. de. Governo Digital na Implementação de Serviços Públicos para a Concretização de Direitos Sociais no Brasil. **Sequência** (Florianópolis), n. 84, p. 209-242, jan. 2020. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/seq/a/f9mk84ktBCQJFzc87BnYgZv/abstract/?lang=pt#>>. Acesso em: 20 jun. 2023.

FLYNN, Norman; ASQUER, Alberto. **Public sector management**. 7.ed. New York/London: Sage Publication Ltd. 2016, 240 p.

IGLESIAS, Marcus Vinicius et al. Estratégias digitais na administração pública brasileira: legislações promulgadas entre 2018-2020. **Revista da FAE**, [S. l.], v. 25, n. 1, 2022. Disponível em: <<https://revistafae.fae.edu/revistafae/article/view/754>>. Acesso em: 15 jun. 2023.

KETTL, Donald F. A Revolução Global: reforma da administração do setor público. In: BRESSER PEREIRA, L.C.; SPINK, P. (Org). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. 7. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2006. p. 75-121.

MARCONI, Marina de Andrade. LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**, 5.ed. São Paulo: Atlas, 2003.

NUNBERG, Barbara et al. **Managing the Civil Service: reform lessons from advanced industrialized countries**. World Bank, 1995.

OLIVEIRA, André Browne Ribeiro e; SILVA, Uilcleides Braga da; BRUNI, Adriano Leal. Gerencialismo e desafios contemporâneos da gestão dos custos públicos no Brasil. **Revista de Estudos Contábeis**, [S. l.], v. 3, n. 5, p. 63–82, 2013. Disponível em: <<https://ojs.uel.br/revistas/uel/index.php/rec/article/view/14308>>. Acesso em: 12 jun. 2023.

ONU (2022). **Índice de Desenvolvimento de Governo Eletrônico das Nações Unidas (UN E-Gov)**. Disponível em: <<https://publicadministration.un.org/egovkb/enus/Data/Country-Information/id/24-Brazil>>. Acesso em: 16 jun. 2023.

POLLITT, Christopher. **Managerialism and the public services: the Anglo-American experience**. Oxford, Mass, Basil Blackell, 1990.

RECK, J. R.; HÜBNER, B. H. A transformação digital do estado: digitalização do governo e dos serviços públicos no Brasil. **Revista Eletrônica Direito e Política**, [S. l.], v. 16, n. 3, p. 1075–1096, 2021. Disponível em: <<https://periodicos.univali.br/index.php/rdp/article/view/18285>>. Acesso em: 15 jun. 2023.

STEWART, John; RANSON, Stewart. Management in the public domain. **Public Money and Management**, v.8, n.1-2, p. 13-19, 1988.

STEWART, John; WALSH, Kieron. Change in the public management of public services. **Public Administration**, v.70, n.4, 1992.