

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA MARIA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS E HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
GESTÃO DE ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS
MESTRADO PROFISSIONAL

Carla Velloso Gianni

**IMPLEMENTAÇÃO DE GOVERNO ELETRÔNICO E SEUS DESAFIOS
NOS SERVIÇOS DE GESTÃO DE PESSOAS DA ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA FEDERAL: O CASO SOUGOV.BR**

Santa Maria, RS, Brasil
2023

Carla Velloso Gianni

**IMPLEMENTAÇÃO DE GOVERNO ELETRÔNICO E SEUS DESAFIOS NOS
SERVIÇOS DE GESTÃO DE PESSOAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
FEDERAL: O CASO SOUGOV.BR**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Gestão de Organizações Públicas, da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS), como requisito parcial para obtenção do título de **Mestre em Gestão de Organizações Públicas**.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Debora Bobsin

Santa Maria, RS
2023

Gianni, Carla
Implementação de governo eletrônico e seus desafios nos
serviços de Gestão de Pessoas da Administração Pública
Federal: o caso SouGov.br / Carla Gianni.- 2023.
130 p.; 30 cm

Orientador: Debora Bobsin
Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Santa
Maria, Centro de Ciências Sociais e Humanas, Programa de
Pós-Graduação em Gestão de Organizações Públicas, RS, 2023

1. Implementação 2. Governo eletrônico 3. Setor público
4. Gestão de pessoas 5. SouGov.br I. Bobsin, Debora II.
Titulo.

Sistema de geração automática de ficha catalográfica da UFSM. Dados fornecidos pelo autor(a). Sob supervisão da Direção da Divisão de Processos Técnicos da Biblioteca Central. Bibliotecária responsável Paula Schoenfeldt Fatta CRB 10/1728.

Declaro, CARLA GIANNI, para os devidos fins e sob as penas da lei, que a pesquisa constante neste trabalho de conclusão de curso (Dissertação) foi por mim elaborada e que as informações necessárias objeto de consulta em literatura e outras fontes estão devidamente referenciadas. Declaro, ainda, que este trabalho ou parte dele não foi apresentado anteriormente para obtenção de qualquer outro grau acadêmico, estando ciente de que a inveracidade da presente declaração poderá resultar na anulação da titulação pela Universidade, entre outras consequências legais.

Carla Velloso Gianni

**IMPLEMENTAÇÃO DE GOVERNO ELETRÔNICO E SEUS DESAFIOS NOS
SERVIÇOS DE GESTÃO DE PESSOAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
FEDERAL: O CASO SOUGOV.BR**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Gestão de Organizações Públicas, da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, RS), como requisito parcial para obtenção do título de **Mestre em Gestão de Organizações Públicas**.

Aprovada em 15 de dezembro de 2023.

**Debora Bobsin, Dr.^a (UFSM)
Orientadora**

Guilherme Lerch Lunardi, Dr. (FURG)

Leander Luiz Klein, Dr. (UFSM)

Santa Maria, RS
2023

Esta não foi uma jornada simples.

Nem fácil.

A mim e aos novos ciclos.

AGRADECIMENTOS

Disciplina, organização e persistência foram e são pilares fundamentais. E é com orgulho que reconheço esses valores que trago de berço. Gosto de ser assim. Por isso, meu profundo agradecimento aos meus pais, cujos ensinamentos e apoio incondicional foram alicerces essenciais para o meu desenvolvimento e para a formação de quem eu sou hoje.

À minha mãe e ao meu irmão, agradeço por compreenderem as exigências e dedicações necessárias durante este período e por continuarem sendo meu esteio. Juntos, formamos um alicerce sólido que sustenta meus sonhos e conquistas.

Dedico, também, um reconhecimento especial à memória do meu pai. Sua presença constante, mesmo que ausente fisicamente, permeia cada página desta dissertação. Seu legado de sabedoria e amor guiou-me durante esta jornada acadêmica.

Agradeço à minha orientadora, prof. Debora Bobsin, que, com interesse e disposição, me “adotou” e orientou de forma impecável. Sua expertise e estímulo contribuíram significativamente para o desenvolvimento das ideias aqui apresentadas, de forma que divido com ela o êxito desta pesquisa.

Ainda, minha sincera gratidão às pessoas que participaram das entrevistas para este estudo. Sem a colaboração e entusiasmo em compartilhar suas experiências e perspectivas, a coleta de dados não teria sido possível. Por esse motivo, agradeço pela abertura, sinceridade e tempo dedicados.

À amiga e colega Shari Seleprin, pelo compartilhamento das angústias e alegrias da jornada acadêmica, desde os tempos da graduação. Obrigada por estar ao meu lado, celebrando as conquistas e enfrentando os desafios juntas.

Ao chico, cuja amizade é um fio condutor que atravessa os anos, expresso todo o meu amor. Que sigamos firmes e conectadas aos conceitos de Epicuro para ser feliz. A nós, liberdade, amizade e tempo para filosofar. Coraçõzinho.

Por fim, agradeço a todos que, de alguma forma, contribuíram para a realização deste projeto, direta ou indiretamente. Cada palavra de incentivo, conselho e suporte foi valorizada e fez a diferença.

O governo eletrônico é sobre **transformação**. É centrado no cidadão – não centrado no programa. Não é apenas uma ferramenta, mas parte de todo um sistema de tecnologia, processo e organização que traz mudanças.

O governo eletrônico não está isolado de outros desafios de gestão.

(COHEN; EIMICKE, 2003, p. 3)

RESUMO

IMPLEMENTAÇÃO DE GOVERNO ELETRÔNICO E SEUS DESAFIOS NOS SERVIÇOS DE GESTÃO DE PESSOAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL: O CASO SOUGOV.BR

AUTORA: Carla Velloso Gianni
ORIENTADORA: Prof.^a Dr.^a Debora Bobsin

O uso intensivo das tecnologias de informação e comunicação, para que as administrações públicas cumpram suas funções de forma mais eficiente e orientada para os cidadãos, caracteriza o chamado governo eletrônico ou e-Gov. No entanto, a implementação bem-sucedida desse tipo de projeto é uma tarefa desafiadora. Para além das vantagens associadas à transformação digital promovida pela adoção e uso dessas tecnologias, existem muitas incertezas acerca do processo de implementação em virtude das características complexas do setor público. Partindo dessa conjuntura e considerando (i) a centralização dos serviços de gestão de pessoas de toda Administração Pública Federal Brasileira promovida pela ferramenta SouGov.br; (ii) a obrigatoriedade na utilização dessa plataforma; (iii) os diversos contextos organizacionais envolvidos; e (iv) as lacunas encontradas no apoio ao processo de implementação, o objetivo desta pesquisa foi desenvolver um guia prático para auxiliar na implementação da ferramenta SouGov.br, à medida em que novas funcionalidades vão sendo lançadas e disponibilizadas para uso, destacando os seus desafios frente aos serviços de gestão de pessoas da Administração Pública Federal. Para isso, a pesquisa foi realizada no âmbito de seis Instituições Federais de Ensino Superior do Brasil, a partir da perspectiva da alta administração das unidades de gestão de pessoas e dos usuários-gestores da área. A coleta de dados desse estudo de caso, de orientação qualitativa, ocorreu por meio de entrevistas semiestruturadas, análise de documentos e observação não participante. Os dados oriundos da investigação foram tratados a partir da técnica de análise de conteúdo. Os resultados confirmam que os desafios identificados pelos entrevistados para implementar a ferramenta SouGov.br. vão ao encontro dos diversos aspectos encontrados na literatura que afetam a implementação de iniciativas de sistemas governamentais, especialmente os pertencentes aos contextos da própria organização, aos relacionados aos usuários, à tecnologia e às tarefas. Dentre as principais contribuições teóricas desta dissertação está a proposta de um guia prático para implementação do sistema SouGov.br, servindo de amparo para os gestores públicos, da área de gestão de pessoal, liderarem a transformação digital em suas organizações, bem como para o entendimento desse processo pelos demais *stakeholders*, auxiliando na melhor compreensão e disseminação dessas iniciativas. Ademais, o modelo proposto serve, também, para os outros órgãos e instituições da APF, considerando que essa ferramenta é de uso obrigatório para todas as áreas de gestão de pessoas disponibilizadas pelo órgão central do SIPEC. Ainda, em função da sua abrangência e flexibilidade, pode ser aplicado para guiar a implementação de outras TIC, em qualquer tipo de organização, independentemente do setor, público ou privado, fazendo as devidas adaptações.

Palavras-chave: Implementação. Governo eletrônico. Setor público. Gestão de Pessoas. SouGov.br.

ABSTRACT

IMPLEMENTATION OF E-GOVERNMENT AND ITS CHALLENGES IN THE PERSONNEL MANAGEMENT SERVICES OF THE FEDERAL PUBLIC ADMINISTRATION: THE CASE OF SOUGOV.BR

AUTHOR: Carla Velloso Gianni
ADVISOR: Prof.^a Dr.^a Debora Bobsin

The intensive use of information and communication technologies for public administrations to fulfill their functions in a more efficient and citizen-oriented way characterizes the so-called electronic government or e-Gov. However, the successful implementation of this type of project is a challenging task. In addition to the advantages associated with the digital transformation promoted by the adoption and use of these technologies, there are many uncertainties about the implementation process due to the complex characteristics of the public sector. Based on this conjuncture and considering (i) the centralization of people management services of the entire Brazilian Federal Public Administration promoted by the SouGov.br tool; (ii) the mandatory use of this platform; (iii) the various organizational contexts involved; and (iv) the gaps found in supporting the implementation process, the objective of this research was to develop a practical guide to assist in the implementation of the SouGov.br tool as new features are released and made available for use highlighting their challenges in the face of the people management services of the Federal Public Administration. To this end, the research was executed within the scope of six Federal Institutions of Higher Education in Brazil from the perspective of the senior management of the people management units and the user managers of the area. Data collection for this qualitative case study occurred through semi-structured interviews, document analysis, and non-participant observation. The data from the investigation had been treated using the content analysis technique. The results confirm that the challenges identified by the interviewees to implement the tool SouGov.br are in line with the various aspects found in the literature that affect the implementation of government systems initiatives, especially those belonging to the contexts of the organization itself, those related to users, technology, and tasks. Among the main theoretical contributions of this dissertation is the proposal of a practical guide for the implementation of the SouGov.br system, serving as support for public managers in the area of personnel management to lead the digital transformation in their organizations, as well as for the understanding of this process by the other stakeholders, assisting in the better understanding and dissemination of these initiatives. In addition, the proposed model also applies to the other bodies and institutions of the APF, considering that this tool is mandatory for all areas of people management provided by the central body of SIPEC. Also, due to its scope and flexibility, it can be applied to guide the implementation of other ICTs in any type of organization, regardless of the sector, public or private, making the necessary adaptations.

Keywords: Implementation. E-government. Public sector. People Management. SouGov.br.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Distribuição das publicações ao longo do tempo*	33
Figura 2 - Mapa de entregas do projeto SouGov.br.	44
Figura 3 - Escopo de contatos e entrevistas realizadas.	55
Figura 4 - IFES e seus sistemas para gestão de processos internos.	62
Figura 5 - IFES e seus sistemas internos próprios.	62
Figura 6 - Proposta de produto tecnológico.	102

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Estágios da Evolução de Governo Digital.	28
Quadro 2 - Fatores que influenciam a implementação de iniciativas de sistemas de informação governamentais.	38
Quadro 3 - Serviços disponíveis no SouGov.br até novembro de 2023.	46
Quadro 4 - Caracterização das IFES.	50
Quadro 5 - Desenho do instrumento de pesquisa.	53
Quadro 6 - Fases e atividades da análise de conteúdo.	59

LISTA DE SIGLAS

AA	Alta administração
ANS	Agência Nacional de Saúde Suplementar
APF	Administração Pública Federal
CCSH	Centro de Ciências Sociais e Humanas
CEP	Comitê de Ética e Pesquisa
CETIC.BR	Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação
EGD	Estratégia de Governo Digital
e-Gov	Governo Eletrônico
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
ERP	<i>Enterprise Resource Planning</i> (Sistema Integrado de Gestão)
GP	Gestão de Pessoas
IA	Inteligência Artificial
IFES	Instituição Federal de Ensino Superior
IoT	<i>Internet of Things</i> (Internet das Coisas)
IRPF	Imposto de Renda Pessoa Física
LGPD	Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais
ME	Ministério da Economia
MGI	Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos
NIC.BR	Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR
NPM	<i>New Public Management</i> (Nova Gestão Pública)
PTD	Plano de Transformação Digital
RH	Recursos Humanos
SEDGG/ME	Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do Ministério da Economia
SERPRO	Serviço Federal de Processamento de Dados
SI	Sistema de Informação
SIAPE	Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos
SIGEPE	Sistema de Gestão de Pessoas do Governo Federal
SIORG	Sistema de Organização e Inovação Institucional do Governo Federal
SIPEC	Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal

SISNEP	Sistema Nacional de Informações sobre Ética em Pesquisa envolvendo Seres Humanos
SEI	Sistema Eletrônico de Informações
TI	Tecnologia da Informação
TIC	Tecnologia de Informação e Comunicação
UFSM	Universidade Federal de Santa Maria
UG	Usuário-gestor
WoS	<i>Web of Science</i>

SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO	15
1.1	PROBLEMA DE PESQUISA.....	17
1.2	OBJETIVOS.....	20
1.2.1	Objetivo Geral	20
1.2.2	Objetivos Específicos.....	21
1.3	JUSTIFICATIVA.....	21
1.4	ESTRUTURA DO TRABALHO	24
2.	REFERENCIAL TEÓRICO	25
2.1	GOVERNO ELETRÔNICO	25
2.2	TIC NA ÁREA DE GESTÃO DE PESSOAS DA APF	29
2.3	IMPLEMENTAÇÃO DE TIC NO SETOR PÚBLICO	31
2.3.1	Modelos de implementação de sistemas de informação governamental	32
2.3.2	Desafios de implementação de sistemas de informação governamentais	36
3.	METODOLOGIA	41
3.1	ESTRATÉGIA DE PESQUISA	41
3.2	O CASO SOUGOV.BR	42
3.3	UNIDADES DE ANÁLISE	48
3.4	FONTES DE COLETA DE DADOS.....	50
3.4.1	Entrevistas.....	51
3.4.1.1	Desenho e escolhas teóricas da entrevista.....	52
3.4.1.2	Respondentes.....	54
3.4.2	Análise de documentos.....	55
3.4.3	Observação não participante.....	56
3.5	ANÁLISE DOS DADOS	58
3.6	CONFIABILIDADE E ÉTICA EM PESQUISA	60
4.	ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	61
4.1	ANTES DO SOUGOV.BR	61
4.2	ESTÁGIOS DE IMPLEMENTAÇÃO DO SOUGOV.BR.....	67
4.3	DESAFIOS DA IMPLEMENTAÇÃO DO SOUGOV.BR.....	81
4.4	ETAPAS DE IMPLEMENTAÇÃO DO SOUGOV.BR.....	94
5.	PROPOSTA DE PRODUTO.....	99
6.	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	103
6.1	PRINCIPAIS CONTRIBUIÇÕES	105
6.2	LIMITAÇÕES DA PESQUISA E SUGESTÕES PARA ESTUDOS FUTUROS ..	106
	REFERÊNCIAS	108

APÊNDICE A – DESENHO DA ENTREVISTA COM A ALTA ADMINISTRAÇÃO	0118
APÊNDICE B – DESENHO DA ENTREVISTA COM OS USUÁRIOS-GESTORES.	121
APÊNDICE C - CONCEPÇÃO DO PRODUTO TECNOLÓGICO.....	124
ANEXO A - AUTORIZAÇÃO INSTITUCIONAL PARA DADOS COLETADOS NA UFSM.....	125
ANEXO B - AUTORIZAÇÃO INSTITUCIONAL PARA DADOS COLETADOS FORA DA UFSM.....	126
ANEXO C - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO	127
ANEXO D - TERMO DE CONFIDENCIALIDADE.....	129

1. INTRODUÇÃO

A implementação de governo eletrônico (e-Gov) ocorre em âmbito mundial e se relaciona, sumariamente, ao uso das tecnologias de informação e comunicação (TIC) para concretização de objetivos governamentais. Inicialmente, e-Gov era associado à adoção de sistemas de informação (SI) para uso interno do setor público, mas depois se expandiu para aplicação de tecnologia digital na prestação de serviços aos cidadãos (VARGAS *et al.*, 2021), modificando e estreitando a relação entre governos e sociedade. Para Grant e Chau (2005), Reis *et al.* (2018), Reis, Santo e Melão (2021) e Santos e Souza (2021), esse tema é um fenômeno em evolução, especialmente porque reflete a mudança das necessidades e exigências da sociedade e, por isso, é um assunto promissor, com grandes perspectivas de desenvolvimento futuro.

No Brasil, desde a reforma administrativa da década de 1990, e mais fortemente a partir dos anos 2000, a Administração Pública Federal (APF) vem incluindo progressivamente tecnologias de informação e comunicação em sua rotina burocrática como forma de consolidação do e-Gov, fornecendo novas formas de relacionamento entre as organizações públicas e os cidadãos. De acordo com Brognoli e Ferenhof (2020) e Brasil (2020b), a partir desse período, diversas políticas públicas e ações foram planejadas, elaboradas e implementadas, atuando em três frentes fundamentais: (i) junto ao cidadão, qualificando a oferta de serviços e democratizando o acesso à informação; (ii) na melhoria da gestão interna, otimizando as atividades laborais diárias; e (iii) na integração com parceiros e fornecedores.

A evolução do governo eletrônico para a estratégia de governo digital se deu a partir de 2015, colocando a relação com a sociedade como foco principal, visando simplicidade, acessibilidade e eficiência nos serviços disponibilizados por meio das tecnologias digitais e passando do mero consumo de tecnologias para imersão no meio digital como modo de gerir, prestar serviços e aprimorar o exercício da cidadania (BRASIL, 2020b; BROGNOLI; FARENHOF, 2020).

Para Cristóvão, Saikali e De Souza (2020), o governo digital introduz um novo enfoque aos serviços públicos do Brasil, inaugurando uma abordagem experimental na administração pública. Eles argumentam que a incorporação das TIC nos serviços governamentais promove uma mudança disruptiva em relação ao modelo tradicional de governo eletrônico, predominantemente incremental, de forma a avançar para um paradigma no qual as tecnologias

passam a ser utilizadas como ferramentas para fortalecer os direitos sociais (CRISTÓVÃO; SAIKALI; DE SOUZA, 2020).

O documento Estratégia Brasileira para a Transformação Digital (E-Digital), publicado pelo governo brasileiro em 2018, reforça a necessidade de gerar valor público para a sociedade por meio do uso das TIC, através do estabelecimento de um ambiente digital que simplifique e facilite as interações entre o governo e os diversos membros da sociedade (BRASIL, 2018b), beneficiando a sociedade com bens ou serviços mais adequados às necessidades dos cidadãos; simplificando o acesso a serviços prestados à sociedade; oferecendo serviços públicos que atendam aos princípios de justiça, equidade, eficiência e efetividade; distribuindo benefícios públicos de forma eficiente e justa; e gerando valor a partir de dados abertos de governo.

Considerando essa abrangente utilização de TIC em diferentes etapas onde a tecnologia impacta as atividades do Estado e suas esferas, desde a digitalização de documentos e processos, até a transformação interna das organizações, o engajamento dos *stakeholders* e a orientação das políticas públicas, o governo digital evolui e assume um sentido amplo, complexo e especializado (JANOWSKI, 2015), com infinitas nuances a serem estudadas. Para esta pesquisa, adotamos as TIC e a implementação de governo eletrônico/digital como sinônimos da implementação de sistemas de informação de e-Gov a partir de uma perspectiva sociotécnica, que permite uma compreensão unificada das dimensões tecnológica, humana e organizacional (AUDY, 2007).

Em função desse extenso portfólio de transformação digital decorrente da adoção e uso das TIC, seu processo de implementação requer observância, planejamento e gerência de aspectos particulares das organizações, pois implica amplas mudanças, afetando procedimentos, processos de trabalho, recursos e políticas em todos os níveis de governo, que acabam por influenciar sua configuração, sua abordagem administrativa, seus recursos humanos e os seus resultados (MONTEIRO; DIAS, 2021). De acordo com Claver-Cortés, Juana-Espinosa e Valdes-Conca (2016), é preciso considerar que são estruturas altamente hierarquizadas, permeadas de processos burocráticos, onde a implementação do modelo de e-Gov requer uma transformação organizacional em toda a estrutura, desde a sua base até o mais alto nível estratégico e, como depende vigorosamente da percepção dos responsáveis e das partes afetadas, são necessárias teorias e ferramentas que auxiliem na representação da dinâmica organizacional na administração pública (BAACKE *et al.*, 2008), mostrando-se interessante, então, averiguar os fatores que influenciam e desafiam a implementação desses sistemas tecnológicos governamentais.

1.1 PROBLEMA DE PESQUISA

A implementação dessas tecnologias digitais de governo depende do desenvolvimento de soluções tecnológicas adequadas às necessidades dos cidadãos, das empresas, dos diversos setores da sociedade, e dos próprios órgãos governamentais (BRASIL, 2020b; CGI.BR, 2020; CRISTÓVÃO; SAIKALI; DE SOUZA, 2020). No entanto, é importante considerar que para além das vantagens relacionadas à transformação digital e ao uso das tecnologias de informação e comunicação, existem inúmeras incertezas relacionadas ao seu processo de implementação (CGI.BR, 2020).

No que compete à utilização das TIC na área de Gestão de Pessoas da APF brasileira, até o início da década de 90, cada órgão realizava a sua gestão de recursos humanos da forma como julgava mais adequada, remetendo ao Tesouro Nacional as informações sobre os valores gastos com pessoal, o que gerava total ausência de informações por parte do governo (BRASIL, [19--?]; ENAP, 2017; SERPRO, [201-?]). A partir de 1990, com o Decreto 99.328/90, ficou instituído, o Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (SIAPE), com o objetivo de consolidar os registros de pagamento do Governo Federal a fim de aumentar a transparência e a eficiência na administração das despesas com pessoal (ENAP, 2017).

Desde a implantação do SIAPE, o órgão Central de Gestão de Pessoas do Governo Federal, à época pertencente ao Ministério da Economia (ME), hoje, Secretaria de Gestão de Pessoas e Relações do Trabalho, do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI), tem dedicado recursos para avanços tecnológicos visando garantir a conformidade e a integridade do cadastro e da folha de pagamento, além de buscar simplificar os procedimentos e rotinas de trabalho para seus usuários (BRASIL, 2020c).

De lá para cá, ocorreram diversas mudanças e evoluções em termos de plataformas tecnológicas governamentais, culminando, em maio de 2021, no lançamento do aplicativo SouGov.br. Essa iniciativa foi conduzida, até 2022, pela Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal, e continuada, após as trocas de gestão no Governo Federal, em 2023, pela Secretaria de Gestão de Pessoas e de Relações de Trabalho e pela Secretaria de Governo Digital, responsável por coordenar as iniciativas e aprovar os Planos de Transformação Digital dos órgãos e entidades da APF, ambas pertencentes à estrutura do MGI.

O desenvolvimento dessa ferramenta tem o intuito de unificar as informações funcionais e demandas por serviços por parte dos servidores públicos do Poder Executivo Federal junto aos Órgãos de Recursos Humanos da APF. A proposta envolve assuntos que versam sobre

gestão de pessoas, ao mesmo tempo que simplifica, uniformiza e automatiza uma série de processos nos órgãos e entidades.

O então secretário Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do ME (SEDGG/ME), Caio Mario Paes de Andrade, anunciou essa iniciativa com a visão de revolucionar a experiência dos servidores com a gestão de pessoal do governo. O objetivo declarado é solucionar o problema do excesso de requisitos e canais de acesso aos serviços, acelerando o tempo e melhorando a qualidade do atendimento. Além disso, pretende-se ampliar a oferta de serviços digitais, transformando o SouGov.br em um canal único para acesso aos direitos e benefícios relacionados ao trabalho na Administração Pública Federal (SERPRO, 2021).

Do lançamento até o presente momento, o SouGov.br disponibilizou, por meio do aplicativo de celular ou portal da internet, mais de 120 serviços em um só canal, com *login* único pelo gov.br e com atendimento muito mais rápido e simples, sem burocracia e com a menor interação humana possível. Funcionalidades como solicitação de auxílio transporte, cadastro de beneficiários, alteração de dados bancários, programação de férias, requerimentos automatizados de saúde suplementar, solicitação de licença gestante, paternidade e adotante, avaliação de serviços pelos usuários, dentre outras, já são utilizadas por mais de 89% do público-alvo da ferramenta, formado por 1,3 milhão de pessoas, dentre servidores públicos ativos, aposentados e pensionistas do Executivo Federal (BRASIL, 2023d; SOUGOV, 2023).

Essa transformação dos serviços, assim como a centralização dos mesmos, faz parte das ações do Plano de Transformação Digital (PTD) contidas na Estratégia de Governo Digital (EGD) proposta para o período de 2020 a 2022, instituída pelo Decreto nº 10.332, publicado no dia 29 de abril de 2020, alterada pelo Decreto nº 10.996, de 14 de março de 2022 e prorrogada até o ano de 2023 pelo Decreto nº 11.260, de 22 de novembro de 2022. Um dos objetivos a serem alcançados por essa Estratégia inclui fornecer serviços públicos digitais descomplicados e fáceis de usar, integrados em uma única plataforma (BRASIL, 2020a), justificando o projeto do SouGov.br.

Com isso, a transição de processos e serviços físicos para o digital torna-se uma realidade irreversível, e os usuários precisam ser direcionados ao uso dessas ferramentas. Daí a importância de serem desenvolvidos estudos mais aprofundados, que ajudem na compreensão das melhores práticas de implementação desse tipo de tecnologia e a lidar com as implicações causadas durante esse processo (CGI.BR; 2022).

Iniciativas de governo eletrônico têm sido reportadas ao longo dos últimos anos em diversos países como Portugal (MONTEIRO; DIAS, 2021), Inglaterra e Holanda

(WEERAKKODY, JANSSEN; DWIVEDI, 2011), Indonésia (SURYA G.; AMÁLIA, 2017), Taiwan - hoje oficialmente República da China (TSENG *et al.*, 2008), Brasil (FILGUEIRAS, CIRENO; PALOTTI, 2019; RAMPELOTTO, LOBLËR; VISENTINI, 2015), dentre outros. Não raramente os relatos apontam a existência de problemas de ordem técnica, humana, social e organizacional enfrentados durante a implementação que acabam por comprometer os resultados, evidenciando as complexidades através dos impactos e desafios dessa empreitada. Nesse sentido, a maioria dos estudos foca em examinar os resultados de governo eletrônico; em elencar elementos internos e externos às organizações que influenciam a implementação das TIC; na adoção e uso dessas tecnologias; nos benefícios de e-Gov; bem como nos fatores críticos de sucesso.

No entanto, apresentam-se em menor número os estudos referentes ao passo a passo da implementação desse tipo de TIC, a fim de minimizar qualquer tipo de intercorrência, de forma a orientar os líderes com a responsabilidade de gerenciar a transformação digital nas organizações públicas acerca desse processo. Khan *et al.* (2021) consideram que os pesquisadores que tentaram investigar teoria ou métodos para implementação bem-sucedida de projetos de governo eletrônico ampliaram o corpo de conhecimento, mas não como esperado. Yildiz (2007) defende que examinar e explicar os processos de desenvolvimento de governo eletrônico são extremamente necessários.

Para Monteiro e Dias (2021), mesmo existindo pesquisas retratando o impacto das TIC e das políticas de RH empregadas para facilitar a adoção do governo digital nas estruturas organizacionais, nas formas de gestão, no desempenho dos órgãos públicos e no desenvolvimento do capital humano necessário, não existe um guia universal que possa ser empregado como referência para os gestores. Além disso, as abordagens atuais na concepção, gerenciamento e monitoramento de projetos de governo eletrônico revelam lacunas no apoio à implementação, bem como a necessidade de melhorar a facilitação dos processos de tomada de decisão realizados pelos atores envolvidos (SARANTIS *et al.*, 2010).

Ainda, Cunha, Coelho e Przeybilovicz (2017) consideram que os estudos de e-Gov no Brasil são uma oportunidade para melhorar o uso das TIC na administração pública do país em benefício dos *stakeholders*, servindo, ao mesmo tempo, como referência para outros países também em desenvolvimento.

No caso em questão, a realidade é que as mudanças propostas pelo SouGov.br, segundo os dados divulgados na *live* de lançamento do aplicativo, transmitida via YouTube, impactam na vida de mais de 1,3 milhões de usuários-servidores, dentre ativos, aposentados, pensionistas e anistiados, além de quase 20 mil usuários-gestores atuantes na área de gestão de pessoas da

APF (MP STREAMING, 2021; BRASIL, 2023c) e, apesar de terem como objetivo simplificar e desburocratizar toda a jornada da vida do servidor público federal, além de otimizar o trabalho das unidades de gestão de pessoas, desonerando e reduzindo o esforço com atividades operacionais, não vieram acompanhadas de um plano articulado de implementação para os órgãos públicos setoriais, ainda que de forma genérica, muito menos ações de capacitação aos usuários-gestores para o uso das TIC e novas formas de trabalho que exigem competências digitais.

Essa conduta evidencia a insuficiência de uma política de gestão de riscos, governança e controles internos e vai contra o estabelecido pela própria ENGD e a Lei de Governo Digital nº 14.129/2021, no que versa sobre “o apoio técnico aos entes federados para implantação e adoção de estratégias que visem à transformação digital da administração pública” (BRASIL, 2021d).

O que se vê na prática é que, apesar da compulsoriedade na adoção e uso dessa TIC pelas áreas de gestão de pessoas da APF, ficou a cargo de cada órgão e entidade do SIPEC adotar a ferramenta e adequar-se a seu tempo, comprometendo a eficiência e a eficácia da iniciativa de governo digital, principalmente se levarmos em consideração que existem contextos organizacionais específicos. Essa carência de orientação dificulta a transição efetiva, esbarrando em uma série de obstáculos que retardam a implementação desses projetos nacionais de e-Gov.

Diante desse cenário, considerando (i) a centralização dos serviços de gestão de pessoas da APF brasileira; (ii) a compulsoriedade na adoção e utilização da ferramenta SouGov.br; (iii) os diversos contextos organizacionais; e (iv) as lacunas no apoio ao processo de implementação, norteia esta pesquisa a seguinte questão: Quais os desafios decorrentes do processo de implementação de uma tecnologia para os serviços de gestão de pessoas da Administração Pública Federal?

1.2 OBJETIVOS

1.2.1 Objetivo Geral

Este estudo tem como objetivo geral desenvolver um guia prático que auxilie na implementação da ferramenta SouGov.br.

1.2.2 Objetivos Específicos

Dentre os objetivos específicos da pesquisa estão:

- Investigar práticas, ferramentas, problemas e necessidades percebidas com os sistemas de gestão de pessoas até então disponíveis antes da implementação do SouGov.br (OE1);
- Analisar os processos e os estágios de implementação do SouGov.br nas unidades de análise estudadas (OE2);
- Detectar os desafios da implementação do SouGov.br, bem como as facilidades e dificuldades desse processo a partir da percepção da alta administração das unidades de gestão de pessoas e dos usuários-gestores¹ (OE3);

1.3 JUSTIFICATIVA

Especialmente, nos dois últimos anos, a prestação de serviços públicos digitais cresceu em todas as esferas do governo (CETIC.BR, 2022). Para Alexandre Barbosa, gerente do Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (Cetic.br) do Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR (NIC.br), a pandemia da COVID-19 levou muitos órgãos públicos a buscarem alternativas para evitar a interrupção dos serviços, principalmente durante os períodos mais rigorosos de distanciamento social. A oferta de serviços públicos pela Internet emergiu como a estratégia mais prevalente para garantir a continuidade do seu fornecimento (CETIC.BR, 2022).

De acordo com os dados da pesquisa TIC Governo Eletrônico mais recente, publicada em julho de 2022, cujo objetivo é examinar a adoção das TIC pelos órgãos públicos federais, estaduais e municipais no Brasil, em 2021, houve um aumento significativo na disponibilidade de serviços públicos mais demandados pelos cidadãos pela internet. Especificamente, 76% das organizações federais nos Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e do Ministério Público ofereceram esses serviços *online*, representando um incremento de 22% em relação a 2019, período que precedeu a crise sanitária causada pela COVID-19. A nível estadual, o crescimento foi de 31% para 45% no mesmo período. Além disso, destaca-se a redução no número de órgãos públicos que afirmaram não disponibilizar os serviços mais procurados de forma *online*, tanto no âmbito federal (de 8% para 2%) quanto no estadual (de 20% para 13%) (CETIC.BR, 2022).

¹ A fim de distinguir os servidores públicos atuantes na área de gestão de pessoas da APF, dos demais servidores públicos federais, neste trabalho será adotada a denominação de “usuário-gestor”.

Durante esse período, em 27 de abril de 2021, foi publicada, no Diário Oficial da União, a Portaria SGP/SEDGG/ME nº 4.764, acerca da obrigatoriedade da “utilização de soluções estruturantes de tecnologia da informação e comunicação - TIC pelas áreas de gestão de pessoas disponibilizadas pelo órgão central do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal” (BRASIL, 2021b). Ainda, em seu Parágrafo único do Art. 3º, esclarece que:

As solicitações que forem realizadas em outro instrumento ou canal de atendimento deverão ser devolvidas ao usuário, sem análise, informando a solução estruturante de TIC em gestão de pessoas adequada, ou, justificada a impossibilidade de seu acesso pelo usuário, deverão ser registradas pelo órgão setorial na plataforma indicada (BRASIL, 2021b).

Nesse contexto, considerando o lançamento do SouGov.br, em maio do mesmo ano, torna-se inevitável estabelecer um planejamento de migração para a nova ferramenta, ainda que isso implique em um amplo processo de mudanças, provocando impactos no modelo de gestão, na estrutura organizacional, na capacitação e adaptação dos usuários-gestores, no redesenho de processos internos e de normativas de trabalho para as unidades de gestão de pessoas da APF; e na aprendizagem e adaptação dos usuários-servidores² enquanto adotantes do aplicativo e/ou plataforma web.

Para Sarantis, Charalabidis e Askounis (2011) e Weerakkody, Janssen e Dwivedi (2011), uma estratégia global para implementação de governo eletrônico deve ser definida a nível de governo central e impulsionada de cima para baixo perpassando todas as camadas do setor público, através de um plano com objetivos e metodologia bem definidos. De forma complementar, os autores sugerem que, ao mesmo tempo, essa estratégia seja adaptada e interpretada localmente, mediante procedimentos internos de gerenciamento de projetos e exploração do conhecimento existente para garantir que a nova estratégia de e-Gov funcione, considerando as demandas e circunstâncias locais, que geram complexidades adicionais e a necessidade de lidar com diversas influências (WEERAKKODY, JANSSEN; DWIVEDI, 2011).

Embora inúmeros estudos abordem diferentes desafios relacionados à implementação dessas iniciativas, o ambiente propício e os aspectos tecnológicos e organizacionais ainda precisam ser investigados rigorosamente a fim de que sejam mais bem gerenciados e possibilitem uma implementação bem-sucedida (KHAN *et al.*, 2021). Wilson e Mergel (2022) comentam que apesar de alguns estudos de caso oferecerem, regularmente, recomendações

² Denominação utilizada nesta pesquisa para todos os servidores da APF que são usuários finais dos serviços oferecidos via SouGov.

estratégicas para avançar em aspectos específicos da transformação digital, ainda não houve um esforço sistemático para mapear as táticas que podem ser utilizadas para superar as barreiras específicas que surgem no contexto do e-Gov.

Nesse sentido, Santos e Souza (2021) sugerem que, no que diz respeito ao tema de sistemas de informação de governo, estudos subsequentes podem investigar como a gestão de projetos de governo eletrônico é conduzida pelo setor público e como as características individuais de cada órgão ou esfera podem influenciar os resultados obtidos em relação ao planejamento estabelecido, indo ao encontro no que consta na Portaria SGP/SEDGG/ME nº 4.764 e na Instrução Normativa Conjunta nº 1, de 10 de maio de 2016, que “dispõe sobre a sistematização de controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal” (BRASIL, 2016; BRASIL, 2021b).

Diante de tamanho efeito, considerando o conjunto complexo de fatores contextuais, organizacionais, institucionais e individuais dos atores envolvidos nos diferentes estágios dessa iniciativa, julga-se relevante entender o processo de implementação em cada órgão e desenvolver um guia prático de implementação de sistemas governamentais como o SouGov.br.

Para fins dessa pesquisa, optou-se por estudar a implementação dessa nova ferramenta em Instituições Federais de Ensino Superior, a partir da perspectiva da alta administração das unidades de gestão de pessoas e dos usuários-gestores da área. Essa motivação se dá por todo contexto descrito acima e pelo fato da pesquisadora ser servidora da Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) – RS, o que faz com que perceba diariamente esse *gap* entre o disposto na legislação vigente e a implementação do SouGov.br, na prática. Após quase três anos do lançamento dessa tecnologia, poucas são as funcionalidades institucionalizadas, de fato, por essa universidade. Que se tenha conhecimento, não existe um planejamento a partir da análise dos processos, estruturas e mecanismos atuais para adequá-los e incorporar os princípios e diretrizes para propagação e utilização dessa iniciativa de governo digital, prezando pela melhoria dos serviços prestados, tanto interna quanto externamente.

Assim, espera-se que esse estudo traga contribuições acerca do processo de implementação do sistema SouGov.br, servindo de amparo para os gestores públicos, da área de gestão de pessoal, liderarem a transformação digital em suas organizações, bem como para o entendimento desse processo por parte dos demais *stakeholders*, auxiliando na melhor compreensão e disseminação dessas iniciativas. Ademais, o modelo proposto poderá ser utilizado como orientação para implementação em outros órgãos e instituições da APF, considerando que essa ferramenta é de uso obrigatório para todas as áreas de gestão de pessoas disponibilizadas pelo órgão central do SIPEC.

Dessa forma, atende-se também, à proposta do Mestrado Profissional, no sentido de aplicar os conhecimentos técnico-científicos adquiridos ao longo do curso na realidade das organizações públicas, possibilitando contribuições que vão além do espaço ocupacional de trabalho, revertidas em benefícios à sociedade.

1.4 ESTRUTURA DO TRABALHO

A fim de atingir os objetivos apresentados, esta pesquisa foi estruturada em seis capítulos, sendo constituídas por esta introdução, apresentando o tema e o problema de pesquisa, bem como os objetivos do trabalho e a motivação e relevância do estudo.

No capítulo 2, serão contemplados os tópicos a serem trabalhados na fundamentação teórica sobre governo eletrônico/digital, as tecnologias da informação e comunicação na área de gestão de pessoas da Administração Pública Federal, encerrando o tópico com a apresentação da ferramenta SouGov.br. Ainda, nesse capítulo, serão abordados de forma detalhada, a implementação de TIC no setor público, os modelos de implementação de sistemas de informação de governo e os elementos internos e externos às organizações que influenciam na implementação das TIC no serviço público, trazendo os fatores críticos relacionados a esse processo.

O capítulo 3 trará os procedimentos metodológicos empregados, compreendendo o método em si e a estratégia de pesquisa, o caso escolhido para o estudo, bem como as unidades de análise, além das fontes de coleta e análise de dados e os aspectos de confiabilidade e ética em pesquisa. Já no capítulo 4, os resultados estarão descritos em seções que pormenorizam cada um dos objetivos propostos, à luz do referencial teórico e dos elementos de análise apresentados na metodologia, a saber: antes do SouGov.br, os estágios de implementação de cada uma das unidades de análise, os desafios encontrados nesse processo e as etapas ideais de implementação propostas pelos entrevistados.

O produto tecnológico resultante desta pesquisa será apresentado no capítulo 5, enquanto, no capítulo 6, serão apontadas as considerações finais, bem como limitações deste estudo e sugestões de pesquisas futuras. Por último, estarão listadas as referências utilizadas para a construção do presente estudo, seguidas da apensação dos desenhos das entrevistas aplicados à alta administração e aos usuários-gestores e do registro da concepção do produto tecnológico, além de diversos documentos anexados, que dão suporte para a fundamentação e comprovação do conteúdo científico aqui apresentado.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Este capítulo abordará teorias amplamente referenciadas que darão sustentação ao trabalho, importante para a compreensão do fenômeno em estudo. O conjunto de tópicos permitirá projetar, analisar, justificar, ou mesmo sugerir vias a partir do problema de pesquisa. Nesse sentido, buscará evidenciar a base conceitual sobre governo eletrônico/digital, as TIC e a sua evolução na área de gestão de pessoas do setor público, até chegar ao SouGov.br.

Em um segundo momento, abordará tópicos sobre a implementação de sistemas de informação e comunicação em organizações públicas, os modelos de implementação de TIC e as implicações - organizacionais, ambientais, individuais, tecnológicas e relacionadas às tarefas - decorrentes desse processo.

A perspectiva é que as teorias expostas possam contribuir para melhor explicar o processo de implementação de uma TIC no setor público e suas consequências para os atores envolvidos e impactados pelo uso.

2.1 GOVERNO ELETRÔNICO

Os avanços na área de telecomunicações e o surgimento da internet possibilitaram a evolução e a intensificação do uso das TIC, que conduziram a novas formas de relacionamento da Administração Pública com a sociedade, viabilizando o fornecimento de informações e a prestação de serviços *online*, o que se convencionou chamar de governo eletrônico (BRASIL, 2020b; TCU, 20--?).

Os primeiros estudos que discutiram o conceito de e-Gov datam da década de 90, com o advento da internet e sob efeito das reformas preconizadas pelo movimento da *New Public Management*³ (NPM) no mundo todo (SANTOS; SOUZA, 2021; ALI *et al.*, 2019; BARBOSA, 2017; CUNHA, 2010). A pesquisa bibliométrica de Santos e Souza (2021) sobre a evolução e a tendência dos estudos na área de governo eletrônico destaca 15 artigos envolvendo o termo “*electronic government information*” no período de 1992-1999, relacionados a “acessibilidade, internet, *libraries* e informação” (SANTOS; SOUZA, 2021, p. 1034), como parte de contextos

³ A *New Public Management*, em português, Nova Gestão Pública (NGP) trouxe a aplicação dos princípios mercadológicos e a racionalidade de mercado para a esfera pública, levando a um modelo gerencial baseado na competitividade e nos resultados, centrado-se, dentre outros aspectos, na diminuição do aparelho do Estado, na flexibilização, na administração voltada ao cidadão/consumidor, e na responsabilidade social (ANDION, 2012; NETO, 2012; BRESSER PEREIRA, 2015; ANGELIS, 2015).

bastantes amplos (DIAS, 2019). E só no início da próxima década, de 2001-2005, são encontradas as expressões *e-Government* e *digital government*, as quais são utilizadas nesta pesquisa como sinônimos. No entanto, no período relatado (2001-2005), existiam distinções indicando que o governo digital era “vinculado a palavras como interoperabilidade, segurança, dados, compartilhamento de informações, sistemas de informação, acessibilidade e colaboração, referindo-se, em geral, a aspectos técnicos e de *software*” (SANTOS; SOUZA, 2021, p. 1035). Enquanto, o governo eletrônico estaria relacionado “a termos como e-serviços, internet, cidadãos, *website*, TICs, informação e política” (SANTOS; SOUZA, 2021, p. 1035).

Com inúmeros vieses, os conceitos de governo eletrônico se tornaram abundantes na literatura, assumindo diferentes concepções e perspectivas de pesquisa (VARGAS *et al.*, 2021; DIAS, 2019; CUNHA, COELHO; PRZEYBILOVICZ, 2017; GRANT; CHAU, 2005), não possuindo uma definição universal única, apenas uma concepção geral que o associa a entregas eletrônicas de informações e serviços governamentais (SANTOS; SOUZA, 2021). Alguns focam estritamente no uso das TIC, para fornecer serviços de governo mais eficientes e eficazes a partir da melhoria dos processos e da gestão no setor público, enquanto outros veem o governo eletrônico como um esforço amplo para engajar a sociedade nas discussões de política pública e democracia (VARGAS *et al.*, 2021) a fim de transformar o governo e a governança. Para Rose e Grant (2010), o termo evoluiu à medida em que o escopo das capacidades de governo eletrônico cresceu.

As pesquisas sobre o uso das TIC no Brasil, desenvolvidas pelo Comitê Gestor da Internet no Brasil (CGI.BR, 2018; CGI.BR, 2020; CGI.BR; 2022), adotam a definição de Cunha (2010), que defende que governo eletrônico significa bem mais do que governo informatizado:

trata-se do uso da tecnologia da informação e comunicação para se construir um governo aberto e ágil, ampliar a cidadania, aumentar a transparência da gestão e a participação dos cidadãos na fiscalização do poder público, democratizar o acesso aos serviços e informações na Internet e aumentar a eficiência dos serviços públicos (CUNHA, 2010, p. 73).

Aqui no país, a Política de Governo Eletrônico ganhou institucionalidade no ano de 2000, através do Decreto Presidencial de 3 de abril, quando foi estabelecido um Grupo de Trabalho Interministerial com o propósito de analisar e sugerir políticas, orientações e regulamentações relacionadas às novas modalidades de interação eletrônica (BRASIL, 2020b). De lá para cá, fazendo um breve inventário, destacam-se,

a disponibilização do Portal Governo Digital em 2000; a criação do Portal da Transparência em 2004; o Portal da Inclusão Digital, em 2006; a realização de pesquisas em TIC para Governo eletrônico; a Lei de Acesso à Informação, em 2011; o Marco Civil da Internet, de 2014; a instituição do Processo Nacional Eletrônico, pelo Decreto n. 8.539, de 8 de outubro de 2015; a política de Governança Digital na

Administração Federal, com o Decreto n. 8.638, de 18 de janeiro de 2016; a criação do Sistema Nacional para a Transformação Digital, pelo Decreto n. 9.319, de 21 de março de 2018; e, mais recentemente, a inauguração do Portal Gov.br, pelo Decreto n. 9.756, de 11 de abril de 2019, unificando todos os canais digitais do Governo Federal (CRISTÓVÃO; SAIKALI; DE SOUZA, 2020).

De forma a complementar o histórico trazido por esses autores, evidencia-se que, em 2020, o Governo Brasileiro lançou a Estratégia de Governo Digital, estruturada em princípios, metas e ações direcionadas a orientar a transformação do governo por meio das tecnologias digitais até o ano de 2022⁴ (BRASIL, 2020a). A instituição dessa Estratégia se deu através da publicação do Decreto nº 10.332, em 29 de abril de 2020. Mais recentemente, em março de 2021, entrou em vigor a Lei nº 14.129/2021, conhecida como Lei do Governo Digital. Dentre outras diretrizes, a lei institui: serviços digitais acessíveis por dispositivos móveis; uso de plataforma única de acesso a informações e serviços, o gov.br; além da aplicação da tecnologia para otimizar processos de trabalho da Administração Pública (BRASIL, 2021d).

Nesse sentido, a “desburocratização, modernização do Estado, simplificação de processos, melhoria no acesso à informação pública, transparência, melhoria nos atendimentos e racionalização de gastos públicos são alguns avanços que a política de governança eletrônica e digital já proporcionaram” (BRASIL, 2020b).

Observando esse histórico, percebe-se a mudança estratégica de um governo eletrônico para um governo digital, impulsionada pela incessante evolução das tecnologias, consolidando a perspectiva de que sua inserção nos processos de governança pública deve, mais do que transformar a prestação de serviços e gerar eficiência, efetividade e economia aos cofres públicos, oferecer valor ao cidadão (LOPES, LUCIANO; MACADAR, 2018).

O governo digital “reconstrói processos e utiliza dados disponíveis para otimizar e transformar os serviços públicos aos olhos do cidadão, além de reduzir a burocracia” (TCU, 20-?). A ideia é que, de acordo com Vargas *et al.*, (2021), através da inovação tecnológica, especificamente a aplicação das TIC, os governos possam prestar serviços que gerem valor público e sejam orientados para atender às necessidades dos cidadãos.

De forma a interpretar os estágios de governo digital, Janowski (2015) propõe um Modelo de Evolução baseado na complexidade, contextualização e especialização do ambiente interno, da estrutura de governo e das relações com seus *stakeholders* para explicar a evolução dos projetos governamentais ao longo do tempo. São quatro fases: (1) Digitalização ou

⁴ Em 22 de novembro de 2022, a Estratégia de Governo Digital foi prorrogada por mais um ano, até 2023, pelo Decreto nº 11.260, e dispôs sobre a elaboração e o encaminhamento da Estratégia Nacional de Governo Digital (BRASIL, 2022).

Tecnologia no Governo, que foca na modernização, na eficiência e no acesso ao setor público; (2) Transformação ou Governo Eletrônico, que objetiva melhorar os processos internos, as estruturas e as práticas de trabalho a partir da aplicação de tecnologias digitais; (3) Engajamento ou Governança Eletrônica, que busca transformar as relações entre governo e cidadãos, empresas e outros atores não governamentais usando tecnologias digitais; e (4) Contextualização ou Governança Eletrônica Orientada por Políticas, que utiliza o e-Gov como um veículo para o desenvolvimento social, econômico, político, cultural, etc., alinhado às necessidades e aspirações dos países, cidades, comunidades e outras unidades territoriais, sociais e seus povos (JANOWSKI, 2015). O detalhamento dos quatro estágios propostos pelo autor pode ser conferido no quadro abaixo.

Quadro 1 - Estágios da Evolução de Governo Digital.

Estágios	Definição	Limitações
Digitalização ou Tecnologia no Governo	Envolve o desenvolvimento, operação e manutenção do ambiente tecnológico, incluindo a disponibilidade de capacidades tecnológicas, serviços e infraestrutura dentro e entre organizações governamentais.	Em princípio, não envolve redesenhar, melhorar ou alterar processos, serviços e práticas existentes, apenas digitalizar e automatizar o que já existe e disponibilizar os resultados para os mesmos <i>stakeholders</i> e clientes por meio de redes digitais.
Transformação ou Governo Eletrônico	Geralmente ocorre como parte de uma reforma administrativa e institucional mais ampla no governo e visa a eficiência interna, eficácia, racionalização, simplificação e outros objetivos relacionados à reforma, a partir da inovação tecnológica e organizacional.	É interno às organizações governamentais e como elas interagem umas com as outras. Cidadãos, empresas e outros atores externos podem experimentar melhorias governamentais nas interações devido a mudanças internas, mas o impacto é indireto.
Engajamento ou Governança Eletrônica	Dá acesso, conveniência e eficácia dos sistemas de prestação de serviços públicos; envolve os cidadãos nos assuntos políticos e civis; desenvolve a sociedade e a economia baseadas no conhecimento; e persegue outras metas de políticas públicas de alto valor.	Apesar de buscar melhorias nos relacionamentos entre o governo e seus constituintes, não comporta as melhorias nas condições para que esses grupos se desenvolvam.
Contextualização ou Governança Eletrônica Orientada por Políticas	Consiste no e-Gov apoiar esforços específicos de países, cidades, comunidades e outras unidades territoriais e sociais para se desenvolverem, como por exemplo, perseguir políticas públicas específicas e objetivos de desenvolvimento sustentável.	Em função da especialização das iniciativas, essa fase atende objetivos muito além das necessidades do próprio governo. No modelo de evolução proposto pelos autores, esse estágio é o mais alto na hierarquia, e pesquisas futuras devem se concentrar em determinar e superar suas limitações.

Fonte: Janowski (2015) adaptado pela autora.

Com isso, ficam evidentes os efeitos significativos das tecnologias de informação e comunicação para as organizações públicas e a implementação de e-Gov em suas várias etapas evolutivas. Todo esse caminho percorrido nos últimos 30 anos, demonstra que as muitas mudanças na APF têm absorvido em sua atuação cada vez mais as TIC, redefinindo como se dá a interação entre governos e seus *stakeholders*.

2.2 TIC NA ÁREA DE GESTÃO DE PESSOAS DA APF

De acordo com Cristóvão, Saikali e de Souza (2020) e CGI.BR (2020), o uso das TIC em um ambiente público digital possibilita a rápida agregação, transmissão e cruzamento de dados, além de estimular o aprimoramento na oferta de serviços públicos para todos os cidadãos, “sem que haja privilégios no atendimento, pois comporta uma dimensão de democracia e respeito à cidadania” (CRISTÓVÃO; SAIKALI; DE SOUZA, 2020), além de “atender suas necessidades e garantir o bem-estar da população” (CGI.BR, 2020).

De fato, os serviços de governo eletrônico são uma das iniciativas de maior popularidade em e-Gov. Não à toa, entre as metas previstas na Estratégia de Governo Digital está a digitalização de 100% dos serviços públicos no âmbito federal até 2023 (BRASIL, 2020a; BRASIL, 2022). Além da possibilidade de serem acessados via internet, sem necessidade de deslocamento, filas e aglomerações, os serviços digitais desburocratizam, economizam tempo e reduzem gastos, já que “não são limitados pela distância e pelos horários de funcionamento” (SANTOS; SOUZA, 2021). Isso é possível porque o e-Gov pode fornecer serviços de qualidade para cidadãos quando e onde for necessário (MUNYOKA; MAHARAJ, 2018), disponíveis a qualquer momento e em qualquer lugar, redimensionando as noções de tempo e espaço.

De um lado, a conveniência proporcionada pelo acesso dos cidadãos direto ao governo já resultou na economia de 146 milhões de horas anteriormente desperdiçadas em deslocamento, filas e burocracia, todos os anos (BRASIL, 2020e). Do outro, conforme Brasil (2020d), até 2020, a economia propiciada foi de R\$ 2,2 bilhões anuais, e a previsão em 5 anos é de R\$ 37,9 bilhões, ao todo. “Esse é o resultado previsto com a eliminação de papel e burocracia, de locação de estruturas e contratação de pessoal para atendimento presencial, além de perdas com erros e fraudes nos serviços públicos” (BRASIL, 2020d).

“Tudo isso traduz uma transição em direção a novos sistemas construídos sob a influência da revolução digital, ou seja, com novos suportes especialmente projetados no mundo cotidiano e social, com grande ênfase na configuração dos fluxos de informação” (CRISTÓVÃO; SAIKALI; DE SOUZA, 2020).

Acompanhando essa tendência, os serviços relacionados à gestão de pessoas da APF passaram por um longo processo de transformação digital e evoluíram de modo a qualificar o atendimento prestado através da melhoria das ferramentas de trabalho, com o grande objetivo de “atender bem ao servidor público brasileiro que, por consequência, irá atender bem os cidadãos” (MP STREAMING, 2021).

Até 1989, cada órgão da APF era responsável pelo cálculo e pagamento da folha de seus servidores. Isto gerava total ausência de integração entre os sistemas, falta de normatização e padronização da aplicação da legislação, gastos excessivos sem o devido amparo legal, dificuldade extrema na auditoria e uma insuficiência completa de informações e indicadores gerenciais (BRASIL, [19--?]). Com o Decreto nº 99.328, em 1990, ficou instituído, em seu artigo 1º, o Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (SIAPE), com a finalidade de

- I - dotar o Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal - SIPEC, criado pelo Decreto nº 67.326, de 5/10/1970, de instrumento de modernização da administração de recursos humanos e de viabilização da integração sistêmica nessa área;
 - II - atender ao Departamento de Recursos Humanos da Secretaria da Administração Federal, nas atividades de planejamento, coordenação, supervisão, controle e desenvolvimento de recursos humanos da Administração Pública Federal direta, de ex-Territórios, das autarquias e das fundações públicas;
 - III - atender às unidades de pessoal dos órgãos e entidades referidos no inciso anterior no desenvolvimento de suas atividades.
- Parágrafo único. Compete ao Departamento de Recursos Humanos da Secretaria da Administração Federal a supervisão e coordenação dos processos de desenvolvimento e manutenção do SIAPE. (BRASIL, 1990).

Com isso, todos os órgãos dependentes do Tesouro Nacional, para fazer frente às suas despesas de pessoal, passaram a se integrar ao SIAPE, que neste período já contava com diversos mecanismos de validação de dados e de legislação, eliminando uma série de gastos indevidos (BRASIL, [19--?]; ENAP, 2017). Ainda nos anos 90, o SIAPE passou a ter acesso via internet, por meio do SIAPEnet, permitindo que os próprios servidores acessassem seus dados, fizessem solicitações, conhecessem a legislação, as normas de RH, etc.

Em 2012, o então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, começou a desenvolver o Sistema de Gestão de Pessoas do Governo Federal (SIGEPE), com intenções de, em 5 anos, ser a única porta de entrada da gestão de pessoas, tanto para servidores quanto para unidades de recursos humanos, substituindo o sistema SIAPE, numa tentativa de atualizar e unificar os modelos tecnológicos utilizados até então para uma arquitetura alinhada às tecnologias da informação emergentes da época (SERPRO, 2012).

Com intuito de simplificar o dia a dia das unidades de gestão de pessoas do governo federal, em 2019, foi lançado o e-Siape trazendo funcionalidades modernizadas do SIAPE,

possibilitando o acesso via web ou dispositivos móveis. O objetivo dessa evolução, era que todas as funcionalidades do antigo sistema fossem migradas para esse novo modelo, no entanto, até o presente momento, as transações estão divididas entre as duas plataformas.

Em junho de 2021, o Decreto nº 10.715 revogou o antigo Decreto nº 99.328/90, incluindo todos esses sistemas citados como Sistemas Estruturantes de Gestão de Pessoal da Administração Pública Federal:

Art. 2º Compõem os Sistemas Estruturantes de Gestão de Pessoal da Administração Pública Federal:

I - Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos - Siape;

II - Siapenet;

III - Siape Saúde;

IV - Sistema de Gestão de Pessoas do Executivo Federal - Sigepe; e

V - novos sistemas disponibilizados pelo órgão central do Sistema de Gestão e Governança Estratégica de Pessoal Civil da Administração Federal para sistematização de processos de trabalho em gestão de pessoas.(BRASIL, 2021c).

Diante disso, hoje, as unidades de gestão de pessoas da APF lidam com pelo menos quatro ferramentas oficiais distintas para execução das rotinas, além de sistemas internos, demandas por e-mail institucional e até mesmo serviços físicos, a partir do atendimento presencial. Por isso, a obrigatoriedade da adoção das TIC imposta na Portaria SGP/SEDGG/ME nº 4.764, de 2021 (BRASIL, 2021b), aliada ao lançamento do SouGov.br, trazem desafios para os serviços de gestão de pessoas no que concerne à implementação e utilização dessa nova ferramenta em razão dos múltiplos fatores envolvidos nesse processo.

2.3 IMPLEMENTAÇÃO DE TIC NO SETOR PÚBLICO

A introdução de tecnologias novas e criativas em atividades organizacionais complexas e dinâmicas, característica do governo eletrônico, é apenas um item na implementação das TIC no setor público (TSENG *et al.*, 2008). No cerne dessa transformação da administração e dos serviços, está a transição do trabalho e dos procedimentos manuais baseados em papel para automação e digitalização dos processos laborais, além da comunicação com os cidadãos por meio de canais baseados na internet e a disponibilização de registros e dados públicos *online* (LINDGREN, MELIN; SÆBØ, 2021).

Para além disso, a evolução do e-Gov caminha em direção a mais funcionalidades e à presença integrada do governo na internet. O aumento da sofisticação tecnológica e organizacional leva ao uso da análise de dados pelos governos, aplicativos de inteligência artificial (IA), internet das coisas (IoT) e *blockchain*; frequentemente discutido em termos de tornar o governo mais inteligente (CGI.BR, 2022; LINDGREN, MELIN; SÆBØ, 2021).

Todas essas iniciativas são intermediadas pela implementação de sistemas de informação de governo, que desempenham um papel vital no alcance das metas organizacionais por meio da automação e transformação organizacional baseada em TIC, essenciais para a sobrevivência neste ambiente globalizado (KHAN *et al.*, 2021).

Cooper e Zmud (1990) definem a implementação de tecnologia da informação (TI) como um “esforço organizacional direcionado para difundir a TI apropriada dentro de uma comunidade de usuários”. Audy (2007, p. 139) conceitua implementação como “um processo que ocorre ao longo de todo ciclo da vida do sistema”, desde a “concepção inicial a partir da apuração de uma necessidade até a instalação do sistema, o treinamento dos usuários e a efetiva mudança organizacional” (AUDY, 2007, p. 139). Para tanto, o autor caracteriza a implementação com um certo grau de interatividade entre: (i) um processo de mudança organizacional; (ii) um processo de inovação tecnológica; (iii) a implementação de um projeto; e (iv) um processo de aprendizagem, evidenciando a complexidade e a dinamicidade dessa transformação.

Nesse sentido, Dias (1993, p. 63) considera que a implementação desse tipo de sistema equivale a “realizar uma intervenção visando uma mudança organizacional, que afetará os subsistemas técnico, social e político da organização”. Portanto, mais que um fenômeno tecnológico, a implementação de governo eletrônico, seja por meio de escolha deliberada ou aceitação passiva, é de natureza transformadora e exige monumental esforço por afetar a gestão de recursos e processos humanos, tecnológicos e organizacionais, requerendo, então, estudos antecipados, investimentos e desenvolvimento de estratégias, não estando isenta de problemas e hesitações (GRANT; CHAU, 2005; MONTEIRO; DIAS, 2021).

2.3.1 Modelos de implementação de sistemas de informação governamental

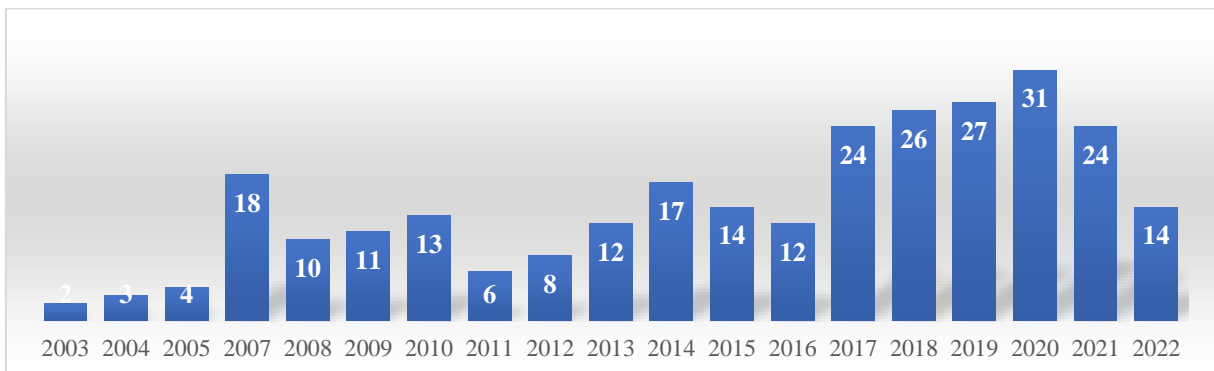
A fim de identificar os estudos relacionados à implementação de governo eletrônico no setor público, no mês de setembro de 2022, foi feita uma busca sistematizada de artigos publicados em periódicos indexados na base de dados Web of Science (WoS) sobre o tema *e-Government*, especificamente a respeito da implementação desse novo paradigma de gestão no setor público. A escolha da base justifica-se pela sua notoriedade enquanto provedora de informação e tecnologia para a comunidade global de pesquisa científica (WEB OF SCIENCE, 2022), além de fornecer dados e análises sobre as buscas, atendendo às necessidades deste estudo.

Utilizando os termos em inglês, "implementation"OR"implantation"OR"adoption", "e-Gov*"OR"digital gov*", "public sector"OR"public organization" e "process"OR"framework" OR"step by step"OR"model"OR"methodology", combinados pelos operadores booleanos "OR" e "AND", foram considerados os tópicos da pesquisa, que inclui título, resumo, palavras-chave e *keywords plus*. Não foram delimitadas áreas para a busca, tampouco horizonte temporal e tipos de documento. Assim, foram encontrados 276 resultados relacionados aos termos-chave, compreendendo um período de 2003 a 2022, dentre artigos, artigos de conferência, de revisão e outros, todos sendo considerados para apresentar o panorama dessa pesquisa.

A distribuição quantitativa dessas publicações ao longo do tempo (2003 a 2022) é demonstrada na Figura 1. Destaca-se a exclusão do ano de 2006 com número de publicações igual a zero. Em contrapartida, em 2007, houve um salto de publicações a respeito do tema, registrando o maior número de pesquisas naquela década. Os estudos desse ano compreendem, em sua maioria, iniciativas de governo eletrônico em países como Reino Unido (3), Canadá (1), Holanda (1), Índia (2), Indonésia (1), Singapura (1), Japão (1), Região do Oriente Médio e do Norte da África (1) e outro no continente africano como um todo. Desses, dois artigos (GIL-GARCÍA, CHENGALUR-SMITH; DUCHESSI, 2007; GIL-GARCÍA; MARTINEZ-MOYANO, 2007) estão entre os 10 mais citados dentre os 276 documentos encontrados na busca.

A partir de 2017, nota-se um crescimento expressivo no número de publicações com relação aos anos anteriores. De lá, até 2021, tinha-se, em média, 26 publicações/ano dentro da temática investigada, com o pico em 2020 com 31 publicações. No entanto, apenas um artigo desse período entre 2017 a 2021 está entre os 10 mais citados dentre os resultados da busca. Por fim, até o início do mês de setembro de 2022, referência de data da busca na base de dados, foram indexadas 14 publicações.

Figura 1 - Distribuição das publicações ao longo do tempo*.



Fonte: Elaborado pela autora com base no WoS (2022).

*Considerando até o início do mês de setembro/2022.

Os países que predominam nas publicações sobre a temática de implementação de governo eletrônico são Inglaterra (34), em primeiro lugar com 12,3% das publicações, seguida pelos EUA (22) e China (20), com 8 e 7,2%, respectivamente, permitindo-nos inferi-los como os grandes centros de pesquisa na área. Além desses, outros países se destacam nas produções científicas sobre e-Gov, tais como Austrália e Espanha, ambos com 16 estudos; Alemanha e Coreia do Sul, com 14; Itália, com 13; Grécia, com 12; e Malásia, Holanda, Paquistão e África do Sul, com 11 publicações. Referente ao idioma, o inglês é predominante em 97,4% (269) das publicações encontradas durante o intervalo pesquisado. Os demais idiomas identificados foram espanhol (5 trabalhos), português (1) e russo (1).

Destaca-se ainda que, no Brasil, foram descobertas apenas 5 publicações de 2008 (1), 2019 (2) e 2020 (2), decorrentes de estudos da área da Administração Pública e de Informática e Ciência da Computação. Desses, apenas 1 artigo foi publicado em revista nacional, evidenciando a carência de trabalhos que envolvam governo eletrônico no país, principalmente se considerar que em 2021, “três a cada quatro órgãos federais declararam disponibilizar de forma remota o serviço público mais procurado pelos cidadãos, situação que era mencionada por pouco mais da metade desses órgãos em 2019” (CGI.BR, 2022, p. 25), ou seja, a transformação digital está acontecendo no Brasil, mas não está sendo explorada pelos pesquisadores para produção científica.

Os autores que mais publicaram sobre o tema de implementação de e-Gov no setor público foram Vishanth Weerakkody, com 9 publicações, Zahir Irani, com 7 e J. Ramon Gil-García e Maxat Kassen, ambos com 5 publicações. Observa-se nesta pesquisa que há uma multiplicidade e diversidade na autoria dos trabalhos, uma vez que uma pequena parcela desses autores publicou um maior número de pesquisas sobre o assunto, enquanto a maior parte publicou um número reduzido.

Há um número bastante variado de periódicos que publicaram sobre essa temática, o que demonstra que pesquisadores de diferentes áreas se interessam pelo tema em questão. Identifica-se que o periódico “*Government Information Quarterly*”, com fator de impacto 8,49 (2021), predomina no número de publicações no período, com 24 trabalhos, bem à frente do segundo e terceiro colocados, “*Lecture Notes In Computer Science*” e “*Transforming Government People Process And Policy*”, com 14 e 12 trabalhos, respectivamente. Diferente do primeiro, ambos apresentam valor de impacto bastante baixos 0.302 (2005) e 0.78 (2021), na ordem. Apesar de o número de publicações ser relativamente baixo nesses periódicos, eles concentram a maior parte das publicações.

De forma a atingir o objetivo proposto nesta pesquisa, na sequência do refinamento das 276 publicações e *scanning* de 57, foi realizada uma análise aprofundada nas 18 publicações resultantes desse processo. Após a leitura completa dos artigos, identificou-se o estudo de Kim e Kim (2020), que contém um modelo de implementação baseado em etapas para sistemas de e-Gov no setor público, o qual servirá de base para este estudo.

Intitulado “*ICT Implementation and Its Effect on Public Organizations: The Case of Digital Customs and Risk Management in Korea*”, dos autores Sung-Bou Kim e Dongwook Kim, foi publicado em 2020 no periódico “*Sustainability*”, e até então possui 9 citações. O único estudo desses autores, publicado e indexado na WoS, propõe um modelo de implementação de TIC baseado na proposta de Cooper e Zmud, de 1990, que leva em consideração fatores como mudança organizacional, inovação e difusão tecnológica. No modelo atual, os autores adotam “o conceito de sustentabilidade na adoção de tecnologia do setor público, buscando dar conta da resiliência e flexibilidade dos sistemas para atender às necessidades atuais e futuras em face da incerteza e do risco” (KIM; KIM, 2020, p.6), incluindo uma fase adicional de inteligência e um recurso dinâmico conectando todas as etapas, formando um ciclo sustentável.

Sendo assim, a proposta considera sete estágios de implementação: (1) Iniciação, onde, a partir de problemas e oportunidades, as organizações encontram uma solução TIC compatível; (2) Adoção, após as negociações, as TIC são finalmente adotadas; (3) Adaptação, quando os procedimentos e regras organizacionais são revistos e desenvolvidos em conformidade com a nova TIC. Os *stakeholders* também são incluídos nessa etapa para treinamento e familiarização com o novo sistema; (4) Aceitação, fase em que os usuários internos e externos são incentivados a utilizar o novo sistema; (5) Rotinização, quando o uso do novo sistema se torna parte das atividades regulares do trabalho e dos demais *stakeholders*; (6) Infusão, o novo sistema passa a ser utilizado de forma abrangente e integrada. Nessa fase, pode-se dizer que o uso da TIC é maximizado; e, por fim, (7) Inteligência, quando a flexibilidade, a adaptabilidade e a capacidade de resolução de problemas são reforçadas. Importante frisar que, quando essa última fase leva ao início de um novo processo de implementação de TIC, conclui-se o ciclo anterior e inicia-se um novo, “resultando na formulação de um círculo virtuoso sustentável” (KIM; KIM, 2020). Além de abordar os estágios de implementação, os autores discutem os fatores contextuais que influenciam esse processo, aspectos esses que serão abordados na próxima seção.

A partir de outras buscas referenciais foram encontrados outros roteiros e metodologias de implementação de sistemas de informação. O “*The IDEAL Model*”, desenvolvido pela SEI (*Software Engineering Institute*) da *Carnegie Mellon University*, para “orientar as organizações

no planejamento e implementação de um programa eficaz de melhoria de processos de software” (SEI, 2001), contempla cinco fases que podem ser utilizadas para incorporação de novas tecnologias: inicialização, diagnóstico, estabelecimento de diretrizes, ação e aprendizado; outro modelo encontrado foi o de Gonçalves (2011), que foca em sistemas ERP (*Enterprise Resource Planning* - sistemas integrados de gestão), e sugere uma metodologia assentada em quatro fases, a saber: pré-implementação, implementação, *go-live* e operação; nessa linha, também foi encontrado o modelo de Mendes e Filho (2007), que apontam um roteiro para aquisição de ERP em pequenas e médias empresas, dividido em cinco partes amplas que são subdivididas em etapas: avaliação sobre a necessidade de ERP, seleção e adequação, implantação, conscientização e treinamento, e utilização.

Dentre todos os modelos encontrados, observa-se um consenso entre as etapas de implementação, estando elas explícitas ou embutidas em outras etapas. Por isso, em função da proposta de Kim e Kim (2020) ser a mais atual e buscar explicar como as novas tecnologias são implementadas nas organizações públicas, foi a escolhida como estrutura analítica para dar seguimento a esta pesquisa e facilitar a investigação complexa da implementação dessa nova tecnologia e das dinâmicas de transformação organizacional dela derivadas.

2.3.2 Desafios de implementação de sistemas de informação governamentais

As iniciativas de TI, em geral, e os projetos de governo eletrônico, em particular enfrentam desafios múltiplos e complexos em sua implementação (GIL-GARCÍA; PARDO, 2005). Tseng *et al.* (2008) defendem que as dificuldades, na execução de iniciativas de governo eletrônico, incluem não só a necessidade de lidar com as mudanças tecnológicas e organizacionais, mas também com a necessidade de atender questões institucionais e gerenciais que surgem com a evolução das TIC e dos SI no poder público. Para os autores supracitados, a complexidade e a incompatibilidade tecnológica não são os únicos, nem os mais difíceis, desafios a serem superados. Fatores gerenciais, políticos e legais também constituem elementos importantes a serem considerados no projeto e desenvolvimento dessas iniciativas (GIL-GARCÍA; PARDO, 2005).

Sarantis, Charalabidis e Askounis (2011, p. 118) entendem que há um consenso crescente de que

as questões organizacionais e gerenciais são mais críticas do que as considerações técnicas, não apenas porque os benefícios geralmente são percebidos por meio de amplas mudanças na prática do setor público e na tomada de decisões, mas também porque essas questões são mais difíceis de resolver do que as técnicas.

Para Gil-García (2012), a maioria dos desafios, no âmbito do governo eletrônico, se relacionam às mudanças na estrutura verticalizada, nos arranjos institucionais e na cultura organizacional difundida. Tseng *et al.* (2008, p. 735) corroboram argumentando que a alteração nas organizações e a adoção de inovações de governo eletrônico são obstruídas quando existem amplos impedimentos, como “burocracia, procedimentos rotineiros, um regime rígido de regulação e uma mentalidade burocrática nas organizações públicas”. Por tudo isso, o processo de mudança não consiste apenas na automação de tarefas e no desenvolvimento de ações de familiarização com tais tecnologias, e sim uma mudança de orientação estratégica centrada na flexibilidade e na qualidade, adotando estruturas de natureza mais orgânica, tornando seus aparatos mais eficientes, eficazes e mais bem coordenados e melhorando suas operações internas e as relações com os cidadãos e outros atores sociais (CLAVER-CORTÉS, JUANA-ESPINOSA; VALDES-CONCA, 2016; GIL-GARCÍA, 2012).

Monteiro e Dias (2021, p. 6) elencam três impactos significativos em relação à transição e à preparação para o governo digital:

- (i) a reestruturação na forma de trabalho e no contato com o cidadão; (ii) a gestão da mudança e a criação de uma estratégia que busque pela melhoria contínua do serviço; (iii) a modernização e a humanização dos serviços, com valorização dos servidores e o reforço da confiança na organização.

Uma das principais ações que facilitam e orientam esse trânsito, de acordo com Claver-Cortés, Juana-Espinosa e Valdes-Conca (2016), é a formação dos servidores públicos, dotando-os de conhecimentos e competências necessárias para a utilização das ferramentas TIC, inerentes ao e-Gov, e suscitando comportamentos e atitudes que caracterizam a aceitação e internalização de uma maior orientação para o “cliente”. No entanto, Binsaif, Adam e Gace (2016) consideram que nem sempre são claros quais mecanismos ligam as reações dos usuários internos ao resultado das iniciativas de governo eletrônico, especialmente quando são obrigados a lidar com essas novas tecnologias.

Zakaria e Yusof (2001, p. 83) julgam que, para garantir uma implementação bem-sucedida, é necessário lidar com todos esses elementos em conjunto, incluindo os fatores humanos “guiados pelas normas, crenças e suposições da organização, bem como pelos valores únicos dos indivíduos – todos juntos conhecidos como ‘cultura’”. Compreender e antecipar essas transformações é essencial para tomadores de decisões políticas, funcionários públicos de alto escalão, pesquisadores e todos aqueles envolvidos na concepção, implementação ou avaliação das decisões de governo digital (JANOWSKI, 2015), a fim de não comprometer o sucesso da estratégia de e-Gov.

Kim e Kim (2020) trazem, incorporados ao seu modelo de implementação, os cinco fatores contextuais propostos por Kwon e Zmud, de 1987, complementados por seus estudos, que afetam os processos e resultados de implementação de TIC, como os ambientais (mercado, incertezas, dependência interorganizacional e localização geográfica); os organizacionais (especialização, centralização, formalização, apoio da gestão, comprometimento e esforço, cultura organizacional, setor e tamanho da organização); os relacionados aos usuários (em função das mudanças ocasionadas no trabalho, no tempo de trabalho, e ainda as associadas à educação e à resistência à mudança); os fatores referentes à própria tecnologia (complexidade e *design*); e também às tarefas as quais a tecnologia está sendo aplicada (incertezas, variedade de tarefas abrangidas, autonomia e responsabilidade impostas aos indivíduos que as executam). Segundo os autores, esses fatores não só “afetam a forma como os aplicativos de TIC são implementados, mas também interagem entre si durante o processo” (KIM; KIM, 2020, p. 8), especificamente os relacionados à tecnologia, usuários e tarefas. Como resultado desse método, o efeito cumulativo da implementação de TIC deve ser observável em termos de eficácia e resultados organizacionais.

Embora não haja uma lista única de desafios para os projetos de governo eletrônico, existem elementos que podem ser correlacionados de acordo com o cenário. O quadro abaixo reúne diversos aspectos encontrados na literatura que afetam a implementação de iniciativas de sistemas governamentais, os quais foram categorizados a partir dos fatores contextuais elencados por Kim e Kim (2020).

Quadro 2 - Fatores que influenciam a implementação de iniciativas de sistemas de informação governamentais.

(continua)

Influenciadores		Autores	
Ambientais	Mercado	Estrutura política	Gil-García e Pardo (2005); Baacke <i>et al.</i> (2008); Sarantis, Charalabidis e Askounis (2011); Ashaye e Irani (2019); Filgueiras, Cireno e Palotti (2019); Fonseca <i>et al.</i> (2019); Mussi <i>et al.</i> (2019); Kim e Kim (2020); Zeebaree <i>et al.</i> (2020); Khan <i>et al.</i> (2021); Mustapa, Hamid e Md Nasaruddin (2022); Vinarski-Peretz e Aviv Kidron (2023)
	Cooperação interorganizacional	Gerenciamento de projeto e plano de implementação	
	Localização geográfica	Regime legal e regulatório	
	Apoio, envolvimento e avaliação governamental	<i>Stakeholders</i> (relações, engajamento e comunicação)	

Quadro 2 - Fatores que influenciam a implementação de iniciativas de sistemas de informação governamentais.

(conclusão)

	Influenciadores		Autores
Organizacionais	Especialização	Dualismo ou conflito de TIC	Gil-García e Pardo (2005); Audy (2007); Baacke <i>et al.</i> (2008); Tseng <i>et al.</i> (2008); Sarantis, Charalabidis e Askounis (2011); Claver-Cortés, Juana-Espinosa e Valdes-Conca (2016); Surya e Amália (2017); Ashaye e Irani (2019); Filgueiras, Cireno e Palotti (2019); Fonseca <i>et al.</i> (2019); Mussi <i>et al.</i> (2019); Kim e Kim (2020); Zeebaree <i>et al.</i> (2020); Khan <i>et al.</i> (2021); Monteiro e Dias (2021); Mustapa, Hamid e Md Nasaruddin (2022); Vinarski-Peretz e Aviv Kidron (2023)
	Centralização	Gestão da mudança	
	Formalização	Processos	
	Apoio da gestão	Assumir os riscos	
	Comprometimento e esforço	Avaliação e planejamento local	
	Cultura organizacional	Setor e tamanho da organização	
	Clima organizacional	Comunicação	
	Estrutura organizacional	Capacidade financeira	
Relacionados aos usuários	Mudanças laborais	Aceitação e experiência com o uso	Zakaria e Yusof (2001); Gil-García e Pardo (2005); Audy (2007); Tseng <i>et al.</i> (2008); Sarantis, Charalabidis e Askounis (2011); Claver-Cortés, Juana-Espinosa e Valdes-Conca (2016); Surya e Amália (2017); Ashaye e Irani (2019); Filgueiras, Cireno e Palotti (2019); Mussi <i>et al.</i> (2019); Kim e Kim (2020); Zeebaree <i>et al.</i> (2020); Monteiro e Dias (2021); Vinarski-Peretz e Aviv Kidron (2023)
	Tempo de trabalho	Habilidades técnicas	
	Preferências dos usuários	Resistência	
	Capacitação e suporte técnico	Conhecimentos e competências	
	Comportamento proativo		
Tecnológicos	Complexidade e compatibilidade	Gestão e governança dos sistemas	Gil-García e Pardo (2005); Audy (2007); Baacke <i>et al.</i> (2008); Claver-Cortés, Juana-Espinosa e Valdes-Conca (2016); Surya e Amália (2017); Ashaye e Irani (2019); Fonseca <i>et al.</i> (2019); Mussi <i>et al.</i> (2019); Kim e Kim (2020); Zeebaree <i>et al.</i> (2020); Khan <i>et al.</i> (2021); Monteiro e Dias (2021); Mustapa, Hamid e Md Nasaruddin (2022)
	Design e recursos de TI	Funcionalidades	
	Usabilidade e Facilidade de uso e acesso	Segurança e privacidade	
	Maturidade do sistema	Melhoria contínua das TIC	
	Integração de sistemas	Agilidade	
Tarefas	Incertezas	Autonomia	Audy (2007); Claver-Cortés, Juana-Espinosa e Valdes-Conca (2016); Filgueiras, Cireno e Palotti (2019); Mussi <i>et al.</i> (2019); Kim e Kim (2020); Vinarski-Peretz e Aviv Kidron (2023)
	Variedade de tarefas abrangidas	Características internas dos serviços prestados	
	Responsabilidades impostas aos executores	Alinhamento entre indivíduo, tecnologia e tarefa	

Fonte: Elaborado pela autora (2023).

Todos esses elementos validam os desafios contidos na tarefa de executar projetos de governo eletrônico, reforçando a necessidade de se desenvolver estratégias eficazes que conduzam esse processo para uma implementação bem-sucedida.

3. METODOLOGIA

Neste capítulo, serão apresentados os procedimentos metodológicos utilizados para a realização deste estudo. Tais processos influenciaram e retrataram os resultados empíricos encontrados, a partir do delineamento da pesquisa. Para Yin (2016), o objetivo principal desse balizamento é garantir que os procedimentos metodológicos escolhidos levem o pesquisador a responder, de forma lógica e formal, à pergunta de pesquisa estabelecida.

Primeiramente, será apresentada a estratégia definida para a realização desta pesquisa, seguida da definição do caso e da delimitação das unidades de análise, e posteriormente os métodos para coleta e análise dos dados, finalizando com o tópico sobre a confiabilidade do estudo.

3.1 ESTRATÉGIA DE PESQUISA

A fim de responder o problema de pesquisa e atingir os objetivos propostos a partir de uma visão abrangente dos fenômenos acerca da implementação de tecnologias de informação e comunicação governamentais como o SouGov.br, este estudo tem uma abordagem qualitativa de caráter exploratório. De acordo com Gil (2002), as pesquisas exploratórias proporcionam uma maior familiaridade com o tema e envolvem, dentre outras possibilidades, entrevistas com indivíduos que têm, ou tiveram experiências práticas com o problema investigado.

A realização dessa etapa de estudo qualitativa fundamenta-se nos argumentos de Marconi e Lakatos (2022) que mencionam que esse tipo de metodologia entra em contato direto e prolongado com os indivíduos ou grupos, com o ambiente e com a situação que está sendo analisada e descreve a complexidade do comportamento humano, detalhando as investigações, hábitos, atitudes, tendências de conduta, dentre outros, uma vez que observa e interpreta aspectos mais profundos.

Para Gil (2021, p. 16), a pesquisa qualitativa “ênfatiza a natureza socialmente construída da realidade, o relacionamento íntimo entre o pesquisador e o que é estudado, além das restrições situacionais que moldam a investigação”. O que se pretende é compreender como os indivíduos interpretam suas vivências, constroem suas realidades e atribuem significado às suas experiências, cabendo ao pesquisador entender o fenômeno a partir do ponto de vista do ator envolvido, e não da sua impressão (MERRIAM; TISDELL, 2016; GIL, 2021).

Tendo isso, a estratégia de investigação se deu por meio de um estudo de caso que se caracteriza como uma investigação empírica de um fenômeno contemporâneo e complexo em

seu contexto real, principalmente, quando os limites entre um e outro não são claramente definidos; e, também, flexível, já que se baseia em mais de uma fonte de evidência, proporcionando uma visão global do objeto de estudo (YIN, 2015).

Da Silva (2012) ressalta que o estudo de caso vem sendo utilizado largamente para compreender os processos de inovação e as mudanças organizacionais a partir da interação multifacetada entre as influências internas e o ambiente externo, permitindo acompanhar as transformações, identificando e analisando as forças históricas, pressões contextuais e a dinâmica de diversos grupos de *stakeholders* na aceitação ou oposição a esses processos, seja em uma ou mais organizações, ou em grupos específicos dentro do seu âmbito. Assim como Yin (2015) considera que esse tipo de estudo é adequado quando o pesquisador precisa de avaliações, estudando o fenômeno no ambiente natural e descobrindo o que aconteceu ou por que acontece, encaixando-se acertadamente ao contexto do caso aqui estudado.

A saber, o “caso”, tido como a unidade básica da pesquisa (YIN, 2015), é a implementação da ferramenta SouGov.br e os desafios decorrentes desse processo nos serviços de gestão de pessoas da Administração Pública Federal, enquanto as unidades de análise, que estabelecem as fronteiras de interesse da pesquisa (DA SILVA, 2012), compreendem seis Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) do Brasil.

A definição por estudo de caso decorreu da possibilidade de a pesquisadora estudar os fenômenos em profundidade (GIL, 2021) e investigar o caso contemporâneo da implementação de TIC de governo eletrônico dentro do contexto das unidades de análise escolhidas a partir de diferentes fontes de evidência (entrevistas, análise documental e observação não participante).

3.2 O CASO SOUGOV.BR

Yin (2015) considera a definição do “caso” de pesquisa extremamente relevante para o estudo de caso. Essa especificação, de acordo com Da Silva (2012), torna o estudo de caso um tipo de pesquisa apropriado para focar em problemas práticos, derivados dos quadros individuais e sociais presentes em atividades, procedimentos e interações cotidianas, tais como os decorrentes da implementação da ferramenta de governo escolhida para esta pesquisa, o SouGov.br.

Essa iniciativa foi desenvolvida pela Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital e sua Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal, do Ministério da Economia e lançada em maio de 2021. O SouGov.br faz parte do projeto de transformação

digital do governo brasileiro e tem como objetivo disponibilizar serviços de gestão de pessoas para os servidores ativos, aposentados e pensionistas da Administração Pública Federal.

A ideia por trás dessa tecnologia é resolver o excesso de requisitos para acesso aos serviços relacionados ao cotidiano do serviço público; padronizar os canais e otimizar o tempo de atendimento, melhorando qualidade e resposta dos serviços e ainda possibilitando uma visão sistêmica de ponta a ponta; além da gestão ampla dos processos de trabalho, através de uma interface de acesso *mobile* e *web*, com *design* moderno e funcional, e uma assistente virtual com inteligência artificial disponível para tirar as dúvidas dos servidores (MP STREAMING, 2021), aproximando o órgão central (ME) das setoriais (órgãos e entidades do SIPEC) e dos servidores públicos federais (SOUGOV.BR, 2021).

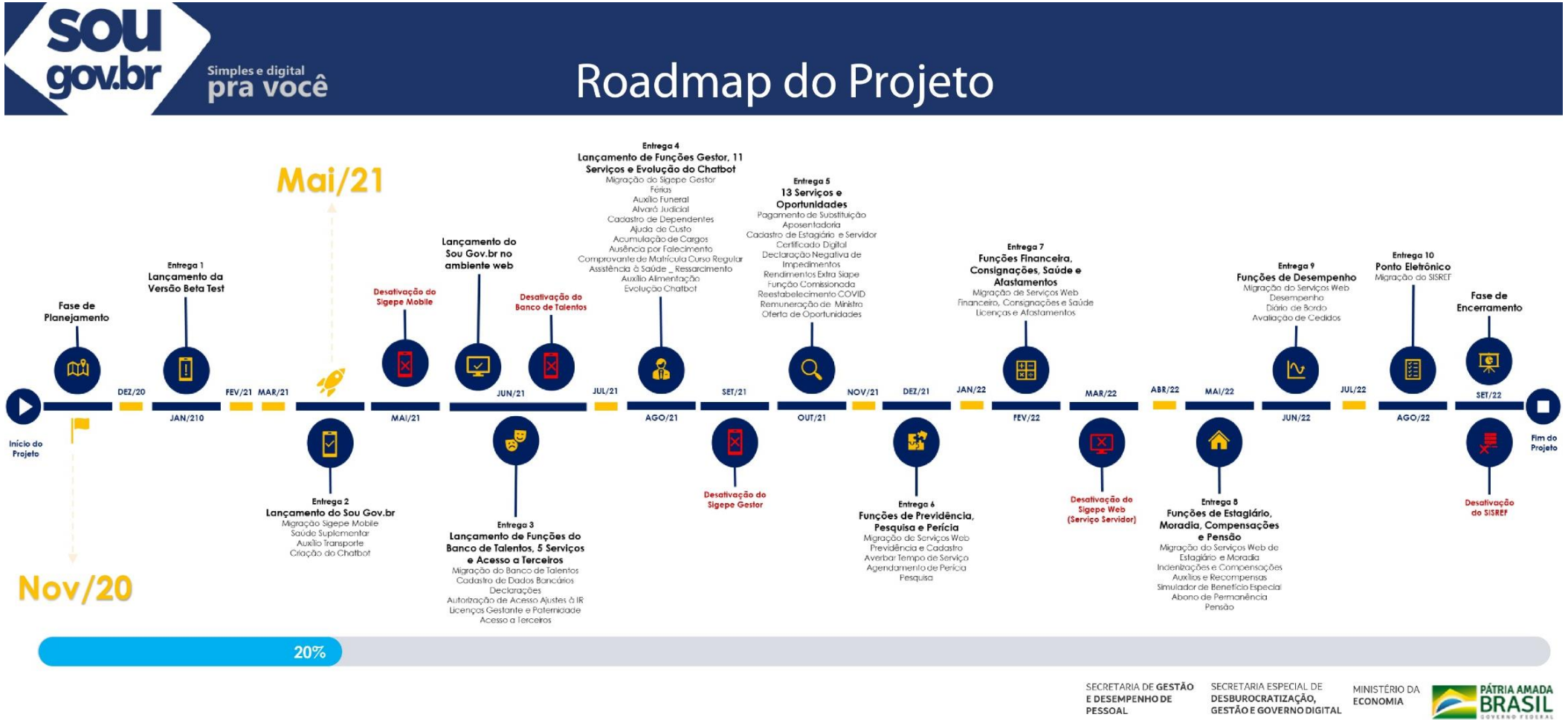
Para isso, o plano é que os serviços até então disponíveis no Sigepe Gestor, Sigepe Mobile, Banco de Talentos e módulo Requerimentos, além de outros serviços, migrem para a nova plataforma, e que também sejam descontinuados os atendimentos por meio de formulário físico e e-mail, tal qual prevê o Parágrafo único do Art. 3 da Portaria SGP/SEDGG/ME nº 4.764⁵. A estimativa inicial para o término da implementação do projeto era setembro de 2022, conforme o mapa de entregas apresentado na *live* de lançamento, em maio de 2021 (Figura 2).

De acordo com Leonardo Sultani, então Secretário de Gestão e Desenvolvimento de Pessoal da Secretaria Especial de Desburocratização, Gestão e Governo Digital do ME (MP STREAMING, 2021), o grande objetivo do SouGov.br é melhorar o atendimento aos servidores e apoiar as áreas de gestão de pessoas da APF em termos de automação de processos, de modo que se possa oferecer um atendimento mais qualificado aos servidores. A nova ferramenta também traz a possibilidade de resolver inúmeras pendências sem precisar de atendimento presencial, o que desonera e reduz o esforço com algumas demandas operacionais, otimizando o tempo e liberando os servidores da área de gestão de pessoas para produzirem mais e melhor.

⁵ Art. 3º As unidades administrativas deverão atender as solicitações realizadas pelos servidores, pensionistas e anistiados, por meio de funcionalidade específica que gere demandas de atendimento, constantes da solução estruturante de TIC em gestão de pessoas disponibilizada pelo órgão central do SIPEC.

Parágrafo único. As solicitações que forem realizadas em outro instrumento ou canal de atendimento deverão ser devolvidas ao usuário, sem análise, informando a solução estruturante de TIC em gestão de pessoas adequada, ou, justificada a impossibilidade de seu acesso pelo usuário, deverão ser registradas pelo órgão setorial na plataforma indicada (BRASIL, 2021b).

Figura 2 - Mapa de entregas do projeto SouGov.br.



Fonte: SouGov.br, 2021.

O lançamento da ferramenta SouGov.br impacta mais de 1,3 milhões de usuários-servidores – cerca de 600.000 servidores ativos e 700.000 aposentados e pensionistas –, além de 14 mil usuários-gestores que atuam nas áreas de gestão de pessoas. Se considerarmos apenas os servidores públicos federais em exercício em IFES, esse número passa dos 374.000 servidores (PORTAL DA TRANSPARÊNCIA, 2023).

"Essa transformação não é apenas a migração de processos para o meio eletrônico, mas uma mudança cultural de desburocratização dos serviços da administração pública para o cidadão. É a ressignificação da relação entre os brasileiros e o Estado, oferecendo soluções digitais inteligentes, mais simples, ágeis e seguras, para facilitar a vida de todos", Gileno Barreto, então presidente do Serpro (SERPRO, 2021).

De acordo com Serpro (2021), para as unidades de gestão de pessoas, serão cerca de 40 serviços automatizados, reunidos em um único canal, o módulo Requerimentos, para tratar as solicitações de serviços demandadas pelos usuários-servidores, além de acesso, por parte dos gestores, a instrumentos e informações diversas sobre a força de trabalho da APF. Para Sultani,

“isso irá ajudá-los na tomada de decisões e na construção de uma política de gestão de pessoas mais moderna e eficiente. Assim, o trabalho fica mais simples e ágil. Os processos internos de pessoas serão padronizados e automatizados, o que significa um melhor aproveitamento da força de trabalho e dos recursos públicos federais para outras demandas” (SERPRO, 2021).

A abrangência do SouGov.br demonstra que à medida que as tecnologias avançam, aumentam os desafios e caminhos a serem percorridos, já que a implementação de e-Gov muda a forma como os governos trabalham e interagem com empresas e sociedade (JONES, 2012; KIM; KIM, 2020; WILSON; MERGEL, 2022), trazendo uma série de implicações de ordem tecnológica, organizacional, social e individual aos órgãos setoriais, aos usuários-gestores e aos usuários-servidores. Por isso, se faz necessário entender melhor o processo de implementação e as incertezas atreladas a ele em virtude das características complexas que se apresentam no setor público.

Embora tenha o objetivo de simplificar, padronizar e automatizar processos internos, que, como consequência da implementação bem-sucedida, desoneram de atividades operacionais e melhoram a qualidade e o tempo de resposta dos serviços, é preciso considerar que existem fatores críticos envolvidos nesse processo de mudança, decorrente da implementação dessa nova tecnologia, para as unidades de gestão de pessoas. Desafios como gerenciamento e escopo do projeto, adequação ao novo sistema, revisão dos processos de trabalho, conflito com sistemas internos, usabilidade e facilidade de uso, reflexo nas pessoas e nas tarefas, etc. conforme trazidos pela literatura e tratados no tópico 2.3.2, são itens primordiais a serem planejados e executados.

Sem dúvidas, a implementação de projetos de governo eletrônico requer a colaboração de muitos atores e partes interessadas, incluindo os responsáveis pelas políticas, servidores públicos em diferentes níveis, especialistas técnicos e gestores de projetos, o que a torna extremamente complexa. Na busca pelo êxito, os aspectos não técnicos da implementação do projeto se mostram de maior relevância, abarcando a transferência de conhecimento, o envolvimento adequado dos *stakeholders*, o planejamento analítico correto, a habilidade de diversificação e a coerência com os objetivos finais (SARANTIS; CHARALABIDIS; ASKOUNIS, 2011; ASHAIE; IRANI, 2019).

Fato é que os projetos governamentais exigem flexibilidade e capacidade de lidar com mudanças em todas as frentes, portanto, salvo que os governos aprendam a gerenciar os riscos relacionados a grandes projetos públicos de tecnologia da informação, “esses sonhos digitais se transformarão em pesadelos globais. Os governos devem ter os fundamentos de TI corretos se quiserem colher o enorme potencial de ficar *online*” (OCDE, 2001).

Até o presente momento, apesar do atraso nas entregas em relação ao cronograma apresentado na *live* de lançamento, em maio de 2021 (Figura 2), que previa o fim do projeto para setembro de 2022, a ferramenta dispõe dos seguintes serviços que podem ser acessados via aplicativo SouGov.br ou pela plataforma web:

Quadro 3 - Serviços disponíveis no SouGov.br até novembro de 2023.

(continua)

Serviços disponíveis no SouGov.br		
Para servidores ativos		
Autorização de acesso à declaração do IRPF	Avaliação de desempenho (consulta de resultados)	Cadastro/alteração de dados bancários
Assistente virtual - Sol (atendimento ao usuário)	Consulta ao comprovante de pensão alimentícia	Localização de Unidade de Gestão de Pessoas
Currículo e Oportunidades	Consulta de dependentes	Consulta dossiê consolidado
Carteira funcional	Consulta a dados funcionais	Personalização da home
Carteira funcional especial	Ficha financeira anual	Prévia de contracheque
Consulta aos dados pessoais	Consulta de licença incentivada	Prévia de 13º salário
Dados pessoais (podem ser alterados pelo servidor)	Consulta de redução de jornada de trabalho	Consulta de ficha financeira anual
Central de mensagens (com comunicados do órgão central de gestão de pessoas da APF)	Consulta a situação da validação cadastral	Termo de uso (Lei Geral de Proteção de Dados – LGPD) e Política de privacidade
Comprovante de rendimentos	Contracheque	Consulta a afastamentos
Segurança (configurar biometria; autorização do dispositivo; deslogar e descadastrar dispositivos das sessões ativas e o alerta de login ao acessar um dispositivo)		

Quadro 3- Serviços disponíveis no SouGov.br até novembro de 2023.

(continuação)

Serviços disponíveis no SouGov.br		
Para líderes		
Acompanhamento das solicitações de autorização da ficha de frequência	Consulta de situação da validação cadastral	Inclusão/aprovação de ocorrências da ficha de frequência
Acompanhamento de férias da equipe	Consulta de configurações gerais da ficha de frequência	Solicitação de correção dos integrantes da equipe
Acompanhamento diário da frequência	Inclusão/alteração de registro de ponto	Situação de validação cadastral do líder
Acompanhamento da ficha de frequência	Resumo da disponibilidade da equipe	Homologação da ficha de frequência
Consulta da área do servidor	Gerenciamento da equipe	Homologação de férias da equipe
Para servidores aposentados, pensionistas e anistiados políticos civis		
Autorização de acesso à declaração do IRPF	Consulta a inconsistências cadastrais	Localização de unidade de gestão de pessoas
Cadastro/alteração de dados bancários	Dados pessoais (podem ser alterados pelo servidor)	Prova de vida (consulta situação e comprovante de realização)
Central de mensagens (com comunicados do órgão central de gestão de pessoas da APF)	Termo de uso (Lei Geral de Proteção de Dados – LGPD) e Política de privacidade	Segurança (deslogar e descadastrar dispositivos das sessões ativas e o alerta de login ao acessar um dispositivo)
Consulta a dados dos beneficiários de pensão	Consulta ficha financeira anual	Contracheque
Assistente virtual - Sol (atendimento ao usuário)	Declaração de fundamento legal de aposentadoria	Prévia de contracheque
Comprovante de rendimentos	Declaração de aposentadoria	Prévia de 13º salário
Para ex-servidor		
Comprovante de rendimentos	Contracheque	Ficha financeira
Consignações encerradas	Currículo e Oportunidades	
Consignações (ativos e inativos)		
Autorização de empréstimo consignado	Consulta a extrato de consignações ativas ou encerradas	Consulta da margem de consignação
Consulta à autorização - com possibilidade de cancelamento e reativação	Consulta a contratos e anuência para contrato de empréstimo consignado	
Férias		
Consulta de programação de férias	Programação de férias	Alteração de programação de férias
Frequência (Ativos)		
Consulta da ficha de frequência	Registro de ponto	Consulta autorizações
Informação de ocorrência na ficha de frequência	Consulta a banco de horas, horas comuns, entre outras	
Minha previdência (Ativos)		
Consulta de solicitações (adesão e/ou migração)	Inclusão/alteração rubricas na base de cálculo	Opção de migração para o Regime de Previdência Complementar
Adesão à Funpresp		

Quadro 3- Serviços disponíveis no SouGov.br até novembro de 2023.

(conclusão)

Serviços disponíveis no SouGov.br		
Minha saúde (Ativos)		
Inclusão/alteração/exclusão de atestado de saúde	Promoção à saúde (inscrição/acompanhamento/cancelamento e reativação)	Reconsideração e recurso de perícia
Consulta de atestado de saúde	Exame médico periódico	
Consulta de perícias	Agendamento de perícias	
Saúde Suplementar		
Assistência à Saúde Suplementar – contrato/ convênio	Comprovação de quitação – por CNPJ	Assistência à Saúde Suplementar – Ressarcimento
Solicitações		
Abono de permanência	Auxílio-transporte	Licença paternidade
Alteração de dados bancários	Averbação do tempo de contribuição	Licença adotante
Atualização renda extra Siape	Certificado digital	Cadastro de dependentes (visualização/edição e cadastro)
Auxílio-alimentação e refeição (consulta/solicitação/encerramento)	Comprovante de rendimento extra Siape (encaminhamento)	Opção de função (funções comissionadas)
Ajuda de custo	Solicitação de declarações	Pagamento de substituição
Auxílio-funeral	Licença gestante antes do parto	
Auxílio natalidade - Pai	Licença por natimorto	
Demais serviços		
Notificação de celebração de aniversário	Notificação de celebração de anos de serviço público	Notificação do Dia Internacional da Mulher

Fonte: elaborado pela autora, com base em Brasil (2023b).

Diante de tamanha abrangência e impacto que a implementação dessa ferramenta ocasiona na prestação de serviços das unidades de gestão de pessoas da APF e a todos os *stakeholders* envolvidos, surge o desejo de estudar o caso em profundidade e entender os fenômenos complexos a ele associados.

3.3 UNIDADES DE ANÁLISE

Considerando a compulsoriedade da adoção das TIC por todas as unidades de gestão de pessoas da APF, imposta pela Portaria SGP/SEDGG/ME nº 4.764/2021 (BRASIL, 2021b), o tamanho da população de potenciais usuários do SouGov.br.br, sejam eles usuários-gestores ou usuários-servidores, ativos, aposentados e pensionistas, se aproxima de 1,3 milhão, sendo que até novembro de 2023, 1.230.917 usuários (89,47% da meta) já estavam cadastrados para usufruir dos serviços digitais da plataforma (SOUGOV.BR, 2023).

Essa abrangência do objeto de estudo faz com que seja necessário identificar um grupo de elementos relevantes para a pesquisa, que integram o que Da Silva (2012) e Yin (2015) denominam “unidade de análise”. Para Collis e Hussey (2005), o fenômeno estudado e o problema de pesquisa se referem à unidade de análise, sobre a qual se coletam e analisam dados. Por isso, torna-se essencial definir a unidade de análise a fim de estabelecer os limites de interesse do pesquisador e determinar o escopo da coleta e posterior análise de dados (DA SILVA, 2012).

Nesse sentido, considerando-se os objetivos da pesquisa e a grande variedade de órgãos da APF impactadas, um conhecimento mais padronizado do objeto de análise do caso é determinante para uma coleta qualificada de dados. Por isso, estabeleceu-se que as unidades de análise deste estudo compreenderiam algumas Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) do Brasil, utilizando como critério de seleção uma amostra diversificada, considerando os díspares estágios de implementação do SouGov.br, identificados a partir de conversas preliminares sobre os serviços que já estão sendo ofertados por elas, via ferramenta. Nessa modalidade de amostragem intencional diversificada, segundo Gil (2021), é criado um grupo heterogêneo, rico em informações específicas, que possa revelar e esclarecer padrões importantes por meio da seleção de casos.

Sendo assim, a inserção da pesquisadora no campo iniciou com um contato com as Pró-Reitorias de Gestão de Pessoas das instituições para a apresentação e conseguinte formalização do estudo. Seis delas aceitaram participar como unidades de análise, sendo três IFES da região Sul do Brasil, duas da região Sudeste e uma do Nordeste. Cabe ressaltar que duas delas participaram, junto com outros órgãos da APF, de projetos-piloto para dois módulos distintos do SouGov.br, o Freqüência e o Saúde Suplementar.

Visando manter o sigilo das instituições, as mesmas foram nomeadas como: IFES-1; IFES-2, IFES-3, IFES-4, IFES-5 e IFES-6. Para fins de comparações, o quadro a seguir traz um panorama acerca de alguns dados como ano de fundação, número de servidores ativos, aposentados e pensionistas, assim como quantidade de alunos matriculados, número de cursos e se a IFES possui mais de uma unidade, sendo considerada multicampi.

Quadro 4 - Caracterização das IFES.

Instituição		IFES-1	IFES-2	IFES-3	IFES-4	IFES-5	IFES-6
Fundação		1960	1934	1960	1978	1969	2008
Nº servidores	ativos	4.812	5.422	6.085	5.227	3.233	1.834
	aposentados	3.095	4.107	4.417	3.290	2.744	30
	pensionistas	861	1.664	1.334	601	1.059	15
Nº alunos		25.961	48.063	49.800	26.270	47.187	9.970
Nº cursos		278	256	361	239	204	116
Multicampi		sim	sim	sim	sim	sim	sim

Fonte: elaborado pela autora, com base nos dados divulgados pelas IFES e no Portal da Transparência (2023).

Detalhes da caracterização e dos critérios de escolha dos respondentes serão discutidos juntamente aos mecanismos de coleta de dados, no item a seguir.

3.4 FONTES DE COLETA DE DADOS

Tendo em mente a estratégia de estudo de caso desta pesquisa e buscando compreender o contexto em que os fenômenos ocorrem, foram combinados diferentes métodos de coleta de dados. Para Yin (2015), a coleta de dados no estudo de caso pode ser feita a partir de várias fontes de evidência, dentre elas documentos, registros em arquivo, entrevistas, observação e artefatos físicos.

Dessa forma, para esta pesquisa foram trabalhadas: (i) entrevista semiestruturada, para melhor compreender as estratégias traçadas por cada instituição para a implementação bem-sucedida da nova ferramenta de trabalho; (ii) análise documental de ações das IFES referentes a esse processo, sejam documentos oficiais, publicações administrativas ou conteúdo de comunicação institucional com os servidores; além de arquivos como documentos oficiais, materiais e notícias disponíveis em sites de domínio público e acesso irrestrito, e conteúdo em vídeo acessível no YouTube do Ministério da Economia, referentes à implementação do SouGov.br pelo governo federal; e ainda (iii) observação não participante oriunda do uso do aplicativo e suas funcionalidades como ferramenta laboral, do trabalho de campo nas entrevistas, dos grupos de interações sociais para tira-dúvidas do SouGov.br em ferramentas como WhatsApp e Telegram, disponibilizados para as unidades de gestão de pessoas, e dos encontros *online* do ConectaGente, núcleo de governança estratégica da rede SIPEC que conduz

os processos de integração e comunicação entre o órgão central e demais órgãos e entidades setoriais.

Os dados coletados relacionam-se às organizações em questão, aos indivíduos que as compõem e à ferramenta em si, de modo a guiarem para um de estudo de caso em profundidade. No decorrer desse item, serão discutidas as três principais fontes de coleta de dados da pesquisa: entrevista, análise de documentos e observação não participante, ressaltando as peculiaridades e questões pertinentes a cada uma.

3.4.1 Entrevistas

As entrevistas são consideradas uma das fontes de informação mais importantes para a coleta de dados na investigação qualitativa (YIN, 2016; GIL, 2021; MARCONI; LAKATOS, 2022), sendo o principal interesse com essa técnica “compreender as perspectivas e experiências dos entrevistados, conhecer o significado que o entrevistado dá aos fenômenos e eventos da sua vida cotidiana, utilizando seus próprios termos” (MARCONI; LAKATOS, 2022, p. 320).

De acordo com Gil (2021, p. 95), esse procedimento é oportuno para averiguar “como são as pessoas, o que fazem, o que fizeram, o que pretendem fazer, o que sabem, o que valorizam, o que almejam, o que temem, o que creem, e muito mais” a partir de uma conversa guiada entre duas ou mais pessoas. Lakatos (2021) e Gil (2021) difundem a técnica de entrevistas como uma fonte de informações interessante para as pesquisas da área das ciências sociais, pois elas possibilitam compreender em maior profundidade assuntos referentes ao comportamento humano.

Ao adotar um caráter conversacional, fluido e não rígido (YIN, 2015), a entrevista pode ser classificada como semiestruturada (GIL, 2021; MARCONI; LAKATOS, 2022). Da Silva (2012, p. 348) diz que há um consenso de que as entrevistas semiestruturadas “servem a pesquisas voltadas para o desenvolvimento de conceitos, o esclarecimento de situações, atitudes e comportamentos, ou o enriquecimento do significado humano deles”. Nessa modalidade, parte-se de um roteiro prévio, mas podem surgir novos questionamentos à medida que os assuntos vão sendo abordados, conferindo maior liberdade tanto para o entrevistador como para o entrevistado, “procurando apenas garantir que as respostas sejam significativas em relação aos propósitos da pesquisa” (GIL, 2021, p; 99).

3.4.1.1 Desenho e escolhas teóricas da entrevista

Seguindo esses preceitos, o modelo de implementação de Kim e Kim (2020) serviu como base para a criação do roteiro de entrevistas semiestruturada deste estudo, considerando como elementos de análise *a priori*, os seus estágios de implementação (iniciação, adoção, adaptação, aceitação, rotinização, infusão e inteligência), assim como os fatores contextuais (ambientais, organizacionais, relacionados aos usuários, tecnológicos e tarefas – construídos com base no Quadro 2, o qual destaca os autores que abordaram os aspectos que influenciam a implementação de tecnologias). No entanto, o referido modelo foi adaptado para o contexto da pesquisa, de modo a considerar as particularidades do caso em estudo. Dois exemplos estão relacionados com a primeira etapa de iniciação, pois o SouGov.br é uma ferramenta de uso compulsório, de abordagem *top-down*, que não permite que os órgãos a escolham a partir de problemas e oportunidades identificados previamente; assim como, pelos mesmos motivos, na fase dois, de adoção, não há, para os órgãos, a incumbência da negociação, já que é um sistema de TIC governamental e, novamente, de uso obrigatório.

Para complementar, foram considerados ainda os roteiros de pesquisa elaborados por Damázio (2021), Monteiro (2020) e De Resende (2019) que estudaram, respectivamente: o processo e resultados da implementação de um sistema de informação hospitalar para gestão dos hospitais universitários do Brasil; os desafios e impactos do governo digital para os recursos humanos do setor público; e a transição de paradigmas, na Universidade Federal de Juiz de Fora, com a implementação do Processo Eletrônico Nacional.

Por existirem diferentes níveis de envolvimento e utilização da ferramenta SouGov.br, considerando os cargos ocupados pelos respondentes, foram elaborados dois roteiros de pesquisa distintos, com algumas perguntas específicas para cada situação. As versões iniciais, compostas de 32 questões para a alta administração (AA) e 35 questões para os usuários-gestores (UG), foram submetidas à avaliação junto a uma especialista, professora e pesquisadora Doutora em Administração, experiente na temática deste estudo. Para Lengler, Estivalet e Ferreira (2019), o julgamento de instrumentos de pesquisa é uma estratégia empregada para permitir a validação de estudos científicos e, de acordo com Spínola (1984), não existe uma quantidade fixa predefinida de juízes ou especialistas para legitimar os resultados alcançados. Após as considerações em reunião com a especialista, perguntas foram alteradas, excluídas e reorganizadas, possibilitando a adequação dos protocolos de coleta, com a classificação dos questionamentos em perguntas principais e complementares, a fim de reduzir e melhorar o fluxo de entrevista.

A partir das novas versões dos instrumentos, compostas de 25 (AA) e 26 (UG) questões, respectivamente, procedeu-se à etapa de pré-teste junto a uma servidora, UG de uma Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas de uma IFES, a qual não faz parte das unidades de análise deste projeto. A entrevista aconteceu de forma *online*, via Google Meet, com o intuito de testar previamente o instrumento de pesquisa, ratificar a utilização dos termos e a compreensão geral das questões, além de estimar o tempo de conversa e a necessidade de adequações.

Não foi possível realizar um pré-teste com a alta administração de uma IFES em função de disponibilidade e incompatibilidade de agenda.

As etapas e procedimentos, descritos anteriormente, permitiram verificar a pertinência dos itens abordados, avaliando a clareza e a compreensão das questões que resultaram nas versões finais dos roteiros de entrevista. Sendo assim, os desenhos dos instrumentos são apresentados nos Apêndices A e B e relacionam-se tanto com os objetivos específicos propostos no item 1.2.2, quanto com os elementos de análise propostos por Kim e Kim (2020) e descritos no Quadro 5.

Quadro 5 - Desenho do instrumento de pesquisa.

(continua)

	Elementos de análise	Definições
Etapas de implementação	Adoção	Tratativas racionais e políticas ocorrem dentro da organização para construir apoio para a implementação das TIC e, quando bem-sucedidas, levam a decisões de investir os recursos necessários para a adoção de aplicativos de TIC relevantes.
	Adaptação	O aplicativo de TIC é adotado e mantido. Os procedimentos e regras organizacionais são revistos e desenvolvidos em conformidade. Os usuários em potencial, incluindo indivíduos dentro e fora da organização, são informados sobre os novos procedimentos e regras. Programas de educação e treinamento sobre o uso dos novos aplicativos são fornecidos aos membros da organização e demais <i>stakeholders</i> . Como resultado, o aplicativo de TIC e os serviços relacionados estão prontos para uso.
	Aceitação	Todos os envolvidos são incentivados a utilizar as aplicações TIC. Como resultado, os membros organizacionais e demais <i>stakeholders</i> começam a usar aplicativos de TIC para o trabalho.
	Rotinização	Os usuários familiarizam-se com as aplicações de TIC e o uso torna-se rotineiro como parte das atividades laborais.
	Infusão	A aplicação TIC é utilizada de forma abrangente e integrada para maximizar a eficácia organizacional, alcançando assim o máximo aproveitamento em todo o seu potencial. Espera-se que uma organização com alto grau de infusão considere a aplicação de TIC crucial para seu funcionamento.
	Inteligência	A organização e os usuários do aplicativo planejam e se preparam para incertezas e riscos futuros. A capacidade de responder a eventos inesperados é discutida e incorporada na aplicação de TIC para aumentar a flexibilidade, adaptabilidade e funções de resolução de problemas dentro da organização.

Quadro 5 - Desenho do instrumento de pesquisa.

(conclusão)

Fatores contextuais	Ambientais	Dizem respeito a temas e aspectos do contexto mais amplo da implementação do sistema, remetendo ao ambiente social, econômico e político.
	Organizacionais	Versam sobre o ambiente específico da organização, considerando suas características estruturais, culturais e políticas internas.
	Relacionados aos usuários	Tratam dos assuntos inerentes aos indivíduos que fazem uso da TIC e/ou que são afetados por ela.
	Tecnológicos	Abordam os aspectos inerentes à própria tecnologia e sua relação com os demais sistemas.
	Tarefas	Incidem especificamente sobre as atividades e seu alinhamento com os indivíduos e as tecnologias.

Fonte: elaborado pela autora, baseado em Kim e Kim (2020).

3.4.1.2 Respondentes

Para a fase de coleta de dados, foram buscados dois públicos que atendem aos requisitos da pesquisa: (i) a alta administração (AA) das unidades de análise, na figura dos Pró-Reitores de Gestão de Pessoas, responsáveis, junto de suas equipes, por projetar medidas estratégicas para lidar com as questões e desafios da implementação do SouGov.br nas IFES; e (ii) os usuários-gestores (UG) dessas unidades, preferencialmente, os mais envolvidos no processo de implementação da ferramenta, indicados pelos próprios Pró-Reitores. A escolha por entrevistar esses servidores se deu por serem os principais impactados em termos laborais, tanto na parte prática, de utilização do sistema, quanto no atendimento ao público para prestação de informações e serviços. Conforme Gil (2010), a familiaridade com o objeto de estudo permite colher informações valiosas sobre as nuances que envolvem o tema.

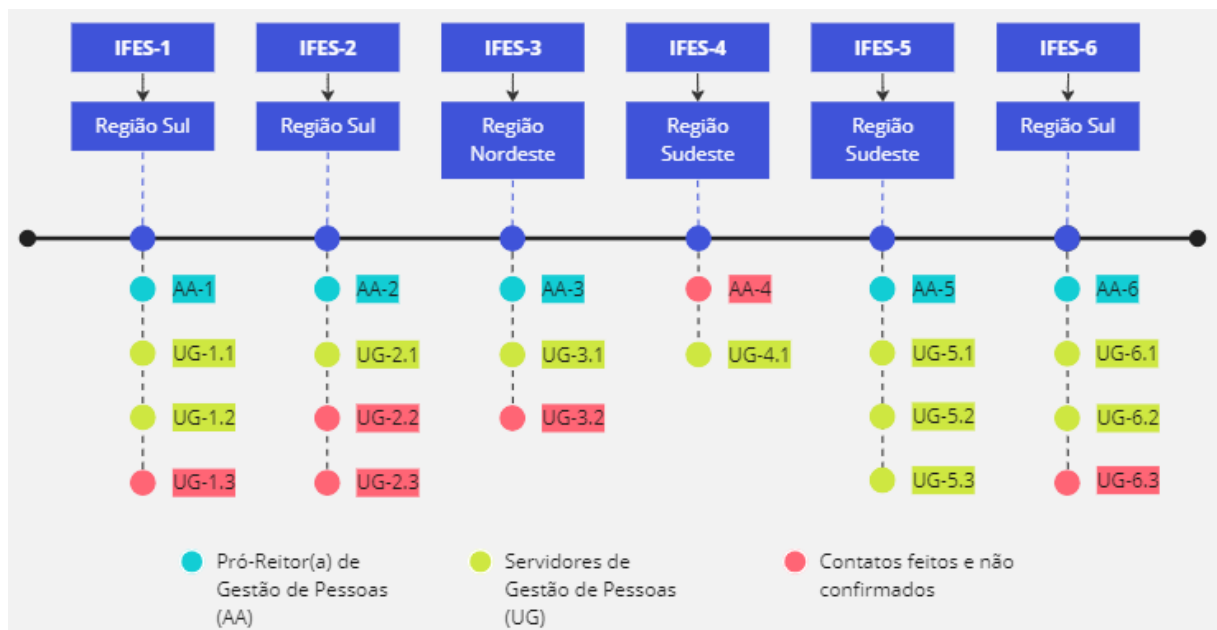
O primeiro contato se deu com a AA das instituições, a partir de um e-mail explicativo sobre a pesquisa e seus objetivos, convidando e ressaltando a importância da participação dos Pró-Reitores de Gestão de Pessoas para a obtenção dos resultados deste estudo. Os respondentes puderam escolher a data e horário de preferência para a realização do encontro, que aconteceu virtualmente, via Google Meet, com gravação da conversa consentida, para posterior transcrição. Ao final de cada encontro, os pró-reitores indicaram servidores da área de gestão de pessoas que estivessem participando ativamente da implementação do SouGov.br em seus setores, para trazerem a visão da parte operacional do sistema e dos processos organizacionais, através do mesmo processo de contato e reunião.

No que diz respeito à quantidade de entrevistas requeridas em pesquisas qualitativas, não há um balizamento para amostragem, mas uma seleção dos entrevistados (BAUER; GASKELL, 2015), onde a definição depende da saturação das respostas, isto é, do critério de

saturação teórica (THIRY-CHERQUES, 2009) que é alcançado quando não surgem novas informações relevantes para o desenvolvimento da teoria (FONTANELLA *et al.*, 2011).

Ao todo, entre os meses de maio e julho de 2023, foram realizadas quinze entrevistas, conforme apresentado na Figura 3, sendo cinco com representantes da AA e dez UG de seis IFES tidas como unidades de análise. Ressalta-se a não participação de um dos Pró-Reitores dessas instituições, por incompatibilidade de agenda.

Figura 3 - Escopo de contatos e entrevistas realizadas.



Fonte: Elaborado pela autora (2023).

Os entrevistados assinaram um Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (Anexo C) onde concordaram participar voluntariamente da pesquisa. Neste documento, foram apresentados os objetivos do estudo e assegurado o anonimato dos respondentes, não tendo identificado seus dados individuais.

3.4.2 Análise de documentos

A pesquisa ou análise de documentos refere-se a “[...] um procedimento que se utiliza de métodos e técnicas para a apreensão, compreensão e análise de documentos dos mais variados tipos” (SÁ-SILVA, ALMEIDA E GUINDANI, 2009, p. 5), podendo ser examinada a partir de diversas informações registradas em algum suporte (GIL, 2021).

Documentos são fontes de dados imprescindíveis para os estudos de caso (GIL, 2021) para validar e valorizar as evidências de outras fontes (YIN, 2015; GIL, 2021), como as

oriundas das entrevistas. A riqueza de informações que podem ser extraídas e resgatadas a partir do uso de documentos “justifica o seu uso em várias áreas das Ciências Humanas e Sociais porque possibilita ampliar o entendimento de objetos cuja compreensão necessita de contextualização histórica e sociocultural” (SÁ-SILVA, ALMEIDA E GUINDANI, 2009, p. 2).

Para Tremblay (1968, p. 284 apud CELLARD, 2008, p. 295), a partir dos documentos é possível realizar “um corte longitudinal que favorece a observação do processo de maturação ou de evolução de indivíduos, grupos, conceitos, conhecimentos, comportamentos, mentalidades, práticas, etc.”. Gil (2021) corrobora com essa ideia quando cita que uma das vantagens desse método é a possibilidade de investigar processos de mudança social e culturais, já que as sociedades estão em constante transformação.

Mudam as estruturas, as formas de relacionamento social, e a própria cultura. Para captar os processos de mudança, não basta observar as pessoas ou interrogá-las acerca de seu comportamento. Assim, fontes documentais tornam-se importantes para detectar mudanças na população, na estrutura social, nas atitudes e valores sociais, etc. (GIL, 2021, p. 129).

Para a realização da análise documental das IFES, foram buscados, para o entendimento geral do caso, documentos de arquivos com informações acerca da estrutura organizacional das unidades de Gestão de Pessoas, registros de suas deliberações acerca da implementação do SouGov.br, publicações administrativas, materiais de capacitação de equipes, conteúdo de comunicação institucional com os servidores e outros documentos associados ao processo de mudança originado pelo SouGov.br, a partir da data do seu lançamento, em maio de 2021.

Ainda, da parte do governo federal, foram analisados arquivos públicos como leis, decretos, instruções normativas, conteúdo audiovisual, tutoriais, notícias e demais documentos disponibilizados em domínio público, na internet, que versassem sobre esse sistema estruturante de gestão de pessoal.

3.4.3 Observação não participante

O método de observação tem uma função essencial nos estudos de caso qualitativos (DA SILVA, 2012; GIL, 2019) e “está se tornando uma ferramenta de pesquisa priorizada por muitos pesquisadores no campo dos estudos organizacionais” (MARIETTO, 2018, p. 7). Pois, permite que o pesquisador acesse o contexto dos fatos investigados e possibilita “saber o que as pessoas de fato fazem, em vez do que elas dizem que fazem, como ocorre com as entrevistas” (GIL, 2021, p. 83).

Dentre as preocupações da observação qualitativa, encontram-se:

- (i) descrever comunidades, ambientes e diferentes atividades exercidas pelos participantes e o significado de tais atividades; (ii) compreender processos, interpelações entre pessoas e suas situações, ou circunstâncias, eventos, padrões, contextos sociais e culturais; (iii) identificar problemas (MARCONI; LAKATOS, 2022, p. 315).

Por ser flexível, existem múltiplas modalidades de observação. No entanto, Gil (2021) julga que, em se tratando de pesquisas qualitativas, a observação deve ser sempre de campo, ou seja, no local em que o fenômeno acontece, para que se possa compreender o comportamento real das pessoas; pouco estruturada, que permite redefinir os aspectos relevantes ao longo da coleta; e ainda direta ou indireta. Nesta pesquisa, foi utilizada a observação indireta, onde o registro ocorre com o auxílio de instrumentos eletrônicos.

Ainda, em relação ao papel do pesquisador, foi utilizada a observação não participante, onde o observador “atua apenas como espectador atento” (DA SILVA, 2012, p. 133), se mantendo em contato com a comunidade, grupo ou situação, mas sem integrar-se a ela, favorecendo a aproximação do pesquisador com o fenômeno pesquisado, adequando-se, assim, aos estudos exploratórios (LAKATOS, 2021; GIL, 2022).

Conforme Lakatos (2021, p. 98), nessa modalidade, o observador “presencia o fato, mas não participa dele; não se deixa envolver pelas situações [...]”. Isso, porém, não quer dizer que a observação não seja consciente, dirigida, ordenada para um fim determinado”, mantendo o cunho sistemático.

Neste estudo, foi feita observação da ferramenta SouGov.br a partir do uso de suas funcionalidades no dia a dia do trabalho. Yin (2015) sugere que se o estudo de caso for sobre uma nova tecnologia, as observações da própria tecnologia são auxiliares valiosas para o entendimento dos seus verdadeiros usos e de qualquer problema encontrado. Ainda, observações feitas por ocasião da realização das entrevistas com a alta administração das unidades de análise e com os usuários-gestores, conforme indicam Da Silva (2012) e Yin (2015).

Além disso, foram observados os grupos de interações sociais no WhatsApp e Telegram, que servem como um canal direto para tirar as dúvidas das unidades de gestão de pessoas com o órgão central e entre os próprios órgãos e entidades; e as reuniões *online* do ConectaGente, que são, sumariamente, plantões de dúvidas sobre os sistemas de governo, promovidas mensalmente pelo núcleo de governança estratégica da Rede do SIPEC da Secretaria de Gestão de Pessoas e da Secretaria das Relações do Trabalho.

Expostos os instrumentos e procedimentos que foram adotados para a coleta de dados do presente estudo, passe-se para a próxima sessão de análise dos dados.

3.5 ANÁLISE DOS DADOS

A análise dos dados discorreu sobre o que foi constatado no decorrer da pesquisa, a partir das três fontes de evidência, concomitantemente à fase de coleta, conforme indicam Da Silva (2012) e Gil (2021). Isso ocorre em função das pesquisas qualitativas caracterizarem-se como processos dinâmicos, não lineares, com sucessivas idas e vindas (GIL, 2021).

O método utilizado foi o de análise de conteúdo proposto por Bardin (2015), o qual consiste em um conjunto de técnicas de análise das comunicações, por meio do qual é possível explorar os discursos, decompondo-os e elencando-os em categorias. Esse método se presta para fins exploratórios, de descoberta, no estudo das motivações, atitudes, valores, crenças e tendências, uma vez que utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens e obtém indicadores que permitem a inferência de conhecimentos, facilitando a identificação do que está sendo dito, por trás das palavras expressas, a respeito do tema em estudo (BARDIN, 2015; VERGARA, 2015; MARCONI; LAKATOS, 2022).

Para a operacionalização, Bardin (2015) faz um delineamento dividido em três etapas básicas: (i) pré-análise: contempla a seleção do material e a definição dos procedimentos a serem seguidos, ou seja, a organização, propriamente dita. A autora também menciona que essa fase envolve a leitura flutuante, que inclui um primeiro contato com os documentos que serão submetidos à análise, a escolha deles, bem como a definição dos indicadores a serem empregados na interpretação e a preparação formal do manual; (ii) exploração do material: refere-se à execução desses procedimentos - recorte, escolha das unidades, escolha das regras de contagem, escolha das categorias, etc.; e (iii) tratamento dos dados e interpretação: diz respeito à formação de inferências e resultados da investigação, elucidando-os sob amparo da fundamentação teórica adotada (BARDIN, 2015; VERGARA, 2015; MARCONI, LAKATOS, 2022).

Os estágios acima referidos são expressos resumidamente no Quadro 6, considerando a sua aplicação nos dados obtidos por esta pesquisa durante a fase de coleta e, na sequência, descritos detalhadamente no decorrer do texto.

Quadro 6 - Fases e atividades da análise de conteúdo.

1ª Fase - Pré-análise	<ul style="list-style-type: none"> - Organização dos documentos e registros do diário de campo; - Transcrição das 15 entrevistas realizadas; - Realização de leitura flutuante; - Definição das regras de codificação e categorização.
2ª Fase - Exploração do material	<ul style="list-style-type: none"> - Aplicação dos códigos; - Realização da categorização.
3ª Fase - Inferência e interpretação	<ul style="list-style-type: none"> - Construção dos resultados; - Comparação com a literatura e outras pesquisas empíricas.

Fonte: elaborado pela autora (2023).

Na primeira etapa, os dados provenientes das impressões das entrevistas, da pesquisa documental e da observação não participante foram registrados em um diário de campo, enquanto as entrevistas, propriamente ditas, foram gravadas e transcritas com o auxílio do software de transcrição *online* Transkriptor. Em seguida, procedeu-se à leitura flutuante desses materiais, com o intuito de identificar o corpus de análise e conhecer o conteúdo e as percepções expressas pelos entrevistados de forma global, ainda sem a intenção de identificar as categorias.

Por meio de uma análise dedutiva, fundamentada nos fatores contextuais de Kim e Kim (2020) - ambientais, organizacionais, relacionados aos usuários, tecnológicos e tarefas - e embasada na literatura base do presente estudo, foi definida a lista de códigos. Com o auxílio do software ATLAS.ti realizou-se a codificação, buscando identificar e marcar os trechos das entrevistas analisadas que expressavam uma mesma ideia (GIBBS, 2009).

Na fase de exploração do material procedeu-se a categorização, onde os códigos predefinidos foram agrupados em categorias para representar as relações conceituais estudadas. No contexto da pesquisa, a categorização se baseou nos diversos aspectos encontrados na literatura que afetam a implementação de sistemas eletrônicos governamentais, conforme apresentado no Quadro 2, da seção 2.3.2, que trata dos desafios das iniciativas de e-Gov, buscando assim, identificar acontecimentos, atividades e explicações sobre os fatores influenciadores analisados (GIBBS, 2009).

Antes de iniciar a construção dos resultados, foi feita uma releitura de todo o material, agora organizado em categorias, com a intenção inicial de compará-lo com a literatura e com os resultados de outras pesquisas empíricas. Só, então, foi possível desenvolver as apreciações críticas, conforme prevê a fase três, de inferência e interpretação, cruzando e fazendo relações a partir das informações obtidas nas entrevistas, na análise documental e na observação não participante, combinando, portanto, as diferentes técnicas de coleta em uma triangulação, tal qual pressupõe a estratégia do estudo de caso, buscando atingir os objetivos estabelecidos e

responder à pergunta que norteia esta pesquisa: Quais os desafios decorrentes do processo de implementação de uma tecnologia para os serviços de gestão de pessoas da Administração Pública Federal?

3.6 CONFIABILIDADE E ÉTICA EM PESQUISA

Este estudo foi enviado para registro no Portal de Projetos, no Gabinete de Projetos (GAP) do Centro de Ciências Sociais e Humanas (CCSH) da UFSM e, após a aprovação pela banca de qualificação, foi submetido ao Comitê de Ética e Pesquisa com Seres Humanos (CEP) da mesma instituição.

Posteriormente, registrado ao Sistema Nacional de Informações sobre Ética em Pesquisa envolvendo Seres Humanos (SISNEP), por meio da Plataforma Brasil, visando garantir a proteção dos direitos dos sujeitos da pesquisa. A pesquisa foi aprovada em 12 de janeiro de 2023, com o número de registro Caae 66340622.9.0000.5346.

Para as IFES, foi enviada a Autorização Institucional (Anexos A e B) para ciência e concordância na participação da pesquisa. Antes da realização das entrevistas, foi enviado aos participantes para leitura e assinatura o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (Anexo C), garantindo a concordância, de forma livre e esclarecida, em responder à pesquisa. Os indivíduos tiveram a opção de não aceitar participar ou retirar sua permissão a qualquer momento. Como a realização das entrevistas ocorreu de forma *online*, o referido termo foi disponibilizado via Google Forms para preenchimento.

A privacidade dos respondentes e a garantia de utilização das informações foi única e exclusivamente para execução desta pesquisa e suas futuras publicações, e serão divulgadas somente de forma anônima, sendo assegurada mediante o Termo de Confidencialidade, Privacidade e Segurança dos Dados (Anexo D), assinado pela coordenadora da pesquisa.

4. ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Os resultados da pesquisa serão discutidos a partir da coleta de dados, de acordo com os procedimentos apresentados no método e interpretados à luz do referencial teórico, levando em consideração os elementos de análise previamente estabelecidos, alinhando-os aos objetivos específicos propostos na seção introdutória deste estudo.

Assim, o capítulo está dividido em quatro seções, sendo apresentados, na primeira parte, um panorama dos procedimentos e SI existentes e utilizados nas instituições, previamente ao lançamento do SouGov.br; na segunda, os estágios de implementação dessa ferramenta em cada unidade de análise, de acordo com a visão e a vivência da alta administração e dos usuários-gestores das mesmas; seguidos dos desafios encontrados durante esse processo sob a percepção dos respondentes; e, por fim, as sugestões de quais seriam as melhores práticas para implementar o SouGov.br, baseado na experiência adquirida até então.

4.1 ANTES DO SOUGOV.BR

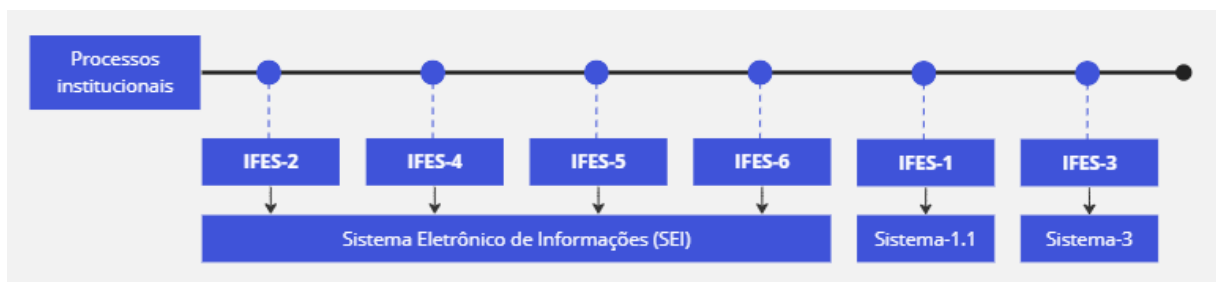
Buscando identificar práticas, ferramentas, problemas e necessidades percebidas com os sistemas de gestão de pessoal anteriores ao surgimento do SouGov.br (OE1), os entrevistados foram convidados a falar sobre o funcionamento dos processos institucionais, sistemas internos e sistemas estruturantes de GP antes da implementação da nova ferramenta e sobre como, e se, ocorria interação entre eles.

Em se tratando de tramitações de processos internos, IFES-2, IFES-4, IFES-5 e IFES-6 operavam via SEI, o Sistema Eletrônico de Informações, desenvolvido pelo Tribunal Regional Federal da 4ª Região (TRF4), e adotado pelo Governo Federal para gerir documentos e processos eletrônicos, enquanto a IFES-1 e a IFES-3 executavam essas atividades via sistema de informações próprio, conforme ilustrado na Figura 4. AA-3 disse que trabalham neste “mundo que não tem papel” desde 2010: “ninguém falava em processo eletrônico, processo digital, quando a gente começou a trabalhar os processos que a gente chamava de nato digital, né? Porque ele nasce totalmente eletrônico, não tem interferência nenhuma, de nenhum servidor”. Já na IFES-1, a adoção dos processos digitais aconteceu mais recentemente, impulsionada, principalmente, pela pandemia Covid-19 e causou uma verdadeira “‘revolução’ dentro da universidade [...] antes eram processos físicos, às vezes escritos a mão, né?” (UG-1.2). “[...] se nós vamos pensar que, até dois anos atrás, nós não tínhamos nem processo

eletrônico. Então, por exemplo, nós não usávamos um SEI, né, a gente teve que desenvolver um sistema próprio” (UG-1.1), justificando a utilização tardia dos SI pelo fato de ser uma instituição com mais de 60 anos:

[...] eu acho que nós temos muitos passos ainda pra dar, principalmente porque nós somos uma universidade antiga. Isso é um ponto positivo, porque temos muita experiência, sobretudo pra dizer para outras universidades, em termos de fluxos de processos, mas nós temos muita coisa que nós demoramos muito tempo pra usar, especialmente os sistemas (UG-1.1).

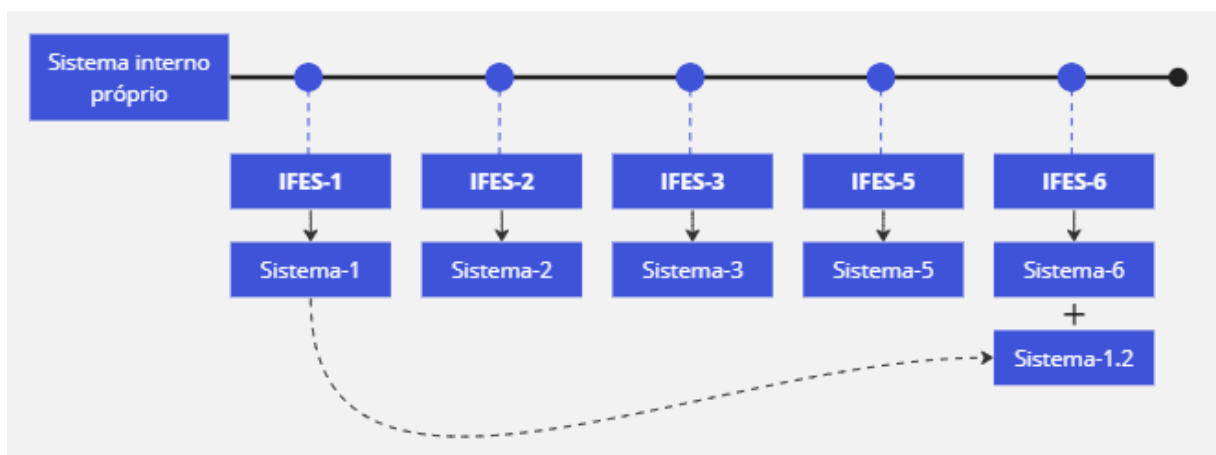
Figura 4 - IFES e seus sistemas para gestão de processos internos.



Fonte: elaborado pela autora (2023).

Sobre sistemas de gestão de pessoal, das seis unidades de análise, cinco – IFES-1, IFES-2, IFES-3, IFES-5 e IFES-6 – utilizavam, além dos Sistemas Estruturantes da Administração Pública Federal obrigatórios (SIAPE, SIAPENet, SIGEPE e e-SIAPE), sistemas próprios, desenvolvidos internamente, para tratar de assuntos relacionados à GP. A IFES-6, além do seu sistema para emissão de relatórios, utilizava-se também do Sistema 1.2 concebido pela IFES-1, comprado e adequado à sua realidade por uma empresa terceirizada, para gerir informações funcionais de seus servidores, enquanto a IFES-4 fazia uso apenas dos sistemas de governo, o que pode ser visualizado na Figura 5.

Figura 5 - IFES e seus sistemas internos próprios.



Fonte: elaborado pela autora (2023).

As falas da AA-2 e da AA-3 demonstram, inclusive, que os seus sistemas internos de gestão de pessoas já eram bastante consolidados dentro e até mesmo fora das instituições, tendo o Sistema-2, da IFES-2, servido como referência para criação de um módulo de Perícia Oficial de Saúde do SIASS, o Subsistema Integrado de Atenção à Saúde do Servidor, do Governo Federal; e o Sistema-3, da IFES-3, conforme dito por UG-3.1, “utilizado por mais de setenta e oito outras instituições federais de ensino superior e técnico, além de outros órgãos federais”.

[...] a IFES-2, ela tem um sistema de recursos humanos que é gerenciado pelo nosso centro de processamento de dados, já há muitos anos, né? [...]. E inclusive esse sistema foi a referência pra criação do SIASS, do módulo de perícia oficial em saúde, foi a referência, foi o nosso sistema de recursos humanos, esse módulo que nós temos. Tem toda a parte de férias, de concessão de diárias, enfim, toda a parte assim, relacionado a gestão de pessoas, nós já tínhamos um sistema próprio, antes, né, vinha sendo feita as migrações para o SIAPE, claro, sempre por ação, né, dos servidores que trabalham aqui no setor de gestão de pessoas (AA-2).

[...] aqui na IFES-3 a gente tem uma situação muito específica que é da IFES-3. Por quê? A gente começou a desenvolver o Sistema-3 em 2003, o Sistema-3 de gestão de pessoas, ele entrou em produção em 2006, e tudo que a gente tem hoje no SouGov, a gente já desenvolveu no Sistema-3 em 2010. [...] qual era o objetivo do Sistema-3 de gestão de pessoas? Era complementar o que não tinha no SIAPE. E naquele momento, o SIAPE era só folha [de pagamentos]. A gente foi evoluindo, evoluindo, evoluindo. Agora que os sistemas estão desenvolvendo essas funcionalidades que a gente já tem há muito tempo (AA-3).

Em função do Sistema-3 ter sido criado para complementar as informações sobre a vida funcional dos servidores, UG-3 contou que ele funcionava em “total harmonia” com o sistema SIAPE e seus adjacentes:

[...] havia essa migração de dados, tanto de uma mão, quanto pra outra, então o banco de dados da IFES-3, quando era atualizado durante todo o mês, tinha aquela carga no sistema SIAPE, que acatava todas as alterações realizadas pelo sistema e tinha também a devolutiva do sistema SIAPE né, [...] também migravam para Sistema-3.

Por outro lado, nas falas da AA-1 e do UG-1.2 sobre o Sistema-1.2, da IFES-1, percebe-se que, apesar de ser estabelecido institucionalmente e atender às demandas internas para gerenciar informações funcionais dos seus servidores, o sistema carece de otimizações, principalmente no que diz respeito à interação com os sistemas governamentais:

[...] o Sistema-1.2 é um sistema que é criado dentro da instituição, [...] na década de noventa, década de noventa, início década de dois mil, vem e passou por atualizações, atendia às nossas demandas, de forma alguma podemos dizer que não atendia às nossas demandas institucionais, mas precisa ser aperfeiçoado (AA-1).

[...] em termos de interação do órgão, do sistema interno da IFES-1 com os sistemas de governo, a gente, ahm, nunca tivemos uma interação mais automatizada ou algo que desse ganho no trabalho, assim, de migrar os dados do sistema de governo para o sistema interno. [...] A gente tem conhecimento que tem diversos sistemas internos de outros órgãos no país que foram construídos pensando nessa interação, mas o nosso sistema interno não, por isso a gente tem pouco, né, de ganho nesse sentido (UG-1.2).

A **integração entre sistemas** próprios e os sistemas estruturantes é, justamente, um dos desafios levantados pela alta administração de outras instituições, pois afeta não somente as questões referentes às próprias tecnologias em questão, como os **aspectos organizacionais**, no que diz respeito ao **dualismo ou conflito de TIC**; e também os **relacionados aos usuários** e às **tarefas**, já que coloca em risco a confiabilidade e a consistência das informações, causando **incertezas**, além de gerar retrabalho no cadastramento dos dados nos sistemas vigentes, conforme relatado:

[...] diversos sistemas totalmente separados, também, eles não se falavam entre si. E, então, tudo que a gente precisava dentro da universidade, né, eles eram efetuados de formas também isoladas [...] todos os sistemas desconstruíam. [...] Então tudo tinha que ser feito de forma mais cuidadosa possível, né? (AA-5).

[...] esses mecanismos, eles eram mais manuais, né? Nós não temos um sistema, hoje, integrado, que faça uma alimentação direta dum pro outro (AA-6).

[...] a gente continua atuando em paralelo. Então, acaba dando um trabalho a maior pra todos os profissionais que atuam diretamente, né? (AA-2).

Esse “intercâmbio eletrônico de informações” (BRASIL, 2020e) é problemático, inclusive, entre os próprios sistemas estruturantes do governo, conforme os relatos. Mesmo que o “Governo Integrado” seja uma das diretrizes estabelecidas na Estratégia de Governo Digital (EGD – instituída pelo Decreto nº 10.332/2020, alterada pelo Decreto 10.996/2022 e prorrogada pelo Decreto 11.260/2022), a qual prevê o reuso dessas informações para conceber a junção entre os dados e serviços da União, dos Estados, do Distrito Federal e Municípios (BRASIL, 2020e); e o art. 3º, XIV, da Lei nº 14.129/2021, preveja a interoperabilidade entre sistemas (BRASIL, 2021d), essa ainda não é a realidade encontrada entre as plataformas de gestão de pessoas já estabelecidas, como o SIAPE, o SIAPEnet, o SIGEPE, e o e-SIAPE, e a nova tecnologia disponibilizada pelo SouGov.br. Para UG-3.1,

[...] não adianta você [usuário-servidor] gerar um Requerimento [no SouGov.br], e aí o servidor [usuário-gestor], que está na instituição, autoriza o seu Requerimento, mas ele tem que entrar num outro sistema [que não o SouGov.br], pra lançar aquele Requerimento, porque o sistema que ele autorizou, que era o sistema do governo, não fala com outro sistema do governo. Então é um retrabalho. Eu sei que isso vai melhorar, eu sei que isso deve mudar ao longo dos próximos anos, né, eu sei que é a intenção do sistema, eu sei que é a intenção de unificar tudo numa coisa só, né? E que isso pode melhorar, sim, mas vamos ter que aguardar ainda essas melhorias, né? Porque hoje tá complicado (UG-3.1).

Gil-García e Pardo (2005) e Mussi *et al.* (2019) identificam a incompatibilidade e a falta de integração entre as tecnologias como fatores que influenciam a taxa de sucesso dos projetos de TIC do setor público, o que acende um alerta para a implementação de novos SI como o SouGov.br, já que a sua utilização é obrigatória, conforme dita a Portaria SGP/SEDGG/ME nº

4.764, de 27 de abril de 2021 (BRASIL, 2021b). Para os primeiros autores, sistemas muito diferentes e às vezes muito antigos aumentam a **complexidade** e a **compatibilidade** de novos projetos de TI, especialmente em iniciativas que envolvam integração de informações (GIL-GARCÍA; PARDO, 2005), dificultando práticas eficazes de **gestão e governança** da nova tecnologia a ser utilizada.

E é exatamente o que vem acontecendo com a implementação do SouGov.br nas unidades de análise estudadas. Indagados se, com esse lançamento do governo, a nova tecnologia substituiria algum dos SI em uso, os entrevistados dividiram opiniões. AA-1 e os respondentes da IFES-5 consideram que sim, “pra algumas coisas sim, né” (UG-5.1) “praticamente todos, né?” (AA-5). Para AA-1, “a ideia é que com esse novo, o Sistema 1.2 não seja tão o foco, o cerne, ele seja mais como um sistema acessório. O foco vai ser agora o SouGov”. Enquanto na IFES-5, de acordo com UG-5.1 e UG5.3, à medida em que o governo vai disponibilizando novas funcionalidades no SouGov.br, os processos via SEI vão sendo desativados, “até pra não ter duas formas, pra gente olhar, procurar em dois sistemas, né? Então a gente centraliza só de uma forma” (UG-5.3).

Em contrapartida, AA-2, AA-3 e AA-6 acreditam que não é bem assim. Apesar de alguns benefícios percebidos, o SouGov.br falha em atender algumas demandas das instituições, seja pela ausência de customização às especificidades locais, seja pela impossibilidade de integração entre os sistemas:

[...] tem várias questões de funcionalidades no nosso sistema de recursos humanos, que não vai, algumas não vai, o SouGov não vai atender, né? [...] o nosso sistema foi pensado muito pra nossa realidade, né. A gente até entende que um sistema que é pra todos os órgãos da administração, ele não pode, ele não vai conseguir dar conta de tudo, específico, né, e, com certeza, também por causa disso, a gente vai ter que continuar mantendo um sistema próprio, né? Pra gente poder ter informações nossas, né? (AA-2).

[...] no nosso caso, a gente tem conversado muito [com o Ministério de Gestão e Inovação] e a gente tá buscando aí uma interoperabilidade dos sistemas [...] Como os nossos sistemas, eles são todos integrados, [...] é uma base de dados única. Se a gente usar algumas funcionalidades do SouGov, a gente tem um retrocesso (AA-3).

Khan *et al.* (2021) consideram que esses são alguns dos desafios do governo eletrônico, principalmente, porque a organização que desenvolve o sistema é diferente e distante daquela onde a implementação da tecnologia ocorrerá. As **funcionalidades**, trazidas pelas novas tecnologias, e o seu alinhamento às necessidades locais são questões abordadas por Mussi *et al.* (2019). Para os autores, por um lado, tem-se a oportunidade de usufruir da **melhoria contínua das TIC** e dos recursos oferecidos pela nova ferramenta, muitas vezes, ausentes em sistemas

anteriores, com a possibilidade de aprimorar os processos e **agilizar** as próprias tarefas executadas pelos usuários da instituição. No entanto, por outro lado, a falta de ajustamento entre as funcionalidades do sistema e as práticas e procedimentos locais representam obstáculos com potencial de comprometer a implementação da nova solução e seus resultados, uma vez que as necessidades organizacionais já eram atendidas pelos sistemas em uso. Os achados da investigação de Monteiro e Dias (2021) demonstram que a interoperabilidade no contexto público é fator “imperativo para o funcionamento eficaz e transparente da administração pública”.

Nesse sentido, AA-3 argumenta que

[...] as pessoas precisam entender que pra você avançar nessa questão do governo digital, em processos eletrônicos, inovação e tudo, os sistemas precisam conversar, ninguém vai ser responsável por fazer tudo. [...] não dá pra gente pensar nessa questão de governo digital, se você quer centralizar tudo e não garante essa parte importantíssima das instituições, que tem suas especificidades, de ter suas soluções e poder estar conversando e sendo migrado pra esses outros sistemas, [...] alimentando os mesmos portais, mas de forma que cada uma tenha as suas soluções que já foram desenvolvidas e que, muitas vezes, pra instituição, se a gente for usar [os novos sistemas], é um retrocesso tremendo (AA-3).

Esse dilema da **centralização** de sistemas, destacado por AA-3, é abordado, por alguns autores (TSENG *et al.*, 2008; MUSSI, *et al.*, 2019; KIM; KIM, 2020), como um fator que afeta a implementação de tecnologias dentro das organizações do setor público, especialmente por se tratar de projetos de ampla escala, decorrentes de iniciativas nacionais estabelecidas por **regimes legais e regulatórios**. À medida em que esses sistemas são impostos, como é o caso do SouGov.br, os gestores, principalmente, enfrentam restrições em relação à sua autonomia em sugerir e utilizar soluções customizadas e adaptadas ao seu contexto, conforme discutido anteriormente.

Gil-García e Pardo (2005) consideram que os gestores públicos, ao tomar qualquer tipo de decisão, inclusive em projetos de TI, devem levar em consideração um grande número de leis e regulamentações restritivas. Embora exista a Portaria SGP/SEDGG/ME nº 4.764/2021 (BRASIL, 2021b), orientando e estabelecendo diretrizes relativas à utilização das soluções estruturantes de TIC em GP disponibilizadas pelo órgão central do SIPEC, AA-3 acredita que

[...] impor o SouGov, não vão impor diretamente, mas o Governo, ele tem estabelecido estratégias, né, o Ministério, ele tem estabelecido estratégias que é assim, ele vai obrigando as instituições, vai induzindo, ele não obriga nenhuma universidade a fazer, "ok, vocês não são obrigados". Mas, ao mesmo tempo, eles têm uma estratégia, claro, isso não é dito, mas a gente percebe muito claramente, que você vai impondo situações que você tem que fazer ali, e na hora que eu sou obrigado a fazer lá no SouGov, então mesmo que eu tenha alguma solução interna, eu vou deixando [de usar]. AA-3.

No entanto, renunciar aos sistemas internos de gestão de pessoal, mantendo os dados da vida funcional dos servidores apenas nos sistemas do governo, é uma alternativa considerada ruim e arriscada por alguns entrevistados, que trazem à tona duas questões importantes: “eu vou perder uma coisa que pra gente é muito cara dentro da universidade, que é essa manutenção de uma base de dados interna atualizada” (AA-3) e ainda “eles [o governo] também tem alguns problemas de comunicação, [então] se a gente não tem um banco de dados, alguma coisa nossa, a gente fica meio que à mercê deles, né?” (UG-1.1).

Sendo assim, investigadas as práticas, problemas, ferramentas e necessidades percebidas com os sistemas de gestão de pessoas, parte-se para o próximo tópico que aborda como está ocorrendo, na prática, a utilização do SouGov.br nas instituições estudadas, buscando entender em que momento da implementação se encontram, com base nos sete estágios de implementação de Kim e Kim (2020).

4.2 ESTÁGIOS DE IMPLEMENTAÇÃO DO SOUGOV.BR

A fim de analisar os processos e os estágios de implementação do SouGov.br nas unidades de análise estudadas (OE2), foi preciso entender, inicialmente, se existia um **plano de implementação e gerenciamento do governo** para a execução desse empreendimento, tal qual preconizam Sarantis, Charalabidis e Askounis (2011) e Weerakkody, Janssen e Dwivedi (2011), já que se trata de um grande projeto público de tecnologia da informação, que abrange todos os órgãos da Administração Pública Federal brasileira.

Gil-García e Pardo (2005) consideram que as dimensões do programa, a variedade de *stakeholders* envolvidos e a falta de alinhamento entre o projeto de TI e os objetivos de cada instituição são três dos principais desafios relacionados aos aspectos ambientais e organizacionais em iniciativas de governo eletrônico. Nesse sentido, Ashaie e Irani (2019) e Filgueiras, Cireno e Palotti (2019) corroboram com os autores supracitados, quando dizem que os riscos associados à implementação de e-Gov são variados e tendem a crescer à medida em que as partes interessadas são impactadas pelos resultados e uma variedade de organizações com realidades institucionais diferentes, objetivos diversos e, às vezes divergentes, se envolvem no desenvolvimento dos serviços relacionados, comprometendo a eficácia desses projetos.

Para entender a situação do caso em estudo, a alta administração das instituições foi questionada sobre a existência de planos de implementação governamentais do SouGov.br, com objetivos e metas bem definidas, a serem executadas pelas organizações, tendo em vista o

estabelecimento do PTD, que é o instrumento de planejamento utilizado pelos setores do governo para retratar os esforços de transformação digital de cada órgão ou entidade da administração pertencentes àquele setor, previsto pela EGD e coordenado e aprovado pela SGD (BRASIL, 2020e; BRASIL, 202-). Os cinco entrevistados foram unânimes ao responder que desconhecem qualquer estratégia nesse sentido, apesar da AA-6 chegar a comentar que “existe sim uma ideia de implementação dessas funcionalidades, mas eu desconheço a existência de um cronograma específico”, o que evidencia uma certa ausência de **apoio, envolvimento e avaliação** (MUSSI *et al.*, 2019), por parte do governo federal, ainda que esteja disposto o “apoio técnico aos entes federados para implantação e adoção de estratégias que visem à transformação digital da administração pública”, no art. 3º, XXI, da Lei de Governo Digital nº 14.129/2021 (BRASIL, 2021d).

Zeebaree *et al.* (2020) e Wilson e Mergel (2022) citam a falta de coordenação e **cooperação entre agências governamentais** como barreiras comuns associadas a políticas e procedimentos de transformação digital. Para os primeiros autores, “é vital que os governos das nações em desenvolvimento demonstrem sua dedicação e apoio para a realização da execução do governo eletrônico” (ZEEBAREE *et al.*, 2020). Como o e-Gov requer coordenação central para promover uma ampla adaptação ao sistema e uma integração horizontal (TSENG *et al.*, 2008) entre governo e demais órgãos e entidades setoriais, a liderança do órgão central torna-se crucial. Nesse sentido, apesar de terem sido os únicos a comentar sobre trocas efetivas com o Governo Federal, as falas de AA-3 e AA-6 esboçam facilidade de acesso para com suas IFES: “[...] eu vivo toda hora batendo lá na porta do Ministério” (AA-3); “quando a gente tem um impasse, alguma limitação, eles estão sempre nos atendendo, tá?” (AA-6).

No entanto, AA-3 faz uma ressalva: “eu acho que as equipes do Ministério elas precisam ouvir mais, elas precisam descer lá do nível de cima, do central, e entender as necessidades das instituições que tão aí, nos órgãos, que eles chamam de seccionais, estamos na ponta. É isso”. Do ponto de vista operacional, UG-3.1 manifesta que

o próprio governo, ele tinha que lançar uma linha direta para as instituições, para os órgãos federais poderem entrar em contato. Entendeu? Eles tinham que ter uma linha. Entenda: pra mim conseguir achar um telefone pra falar, 0800, tu não tem noção de o que eu rodei, do que eu tive que ler na internet, pra achar esse 0800. Era pra ser uma coisa bem explícita, na página de acesso do SouGov era pra ter lá: "dúvida, ligue 0800, assim, assim, assim, assim". E não existe isso. Os caras querem que você fique doído sozinho, entendeu? Desvende, exatamente (UG-3.1).

Filgueiras, Cireno e Palotti (2019) acreditam que orquestrar a transformação digital requer uma **estrutura política** que assegure a legitimidade para que as entregas sejam feitas de

maneira coerente e alinhadas às prioridades das instituições. AA-3 supõe que esse é um dos entraves que vem dificultando o estabelecimento de uma estratégia de implementação do SouGov.br entre o governo e as instituições, além da integração e o conflito de TIC, da complexidade e da compatibilidade dos sistemas e das próprias funcionalidades oferecidas pela ferramenta, conforme já discutido no tópico anterior: “porque solução tecnológica tem, mas tem uma dificuldade tremenda dessas coisas acontecerem e não é por falta de solução tecnológica, então é uma questão política, né? Tem um jogo político aí no meio”. Em outro momento da entrevista, retomou e desenvolveu esse seu ponto de vista:

[...] eu trago pra um lado uma política institucional, que a gente avançaria muito se olhasse pra questão mais de eficiência, que essas pessoas se despissem mais dos egos e dessa questão do poder, sabe? Eu acho que tem um... quem está lá, nesses órgãos, né, centrais, eu acho que eles não conseguem se colocar no lugar de quem está aqui na ponta. Eles não conseguem, né? Então eles fazem, tomam as soluções da cabeça deles, não conversam, não escutam, né? Entendem que aquela solução é a melhor pra todo mundo, que não é. As universidades é um mundo à parte, não são melhores, nem piores, mas é um mundo à parte. Somos quase 50% do SIPEC, a gente representa quase metade do total de servidores públicos do Poder Executivo, 40 e poucos por cento estão nas universidades e institutos, mas a gente não é ouvido. As nossas necessidades, elas não são consideradas. O nosso fazer, levando em consideração a nossa atividade finalística. Então eu acho que essa questão, essa questão política e essa relação de poder, sabe? Eu acho que precisamos avançar muito nisso (AA-3).

Em vista disso, Filgueiras, Cireno e Palotti (2019) julgam que é necessário que haja acordo e negociação entre as várias organizações, uma vez que elas possuem autonomia para determinar a forma e a estrutura da prestação dos serviços. Mais do que o respaldo dos gestores organizacionais, a estratégia nacional e o apoio governamental são as forças motrizes por trás da adoção de TI e da promoção do governo eletrônico no setor público (TSENG *et al.*, 2008). Além disso, a coordenação deve ser fundamentada em uma visão clara e abrangente do futuro das políticas públicas e do governo (FILGUEIRAS; CIRENO; PALOTTI, 2019).

Em tempo, AA-1 e UG-1.2 lembraram de um acontecimento importante que foi a troca de governo ocorrida no início de 2023, e o primeiro ponderou: “[...] se bem que faz cinco meses de um outro governo, de um novo governo, não posso te dizer ainda alguma ação concreta que foi feita nesses cinco meses pra aperfeiçoar esse sistema. Eu desconheço [...]” (AA-1). As mudanças na estrutura e gestão política também são fatores relevantes na concepção e desenvolvimento de iniciativas de e-Gov (GIL-GARCÍA; PARDO, 2005; SARANTIS; CHARALABIDIS; ASKOUNIS, 2011; ASHAIE; IRANI, 2019; MUSSI, *et al.*, 2019; KHAN, *et al.*, 2021). Filgueiras, Cireno e Palotti (2019) consideram que os processos de transformação digital nos governos envolvem preferências complexas de gestão, que nem sempre são lineares, ou seja, a transição de um governo para o outro exige uma consciência do valor político do

governo eletrônico, além do compromisso, vontade política, apoio e boa governança (ASHAIE; IRANI, 2019) para que o projeto se mantenha e não perca a prioridade, como relatado:

[...] a gente observava, diversas vezes, em diversos momentos, trocas de governo, em que o sistema disponível para uso era modificado. O governo vinha e queria dar uma nova cara, enfim, uma identidade mais próxima da realidade que se acreditava e acabava trocando. Daí quando os colegas, os usuários, né, estavam se adaptando àquele novo sistema, o governo vinha e trocava. E agora não, a gente observa que a tendência é que se tenha uma continuidade maior (UG-1.2).

Nesse cenário, embora pareça não existir, formalmente, um planejamento oficial vindo de cima para baixo para a utilização do SouGov.br, isso não isenta que cada instituição trace o seu respectivo **plano para implementação e avaliação local** desse sistema que é de uso compulsório, ainda que não existam cobranças a respeito disso, conforme já relatado por AA-3. Além disso, a própria **autonomia** na execução das tarefas (FILGUEIRAS, CIRENO; PALOTTI, 2019; KIM; KIM, 2020) e as **características dos serviços prestados** (CLAVER-CORTÉS; JUANA-ESPINOSA; VALDES-CONCA, 2016; FILGUEIRAS, CIRENO; PALOTTI, 2019) permitem que as organizações identifiquem os componentes de mudança e estabeleçam metas realistas para obter ganhos de eficiência e eficácia (BAACKE *et al.*, 2008).

Sobre isso, AA-3 considera essencial que a instituição entenda os benefícios do SouGov.br para o seu processo de trabalho da área de GP e, a partir disso, pondere, faça as devidas adaptações e institucionalize a ferramenta, gerenciando o projeto de governo de acordo com as suas necessidades e capacidades, comunicando a transição e a utilização das funcionalidades de forma clara a todos os seus *stakeholders*:

[...] eu acho que é a forma como a instituição vai entender os benefícios disso pra o processo de trabalho da gestão de pessoas. Porque, pro servidor, ele, num primeiro momento, ele não vai conseguir entender, ele vai começar a fazer algumas coisas por conta, mas se a área de gestão de pessoas, avaliando o que está disponível no SouGov, entende que o SouGov representa um avanço e que vai ajudar muito ela, ela incorpora isso e passa pra toda instituição. Eu acho que a gestão de pessoas, ela tem muito esse papel de como ela vai adotar o SouGov. “Não, eu vou adotar o SouGov, eu vou usar ele em toda a sua potencialidade, ele vai ter os ganhos. [...] Ele vai ter os ganhos disso, disso e disso. A partir de agora todos os nossos processos que já estão disponíveis no SouGov, na instituição só vai usar o SouGov”. Então tem uma questão de decisão interna também, política também, interna, né, que vai favorecer ou não essa implantação. Porque, se a gestão de pessoas não fizer, a instituição não decidir, e deixar só por conta do servidor, você vai pra um problema maior, porque você vai lá e marca suas férias, aí o outro não marca. Você vai lá e solicita alguma coisa, o outro não solicita. Porque aquilo não está institucionalizado [...] Então a instituição, eu acho que a primeira coisa pra avançar, é uma decisão política interna de adotar o sistema. É uma vez que eu decidi que vou adotar, a comunidade inteira vai saber que tudo ali vai acontecer pelo SouGov. Não é só por um comunicado que eu tô recebendo individualmente, porque uma pessoa faz, a outra não faz, aí o outro fica sem saber se fez, cê marca as suas férias na folha, “saiu? Não saiu suas férias?” Então precisa haver essa decisão institucional (AA-3).

Os achados de Khan, *et al.* (2021) demonstram a importância das boas práticas de gerenciamento de projetos, dentre outros fatores, como um dos aspectos essenciais da implementação de governo eletrônico como este. De acordo com Mussi *et al.* (2019), é desafiador planejar e coordenar metodologias de implementação de SI, pois constituem tarefas de elevada complexidade envolvendo os mais diversos *stakeholders* e cenários. No entanto, Sarantis, Charalabidis e Askounis (2011, p. 117) defendem que sem uma estrutura de gerenciamento de projetos, quem contrata (neste caso, “recebe”) um projeto de e-Gov, quem gerencia e quem trabalha nele “não terá as ferramentas necessárias para planejar, organizar, monitorar e reprogramar as tarefas e responsabilidades locais”, impossibilitando o devido **alinhamento entre indivíduo, tecnologia e tarefas**.

Kim e Kim (2020) sustentam que esses três fatores estão intimamente relacionados e trabalham lado a lado, afetando não apenas a forma como as TIC são implementadas, mas também como interação entre si durante o processo. De acordo com Mussi *et al.* (2019, p. 15), “o relacionamento indivíduo-tarefa pode, por exemplo, desencadear facilitadores e/ou dificuldades que vão além da tecnologia”.

Por esse motivo, os usuários-gestores das unidades de análise foram perguntados se foi realizada alguma apresentação de sensibilização, com informações sobre o SouGov.br e, também, se as suas instituições possuíam um planejamento para utilizar o novo sistema dentro das unidades de gestão de pessoas. Dos dez respondentes, nenhum declarou ter recebido explicações, por parte das instituições, sobre os objetivos do novo sistema e a abrangência das funcionalidades disponibilizadas, tampouco sobre possibilidades de mudanças internas e o quanto de impacto poderia provocar na organização e nas rotinas de trabalho a partir da implementação do mesmo.

Alguns dos usuários-gestores citaram a participação voluntária como expectadores na *live* de lançamento do SouGov.br, realizada em maio de 2021, os encontros mensais *online* do ConectaGente e os “Comunicas”, que são os informes oficiais do órgão central, recebidos pelos usuários-gestores via sistema SIAPE, sobre assuntos diversos que versam sobre gestão de pessoal. No entanto, nenhuma comunicação por parte das IFES, particularmente, foi citada “[...] nada tem diferença do que foi [apresentado] pra todo mundo, né?” (UG-5.3).

O ConectaGente, citado pelos usuários-gestores, é o responsável, no âmbito do Órgão Central do SIPEC, por coordenar as ações de integração e comunicação com os demais órgãos e entidades integrantes do Sistema de Pessoal Civil da Administração Pública Federal, facilitando o relacionamento e promovendo a gestão e governança colaborativa dessa rede. Sua

missão é “garantir que os propósitos, diretrizes, normas e planos estratégicos do governo alcancem os servidores públicos federais, gerando maior valor público e eficiência na entrega de resultados” (BRASIL, 2023c).

Esses encontros mensais, apresentam, dentre outras pautas, as novidades a respeito do SouGov.br. “Suas ações são focadas em transformar culturas, comportamentos e realidades, impactando na experiência dos servidores da área de gestão de pessoas” (BRASIL, 2023c), o que vai ao encontro da diretriz “Governo Eficiente”, da EGD, que tem, como uma de suas iniciativas, “disseminar os princípios da cultura digital por meio de eventos e ações de comunicação” (BRASIL, 2020e).

Fonseca *et al.* (2019) consideram que uma forte **comunicação** interna e externa ao projeto é um fator crítico de sucesso relacionado à dimensão tática do processo de implementação. Para Tseng *et al.* (2008), nos estágios iniciais de implementação de TIC, como é o caso, o êxito das novas tecnologias é consideravelmente influenciado pela maneira como os riscos e benefícios são identificados e comunicados à equipe. Kim e Kim (2020) adicionam à propensão a **assumir riscos** o **apoio da gestão** como aspecto facilitador do processo de adoção, sendo que esta tem a responsabilidade de estabelecer um sistema de comunicação eficaz para fomentar a utilização da inovação na instituição (MUSTAPA; HAMID, MD NASARUDDIN, 2022). A fala do UG-6.2 “[...] bah, eu não lembro agora, Carla. Eu não lembro, eu acho que, eu acredito que teve alguma apresentação, sim, bem lá no início. Mas depois eu não lembro de ter acompanhado mais [...]” traz à tona, além desses, outros aspectos críticos relacionados aos fatores organizacionais, conforme exibidos no Quadro 2 (p. 39-40), como comprometimento e esforço, cultura e estrutura organizacional, gestão da mudança e processos.

E o cenário se complica mais quando os entrevistados se pronunciam sobre a existência de estratégias de implementação do SouGov.br, considerando as demandas e circunstâncias locais: UG-2.1, UG-3.1, UG-4.1, UG-5.1, UG-5.3 e UG-6.2 dizem não saber responder se as suas instituições possuem algum plano com procedimentos internos de gerenciamento de projetos e cronograma bem definido de ações em relação à utilização da ferramenta destacada.

Não sei te dizer enquanto IFES-2, assim. Até a semana passada teve um levantamento dos serviços que a gente está utilizando, né? A superintendência estava fazendo o levantamento, mas eu não sei se é pra fins de algum acompanhamento, se já tem algum acompanhamento, eu não sei te dizer (UG-2.1).

Isso aí é uma coisa que eu não saberia te responder. Por quê? Porque isso aí não depende da gente aqui [...] (UG-3.1)

Eu não tenho conhecimento se tem um sistema ou um acompanhamento à parte, né? (UG-4.1)

UG-1.1 e UG-1.2 comentam que, de fato, não existe um planejamento com estratégias pensadas, traçadas e aplicadas localmente. Citam apenas “conversas” com a gestão, como uma tentativa de exploração do conhecimento existente para garantir que o SouGov.br funcione minimamente nas unidades de gestão de pessoas e atenda aos usuários-servidores de forma razoável. Doran *et al.* (2023, p. 15) alegam que “o nível local é essencial para aumentar a eficiência do governo”, uma vez que este é o primeiro ponto de contato com a população, ou seja, com o público final, consumidor da grande maioria dos serviços públicos.

Na verdade, nós queremos fazer várias coisas, mas a gente, né? Às vezes impacta em fluxo de processos, impacta em coisas que nós ainda não colocamos nos sistemas, então, na verdade, eu acho que é mais um replanejamento [de todo o setor de gestão de pessoas], que a gente sabe que isso é uma demanda nossa e da gestão também, isso é uma coisa que a gente vem dizendo muito, há muito tempo, que a gente tem várias coisas pra melhorar nesse sentido [...] Mas, hoje, nós não temos algo assim, um cronograma. Até tal data nós vamos implementar isso, até tal, não. Hoje a gente tem, na verdade, uma conversa com os coordenadores que é um, que sim, isso tá em planejamento, mas eu acho que antes da gente ir pra um sistema de governo, a gente tem que organizar fluxo de processo (UG-1.1).

Não, nós não temos um, vamos dizer assim, um cronograma estabelecido, né, de todas as migrações que a gente vai fazer, né. Nós temos um plano, um direcionamento, de ir evoluindo as nossas ações, de ir aprendendo as novas soluções que o Governo nos disponibiliza, porque a gente também não tem informação completa de tudo que vai ser disponibilizado e em quanto tempo, né? Então, isso dificulta um pouco o estabelecimento dum cronograma de médio, longo prazo. Mas a gente tenta trabalhar, pelo menos até médio prazo, né, com com as situações que a gente tem. [...] em resumo, não existe um cronograma estabelecido de todas as migrações que vão ser feitas, porque a gente também não tem ainda o conhecimento de tudo que o governo vai nos apresentar. O que está apresentado, a gente tem tentado utilizar, na medida que aquilo nos atenda plenamente (UG-1.2).

Das 15 entrevistas, apenas UG-5.2 citou um plano a ser definido e colocado em prática nos meses seguintes, aproximando-se mais do conceito geral de planejamento, com uma abordagem sistemática de metas, ações e prazos claros e realistas, levando em consideração o contexto local da universidade:

[...] semana que vem, a gente vai fazer um planejamento, a gente vai fazer o mapeamento daquelas funções aonde a gente vai planejar uma comunicação em massa aos servidores, onde vai tá disponibilizado o passo a passo e nós vamos falar assim: “ó, daqui 15 dias ou 20 dias ou 30 dias, que nós vamos definir, o processo [via SEI] já não vai estar mais liberado. E agora, vocês vão ter que fazer o pedido [via SouGov.br]”. E nesse meio tempo, também, a gente vai estar trabalhando junto aos servidores e junto às secretarias dos departamentos, pra que aquela unidade ali seja um ponto de apoio do servidor, pra que ele não fique desamparado, né. Vai ter o passo a passo? Vai ter. Mas só que acaba o servidor se sentindo um pouquinho desamparado, por ser algo novo. Então a secretaria, esse vai ser um grande ponto de apoio nosso, né, que a gente vai conversar e vai estar preparando eles pra estar nos ajudando aqui (UG-5.2).

De forma geral, essa carência de **comprometimento e esforço** com o planejamento e a implementação da ferramenta a nível local pode ser justificada pelo entrosamento entre o órgão central e as universidades. Apesar de AA-3 e AA-6 terem declarado a existência de cooperação e facilidade de acesso, para os demais entrevistados da AA não há efetividade na comunicação vinda do governo a respeito da adoção do sistema, tampouco um alinhamento entre as necessidades das instituições e as funcionalidades disponibilizadas pelo SouGov.br, conforme já tratado na Seção 4.1. A determinação da estratégia e o engajamento da gestão emergem, no entanto, como os principais fatores de sucesso do governo eletrônico, muito em função dos aspectos intrínsecos às instituições, relativos à cultura e à forte estrutura organizacional hierárquica (BAACKE *et al.*, 2008; MUSSI *et al.*, 2019), itens que serão abordados com mais detalhes no próximo tópico, sobre os desafios da implementação do SouGov.br.

Filgueras, Cireno e Palotti (2019) consideram que o governo eletrônico tem se revelado como um bloco de mudanças estratégicas diante da natureza burocrática da administração pública. Sobre isso, Monteiro e Dias (2021) apontam a **gestão da mudança** como um componente de grande relevância em qualquer projeto de implementação de governo digital, pois as alterações proporcionadas por ela, seja na estrutura do trabalho, na **variedade de tarefas abrangidas**, na cultura e no ambiente organizacional, de forma planejada ou não, geram transformações no contexto da instituição, conforme bem explicado por AA-3:

[...] Então ele chega com aquela coisa desenhada que você implanta e a partir dali passa a ser isso, o modelo agora é esse, então ele tem também, por trás de um sistema corporativo, ele tem, ele é indutor, ele muda os processos de trabalho de uma forma que as pessoas, às vezes, nem conseguem se dar conta, né? Quando vê, muitas atividades desapareceram, muitos setores já não existem mais, né? Você tem que repensar todo o fluxo de informação, você tem que readequar servidores em outros setores, você tem que mudar o seu modelo de capacitação, as competências que são requeridas elas passam a ser outras e isso vai acontecendo. E você precisa estar atento pra isso.

Por isso, foi buscado saber quando se iniciou a transição dos serviços para o SouGov.br e como está sendo a implementação da ferramenta nas áreas de gestão de pessoas das unidades de análise investigadas. A grande maioria dos respondentes cita que começou a utilizar o novo sistema logo no lançamento, com todas as funcionalidades disponibilizadas inicialmente, tais como consultas ao contracheque e ao informe para fins de imposto de renda, assim como alterações de dados pessoais, funcionais e de conta bancária e, gradualmente, à medida em que o governo ia viabilizando novas aplicações, elas iam sendo colocadas em uso mediante análise e adequações: “[...] nunca foi facultado, pra nós, o momento de entrada no uso do SouGov, tá?

Ele sempre aconteceu conforme o governo foi disponibilizando e informando que seria utilizado” (AA-6).

[...] assim, aquilo que veio obrigatoriamente, a gente logo implantou. [...] a questão do atestado médico, né? Via SouGov, isso a gente ainda levou um tempo até se organizar internamente, fazer todo um processo aqui dentro de divulgação, né? Porque como a gente tinha uma rotina bem diferente, muito mais autônoma das unidades, a gente precisou fazer todo um processo de divulgação, né? E estabelecemos daí uma data, pra daí passar a aderir dessa forma, né? (AA-2).

O que muda em relação a alguns entrevistados é que, (i) a depender do setor em que atuam dentro das unidades de gestão de pessoas das suas instituições, as funcionalidades referentes aos assuntos que lhes competem foram sendo anunciadas posteriormente, o que justifica a utilização um pouco mais tardia do SouGov.br por alguns usuários-gestores; (ii) algumas aplicações do SouGov.br ainda não foram institucionalizadas por incompatibilidades, seja por falta de integração com sistemas internos, o que gera retrabalho para as equipes; por não trazerem ganhos para a IFES em função dessas considerarem que tem soluções melhores para determinados assuntos; ou por falta de adequação de processos e estrutura interna.

Das seis instituições pesquisadas, três, IFES-4, IFES-5 e IFES-6, utilizam as funcionalidades do SouGov.br em sua totalidade. Na IFES-2, “[...] aquilo que não é obrigatório, nós continuamos trabalhando com o sistema interno e migrando as informações para o SIAPE. Tá?” (AA-2), enquanto na IFES-1,

sempre que tem uma nova funcionalidade que pode ser utilizada pela coordenadoria, nós conversamos, debatemos se é suficiente, se tá nos atendendo de forma correta, se a gente pode abandonar os processos internos e passar a utilizar somente o requerimento que o SouGov disponibilizou novo, né? E quando a gente entende adequado, a gente dá esse direcionamento, né? (UG-1.2)

Já na IFES-3, UG-3.1 comenta que “todas as rotinas que existem no SouGov, já tem nos Sistema-3”, o que é esclarecido por AA-3:

[...] pra gente o SouGov não representa nenhuma inovação. As funcionalidades que têm lá no SouGov, as nossas, em algumas delas, são mais completas. Qual é a única coisa que tem no SouGov, que a gente não tem, porque a gente não tem como ter. [...] um cruzamento de dados [do plano de saúde] com a base da ANS. Isso a gente não tem competência pra fazer. Então esse processo a gente tem um ganho. Os outros, né? Nenhum ganho, nenhum avanço, nenhuma inovação em relação ao que a gente já tem no Sistema-3.

Diante desse cenário, percebe-se que, apesar da extensa discussão sobre a inexistência de planos de implementação e avaliação local nas IFES, nota-se que existe comprometimento e esforço por parte das equipes em fazer o SouGov.br dar certo e isso fica bastante evidente na fala do UG-6.1: “[...] como gestão de gestão de pessoas, a gente usa todas as ferramentas que o

governo lança, no menor prazo de tempo, assim. A gente a gente tá bem afim de fazer esse negócio funcionar”, revelando um **comportamento proativo** frente às **responsabilidades impostas aos executores**, nesse caso, os usuários-gestores.

Quando os servidores acreditam que já possuem as habilidades ou recursos necessários para implementar algo novo, eles têm a capacidade de incorporá-los facilmente às suas tarefas (CHOI; MOON, 2013). De acordo com Haase *et al.* (2018), as pessoas demonstram uma maior propensão a se envolver em tarefas do ambiente de trabalho quando percebem que possuem a responsabilidade de realizá-las e se veem potencialmente capazes de serem bem-sucedidas e alcançar o sucesso. Sandoval-Almazan *et al.* (2017) e Wilson e Mergel (2022) utilizam a designação "campeões digitais" para se referirem aos indivíduos que possuem habilidades específicas e desempenham um papel fundamental na superação de desafios burocráticos na implementação de estratégias de governo digital e na introdução de inovações tecnológicas no contexto do setor público.

Nesse contexto, Vinarski-Peretz e Aviv Kidron (2023) enfatizam a ideia da eficácia coletiva como um elemento positivamente associado à implementação da inovação no setor público no nível micro gerencial. Para os autores, a entrega de serviços digitais depende de servidores públicos qualificados que não apenas possuam as competências adequadas, mas também sejam capazes de colaborar efetivamente na execução dessas iniciativas.

Na prática, a conduta proativa de um gestor pode promover a confiança coletiva e engajar o resto da equipe na implantação de serviços e inovações digitais (VINARSKI-PERETZ; AVIV KIDRON, 2023). Questionados sobre o apoio e incentivo das chefias na utilização do SouGov.br, a maioria dos usuários-gestores respondeu que tem total contribuição da alta administração das instituições, enquanto nas IFES-2 e IFES-5, parece ficar sob a responsabilidade dos próprios setores a adesão à ferramenta: “[...] ele apoia, mas ele também não pressiona. Ele deixa livre, né? Pra gente analisar bem o como é que está funcionando, se a gente já consegue aderir ou não” (UG-2.1); “Fica mais a cargo da gente, né? Mas a gente tem um... tem o aval dele pra gente eh.... colocar isso aí em prática” (UG-5.1).

Por fim, após traçarem um panorama geral sobre como está acontecendo, na prática, o processo de implementação do SouGov.br nas unidades de gestão de pessoas das IFES analisadas, os entrevistados foram requisitados a falar em que estágio de implementação acreditavam que as suas universidades estavam naquele momento e por que.

Conforme vinha sendo exposto pelos integrantes da IFES-3, a universidade possui um sistema interno de gestão de pessoas que foi desenvolvido e vem evoluindo há praticamente

20 anos. O Sistema-3 tem integração com o sistema SIAPE e é utilizado, inclusive, por outras organizações públicas federais. “[...] pra mim, o sistema mais completo que eu já vi, né?” (UG-3.1); “o Sistema-3, pra gente, eu acho que é um patrimônio muito importante da instituição que faz parte do processo de trabalho de todas as pessoas, todo mundo tem ele como ferramenta principal de trabalho” (AA-3). Por ser uma solução considerada completa, ele permanece sendo uma ferramenta de trabalho vital, ficando o SouGov.br como um recurso para as consultas relacionadas à parte financeira (que o Sistema-3 não contempla), solicitação de assistência à saúde suplementar, que faz o batimento com os dados da Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS), conforme exposto anteriormente, e atualizações cadastrais. AA-3 detalha o quanto dificultaria para a IFES-3 caso o Sistema-3 deixasse de ser abastecido para dar prioridade ao uso do SouGov.br:

[...] o pessoal alimenta os dois sistemas, a gente, muitas vezes, tá gerando mais retrabalho, por quê? Todo mundo sabe na IFES-3, e as equipes da área de gestão de pessoas sabem, qual vai ser o prejuízo de eu não alimentar no Sistema-3. Por exemplo, os atestados médicos. Se eu não alimento o atestado médico no Sistema-3, eu vou ter uma frequência errada. Porque na hora que eu coloco o auxílio, a licença médica, isso já vai repercutir em todos os processos de gestão de pessoas e, também, vai repercutir, por exemplo, nos processos acadêmicos, se for um docente. Se eu não faço isso, fica só no SouGov, eu não tenho essa informação aqui, que alimenta a minha base de dados, que realimenta os outros processos de trabalho, inclusive da área finalística. Acaba que prejudica toda essa cadeia de processos (AA-3).

Apesar da nova ferramenta de GP, disponibilizada pelo Governo Federal, não ter sido institucionalizada por essa universidade, AA-3 e UG-3.1 reconhecem a sua importância:

[...] eu tenho certeza que o SouGov veio pra ajudar, tenho certeza disso. E eu sei que todo avanço e todo, digamos assim, todo lançamento, ele vem com dificuldades. E eu acho que é isso que o governo está passando agora. Dificuldades. Né? Tá, algumas coisas estão ficando afinadas, outras nem tanto, outras OK, estão em fase de implantação, né? (UG-3.1)

[...] eu acho que o SouGov ele tem um potencial imenso, ele é uma solução fantástica, pra o serviço público, de avançar quando existia uma precariedade muito grande na área de gestão de pessoas, de soluções de tecnologia, [...] a maioria das instituições só tinha folha de pagamento, essa relação ela é muito complicada, esse atendimento sem ele ficava muito difícil. O SouGov, ele facilita muito, ele tem um potencial muito grande. Agora o que falta pra ele, de fato, se consolidar como sendo uma solução excelente? Que ele converse com os outros sistemas. Só isso. Só. (AA-3).

Sendo assim, em uma tentativa de enquadrar a IFES-3 na classificação de Kim e Kim (2020), acredita-se que ela estaria, em razão de todos os motivos relatados, na fase de **adoção**, na qual ocorrem tratativas racionais e políticas sobre os recursos necessários para a implementação bem-sucedida (KIM; KIM, 2020), que dependeria da resolução dos conflitos

das TIC e da integração entre os sistemas. A fala de AA-3 confirma a existência de negociações entre o Ministério de Gestão e Inovação e as instituições para o aprimoramento do SouGov.br:

[...] qual foi a última proposta que o Ministério fez pra gente, né? [...] vamos garantir que o SouGov seja a única porta de entrada, a gente garante a alimentação dos sistemas internos. Mas isso ainda não avançou, tá posto, tem um entendimento da equipe, ok, assim dá pra gente seguir, vamos garantir que tenha essa porta de entrada, que tudo que bater lá no SouGov, automaticamente, os sistemas vão tá conversando entre eles e isso pra gente seria uma coisa, né, transparente. Mas isso ainda não avançou em termos de colocar isso em prática. Mas a gente continua tentando (AA-3).

Dando seguimento nas análises, no caso da IFES-1, o cenário encontrado é bastante incipiente, na opinião de AA-1. Apesar de fazerem uso de algumas aplicações do SouGov.br, como atualizações cadastrais, licenças, auxílio pré-escolar e natalidade e alteração de conta bancária, por exemplo, UG-1.1 confessa que é sabido que existe “um *delay* em algumas informações”.

AA-1 considera que precisam “[...] avançar e muito, no sentido de nos adaptarmos para que daqui, quem sabe, dois anos a gente esteja utilizando todo esse instrumental desse importante sistema”. Além das questões relatadas anteriormente sobre o dualismo de TIC e a integração entre sistemas próprios e os sistemas estruturantes, que dificulta a utilização da ferramenta pela instituição, para evoluir na utilização das funcionalidades disponibilizadas pelo SouGov.br, a IFES-1 carece de uma reestruturação organizacional, conforme relata UG-1.2:

[...] a gente precisa que a universidade esteja com todas as suas estruturas registradas como formais - formal e informal é apenas uma nomenclatura pra definir unidades que já estão cadastradas no sistema de governo com um documento legal atualizado; e informais aquelas unidades que estão cadastradas dentro do sistema de governo, mas sem um documento legal atualizado que o sistema exige. Então, a gente precisa fazer essa atualização. Pra isso, todas as unidades da universidade precisam ser reestruturadas, isso demanda tempo, demanda esforço, às vezes demanda alguma realocação de função, e as funções são limitadas, não existem pra todo mundo. Esse manejo interno da universidade tem que ser feito, né? [...] E a gente observa que a universidade vem trabalhando pra isso. O interesse era que já tivessem sido concluídos todos os processos de reestruturação, mas, infelizmente, ainda não foram. Mas estamos trabalhando nesse sentido.

O risco existente com a morosidade da adequação interna relatada, segundo AA-1, é que “se não fizermos isso de maneira propositiva, de maneira certa, uma hora podemos ser obrigados a fazer à força [...]. O governo chegar e dizer: ‘a partir de hoje, nós vamos só usar o SouGov’. E daí, de uma hora pra outra, tudo que é coisa vai ter que ser feito via esse sistema”.

A questão do Sistema de Organização e Inovação Institucional do Governo Federal (SIORG), que exige a formalização dos arranjos organizacionais, citado por UG-1.2, também é lembrada pela AA-2, que garante que, na IFES-2, tanto a estrutura hierárquica quanto as funções “estão em dia” (AA-2). Para ela,

[...] o maior problema, de fato, é com aquelas funcionalidades que a gente usa o nosso sistema interno e que precisa migrar para as informações do SIAPE, e essas questões do SouGov, porque, por exemplo, ali pode diretamente pedir férias ao servidor. Nós usamos um sistema interno de férias, né? E aí tem gente que olha ali, "ah, vou pedir direto por aqui", mas, na verdade, não vai estar em férias, né? Então, isso causa um problema, também, no próprio trabalho, né? [...] isso causa muito, muito mais trabalho e retrabalho, né. Então esse momento de transição está sendo extremamente desgastante por conta dessas adaptações, né? (AA-2).

Pela fala anterior, percebe-se que os transtornos enfrentados pela IFES-2 se assemelham aos da IFES-1 no quesito da utilização e alimentação de soluções distintas com as mesmas informações por falta de integração entre sistemas próprios e sistemas estruturantes, gerando retrabalho para toda a equipe, a qual é considerada insuficiente por AA-2 para dar conta da variedade de tarefas abrangidas.

O que que eu daí observo, junto com os diretores, com os servidores que trabalham aqui na gestão de pessoas e também por minha visão assim, né, este momento de transição ele está sendo muito mais oneroso pra nós, assim, no sentido de exigir muito mais trabalho, ahm muitas dificuldades, porque os sistemas não se conversam. Né? E acrescentando a isso, que a gente está com uma falta tremenda de pessoal (AA-2).

Mesmo assim, diferente da IFES-1, que prevê, em média, dois anos para a plena utilização do SouGov.br, AA-2 comenta que estão “começando a discutir como que a gente vai fazer pra [usar] todo, porque implica em toda uma mudança de cultura também, né? Da universidade. Então, não é tão simples assim”.

Ainda que sejam perspectivas distintas, tanto a IFES-1, quanto a IFES-2 atestam que ainda têm funcionalidades do SouGov.br a serem implementadas. Dessa forma, ambas poderiam ser enquadradas no estágio de **adaptação** de Kim e Kim (2020). De acordo com os autores, nessa fase o aplicativo de TIC e os serviços relacionados estão prontos para uso. Em função disso, (i) os processos e regras organizacionais são revisados e concebidos em conformidade com a nova ferramenta; (ii) os usuários, tanto internos quanto externos, são informados sobre os novos procedimentos e formas de acessar os serviços e; (iii) são realizadas capacitações aos *stakeholders* para o uso do novo aplicativo. Mesmo que de forma limitada, todos esses movimentos foram relatados pelos integrantes das duas instituições.

Em se tratando de IFES-4, IFES-5 e IFES-6, até o momento das entrevistas, todos os seus integrantes julgavam estar, se não 100%, quase com a totalidade dos serviços ofertados pelo SouGov.br institucionalizados e em pleno uso. UG-4.1 e UG-6.1 citam o fato das suas IFES terem/estarem participado de projetos piloto de funcionalidades da ferramenta, “então a gente começa um pouco antes, né?” (UF-4.1) “e aí quando lançam, pra nós o impacto é menor,

porque a gente já tá vivendo previamente aquela mudança que ia acontecer, né?” (UG-6.1), alegando, ambos, que esta seria uma vantagem em relação à outras organizações.

[...] ela [Grazielle Seabra Durães Aguiar, Especialista em Gestão de Projetos do SouGov.br] fez esse convite e, na época, a gente teria que fazer o mesmo trabalho, de um jeito ou de outro, daqui três meses, né? Porque ia abrir pra todas as instituições. Então foi muito bom pra gente participar do piloto porque a gente ficou um tempo sendo exclusivos. [...] Todas as dúvidas eu já enviava né, e ela me respondia muito, muito rápido. [...] Tem mais tempo de errar e de se adaptar também, né? [...] E quando tá todas as instituições ao mesmo tempo, ela não vai conseguir dar atenção, né? Pra todo mundo da mesma da mesma forma (UG4.1).

AA-6 relata que essa é uma característica da instituição:

[...] sempre que o Governo Federal anuncia um novo sistema, uma nova interface, a IFES-6 sempre atua como voluntária pra fazer uma avaliação piloto, né? Inclusive está sendo assim, nesse momento, com a modificação do sistema de controle de frequência, que vai ser via SouGov também. Então a gente está sempre buscando ter esse contato direto quando surgem algumas novidades pra gente também não ter muita dificuldade de implantação quando se torna obrigatório.

De todo modo, a IFES-5, mesmo não tendo participado de nenhum projeto-piloto do SouGov.br, “segue aquilo que está sendo disponibilizado pelo aplicativo. À medida que vai surgindo novas funcionalidades a gente vai adequando” (UG-5.1); “tudo que o SouGov disponibiliza lá pros usuários, logo em seguida a gente já vem e já implementa aqui pra ficar alinhado com o nacional, né?” (UG-5.3).

Aplicando à classificação de Kim e Kim (2020), tanto a IFES-5, quanto a IFES-6 estariam no estágio de **rotinização**, pois os usuários mostram-se habituados às aplicações da TIC, tornando o seu uso parte integrante das atividades laborais, como prática comum e regular, ainda que existam alguns obstáculos em relação à integração com os sistemas internos, que gera retrabalho para as equipes de gestão de pessoas, assim como exposto por todas as outras unidades analisadas: “a proposta do SouGov é muito interessante, né? Ainda não tá dando toda a resposta que pode dar, mas a ideia pra nós é importante.” (UG-6.1).

Mustapa, Hamid e Md Nasaruddin (2022) se referem à etapa de **rotinização** como a dimensão na qual a inovação se consolida e se integra aos sistemas de trabalho da organização, tornando-se uma atividade regular. Já Audy (2007, p. 144) argumenta que "é possível considerar que um sistema de informação é bem-sucedido na medida em que ocorrem a adoção, o gerenciamento e a 'rotinização' por parte da organização".

Por outro lado, a IFES-4 poderia ser considerada na fase de **infusão**, já que utiliza o SouGov.br como ferramenta única para gestão de pessoas, sendo crucial para a prestação de serviços dessa natureza dentro da instituição. “[...] eu vejo que hoje está tudo centralizado lá no

SouGov. Então, a gente não, não, não trabalha com outra ferramenta em paralelo. Então eu acho que isso indica que a gente tá num estágio avançado” (UG.4.1). Essa utilização de forma abrangente e integrada, de acordo com Kim e Kim (2020) e Mustapa, Hamid e Md Nasaruddin (2022), permite que se aproveite ao máximo do potencial da solução de TIC.

Conforme os últimos autores, o processo de infusão é tratado na literatura em dois níveis: individual ou organizacional. No primeiro, o estágio de infusão busca avaliar a amplitude do uso pessoal da inovação tecnológica, enquanto no segundo, a fase de infusão explora como as TIC podem ser plenamente aproveitadas para gerar benefícios e impactos positivos, tornando essa etapa extremamente importante para garantir o uso contínuo e a sustentabilidade desses sistemas, além de prevenir a subutilização e a obsolescência (MUSTAPA; HAMID; MD NASARUDDI, 2022). Do ponto de vista da inovação tecnológica, Audy (2007) julga que o êxito da implementação é alcançado quando a comunidade de usuários incorpora o sistema de informação, promovendo uma série de transformações nas áreas organizacionais, humanas e tecnológicas.

Sendo assim, examinados os processos e estágios de implementação do SouGov.br nas unidades de análise estudadas, encaminha-se para a análise dos elementos considerados desafiadores durante esse período de prática com a nova ferramenta de trabalho.

4.3 DESAFIOS DA IMPLEMENTAÇÃO DO SOUGOV.BR

Tanto a alta administração das unidades de gestão de pessoas, quanto os usuários-gestores foram questionados sobre os desafios da implementação do SouGov.br, bem como as facilidades e dificuldades desse processo em suas instituições (OE3). No entanto, cabe ressaltar que todos os aspectos tratados nos tópicos 4.1 e 4.2 também são considerados adversidades na implementação desse sistema de governo, como cooperação interorganizacional; estrutura política; apoio, envolvimento e avaliação governamental; gerenciamento de projeto e plano de implementação; dualismo ou conflito de TIC; gestão da mudança; planejamento e avaliação local; comunicação; comportamento proativo, características internas dos serviços prestados; alinhamento entre indivíduo tecnologia e tarefas; dentre outros citados pelos entrevistados e corroborados pela literatura. Em vista disso e por conta de toda a complexidade envolvida, neste tópico serão tratados os outros desafios expostos durante as conversas.

A começar pelas questões **culturais** e **estruturais**, fatores cruciais a serem considerados, pois frequentemente são identificados como barreiras aos processos de

implementação de sistemas de informação (GIL-GARCÍA; PARDO, 2005; BAACKE *et al.*, 2008; SARANTIS; CHARALABIDIS; ASKOUNIS, 2011; MUSSI *et al.*, 2019; ZEEBAREE *et al.*, 2020; KHAN, *et al.*, 2021; MUSTAPA; HAMID, MD NASARUDDIN, 2022). AA-3 diz que cada instituição tem um modelo de funcionamento muito próprio, apesar de compartilharem da mesma área finalística enquanto universidades ou institutos, e observa:

[...] com o tempo, a cultura vai se adaptando, vai se moldando [...] porque um sistema, ele tem uma coisa que a gente não percebe, mas o sistema ele tem uma capacidade indutora muito forte de mudança de cultura da instituição, do processo do trabalho (AA-3).

Para AA-6,

[...] essa alteração na cultura acompanha, uma evolução social natural, né? Que é o uso de tecnologias no ambiente de trabalho, né? [...] Então penso eu que essa mudança de cultura é parte desse processo de evolução da sociedade (AA-6).

UG-1.2 acredita que a IFES-1 está conseguindo desenvolver uma cultura mais otimista e favorável às mudanças em relação aos sistemas:

[...] com a quantidade de servidores jovens, e com tempo de universidade suficiente para permitir mudanças, seja de sistemas ou de formas de trabalhar, mas ao mesmo tempo, com pessoas experientes e capacitadas pra desenvolver esse trabalho, eu acho que é o cenário ideal pra sair duma cultura mais antiga, mais travada, vamos dizer assim, né, pra uma situação nova, de mudança, mais flexível, né? E então, sim, o cenário que a gente tem hoje, de força de trabalho, de atualização de sistemas e de sensibilização dos colegas, a gente tá com uma cultura mais positiva (UG-1.2).

Perguntados sobre a necessidade de adequação da estrutura organizacional em função do SouGov.br, não há relatos sobre mudanças efetivas diretamente relacionadas à utilização desse sistema, no sentido de ter sido necessário criar novas atribuições aos servidores de GP, remanejar a força de trabalho dentro das pró-reitorias ou formar/suspender setores para atender às novas demandas. UG-6.1 diz que, em função da universidade ser multicampi, a estrutura da pró-reitoria de gestão de pessoas é descentralizada, existindo, assim, um servidor “interface” para tratar das questões de pessoal em cada campus. Contudo, com o advento dessa nova ferramenta e a centralização que ela promove nos serviços prestados pelas unidades de GP, UG-6.1 comenta sobre possíveis adaptações:

[...] inclusive a gente está pensando agora em eliminar esse ator do processo, por causa que, como o SouGov está funcionando agora, né? E está cada vez mais fixo, né? O papel do interface, agora, já está ficando meio que sem necessidade. [Porque] cai em nós a informação, não cai mais neles. E como a gente tem cerca de trinta interfaces, assim, a gente está pensando agora em, parte dessa força de trabalho, que a gente vai devolver pras unidades, de aumentar um pouquinho a nossa equipe, dar uma encorpada na equipe, pra poder dar esse suporte melhor na centralização (UG-6.1).

UG-1.1 sugere que “teria que ajustar pelo menos algum núcleo, se a gente fosse usar o sistema do início ao fim, como a gente quer”, no entanto, UG-1.2 reforça, apenas, o que já havia exposto a respeito do SIORG e quais os impactos disso na IFES-1:

[...] a universidade [...] tem trabalhado pra formalizar todas as suas estruturas dentro daquilo que o governo entende por unidade formal. Então isso demanda fluxo de processos, análise de unidades, disponibilização ou exclusão de funções, funções que eu digo função gratificada, né? E todo esse manejo é, às vezes, ele é um pouco demorado, por causa do próprio processo burocrático que ele precisa ser cumprido, né? Então isso é uma dificuldade, né? (UG-1.2).

Em concordância, Tseng *et al.* (2008) argumentam que os fatores institucionais, a cultura existente e os hábitos inerentes à burocracia influenciam o processo emergente de desenvolvimento de e-Gov. O estudo feito por Wilson e Mergel (2022), mapeou as estratégias dos “campeões digitais” no governo dos EUA para superar as barreiras ao e-Gov, e destacou que os obstáculos de natureza cultural (cultura institucional e falta de consciência/pensamento estratégico) foram apontados com maior frequência dentre os respondentes do que as barreiras de ordem estrutural (capacidades, recursos e estruturas de governança), especialmente, no quesito cultura, frequentemente relacionada a um comportamento de “aversão ao risco, medo e falta de incentivos para mudar a forma como as coisas sempre foram feitas” (WILSON; MERGEL, 2022, p. 6-7).

Arelados aos aspectos da cultura e estrutura organizacionais, afloram as questões sobre **resistência e preferências dos usuários**, salientados tanto pela alta administração: “vai ter no começo muita contrariedade, é uma mudança de cultura organizacional” (AA-1); “vai implicar em mudanças de processo de trabalho e que é complicado porque as pessoas, né, têm as suas dificuldades e as suas resistências, né? Em mudar aquilo que já está estabelecido, né? (AA-2); quanto pelos usuários-gestores, trazendo a visão do nível operacional em relação à adaptação ao SouGov.br:

[...] sabe que o problema como gestão de pessoas, a gente já vê esses sistemas com um pouco assim, de é resistência, mas como que eu vou te dizer? [...] Que que acontece? A gente vê um lançamento dum sistema e logo já substitui por outro e por outro e por outro, e daí quando vê, pra fazer uma ação, tu tem que acessar três sistemas diferentes. Então quando começou a lançar esses módulos no SouGov, o servidor recém estava se acostumando com o SEI, né? Porque demora o pessoal a se habituar com as ferramentas. Estavam acostumando, já sabiam manusear o SEI, os processos via SEI, e daí muda pra SouGov. Então essa questão, assim, que eu acho que também o pessoal encara com um pouquinho de resistência, sabe? Porque estão sempre lançando novas ferramentas, daí entra o SouGov, a gente pensa "tá, quanto que vai durar pra ser substituído por outro", né? (UG-2.1).

[...] A mudança de cultura, né, também pode ser relatada como dificuldade, os servidores estavam acostumados a fazer os seus pedidos de um jeito ou trabalharam num sistema X ou Y e agora existe um novo sistema disponível pra uso, que vem nos atendendo cada vez mais, e às vezes o pessoal pode ter resistência em passar a utilizar (UG-1.2).

O papel dos funcionários de departamento, neste caso, dos usuários-gestores, é essencial na implementação do governo eletrônico, pois suas principais responsabilidades incluem gerenciar as mudanças e promover a reengenharia dos processos na prática. E, por esse motivo, quando expostos a inovações tecnológicas, estão mais propensos a desenvolver resistências devido ao aumento da carga de trabalho e também às normas e crenças culturais inerentes às próprias organizações, contribuindo, muitas vezes, para que o projeto de governo eletrônico fracasse (ASHAIE; IRANI, 2019; KHAN *et al.*, 2021). Gil-García e Pardo (2005), Tseng *et al.* (2008) e Filgueiras, Cireno e Palotti (2019) julgam que isso se deve aos interesses individuais e aos comportamentos associados à transformação, corroborando com Mussi *et al.* (2019) e Ashaie e Irani (2019) que relacionam a resistência e as preferências dos usuários aos aspectos intrínsecos dos indivíduos.

AA-2 comenta que a adequação das equipes de GP são fundamentais, nesse sentido, pois refletem em todo o sistema da universidade:

[...] ao mesmo tempo, como a gente trabalha na gestão de pessoas, a gente entende que precisa mexer nesses processos, tem uma disponibilidade muito grande das [pessoas], ao mesmo tempo que tem essa dificuldade, por um lado, de poder lidar com as novas dinâmicas e as novas funcionalidades de trabalho, os novos sistemas, ao mesmo tempo tem também uma disponibilidade em se colocar, né, no sentido de aprender, né? Então, por isso que eu digo assim, a gente tá num novo momento também, de poder tentar reorganizar internamente nossos processos de trabalho, revendo as competências, revendo o que que cada setor precisa desenvolver ali da sua atividade, já incluindo essas novas funcionalidades, então. Como a gente tá num momento de estar discutindo isso e, nesse sentido vem facilitar, né? Mas, também, é por conta da gente trabalhar, há anos, na gestão de pessoas e saber que as coisas precisam, que a gente tem uma responsabilidade, porque a gente orienta a universidade como um todo nessa área, né? Então, a gente precisa sim se adequar como gestão de pessoas para poder instrumentalizar, né, quem tá lá nas unidades, nas outras unidades administrativas e nas unidades acadêmicas, né? (AA-2).

Chama atenção, durante as falas, a composição relativamente jovem de algumas das equipes, o que minimizaria os efeitos da resistência, de acordo com os interrogados, especialmente, por esse público apresentar uma maior familiaridade com as tecnologias. UG-1.2 diz que a IFES-1 tem, em sua unidade de GP, um quadro funcional que abrange a faixa etária entre 25 e 40 anos, com “capacidade de assimilar qualquer novo sistema de informação que possa ser apresentado, e talvez, que não seja tão apegado a um modo antigo de se trabalhar”. Já a IFES-5 tem uma equipe de servidores ativos mesclada, onde os mais novos “já chegam

com essa ‘querência’ de mudança, de utilizar o sistema, e aí acaba influenciando os servidores com essa ‘querência’ de mudança, de utilizar o sistema, e aí acaba influenciando os servidores um pouco mais antigos, e a gente vai adaptando com os hábitos” (UG-5.3). Por outro lado, UG-6.1 comenta que em função da IFES-6 ser uma instituição relativamente nova, o quadro de servidores, predominantemente, também é jovem:

[...] Não tem aquele servidor lá que tá quase em tempo de aposentadoria, né? Que está lá e aí não sabe mexer no celular, que tem dificuldade com internet. O nosso servidor, na grande maioria, tem facilidade pra usar a internet. Então quando a gente diz, "não, tu vai usar no celular" Ele eles amam, aí está tudo, está tudo bem, né. Muito mais chato pra eles era ter que vir aqui [presencialmente] (UG-6.1).

Aos olhos dele, essa é uma vantagem “por serem pessoas que não tem histórico de serviço público” (UG-6.1) e explica:

[...] A gente não tem servidores de carreira. O servidor mais antigo aqui sou eu, e eu tenho dezesseis anos [de exercício na instituição] [...] a gente entrou assim, a maioria entrou, [com vontade] de fazer funcionar o serviço público, de fazer a IFES-6 dar certo, a gente era tudo da região, então a gente queria que desse certo. E até hoje a gente tem um pouco desse espírito ainda, né? Embora tenha entrado muita politicagem, muita coisa, isso agora já tá meio, já tá meio desvirtuado do negócio, mas a gente ainda tem, lá no fundo, a gente, quando é chamado, a gente ainda tem aquela coisa de trabalhar juntos e fazer (UG-6.1).

Os depoimentos do UG-5.3 e do UG-6.1 trazem à tona outro fator influenciador na implementação de e-Gov, que é o **clima organizacional**. Para Vinarski-Peretz e Aviv Kidron (2023, p. 3), esse é um facilitador inerente às organizações e ocorre quando “os gerentes percebem um clima organizacional que promove a inovação e apoiam a implementação de novas ferramentas, tecnologias ou serviços”, apresentando, provavelmente “um alto nível de autoeficácia criativa”, que se refere à percepção individual de ser capaz de alcançar resultados criativos e inovadores, e que está intimamente ligada à questão do comportamento proativo, discutido na página 73.

Em um ambiente organizacional propício à inovação, em que a criatividade e a mudança são incentivadas, e onde os funcionários têm a oportunidade de compartilhar e desenvolver ideias e sugestões uns com os outros, conforme inferido por Vinarski-Peretz e Aviv Kidron (2023), a **aceitação e a experiência com o uso** das novas tecnologias tornam-se mais orgânicas. De acordo com AA-1, “se a nossa equipe [de GP] não se dar conta da importância desse sistema, como é que nós vamos convencer os demais colegas? Primeiro lugar é a nossa equipe ter a confiança desse sistema.”. AA-5 e UG-6.1 relatam que a ferramenta foi muito bem aceita pelas equipes de GP: “Não, não, não tivemos resistência nenhuma. Inclusive, assim, houve a cooperação de todos, né? Da pró-reitoria em relação a, né, cada chefe de serviço e cada chefe de divisão [...] facilitou muito, né?” (AA-5).

Do contrário, são estabelecidos alguns obstáculos, conforme citado por outras equipes de GP. As questões levantadas referem-se à resistência em função do retrabalho originado pela dualidade das TIC (IFES-1); e ao entendimento equivocado de parte da equipe de que o SouGov.br não contempla as atribuições de determinado setor (IFES-2), “quando, na verdade, compõe um conjunto de ações que até agiliza a sua ação, né?” (AA-2). Apesar de considerar que não foram encontradas dificuldades, UG-6.1 pontua, no entanto, que a única reclamação que a equipe faz “e eu sou sensível a isso e pactuo com eles nesse sentido, é que a gente, hoje, tá trabalhando mais do que devia, né?”, e explica:

Se a gente tivesse no modelo antigo, tradicional, a gente ia ter um ritmo de trabalho, né? Hoje o SouGov meio que acelera o nosso trabalho, as demandas chegam mais rápido ou seja, né? Então, o servidor tem que se deslocar e vim até aqui pra pedir um negócio, ele demorava mais pra vim, ele vinha num ritmo mais, numa cadência... hoje não, hoje as coisas chegam, sei lá, cinco, seis processos ao mesmo tempo. Então, a gente tem essa demanda (UG-6.1).

Os relatos acima se relacionam, também, com as **mudanças laborais** e o **tempo de trabalho** empregado pelos usuários-gestores em decorrência da implementação do SouGov.br e das consequentes alterações ocasionadas nos fluxos de **processos** institucionais em razão desses movimentos. A necessidade de romper com processos e práticas de trabalho institucionalizados e a percepção de um aumento na carga de trabalho são alguns dos itens encontrados, na literatura, e agrupados por Mussi *et al.* (2019), como penalizadores das iniciativas de TIC, muito embora o governo eletrônico tenha como um dos objetivos fundamentais proporcionar novas modalidades de prestação de serviços públicos aos cidadãos e empresas, a partir de mudanças institucionais e melhorias de processos organizacionais, o que é considerado “potencialmente revolucionários para os governos”, de acordo com Filgueiras, Cireno e Palotti (2019, p. 196).

Para UG-1.2, a ideia é que, a partir dessas alterações e da plena utilização, o SouGov.br seja utilizado para liberar as equipes de GP, e não como um acréscimo de atividades ocasionando retrabalho: “ele tem que entrar como um facilitador no dia a dia de trabalho da unidade de gestão de pessoas. [...] Desonerar a equipe, utilizando um sistema, que dá um trabalho mais racional, mais fluido e mais celere, né? (UG-1.2), o que parece estar, ainda, um pouco distante, na opinião de AA-2:

[...] essa transição toda pra esse novo sistema, enquanto ele não tiver todo ele muito bem articulado, vai continuar demandando uma ação direta de quem trabalha aqui na gestão de pessoas. Então de modo algum vai, como é a promessa, né, "ah vai liberar quem trabalha na gestão de pessoas para se dedicar àquilo que de fato a gestão de pessoas tem que se dedicar". Olha, ainda acho que vai demorar bastante tempo até poder chegarmos nisso, até pelo que a gente tem visto assim, né, das dificuldades de

às vezes nos responderem e, também, isso que um sistema implica no outro né? Então tudo tem que tá muito bem articulado internamente no sistema pra demandar poucas ações que o servidor tem que fazer, né? (AA-2).

Nesse sentido, para acompanhar as alterações e adaptações nas rotinas de trabalho e nos processos internos, a implementação de novas tecnologias invoca a necessidade de desenvolver as **habilidades técnicas** dos usuários a partir de iniciativas de **capacitação e suporte técnico**, visando a expansão dos seus **conhecimentos e competências** para garantir uma utilização cada vez mais eficiente e eficaz da ferramenta.

Grande parte dos autores consultados, neste estudo, consideram a relevância das habilidades técnicas para o desenvolvimento de projetos de governo eletrônico (GIL-GARCÍA; PARDO, 2005; SARANTIS; CHARALABIDIS; ASKOUNIS, 2011; ASHAIE; IRANI, 2019; MUSSI, *et al.*, 2019; KHAN, *et al.*, 2021; WILSON; MERGEL, 2022; VINARSKI-PERETZ; AVIV KIDRON, 2023), já que a falta delas, segundo Mussi *et al.* (2019, p. 11), atua “como fator inibidor aos processos de introdução da tecnologia”, daí a importância de serem promovidos programas de capacitação e suporte técnico, conforme mencionado por AA-1: “Nós precisamos treinar, qualificar e sensibilizar a nossa equipe”.

Para entender como ocorreu esse processo, os usuários-gestores foram perguntados se participaram de algum treinamento para o uso do SouGov.br nas áreas de gestão de pessoas. As respostas foram unânimes: ninguém recebeu capacitação alguma para a utilização dessa nova ferramenta, ainda que “o estímulo a ações educativas para qualificação dos servidores públicos para o uso das tecnologias digitais e para a inclusão digital da população” esteja previsto no art. 3º, XX, da Lei nº 14.129/2021 (BRASIL, 2021d). “Não. Não. Não fizemos nenhum tipo de treinamento para o SouGov [...] na verdade eu nem sei se tem treinamento do SouGov, né? Eu nem sei se tem, né?” (UG-3.1). UG-5.1 e UG-2.1 comentam que para exercitar e poder executar as suas tarefas com um pouco mais de conhecimento, as próprias equipes internas criam demandas pessoais para experienciar e entender o funcionamento do sistema:

Aqui é uma tentativa e erro, né? [...] quando sai uma nova funcionalidade, a gente tem que aprender a utilizá-la, pra poder ajudar os servidores que forem demandar. Então assim, por não ter essa ferramenta gerencial, a gente tem uma certa dificuldade pra poder fazer os testes, né. Mas aí depois dos testes feitos e vendo como funciona, aí a gente flui. Seria mais fácil se a gente tivesse um acesso gerencial (UG-5.1).

[...] a questão que a gente não teve muito preparo, a gente não foi muito apresentado a essa tecnologia, né? A gente teve que aprender [...] tanto eu, minha colega da divisão, minha chefia, a gente fez o nosso antes pra aprender e se habituar, pra poder instruir os servidores. Mas treinamento não, no máximo as reuniões essas do ConectaGente, tinha grupo no Telegram, que eles tiravam algumas dúvidas, né? O pessoal do SouGov. Mas treinamento, não (UG-2.1).

As “reuniões” do ConectaGente citadas dizem respeito aos encontros mensais, referidos anteriormente, os quais ocorrem em prol da comunicação entre o órgão central e os demais integrantes da rede SIPEC, e não tem o intuito de servir como meio de desenvolvimento de conhecimentos e competências para o uso da ferramenta SouGov.br. O que se observa, na prática, é que essas reuniões não passam de meras apresentações, dentre outras pautas relacionadas à GP, das novas funcionalidades disponibilizadas no sistema, de forma breve e expositiva.

Por outro lado, percebe-se que, no aplicativo Telegram, apesar de não poder ser considerada capacitação formal, há uma grande rede de apoio através da colaboração ativa de muitos dos 508 usuários-gestores das unidades de GP de toda a APF participantes do grupo. Nesse ambiente, as trocas de informações sobre as funcionalidades, sobre os próprios processos internos de trabalho, e outras tantas dificuldades relatadas, geram soluções e funcionam como uma grande plataforma de aprendizagem a partir da experiência desses servidores.

UG-4.1 e os integrantes da IFES-6 relatam que nem mesmo participando dos projetos-piloto das funcionalidades do SouGov.br, as equipes tiveram treinamento:

[...] o projeto-piloto, ele foi meio de supetão, a gente recebeu um convite numa semana e na outra já tava trabalhando. Então, assim, a gente não teve um treinamento, não, a gente fez reuniões. Eles nos explicaram, disponibilizaram o FAC, mas foi mais na prática (UG-4.1).

[...] a gente está tendo contato em toda segunda-feira, a gente tem reuniões com o MGI. Eles estão nos mostrando o sistema e cada semana eles atualizam alguma coisa, a gente informa algum erro e eles vão reajustando. Mas não é um treinamento, é mais uma conversa assim, sabe? A gente não recebeu um treinamento pra depois poder treinar outras pessoas (UG-6.2).

UG-3.1 manifesta ter procurado aprender sobre a ferramenta através de conteúdos disponibilizados na internet, mas que não encontrou materiais que trouxessem instruções de uso do SouGov.br para as equipes de gestão de pessoas, especificamente.

[...] o que existe é vários vídeos tutoriais. Entendeu? Que é o vídeo que o usuário final assiste. Entendeu? Então ainda tem isso aí, eu acho que isso aí podia melhorar, né? [...] Isso aí eu acredito que poderia ter vindo aí, de repente, junto com o lançamento do SouGov, alguma equipe lá de Brasília, entendeu? Da própria SERPRO, entendeu? Que viesse e dissesse, não, a gente vai dar um treinamento pra o [setor de] recursos humanos da IFES-3 (UG-3.1).

Vinarski-Peretz e Aviv Kidron (2023) argumentam que dentro da digitalização massiva dos serviços públicos, a gestão de pessoas, que nesse caso seria atribuição do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, deve promover as competências e habilidades necessárias para gerenciar e implementar a inovação digital nos órgãos federais, entre os

executivos de nível médio, que seria a alta administração das IFES, e os gerentes da linha de frente, no caso, os usuários-gestores, validando o sugerido por UG-3.1 durante sua fala: “entenda, Carla, a alta gestão tá empenhada em fazer a máquina funcionar, mas a alta gestão não pode tá responsável por uma coisa que a responsabilidade não é dela. Por exemplo, o SouGov, a responsabilidade é do governo federal. Né?”.

Pesquisas relacionadas ao impacto do governo digital no desempenho dos servidores públicos destacaram que a formação exerce um papel duplo, fornecendo os conhecimentos e competências essenciais para a utilização das TIC, ao mesmo tempo em que inspira comportamentos e atitudes que promovem uma maior receptividade a novos processos e métodos de trabalho além da aceitação e internalização de uma orientação mais voltada ao cliente (CLAVER-CORTÉS; JUANA-ESPINOSA; VALDES-CONCA, 2016; MONTEIRO; DIAS, 2021) que, neste caso, são os usuários-servidores. No cenário das IFES, fazem parte desse público, todo o corpo docente e técnico-administrativo das universidades que utilizam o SouGov.br para consultas e aberturas de requerimentos dos mais diversos assuntos (conforme os serviços apresentados no Quadro 3, p. 46-47) relacionados à sua vida funcional como servidores públicos federais.

A respeito desse público, Gil-García e Pardo (2005), também, consideram de extrema importância a necessidade de treinamento, pois isso garante que não terão maiores problemas com a utilização dessa ferramenta diante das demandas individuais de acesso aos serviços de GP. UG-2.1 comenta, inclusive que “pro usuário é um pouco difícil, os requerimentos, solicitar, sabe? O acesso eu não achei muito simples pra quem vai enviar os requerimentos”.

Nas entrevistas, UG-3.1 argumenta que não foi preparado nenhum treinamento para os usuários-servidores, “até porque[...] pra eu passar um treinamento, eu tenho que receber um treinamento, né?”.

Então assim, pra você ter uma ideia de como no início foi bem ruim. Eu cheguei a fazer um manual, né? Aí eu comecei, no início, a mexer no SouGov, eu sou um cara muito mexeriqueiro, né? Comecei a mexer, mexer e criei um manualzinho de duas páginas, frente e verso, que eu mandava pros usuários, né? Pessoal solicitava e mandava pelo WhatsApp, mandava pelo e-mail, mandava de qualquer jeito que solicitavam, eu mandava o passo a passo (UG-3.1).

UG-5.1 e UG-5.3 também relatam que criaram um manual para auxiliar os usuários-servidores, utilizando os passo-a-passos disponibilizados pela própria equipe SouGov.br (BRASIL, 2023c): “quando surgiu a notícia da implantação do SouGov, nós pegamos as principais funcionalidades que iriam ser disponibilizadas, né? E fizemos, nós mesmos, o passo a passo de como fazer o acesso, a recuperação de senha e o acesso às principais funcionalidades,

isso ajudou bastante”. (UG-5.1). Além dos manuais, os entrevistados comentam que nas IFES-1 e IFES-5 são promovidas ações nesse sentido de auxiliar e capacitar:

A única coisa que tem, por iniciativa do órgão, da IFES-1, é para os novos servidores, na ambientação pra novos servidores, que tem uma parte que é apresentada essas funcionalidades do SouGov, né? Enfim, e os acessos, aplicativo, *link*, como é que eles fazem pra disponibilizar (UG-1.2).

Não, a gente repassou pras unidades, né? Então, principalmente pras chefias, né? [...] até porque [as chefias] são os nossos suportes lá na ponta, né? Então o departamento lá de agronomia, a gente chama o chefe, repassa as informações que foram dadas, explica as funcionalidades que antes eram feitas via processo, que são feitos agora via SouGov, né? Pra que as pessoas possam replicar o que é passado via gestão de pessoas, o que é passado pra gente e a gente repassa pra ele (UG-5.3).

Na IFES-6, conforme UG-6.1, a divulgação das mudanças na forma de acesso aos serviços de GP foi realizada através de Ofício Circular interno e, de forma mais intensiva, com os servidores “interface” de cada campus: “a gente se comunica mais diretamente com esse servidor e ele acalma e dá o suporte que a galera precisa pra fazer o trabalho. Então, a gente fez essa comunicação pesada com eles e com o usuário final foi mais eles lá que deram o suporte”.

Todos esses fatores relacionados aos usuários têm associação imediata com elementos tecnológicos, como **usabilidade e facilidade de uso e acesso** que, por sua vez, estão intimamente ligadas ao **design e recursos de TI** e à **maturidade do sistema** de informação, e são aspectos importantes a serem considerados na implementação de TIC, de acordo com Gil-García e Pardo (2005), Sarantis, Charalabidis e Askounis (2011) e Mussi *et al.* (2019). A preocupação em oferecer uma jornada agradável ao usuário, através da simplicidade, da agilidade e da personalização dos serviços são objetivos estabelecidos na própria EGD, dentro da primeira diretriz, “Governo Centrado no Cidadão” (BRASIL, 2020e).

Sobre isso, os usuários-gestores comentam que, ainda que seja um sistema imaturo, em fase de desenvolvimento e que careça das inúmeras melhorias que já foram citadas, “se você for analisar o uso do SouGov, é um sistema muito fácil, ele é intuitivo, né?” (UG-5.2); “não vejo muita dificuldade em adotar, pra nós, [...] ele é bem simples assim, não tem muita dificuldade, é mais ou menos questão de se habituar” (UG-2.1). Isso demonstra que, apesar de não ter havido treinamento e suporte técnico para o desenvolvimento dos conhecimentos e das competências internas, as equipes de gestão de pessoas não vêem impasses nas responsabilidades que são impostas aos executores das tarefas na utilização do novo sistema.

Por outro lado, os relatos em relação ao uso e ao acesso dos usuários-servidores ao sistema configuram, com unanimidade entre a alta administração e os usuários-gestores, o maior desafio da implementação do SouGov.br enfrentado pelos setores de GP, na opinião dos

entrevistados. Existe um alto grau de dificuldade associado ao público final, tanto pela falta de domínio e intimidade com as ferramentas, quanto pela falta de acesso à computador e/ou celular e até mesmo à internet. A fala de UG-2.1 ilustra:

Ah, eu acho que a falta de conhecimento, de habilidade de muitos servidores com as tecnologias, assim. Porque não é só o pessoal idoso, aposentado, pensionista. Tem muito pessoal da ativa mesmo, que não trabalha com esse tipo de ferramenta, né? Tem servidores que tem outras, né, tarefas que não é com tecnologia, não é no computador, nem todo mundo é. Então a falta de domínio das ferramentas, acho que dificulta um pouco. Né? (UG-2.1)

No entanto, excetuando a IFES-6 que é relativamente nova e ainda não possui esse perfil de servidor no seu quadro funcional, as narrativas em relação aos aposentados e pensionistas ganham destaque entre as outras IFES: “eles não conseguem, eles não sabem. Então tudo que é dificultoso, nesse sentido, em relação a tecnologias, eles não conseguem” (UG-1.1); AA-2 diz “a gente atende aposentados, pensionistas, enfim, e até as vezes um servidor mais antigo, que não está acostumado com essas funcionalidades, toda hora perde senha, não sabe como é acessar SouGov, daí toda hora demanda aqui, né, essas informações”. UG-4.1 conta que esse público se queixa muito em relação às mudanças ocorridas: “‘ah, a IFES-4 tá excluindo os aposentados’, ‘a IFES-4 tá fazendo isso pra dificultar pros aposentados, porque a gente não tem acesso’, principalmente isso”.

Para contornar a situação, UG-4.1 comenta que a administração da IFES-4 deixa claro aos seus *stakeholders* que essas modificações fazem parte da iniciativa de transformação digital do governo federal, e não da própria instituição:

Quando transmite pro servidor que aquela mudança não é uma mudança da universidade, isso já chega como sendo uma medida lá do Governo, do Ministério e tudo. Isso facilita, porque não cabe uma discussão aqui na universidade, nos setores, se a gente vai aderir, aceitar, se a gente vai fazer ou não. Quando isso chega dessa forma, nos cabe trabalhar e tentar desenvolver da melhor forma. Isso eu acho que é uma vantagem (UG-4.1).

Ashaie e Irani (2019) investigaram os papéis dos principais interessados na condução da implementação bem-sucedida do governo eletrônico em organizações do setor público em países em desenvolvimento e concluíram que as instituições deveriam criar estratégias de relacionamento com os *stakeholders*, a fim de alcançar um interesse coletivo para o sucesso da empreitada. Para UG-3.1, essa é uma questão crítica que deveria ter sido considerada pelo governo federal no desenvolvimento da ferramenta, tendo em mente o perfil dos servidores públicos do Brasil, onde mais da metade dos servidores encontram-se em situação de aposentadoria (34,25%) ou instituidores de pensão (19,21%), contra 46,54% de servidores ativos (PEP, 2023):

[...] o que aconteceu é que esqueceram que tem muito usuário que nem celular tem. Entendeu? Assim, a nossa, como eu te falei, né, a nossa população aqui, hoje, né, de idosos, que é 90% do nosso público, se não for mais, né, muitas vezes chegam aqui e dizem, "moço, me ajude pelo amor de Deus, porque eu não tenho um celular", ou então tem aquele celularzinho pequenininho, tijolinho, que só faz ligar e receber chamada, "eu não uso o computador", chegam aqui com a carteira de analfabeto escrito atrás, né, não assina, não alfabetizado. E, no entanto, o governo estipulou que para todas as pessoas, hoje, terem acesso, fazer empréstimos, pra fazer qualquer coisa, essas pessoas elas tem que ter o SouGov. Você imagina a dificuldade que é pra uma pessoa dessa fazer o SouGov e ter o SouGov, né (UG-3.1).

Buscando minimizar esses problemas, as IFES criaram alternativas para melhor atender esse público. AA-1 comenta que foram feitas ações no âmbito da Pró-Reitoria de GP para preparar os aposentados para acessar esse sistema, especialmente, os contracheques e os demonstrativos para imposto de renda, que são os serviços mais demandados por esse público, segundo ela. Na IFES-2, foi organizada uma sala para recepcionar e auxiliar esses servidores que não sabem mexer ou não tem acesso à ferramenta e “vem ali pedir um auxílio [...] aí, eles têm que auxiliar ali, né? Sentar o servidor, a gente não pode fazer pelo servidor, né? É sigiloso, então, tem que sentar um servidor ali na frente de um computador e ir auxiliando” (UG-2.1). AA-5 também comenta que na IFES-5 “tem um serviço específico, né, pra atender todos os aposentados, principalmente dessas dificuldades, né, das próprias solicitações de declaração de IR, de contracheque, né? Então, a gente tem um serviço que trata dessa orientação”.

O estudo recém publicado de Doran *et al.* (2023) revela que as disparidades digitais se acentuaram durante a pandemia, especialmente, entre esse público de idosos com mais dificuldade em acessar serviços online, e também aqueles que nem têm acesso a esses tipos de serviços, muito embora os governos tenham tido a oportunidade de demonstrar a eficácia do governo eletrônico ao facilitar conexões sociais, apoiar a continuidade das atividades comerciais e conter a propagação da pandemia. “Para reduzir a lacuna digital entre os estados e garantir a acessibilidade aos serviços online oferecidos, os governos devem oferecer oportunidades digitais à população vulnerável” (DORAN *et al.*, 2023, p. 15), que vai de encontro com a opinião de AA-3 quando diz que essa é uma questão social de extrema relevância,

principalmente pros aposentados, aquelas pessoas que são mais distantes, né? Eu acho que tem um impacto muito significativo. ainda precisamos avançar, a gente precisa ainda de soluções que não sejam só, também, só no SouGov. Eu acho que ainda tem uma parcela importante dos servidores públicos que não consegue dominar as tecnologias sem enfrentar muitas dificuldades (AA-3).

Em função dessa vulnerabilidade, muitos servidores acabam correndo o risco de serem vítimas de fraudes, afetando a **segurança e a privacidade dos dados**, ainda que o SouGov.br

tenha estabelecido o Termo de Uso e Política de Privacidade, amparado pela Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD - Lei nº 13.709/2018 – BRASIL, 2018a), que deve ser aceito por todos os usuários dos serviços ali disponíveis. Essa garantia, em relação à segurança das plataformas de governo digital, está prevista na EGD e aparece descrita nos objetivos 10, 11 e 12, constantes na diretriz “Governo Confiável” da Estratégia (BRASIL, 2020e).

No geral, as fraudes reportadas em relação ao SouGov.br são geradas pelo comportamento dos próprios usuários-servidores, e não por falhas no sistema, conforme relatos extraídos do grupo de conversas do Telegram. Casos de informe de senha a terceiros, roubo ou furto de aparelhos que contenham a senha salva, acesso a endereços web falsos, ou ainda *login* na ferramenta via equipamentos públicos, sem “deslogar” após a utilização, são expostos frequentemente. UG-3.1 explica uma das situações encontradas:

[...] nos últimos dois anos aí de SouGov, tem havido muito também problema de fraude, sabe? Fraude, porque as pessoas queriam empréstimo, elas eram analfabetas, elas não tinham instrução, literalmente, elas não possuíam instrução tecnológica, né, pra acessar essas plataformas, e elas procuravam direto os bancos e financeiras que faziam o cadastro deles de qualquer jeito, colocavam o próprio nome do funcionário que estava atendendo pra fazer o empréstimo, o próprio e-mail do servidor que estava fazendo o empréstimo lá do funcionário, e aí quando chegava aqui, que eles tinham um problema depois, que diziam que não reconheciam esses empréstimos, né, estava o problema feito. Entendeu? (UG-3.1)

Ainda assim, esses são elementos bastantes críticos e que devem considerados durante a implementação de projetos de governo eletrônico (KHAN *et al.*, 2021; WILSON; MERGEL, 2022). Gil-García e Pardo (2005) e Zeebaree *et al.* (2020) corroboram com esses autores e alertam que a segurança e a privacidade dos dados são problemas cruciais que devem ser adequadamente abordados na execução dessas iniciativas de governo eletrônico, uma vez que são potenciais geradores de riscos e ocasionam incertezas desde a base, por conta das características internas dos serviços prestados, da variedade de tarefas abrangidas e das responsabilidades impostas aos executores (KIM; KIM, 2020).

Por isso, UG-2.1 comenta que a IFES-2 incentiva os usuários-servidores a utilizarem o SouGov.br para acessar e conferir as suas demandas, além de analisar os contracheques mensalmente para que, com o tempo e com o uso, criem uma maior familiaridade com a ferramenta, a fim de evitar esse tipo de situação:

[...] o estímulo que se tem ao utilizar o SouGov vem já há algum tempo, assim oh, do pessoal, por exemplo, todo ano vem ali solicitar o comprovante pra imposto de renda, o pessoal já estimula a acessar no SouGov, fazer a senha do SouGov, entrar, conferir lá, até por questões de segurança, tu conferir, de vez em quando, porque se tu não gera senha, tu corre o risco de alguém, né, fazer no teu nome, estar lá tirando empréstimo, alguma coisa, né, às vezes tem muito golpe, né? (UG-2.1).

Posto isso, após esgotar os desafios encontrados pelas IFES durante a implementação do SouGov.br e correlacioná-los com os diversos aspectos encontrados na literatura e que afetam essas iniciativas de sistemas governamentais, de acordo com os elementos agrupados no Quadro 2, da seção 2.3.2, páginas 39 e 40, os participantes foram orientados a pensar sobre qual seria, na sua concepção, o passo a passo ideal para a implementação bem-sucedida dessa ferramenta. Antes de expor a sua opinião, UG-3.1 reflete:

O SouGov, ele é um advento que com certeza ele veio pra melhorar, né? Logicamente ele veio pra melhorar. Mas o que acontece hoooooje no SouGov, né, assim, eu estou dizendo isso pra você porque eu trabalho com o SouGov desde o lançamento dele, em 2021, tá? O SouGov ele foi lançado, eh Carla, eu acredito que o SouGov foi lançado prematuramente, né? O SouGov, tipo assim, "ah, vamos lançar o sistema e vamos começar a trabalhar com esse sistema ao longo do caminho pra incorporar as coisas, né? Pra funcionar tudo". E aí a gente encontrou muita dificuldade, né? E ainda encontra muita dificuldade, né? (UG-3.1).

Enquanto AA-2 encerra a sua participação chegando à seguinte conclusão: “está sendo muito mais pensado ‘ah vamos facilitar’, como se a gestão de pessoas fosse um botão, né, que a gente aperta. E não é, né. Então acho que a gente ainda tem um longo caminho a percorrer”.

4.4 ETAPAS DE IMPLEMENTAÇÃO DO SOUGOV.BR

Sarantis, Charalabidis e Askounis (2011, p. 121) consideram que o êxito na gestão de projetos de transformação governamental demanda a integração de “organizações, processos de negócios, tecnologias, agendas, culturas e pessoas díspares para criar uma solução harmoniosa e viável”. No entanto, essa solução não é pré-determinada, e o esforço empreendido durante a jornada é tão significativo para o resultado quanto o “destino final”, ou seja, cada etapa importa para o sucesso da empreitada. Assim, antes de finalizar a conversa, os participantes foram desafiados a propor um modelo ideal para implementação do SouGov.br, sugerindo etapas que pudessem servir como orientação para a jornada de efetivação da ferramenta em suas instituições.

Pensando na formulação de um **planejamento local** para atender a esse processo contínuo de reestruturação digital proporcionado pelo novo sistema imposto pelo governo federal, AA-3 considera que precisa ter, em primeiro lugar, a decisão e o **apoio da gestão** da organização, para depois analisar em conjunto o SouGov.br e as **funcionalidades** nele disponíveis; e os **processos** institucionais e a forma como eles vêm sendo trabalhados para, a partir disso, definir o que é possível ser incorporado, comunicando com efetividade e clareza aos *stakeholders* envolvidos. Em sua fala, esclarece:

[...] eu acho que de acordo com o nível, o estágio de planejamento de cada organização, ela tem que olhar pra esse processo, tem que olhar pro SouGov. "Ó, ah isso aqui, plano de saúde, agora eu tenho uma solução interessante no SouGov". E aí vamos fazer um planejamento. "Ah, então a gente vai começar". Se não dá pra começar usando tudo, eu vou começar usando o plano de saúde, eu vou começar usando férias, eu vou começar... faz esse plano, né, organiza como fica esse fluxo de informação, faz esse planejamento como é que fica, e um processo de divulgação ou de comunicação, também, interna, com toda a comunidade, pra que todos saibam. Então acho que esse planejamento ele tem esses níveis de decisão. Daquilo que eu vou ter capacidade de absorver agora, como eu vou fazer isso, e essa disseminação dentro da instituição (AA-3).

UG-1.2, UG-2.1 e UG-6.1 valorizam essa etapa da **comunicação** da mesma forma. UG-1.2 também entende que a gestão da instituição e/ou a unidade de gestão de pessoas deve usufruir da sua **autonomia** para examinar as funcionalidades à disposição no SouGov.br e fazer uma comparação com o que é necessário para a GP atuar dentro da universidade:

[...] ver todos aqueles itens que nos atendem completamente, passar, mais ou menos como já tá sendo feito com a evolução gradual do SouGov, mas de uma maneira mais instantânea, mais efetiva, né? Se faz essa análise, se adota um novo procedimento, que seria o melhor, no caso no SouGov, e vai fazendo a substituição e orientação, daí pra toda comunidade da acadêmica, comunidade da universidade, servidores, enfim que passem a utilizar aquele caminho pra fazer a sua comunicação com a unidade de gestão de pessoas. Mas, seria muito interessante fazer o desenvolvimento desse cronograma, dessa implementação, por etapas, né? E essa análise, comparação entre o que é possível abandonar e diminuir retrabalho (UG-1.2).

A questão do planejamento coordenado com a comunicação aparece igualmente na fala de AA-1, onde acrescenta, ainda, os fatores de **treinamento** com vistas a fomentar os **conhecimentos e competências** dos servidores, bem como o **comprometimento e o esforço** de outros setores da universidade, especialmente das equipes de TI, o que também foi sugerido por AA-5 e UG-6.1.

Eu acho que isso aí envolve todas as pró-reitorias administrativas das IFES, no sentido de organizarem cada vez mais esses sistemas através de capacitações, através de mapeamento de atividades, através do compartilhamento de tarefas, dentre outras ações, visando esclarecer melhor aos servidores e às servidoras sobre as funcionalidades, sobre a estrutura deste sistema e como ele pode ser usado para ter informações fidedignas sobre a vida financeira e funcional dos servidores e servidoras da instituição (AA-1).

UG-3.1 acredita que o planejamento e a execução local devam envolver, também, pessoas que estão no nível operacional que, muitas vezes, tem mais conhecimento sobre o funcionamento dos processos internos, a **variedade de tarefas abrangidas** e as **características dos serviços prestados**. Quanto a isso, tem o total apoio de AA-3, que sugere a formação de um grupo de trabalho que possa focar no desafio da implementação dessa solução que já vem pronta do governo federal: “ [...] eu sei que a área de gestão de pessoas tem um volume de trabalho enorme. A equipe que está no dia a dia, ela, no geral, não consegue parar pra pensar

nisso, então é muito importante estabelecer essa estratégia de implantação” (AA-3). As propostas dos entrevistados da IFES-3 são validadas por Wilson e Mergel (2022), que acreditam que a formação de equipes multifuncionais é uma das táticas para avançar no governo digital.

UG-3.1 e AA-3 ainda discorrem:

[...] Porque, muitas vezes, Carla, você que tá na gestão, você não consegue ver um problema que o cara que tá lá na pontinha, na base, está vendo. Então, o cara que tá lá na base diz assim "p****", mas aquele processo ali, ele não devia iniciar com aquilo ali, era pra iniciar perguntando ao servidor quando foi a última vez que..." Aí você fica... "pô, é mesmo" (UG-3.1).

[...] gente, faz o seguinte, eu acho que a melhor forma de fazer isso... pessoas que tão no dia a dia ali, já com tempo, correndo, correndo, organizar uma equipe, mínima que seja, uma ou duas pessoas, pra pensar, pra trabalhar isso com os outros setores e tomando as decisões e fazendo essa implantação e essa mudança, esse direcionamento pra essa nova funcionalidade. Eu acho que a forma mais, que a gente consegue avançar mais, pelo menos a minha experiência, deve ter outras, é você pegar uma pessoa que seja, duas, e deixar essas pessoas focadas só nisso. "Ah eu vou cuidar aqui da implantação do SouGov na minha instituição ou da implantação da mudança dos processos de trabalho". E aí eu vou pensar só nisso (AA-3).

Tentando organizar as propostas de forma sequencial, UG-1.1 sugere que sejam feitas análises dos fluxos de processos atuais: “Fluxo de processo. Pra mim é fluxo de processo. [...] quais são os fluxos dele? [...] qual é o fluxo dele no SouGov? [...] que coordenadorias que passa esse processo? O que dá pra diminuir de trâmites desse processo? O que dá pra automatizar?”, e aí sim, implantar determinada funcionalidade. E isso implica, de acordo com AA-3, em “deixar algumas pessoas sem terem o que fazer”, o que suscitaria a necessidade de **mudanças laborais**, criando atribuições aos servidores de GP ou remanejando a força de trabalho dentro dos setores das pró-reitorias.

Conforme UG-5.2, isso dependeria das características de cada equipe e da análise das tarefas abrangidas. Para ele, a **gestão dessa mudança**

[...] vai ter que ser avaliada pelo pró-reitor de gestão de pessoas daquela instituição, né? Ele vai ter que mapear "ó, esse sistema vai sair daqui da pró-reitoria, a minha equipe tá adequado pra isso? Eu vou ter que estar mexendo uma peça aqui, botar um outro servidor que está mais ligado a isso pra ajudá-los nessa condução?" (UG-5.2).

Essas alterações constituem o que UG-1.1 chama de reestruturação, ou seja, mexer na **estrutura organizacional**:

Então assim, eu acho que tudo envolve fluxo e também remanejamento de coordenadorias. Entender o que que as coordenadorias fazem. Daí nós vamos na parte política também, né? Reestruturar a pró-reitoria [pensando no] que que é melhor pra universidade? Que que é melhor pra pró-reitoria de gestão de pessoas? [...] Tudo isso envolve outras coordenadorias, pra gente sentar e pensar. [...] Mas todo mundo vai ter que tá aberto [às mudanças] (UG-1.1).

Dentro da proposta feita por AA-1, de investir nos conhecimentos e competências dos servidores envolvidos, UG-2.1 julga que seria proveitoso separar a implementação do SouGov.br em dois momentos “[...] primeiro de tudo, teria que ter um treinamento, né? Bem específico de utilizar a ferramenta, ter um preparo, principalmente das equipes, antes de lançar pro servidor, sabe? [...] teria que ter um preparo melhor de quem vai recepcionar aquilo ali”, refindo-se às demandas recebidas via requerimentos do SouGov.br pelos usuários-gestores do sistema. Para ele, esse seria o processo ideal para desenvolver as **habilidades técnicas** necessárias, “[...] e não aquela coisa assim, ah, apresentou o módulo e já tem que implementar” (UG-2.1).

Nesse sentido, UG-4.1 e UG-5.1 fazem comentários semelhantes a respeito da oportunidade de participar dos projetos-piloto, sugerindo melhorias para a efetiva implementação do SouGov.br:

Olha, eu acho que o o período do piloto, ele deve ser maior. Porque acaba que, quem trabalha na prática mesmo com aqueles processos, eles sabem, as pessoas sabem os detalhes, como acontecem as coisas, né? E quando implementa muito rápido, a gente acaba sofrendo, porque colocar na prática, usando a ferramenta, acaba tendo muito problema. Então assim, um período maior como o piloto, pra dar tempo de fazer as correções antes de abrir a funcionalidade pro público geral (UG-4.1).

Ah, talvez, o período de teste, né? Fictício aí, deixar pra gente testar as funcionalidades antes da implantação real, né? Porque é igual trocar pneu com o carro andando, né? A gente vai aprendendo ali, então isso isso dificulta um pouco. Então se tivesse um período de teste pra gente fazer e descobrir a ferramenta antes da implantação, né? Talvez seria melhor (UG-5.1).

Pensando que a adoção gradual do SouGov.br também seria a melhor opção para os usuários-servidores, a fim de minimizar o impacto advindo das transformações, reduzindo também a **resistência** ao uso, UG-5.2 crê que a **aceitação e a experiência com o uso** da ferramenta seriam mais bem oportunizadas da seguinte forma:

[...] toda vez que você lança, né, um pouquinho, um módulo novo, dois módulos novos, vão surgir dúvidas, né? Então, você acaba criando uma demanda pra você tá respondendo aquelas dúvidas. Então, se você lança tudo de uma vez, a demanda vai ser muito maior. E, é algo que a gente tem que levar, por mais que a gente tenha conhecimento, é algo novo também pra gente. A gente precisa aprender pra gente estar ensinando aos nossos colegas. Então, eu acredito que a melhor estratégia [seria]: pega dois, três módulos do SouGov, e vamos colocar. Deu certo? Foi? E sempre com a comunicação. Aprendendo com aquilo que deu certo no lançamento do primeiro módulo, faz o ajuste pro segundo. Vamos lançar, vamos dar um prazo, antes a gente deu um prazo X, vamos dar um prazo um pouquinho maior, o pessoal já tá ambientado, em vez de ser 15 dias, agora vamos dar 10 dias. Então é questão do aprendizado mesmo no lançamento do sistema (UG-5.2).

Nesse sentido, UG-2.1 sugere a atuação das pró-reitorias de gestão de pessoas para habilitar os usuários-servidores a receberem as novidades com tranquilidade:

[...] eu acredito que primeiro fazer uma ação entre o público, né? Uma ação de preparar, de mostrar a importância, as facilidades, o que vai melhorar, que é a adesão daquele, pro pessoal já vir um pouco menos, assim, com menos resistência, né? À tecnologia nova. O que vai melhorar, o que vai facilitar na vida do servidor, do usuário (UG-2.1).

Dentro das etapas de implementação propostas por Kim e Kim (2020), estas seriam ações da fase de **aceitação**, onde todos os envolvidos, sejam membros organizacionais ou demais *stakeholders*, são incentivados a utilizar as aplicações TIC. Na opinião de Mustapa, Hamid e Md Nasaruddin (2022), esse é um momento importante que exige dedicação, sob o risco de colocar a perder a próxima etapa, que é a de tornar o SI uma prática laboral habitual: “se o estágio de aceitação for apressado, o estágio de rotinização pode nunca ocorrer devido às possíveis dificuldades que podem surgir com o estágio de aceitação” (MUSTAPA; HAMID; MD NASARUDDI, 2022, p. 14).

Nessa lógica, a partir da análise e dos resultados expostos no artigo de Ashaie e Irani (2019), é recomendado que as organizações públicas criem estratégias para se relacionar com as partes interessadas, a fim de desenvolver o interesse coletivo para a implementação bem-sucedida do governo eletrônico. O efetiva implementação, conforme Audy (2007, p. 145), ocorre à medida em que há a integração entre os diversos participantes,

permitindo que haja o compartilhamento de informações, a distribuição de responsabilidades e o desempenho dos papéis necessários à execução das atividades previstas. Em suma, o sucesso da implementação é traduzido em mudanças comportamentais (aprendizagem) que operacionalizam as mudanças organizacionais, humanas e tecnológicas previstas para a melhoria do desempenho da empresa.

Considerando a síntese de Audy (2007) e analisando as propostas feitas pelos entrevistados, é possível verificar que seus planos ideais de implementação contemplam muitos dos aspectos encontrados na literatura que afetam a implementação de iniciativas de sistemas governamentais, especialmente os pertencentes aos contextos da própria organização, aos relacionados aos usuários, à tecnologia e às tarefas. Essa visão é de suma importância porque, de acordo com Monteiro e Dias (2021), as competências e os conhecimentos da equipe de gestão de pessoas, que nesse caso, contemplam a alta administração e os usuários-gestores das IFES participantes da pesquisa, são fundamentais para o sucesso da execução dessas iniciativas governamentais.

Assim, encerradas as sugestões dos entrevistados acerca da implementação do SouGov.br, bem como os tópicos a que este estudo se propôs, a partir dos objetivos traçados, parte-se para a proposta de produto tecnológico, a qual constitui um pré-requisito para a pesquisa deste Programa Profissional de Pós Graduação em Gestão de Organizações Públicas.

5. PROPOSTA DE PRODUTO

O guia apresentado a seguir é fruto da dissertação de mestrado intitulada “Implementação de Governo Eletrônico e seus desafios nos serviços de Gestão de Pessoas da Administração Pública Federal: o caso SouGov.br” e tem como objetivo sugerir ações para implementação bem-sucedida de sistemas de informação governamentais, tal qual o caso em estudo, à medida em que novas funcionalidades da ferramenta vão sendo lançadas e disponibilizadas para uso.

Para isso, foi dividido em sete grandes momentos, abordando os principais aspectos e práticas necessárias para a implantação eficiente de TIC. Cabe ressaltar que, excetuando a condição de (i) **tomada de decisão**, por parte da gestão, em assumir os riscos e utilizar-se da sua autonomia para conduzir e apoiar as mudanças necessárias na organização, as demais ações não precisam acontecer, necessariamente, de forma ordenada.

Assim, os próximos acontecimentos sugeridos são (ii) **planejar e avaliar localmente** a situação da instituição, considerando as funcionalidades disponíveis na ferramenta, além dos aspectos que tangem a utilização de sistemas internos próprios, processos institucionais, estrutura organizacional e, também, os *stakeholders* envolvidos diretamente com o uso da TIC. Esse reconhecimento é extremamente importante para guiar a definição dos objetivos e metas e, finalmente, estabelecer o plano de ação com o cronograma da execução.

Durante essa fase, recomenda-se que a alta administração descentralize as suas decisões e organize um grupo de trabalho, que, nesse caso em específico, será formado por usuários-gestores de GP das IFES, para se dedicar, exclusivamente, a esse projeto de implementação, tomando as decisões necessárias para fazer a mudança acontecer, direcionando tanto o trabalho da equipe interna da Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas, quanto pensando e promovendo ações voltadas ao público externo de usuários-servidores. Para a escolha dos componentes do grupo, convém identificar servidores entusiasmados com novos formatos de trabalho e tecnicamente proficientes em tecnologias, para atuarem na linha de frente.

Montada essa equipe, considera-se essencial trabalhar a (iii) **comunicação** e a (iv) **capacitação** interna e externa, além do (v) **apoio** durante o processo de adaptação e uso do sistema, sempre considerando as particularidades dos públicos envolvidos. Essas ações buscam o alinhamento entre os indivíduos, a tecnologia em questão e a variedade de tarefas abrangidas.

Considerando as especificidades do caso SouGov.br, onde existem inúmeras funcionalidades disponíveis a serem implementadas e institucionalizadas pelas organizações

públicas (vide o Quadro 3, das páginas 46-48), sugere-se que sejam priorizadas as aplicações que têm maior potencial de resolver gargalos internos das equipes de gestão de pessoas, beneficiando, também, a comunidade de usuários-servidores na resolução das suas demandas.

Não menos importante, realizar a (vi) **avaliação contínua** dos objetivos e metas, de forma que as (vii) **ações corretivas** possam ser executadas antes de qualquer tipo de intercorrência no processo. E, em caso de situações nevrálgicas, sugere-se a prática do *benchmarking*, a fim de aprender com as experiências de outras organizações que tenham conseguido implementar tal funcionalidade sem maiores dificuldades, ou até mesmo as que enfrentaram desafios semelhantes na implementação do sistema em questão.

Além disso, considera-se fundamental buscar, ativamente, o suporte da equipe governamental responsável pela criação do sistema, a fim de que reconheçam o empenho do órgão setorial para com a implementação e para que possam auxiliar em eventuais dúvidas, dado o seu conhecimento profundo sobre cada funcionalidade. Em se tratando de apoio, também se julga crucial que a organização possa contar com o comprometimento e o esforço dos seus *stakeholders* no uso da ferramenta, o que faz com que a **sensibilização contínua** seja um meio propício para estar, constantemente, reforçando a importância desse sistema para os envolvidos, ao mesmo tempo em que incentiva a criação de uma cultura mais otimista e favorável às mudanças em relação às TIC.

Cabe salientar que esta proposta de produto tecnológico produz o que Kim e Kim (2020) chamam de “ciclo virtuoso sustentável”, ou seja, configura-se um plano cíclico, onde as ações estão em processo constante de planejamento e avaliação, à medida em que novas funcionalidades da ferramenta vão sendo lançadas e disponibilizadas para uso, como vem acontecendo com o SouGov.br desde o seu lançamento.

Sendo assim, destacadas as ações julgadas indispensáveis para a implementação de um SI, ressalta-se que este guia foi feito com base no caso SouGov.br, por ele ser o objeto de estudo. No entanto, isso não inviabiliza que ele possa ser utilizado por tomadores de decisão e implementadores de mudança na implantação de outras ferramentas tecnológicas, embora essa aplicação não tenha sido verificada nesta pesquisa. Trata-se de uma sugestão, pois, a forma como foi estruturado, possibilita que qualquer instituição faça uso desta solução. Seja uma organização pública, com um sistema de uso compulsório, estabelecido pelo governo; seja uma empresa privada, adquirindo uma nova ferramenta de trabalho.

Ainda, além de ser abrangente, o guia é flexível, e pode ser aplicado para conduzir a implementação de uma nova TIC desenvolvida para a organização, independentemente do

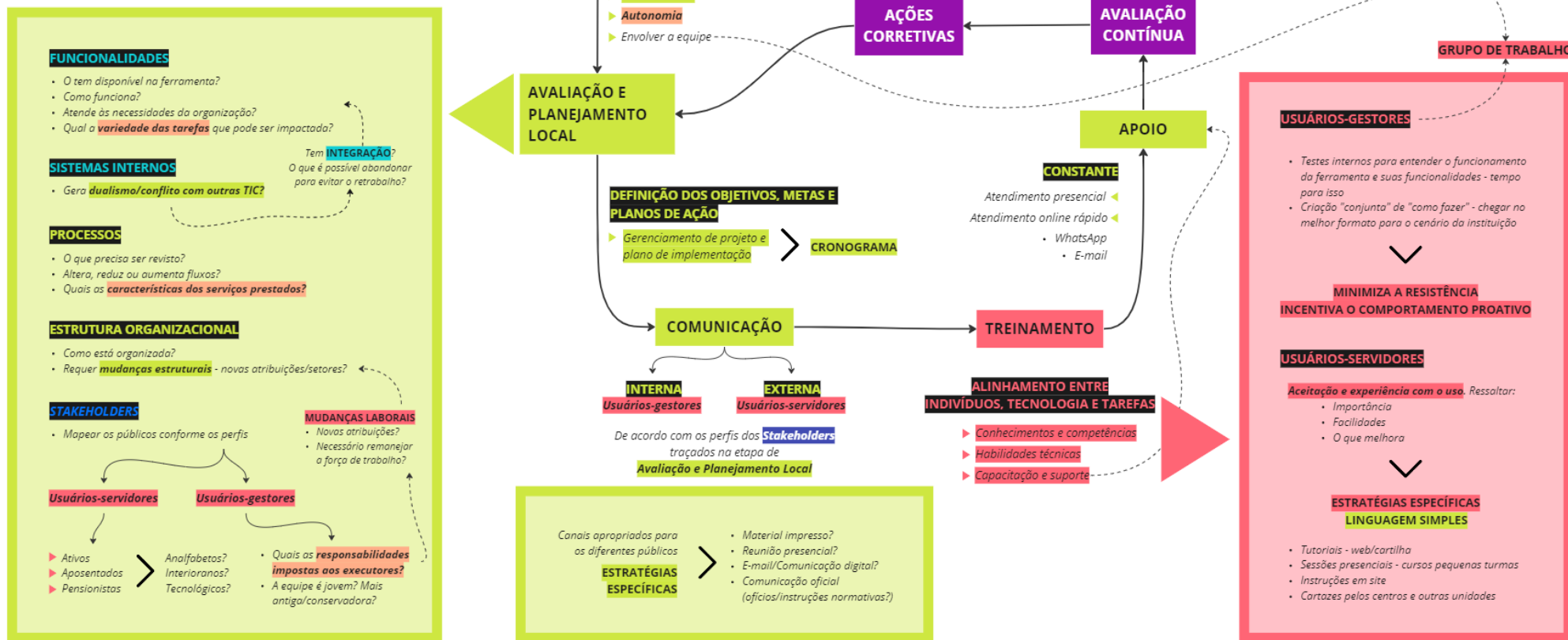
setor, público ou privado, fazendo as devidas adaptações. Por exemplo, na fase de avaliação e planejamento, quando se fala em “analisar as funcionalidades disponíveis na ferramenta”, no caso dela estar sendo criada, deve-se pensar em “quais funcionalidades são necessárias e indispensáveis para solucionar os gargalos da instituição”.

Logo, esse guia aborda situações estratégicas que podem acontecer simultaneamente, e pelas quais as organizações precisam passar para a implementação bem-sucedida da TIC, levando em consideração os influenciadores desse processo, especialmente no que diz respeito aos aspectos relacionados à própria organização, aos usuários, à tecnologia e às tarefas. Isso não apenas facilita a resolução dos desafios técnicos, como também contribui para a integridade e eficácia contínua do sistema ao longo do tempo.

Figura 6 - Proposta de produto tecnológico.

GUIA PRÁTICO DE IMPLEMENTAÇÃO DE SISTEMAS DE INFORMAÇÃO

- Fatores relacionados ao Ambiente
- Fatores relacionados à Organização
- Fatores relacionados aos Usuários
- Fatores relacionados à Tecnologia
- Fatores relacionados às Tarefas
- Propostas de melhoria contínua



CULTURA ORGANIZACIONAL

SENSIBILIZAÇÃO CONTÍNUA

COMPROMETIMENTO E ESFORÇO DE TODOS OS ENVOLVIDOS

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente dissertação buscou compreender como a ferramenta de governo SouGov.br está sendo implementada e quais os desafios decorrentes desse processo nos serviços de gestão de pessoas da Administração Pública Federal, à medida em que novas funcionalidades vão sendo lançadas e disponibilizadas para uso. Para tal, foi realizado um estudo de caso, de abordagem qualitativa e caráter exploratório, ficando estabelecidas como unidade de análise seis Instituições Federais de Ensino Superior do Brasil. A coleta dos dados ocorreu através de entrevistas semiestruturadas com cinco representantes da alta administração, na figura dos Pró-Reitores de Gestão de Pessoas, e dez usuários-gestores das unidades de GP, envolvidos no processo de implementação da ferramenta; além da análise de documentos; e observação não participante. Os dados oriundos da investigação foram tratados a partir da técnica de análise de conteúdo, com auxílio do software ATLAS.ti.

Para solucionar o problema de pesquisa, foi definido como objetivo geral desenvolver um guia prático para auxiliar na implementação da ferramenta SouGov.br. Além disso, a pesquisa também procurou (i) investigar práticas, ferramentas, problemas e necessidades percebidas com os sistemas de gestão de pessoas até então disponíveis, antes da implementação do SouGov.br; (ii) analisar os processos e os estágios de implementação do SouGov.br nas unidades de análise estudadas; e (iii) detectar os desafios da implementação dessa ferramenta, bem como as facilidades e dificuldades encontradas, a partir da percepção da alta administração e dos usuários-gestores das unidades de gestão de pessoas das IFES.

Em relação ao primeiro objetivo específico, sobre o período pré-lançamento do SouGov.br, ficou evidente a diversidade de abordagens nas IFES quanto aos processos internos e aos sistemas de gestão de pessoal. Embora todas fossem adeptas dos Sistemas Estruturantes da Administração Pública Federal, cinco das seis instituições utilizavam sistemas próprios para gerir informações de seus servidores, indicando um certo grau de incerteza em depender exclusivamente dos sistemas governamentais. Esse dualismo de TIC traz desafios, especialmente no tocante à integração entre sistemas, o que afeta não apenas as questões tecnológicas, mas também aspectos organizacionais, relacionados aos usuários e às tarefas.

Sobre o segundo objetivo, as análises permitiram concluir que, levando em conta a classificação de Kim e Kim (2020), a IFES-3 estaria na fase de adoção do SouGov.br, enquanto a IFES-1 e a IFES-2 poderiam ser enquadradas no estágio de adaptação. Já as IFES-5 e IFES-6

teriam alcançado o estágio de rotinização, ao mesmo tempo em que a IFES-4 estaria na fase de infusão, sendo considerada a mais avançada das instituições analisadas nesta pesquisa.

Por fim, o terceiro objetivo específico foi discutido ao longo da análise e corroborado pelos diversos aspectos encontrados na literatura, que afetam a implementação dessas iniciativas de sistemas governamentais, especialmente, os fatores pertencentes aos contextos da própria organização, aos relacionados aos usuários, à tecnologia e às tarefas. Esses achados são importantes, tendo em vista que esses elementos não apenas influenciam a maneira como as aplicações de TIC são implementadas, mas também se inter-relacionam durante todo o processo (KIM; KIM, 2020).

Dando seguimento, proposições feitas pelos entrevistados acerca de quais seriam principais ações para a o sucesso da implementação do SouGov.br, compuseram a sessão que encerra a análise dos resultados e deram “o pontapé inicial” para a construção do produto tecnológico aqui apresentado.

Toda essa complexidade reforça a importância de as equipes de gestão de pessoas pararem e planejarem cada passo da implementação do SouGov.br, mesmo diante da grande quantidade de atividades realizadas por esses setores, conforme relatado pelos entrevistados. Inclusive, porque, essa transição para a utilização das funcionalidades disponibilizadas na ferramenta vai possibilitar, com o tempo, que as equipes modifiquem a realidade laboral a partir da automação de determinados processos, o que desonera e reduz o esforço com algumas demandas operacionais, otimizando o tempo e liberando os servidores da área de GP para produzirem mais e melhor. E isso ganha ainda mais relevância se considerar que o SouGov.br, desde o seu lançamento, em maio de 2021, vem disponibilizando novas funcionalidades de forma sistemática, o que faz com que os processos de mudança e adaptação sejam uma constante para todos os envolvidos.

Importante apontar, a título de reconhecimento e atualização sobre o caso em estudo, que, em novembro de 2023, o SouGov.br foi premiado duas vezes na categoria “Inovação em serviços ou políticas públicas no Poder Executivo Federal”, do Concurso Inovação no Setor Público 2023, promovido pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap), destacando a sua relevância dentro das iniciativas de governo digital. O projeto "Transformação Digital e de Pessoas no Executivo Federal com a Plataforma SouGov.br" recebeu o título de melhor proposta, conquistando a preferência do público em uma votação aberta, durante a Semana de Inovação 2023, da Enap, na qual mais de 16 mil pessoas participaram. Além disso, a iniciativa

do MGI alcançou o terceiro lugar na mesma categoria, com base em critérios técnicos (BRASIL, 2023d; CONECTAGENTE, 2023).

6.1 PRINCIPAIS CONTRIBUIÇÕES

Os resultados desta dissertação permitem elencar contribuições teóricas e práticas. A primeira, teórica, diz respeito à compreensão do processo de implementação de uma tecnologia de uso compulsório, de abordagem *top-down*, definida a nível de governo central e impulsionada de cima para baixo, perpassando todas as camadas da administração pública federal. Entender o fenômeno da implementação de um sistema de informação, a partir desse viés, possibilitou identificar os desafios dali decorrentes, tais como as relações com os *stakeholders*, o planejamento e avaliação local, o apoio da gestão, as mudanças laborais, a aceitação e experiência com o uso, e complexidade e a compatibilidade entre sistemas, e as responsabilidades impostas aos executores das tarefas, para citar alguns.

Esses elementos que influenciam a implementação de iniciativas de sistemas de informação governamentais fazem parte da segunda contribuição teórica desta pesquisa, tendo em vista que emergiram da literatura pesquisada, foram agrupados e categorizados a partir dos fatores contextuais propostos por Kim e Kim (2020): ambientais, organizacionais, relacionados aos usuários, às tecnologias e às tarefas. Apesar de abrangerem estudos vinculados à implementação TIC em países distintos, os desafios e barreiras registrados são comuns aos encontrados na implementação do SouGov.br, repercutindo na análise e nos resultados desta pesquisa e contribuindo para melhor explicar o processo de implementação de uma TIC no setor público, e evidenciando as consequências para os atores envolvidos e impactados pelo uso.

A terceira, e mais importante contribuição teórica e prática deste estudo, é o método desenvolvido, em forma de guia prático, para implementação de sistemas de informação de governo. Qual o conjunto de elementos precisa ser compreendido e quais as ações necessárias para garantir o engajamento dos *stakeholders* e, conseqüentemente, caminhar para uma implementação bem-sucedida. Essas orientações são essenciais e servem de amparo para os gestores públicos, da área de gestão de pessoal, liderarem a transformação digital em suas organizações, bem como para o entendimento desse processo pelos demais *stakeholders*, auxiliando na melhor compreensão e disseminação dessas iniciativas.

Embora tenha sido desenvolvido com base nas experiências adquiridas em função do SouGov.br, a estrutura abrangente e flexível do guia permite que instituições, sejam elas

públicas ou privadas, tirem proveito dessas orientações para implementar outras ferramentas tecnológicas, independentemente delas de serem de uso compulsório, adquiridas ou desenvolvidas internamente para atender às suas especificidades. Sendo assim, fazendo as adaptações necessárias para guiar a implementação de outras TIC, estas indicações firmam a contribuição prática resultante desta dissertação.

6.2 LIMITAÇÕES DA PESQUISA E SUGESTÕES PARA ESTUDOS FUTUROS

Importante evidenciar, também, que, como em qualquer pesquisa, foram encontradas limitações. A primeira delas está relacionada à dificuldade de marcação das entrevistas, tanto com a alta administração, quanto com os usuários-gestores. Ainda que os objetivos da pesquisa tenham sido explicados, assim como destacada a importância da participação de cada servidor para a pesquisa, e conseqüentemente, para a academia, a qual constitui o local de trabalho dessas pessoas, tendo em vista que as unidades de análise foram as Instituições Federais de Ensino Superior, cinco contatos não foram respondidos.

Falando ainda sobre os entrevistados, como os usuários-gestores foram indicados pelos ocupantes da alta administração das unidades de GP, a grande maioria deles sugeriu a participação de seus subordinados diretos, ou seja, servidores ocupantes de cargo de chefia, líderes dos setores da área de gestão de pessoal das IFES. Nesse sentido, considera-se que o número de UG entrevistados poderia ter sido ampliado, agregando servidores “mão na massa”, que executam as suas tarefas diretamente no SouGov.br, justamente para trazer a visão da parte operacional do sistema e dos processos organizacionais. De acordo com Ashaie e Irani (2019), esses são os verdadeiros implementadores de programas de governo eletrônico, pois suas tarefas envolvem diretamente o gerenciamento das mudanças e a reestruturação dos processos e, por isso, são os mais propensos a resistirem às mudanças devido ao aumento da carga de trabalho.

Outra limitação diz respeito ao foco de investigação, centrado nas IFES. Essa delimitação permitiu identificar as especificidades desse tipo organização, que gira em função da sua área finalística, a educação. Entretanto, as dificuldades encontradas em outras instituições da Administração Pública Federal podem ser outras, assim como podem ser maiores ou menores, a depender das suas necessidades e particularidades.

Como última limitação, destaca-se o não aparecimento de alguns elementos influenciadores da implementação de e-Gov destacados na literatura, nas entrevistas. Especificamente, dos aspectos relacionados ao ambiente, “mercado” e “localização geográfica”

não foram citados como desafios identificados nas IFES, assim como, dos fatores organizacionais, “formalização”, “capacidade financeira” e “setor e tamanho da organização”.

Por fim, os resultados desta pesquisa apresentam oportunidades de novas investigações. Primeiramente, a aplicação do guia prático em instituições públicas, de forma a validar a estrutura conceitual proposta. Vale considerar que as sugestões agrupadas no guia prático podem não ter esgotado as possibilidades de resolução de problemas na implementação do SouGov.br e de outras iniciativas governamentais, o que abre espaço para pesquisas futuras analisarem outros aspectos que impactam nesse tipo de iniciativa, a partir de uma gama maior de experiências.

Falando em vivências, outra sugestão de pesquisa se dá a partir do viés geracional, no sentido de olhar para a realidade do servidor público que ocupa o cargo há muito tempo e que não é fluente em tecnologias. Isso se aplica tanto aos usuários-gestores, quanto ao usuários-servidores.

Da mesma forma, recomenda-se que sejam investigados os desafios relacionados à transformação imposta aos usuários-servidores, ativos, aposentados e pensionistas, principalmente em relação à aceitação e experiência de uso da nova ferramenta de gestão de pessoas, o que vai de encontro com a fala da ministra da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos substituta, Cristina Kiomi Mori, durante a premiação no 27º Concurso de Inovação no Setor Público:

Sabemos que é muito árduo inovar no serviço público. Muitas vezes associamos inovação apenas a uma questão tecnológica, mas a transformação mais importante é sempre nas pessoas. E transformar as pessoas é muito mais difícil do que colocar a tecnologia para funcionar (BRASIL, 2023d).

REFERÊNCIAS

- ALI, U. *et al.* Innovative Citizen's Services through Public Cloud in Pakistan: User's Privacy Concerns and Impacts on Adoption. **Mobile Networks and Applications**, v. 24, p. 47-68, 2019. Disponível em: <<http://bit.ly/3UJW7yW>>. Acesso em: 09 out. 2022.
- ANDION, C. Por uma nova interpretação das mudanças de paradigma na administração pública. **Cadernos EBRAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 10., n. 1, p. 1-19, 2012. Disponível em: <<http://bit.ly/3Xvu60b>>. Acesso em: 10 out. 2022.
- ANGELIS, C. T. de. A emergência da reforma do Estado Brasileiro: a governança compartilhada e o modelo do Novo Serviço Público. **Planejamento e políticas públicas**, n. 45, jul-dez, 2015. Disponível em: <<http://bit.ly/3EVKwaS>>. Acesso em: 10 out. 2022.
- ASHAIE, O., R.; IRANI, Z. The role of stakeholders in the effective use of e-Government resources in public services. **International Journal of Information Management**, v. 49, p. 253-270, 2019. Disponível em: <<http://bit.ly/3V03kLH>>. Acesso em: 18 out. 2022.
- AUDY, J. L. N. **Fundamentos de Sistemas de Informação**. Porto Alegre: Bookman, 2007.
- BAACKE, L. *et al.* **Transformational Government - A Conceptual Foundation for Innovation in Transformational Government**. 8th European Conference on e-Government (ECEG). **Anais...**2008. Disponível em: <<http://bit.ly/3ADM07m>>. Acesso em: 08 set. 2022.
- BARBOSA, A. R. Perfil da produção científica brasileira sobre governo eletrônico. **Revista Eletrônica Gestão e Serviços**, v.8, n. 1, p. 1785 - 1810, janeiro/junho 2017. Disponível em: <<http://bit.ly/3WYSEyn>>. Acesso em: 09 out. 2022.
- BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2015.
- BAUER, M. W.; GASKELL, G. **Pesquisa Qualitativa com Texto, Imagem e Som: um manual prático**. 13. ed. Petrópolis: Vozes, 2015.
- BINSAIF, N.; ADAM, F.; GRACE, A. Towards Successful e-Government Initiatives: Exploring the Adaptation Strategies of Public Sector Middle Managers. **Electronic Government and Electronic Participation**, v. 23, United, 2016. Disponível em: <<http://bit.ly/3EWuBcx>>. Acesso em: 10 out. 2022.
- BRASIL. Decreto nº 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. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 29 abr. 2020a. Disponível em: <<https://bit.ly/Decreto10332>>. Acesso em: 10 ago. 2021.
- _____. Decreto nº 10.715, de 08 de junho de 2021. Institui os Sistemas Estruturantes de Gestão de Pessoal da Administração Pública Federal. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 9 jun. 2021c. Disponível em: <<https://bit.ly/Decreto10715>>. Acesso em: 10 ago.2021.
- _____. Decreto nº 11.260, de 22 de novembro de 2022. Dispõe sobre a elaboração e o encaminhamento da Estratégia Nacional de Governo Digital e prorroga o período de vigência da Estratégia de Governo Digital, instituída pelo Decreto nº 10.332, de 28 de abril de 2020.

Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 22 nov. 2022. Disponível em: <<https://bit.ly/3ZdfeFi>>. Acesso em: 08 set.2023.

_____. Decreto nº 99.328, de 19 de junho de 1990. Institui o Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos - SIAPE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 19 jun. 1990. Disponível em: <<http://bit.ly/3i8jAf4>>. Acesso em: 10 ago.2021.

_____. Governo Digital. **Do Eletrônico ao Digital**. Brasília, 2020b. Disponível em: <<http://bit.ly/3Gep0Q1>>. Acesso em: 10 ago. 2021.

_____. Governo Digital. **Estratégia de Governo Digital 2020-2022**. Brasília, 2020e. Disponível em: <<https://bit.ly/3i4Ajyy>>. Acesso em: 10 ago. 2021.

_____. Governo Digital. **Plano de Transformação Digital**. Brasília, 202-. Disponível em: <<https://bit.ly/3uwKwvj>>. Acesso em: 30 out. 2023.

_____. Instrução Normativa Conjunta nº 1, de 10 de maio de 2016. Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo federal. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 11 mai. 2016. Disponível em: <<http://bit.ly/3Gd31sv>>. Acesso em: 10 ago.2021.

_____. Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018. Dispõe sobre o tratamento de dados pessoais, inclusive nos meios digitais, por pessoa natural ou por pessoa jurídica de direito público ou privado, com o objetivo de proteger os direitos fundamentais de liberdade e de privacidade e o livre desenvolvimento da personalidade da pessoa natural. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 15 ago. 2018a. Disponível em: <<https://bit.ly/3QXfXGH>>. Acesso em: 30 out. 2023.

_____. 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. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 29 abr. 2021d. Disponível em: <<https://bit.ly/Decreto10332>>. Acesso em: 10 ago. 2021.

_____. Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC). **Estratégia Brasileira de Transformação Digital: E-Digital**. Brasília, 2018b. Disponível em: <<http://bit.ly/3AaFaWB>>. Acesso em: 10 ago. 2021.

_____. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI). **Ministério da Gestão lança publicação sobre a criação do aplicativo SOUGOV.BR**. Brasília, 2023a. Disponível em: <<https://bit.ly/3Lic25f>>. Acesso em: 08 set. 2023.

_____. Portaria SGP/SEDGG/ME Nº 4.764, de 27 de abril de 2021. **Diário Oficial da União**, 2021b. Disponível em: <<http://bit.ly/3AaEG2J>>. Acesso em: 03 ago. 2021.

_____. Portal do Servidor. **Plataforma SOUGOV.BR conquista dois prêmios no 27º Concurso de Inovação no Setor Público**. Brasília, 2023d. Disponível em: <<http://bit.ly/premioSouGov>>. Acesso em: 30 nov. 2023.

_____. Portal do Servidor. **Serviços disponíveis no aplicativo SouGov.br**. Brasília, 2023b. Disponível em: <<https://bit.ly/46Fsogo>>. Acesso em: 26 nov. 2023.

_____. Portal do Servidor. **Sistema de Gestão de Pessoas do Governo Federal completa 30 anos**. Brasília, 2020c. Disponível em: <<http://bit.ly/3UtdXXq>>. Acesso em: 10 ago. 2021.

_____. Portal do Servidor. **SouGov**. Brasília, 2023c. Disponível em: <<https://bit.ly/3GlagxA>>. Acesso em: 30 out. 2023.

_____. Portal do Servidor. **SouGov.br lança mais oito serviços aos servidores públicos federais**. Brasília, 2022. Disponível em: <<https://bit.ly/3LfFskE>>. Acesso em: 04 nov. 2022.

_____. Portal do Servidor. **Tudo sobre o ConectaGente**. Brasília, 2023c. Disponível em: <<https://bit.ly/3uws85Y>>. Acesso em: 30 out. 2023.

_____. Portal SIAPEnet. **Apresentação**. Brasília, [19--?]. Disponível em: <<http://bit.ly/3ULT9tQ>>. Acesso em: 10 ago. 2021.

_____. Secretaria Geral. **Brasil lança sua Estratégia de Governo Digital para 2020 a 2022**. Brasília, 2020d. Disponível em: <<http://bit.ly/3EYeWcU>>. Acesso em: 10 ago. 2021.

BRESSER PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, [S. l.], v. 47, n. 1, p. 7-40, 2015. Disponível em: <<http://bit.ly/3V8O4MY>>. Acesso em: 10 out. 2022.

BROGNOLI, T. S.; FERENHOF, H. A. Transformação Digital no Governo Brasileiro: Desafios, Ações e Perspectivas. **NAVUS - Revista de Gestão e Tecnologia**, v. 10, n. 1, p. 1-11, 2020. Disponível em: <<http://bit.ly/3O0uI9U>>. Acesso em: 15 jan. 2022.

CGI.BR. **Pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação no setor público brasileiro: TIC governo eletrônico 2017**. [coordenação executiva editorial Alexandre F. Barbosa]. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2018. Disponível em: <<http://bit.ly/3UAqkkn>>. Acesso em: 15 jan. 2022.

_____. **Pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação no setor público brasileiro: TIC governo eletrônico**. [editor] Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR. 1. ed. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2020. Disponível em: <<http://bit.ly/3tIMgDI>>. Acesso em: 04 ago. 2021.

_____. **Pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação no setor público brasileiro: TIC governo eletrônico 2021**. [editor] Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR. 1. ed. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2022. Disponível em: <<http://bit.ly/3UQMApO>>. Acesso em: 04 set. 2022.

CHOI, J. N.; MOON, W. J. Multiple forms of innovation implementation: The role of innovation, individuals, and the implementation context. **Organizational Dynamics**, v. 42(4), p. 290–297, 2013. Disponível em: <<https://bit.ly/45SVcS7>>. Acesso em: 07 set. 2023.

CLAVER-CORTÉS, E.; JUANA-ESPINOSA, S. DE; VALDES-CONCA, J. E-Government Implementation, Work Process Changes and Competency Training in Spanish Town Councils. **International Journal of Synergy and Research**, v. 5, p. 5–18, 2016. Disponível em: <<http://bit.ly/3XsaRVf>>. Acesso em: 05 set. 2022.

COHEN, S.; EIMICKE, W. The future of e-Government: a Project of potential trends and issues. in **2014 47th Hawaii International Conference on System Sciences**, Big Island, Hawaii, pp. 146b, 2003. Disponível em: <<https://bit.ly/3ukAyxe>>. Acesso em: 07 nov. 2023.

COLLIS, J.; HUSSEY, R. Pesquisa em administração. Porto Alegre: Bookman, 2005.

CONECTAGENTE. **Edição de Novembro de 2023**. Microsoft Teams. Acesso em: 30 nov. 2023.

COOPER, R. B.; ZMUD, R. W. Information Technology Implementation Research: A Technological Diffusion Approach. **Management Science**, v. 36, n. 2, p. 123–139, 1990. Disponível em: <<http://bit.ly/3VkJWyt>>. Acesso em: 07 out. 2022.

CRISTÓVÃO, J. S. S.; SAIKALI, L. B.; DE SOUZA, T. P. Governo Digital na Implementação de Serviços Públicos para a Concretização de Direitos Sociais no Brasil. **Sequência** (Florianópolis) [online]. 2020, n. 84, pp. 209-242. Disponível em: <<http://bit.ly/3UwPGzx>>. Acesso em: 06 ago. 2021.

CUNHA, M. A. Governo eletrônico no Brasil: Avanços e impactos na sociedade brasileira. **Pesquisa sobre o uso das tecnologias da informação e da comunicação no Brasil: 2005-2009**. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, p. 73-76, 2010. Disponível em: <<http://bit.ly/3EkPtJ9>>. Acesso em: 08 out. 2022.

CUNHA, M. A.; COELHO, T. R.; PRZEYBILOVICZ, E. Get into the club: positioning a developing country in the international e-Gov research. **Electronic Journal of Information Systems in Developing Countries**, v. 79, n. 1, p. 1-21. Disponível em: <<http://bit.ly/3E0xXcP>>. Acesso em: 09 out. 2022.

DA SILVA, A. B. **Pesquisa Qualitativa em Estudos Organizacionais - Paradigmas, estratégias e métodos**. E-book. 2 ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2012. Disponível em: <<https://bit.ly/3A8xBzT>>. Acesso em: 17 out. 2022.

DAMÁZIO, D. da R. **Processo e resultados da implementação de um sistema de informação hospitalar para gestão dos hospitais universitários do Brasil**. 2021. 332 p. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade do Sul de Santa Catarina, Florianópolis, SC, 2021. Disponível em: <<http://bit.ly/3hPtTEW>>. Acesso em: 17 jul. 2022.

DE RESENDE, O. H. **Processo eletrônico nacional: um estudo sobre transição de paradigmas na Universidade Federal de Juiz de Fora**. 2019. 196 p. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) – Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, MG, 2019. Disponível em: <<http://bit.ly/3OdFTvU>>. Acesso em: 17 jul. 2022.

DIAS, D. de S. Eficácia de sistemas de informação, participação do usuário e mudança organizacional. In: XVII Encontro Anual da ANPAD (1993: Salvador). **Anais...** Salvador: ANPAD: 1993. v. 2, p. 163-172.

DIAS, G. P. Fifteen years of e-Government research in Ibero-America: A bibliometric analysis. **Government Information Quarterly**, v. 36, n. 3, p. 400-411, 2019. Disponível em: <<http://bit.ly/3tnhdrj>>. Acesso em: 09 out. 2022.

DORAN, N. M.; PUIU, S.; BĂDÎRCEA, R. M.; PIRTEA, M. G.; DORAN, M. D.; CIOBANU, G.; MIHIT, L. D. E-Government Development—A Key Factor in Government Administration Effectiveness in the European Union. **Electronics**, 12, 641, 2023. Disponível em: <<https://bit.ly/49DRqPC>>. Acesso em: 22 ago 2023.

ENAP. **Módulo 1 - O Siape, sua administração e tabelas**. Fundação Escola Nacional de Administração Pública. Brasília: Enap Escola Nacional de Administração Pública, 2017. Disponível em: <<http://bit.ly/3topwDi>>. Acesso em: 10 ago. 2021.

FILGUEIRAS, F.; CIRENO, F.; PALOTTI, P. Digital Transformation and Public Service Delivery in Brazil. **Latin American Policy**, v. 10, n. 2, p. 195–219, 2019. Disponível em: <<http://bit.ly/3EvSjuD>>. Acesso em: 08 set. 2022.

FONSECA, P. G. *et al.* Fatores críticos de sucesso na implementação de sistemas de informação a partir da percepção de usuários - uma experiência no setor público. **HOLOS**, ano 35, v.3, 2019. Disponível em: <<http://bit.ly/3TWJTIH>>. Acesso em: 10 out. 2022.

FONTANELLA, B. J. B. *et al.* Amostragem em pesquisas qualitativas: proposta de procedimentos para constatar saturação teórica. **Caderno de Saúde Pública**, v. 27, p. 389-394, 2011. Disponível em: <<https://bit.ly/45aSAyJ>>. Acesso em: 16 set. 2023.

GIBBS, G. **Análise de dados qualitativos**. Porto Alegre, Artmed, 2009.

GIL, A.C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

_____. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

_____. **Como Fazer Pesquisa Qualitativa**. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2021. Disponível em: <<http://bit.ly/3hv5jZL>>. Acesso em: 17 out. 2022.

GIL-GARCÍA, J. R. Towards a smart State? Inter-agency collaboration, information integration, and beyond. **Information Polity**, v. 17, n. 3–4, p. 269–280, 2012. Disponível em: <<http://bit.ly/3ESKeBH>>. Acesso em: 07 set. 2022.

GIL-GARCÍA, J. R.; CHENGALUR-SMITH, I; DUCHESSI, P. Collaborative e-Government: impediments and benefits of information-sharing projects in the public sector. **European Journal of Information Systems**, v. 16, n. 2, p. 121-133, 2007. Disponível em: <<http://bit.ly/3V1gQyZ>> Acesso em: 10 set. 2022.

GIL-GARCÍA; MARTINEZ-MOYANO. Understanding the evolution of e-Government: The influence of systems of rules on public sector dynamics. **Government Information Quarterly**, v. 24, n. 2, p. 266–290, 2007. Disponível em: <<http://bit.ly/3U2f0fJ>> Acesso em: 03 set.2022.

GIL-GARCÍA, J. R.; PARDO, T. A. E-Government success factors: Mapping practical tools to theoretical foundations. v. 22, p. 187–216, 2005. Disponível em: <<http://bit.ly/3GEtLCm>>. Acesso em: 02 set. 2022.

GONÇALVES, E. A. P. Caracterização das Melhores Práticas de Implementação de Sistemas ERP. Dissertação (Mestrado) - Instituto Superior de Economia e Gestão, Universidade Técnica de Lisboa. Lisboa, 2011. Disponível em: <<http://bit.ly/3A7DSvI>>. Acesso em: 02 set. 2022.

- GRANT, G.; CHAU, D. Developing a Generic Framework for E-Government. **Journal of Global Information Management**, v. 13, n. 1, p. 1–30, 2005. Disponível em: <<http://bit.ly/3XuiN8L>>. Acesso em: 02 set. 2022.
- HAASE, J.; HOFF, E. V.; HANEL, P. H. P.; INNES-KER, Å. A meta-analysis of the relation between creative self-efficacy and different creativity measurements. **Creativity Research Journal**, v. 30(1), p. 1–16, 2018. Disponível em: <<https://bit.ly/3QijwXx>>. Acesso em: 07 set. 2023.
- JANOWSKI, T. Digital government evolution: From transformation to contextualization. **Government Information Quarterly**, v. 32, n. 3, p. 221–236, 2015. Disponível em: <<http://bit.ly/3OsOjji>> Acesso em: 03 set.2022.
- JONES, S. eGovernment Document Management System: A case analysis of risk and reward. **International Journal of Information Management**, v. 32, p. 396–400, 2012. Disponível em: <<http://bit.ly/3VjITdN>>. Acesso em: 10 out. 2022.
- KHAN, A. Z. *et al.* Challenges of e-Government implementation in health sector: a step toward validating a conceptual framework. **Digital Policy, Regulation and Governance**, v. 23, n. 6, p. 574–597, 2021. Disponível em: <<http://bit.ly/3V3qJMn>>. Acesso em: 05 set. 2022.
- KIM, S.-B.; KIM, D. ICT implementation and its effect on public organizations: The case of digital customs and risk management in Korea. **Sustainability (Switzerland)**, v. 12, n. 8, 2020. Disponível em: <<http://bit.ly/3Xsn78d>>. Acesso em: 02 set. 2022.
- LAKATOS, E. M. **Técnicas de Pesquisa**. E-book. Rio de Janeiro: Editora Atlas, 2021. Disponível em: <<http://bit.ly/3g1yu6n>>. Acesso em: 18 out. 2022.
- LENGLER, L., ESTIVALETE, V. F. B., FERREIRA, J. M. C. Construção e validação do Protocolo de Entrevista com Empreendedores Sociais de dois Países, In.: **Congresso IberoAmericano de investigação qualitativa – CIAIQ, 2019, Atas - Investigação Qualitativa em Ciências Sociais/Investigación Cualitativa en Ciencias Sociales**, v. 3, 2019. Disponível em: <<https://bit.ly/3PhqVpH>>. Acesso em: 12 set. 2023.
- LINDGREN, I.; MELIN, U.; SÆBØ, Ø. What is E-Government? Introducing a Work System Framework for Understanding E-Government. v. 48, 2021. Disponível em: <<http://bit.ly/3V04Y08>>. Acesso em: 02 set. 2022.
- LOPES, K. M. G.; LUCIANO, E. M.; MACADAR, M. A. Criando Valor Público em Serviços Digitais: uma proposta de conceito. **Revista Gestão.Org**, v. 16, Edição Especial, p. 207-221, 2018. Disponível em: <<http://bit.ly/3DTsXqc>>. Acesso em: 09 out. 2022.
- MARCONI, M. de A.; LAKATOS, E. M. **Metodologia Científica**. 8. Ed. São Paulo: Atlas, 2022. Disponível em: <<http://bit.ly/3O2Yo6q>>. Acesso em: 17 out. 2022.
- MARIETTO, M. L. Observação participante e não participante: contextualização teórica e sugestão de roteiro para aplicação dos métodos. **Revista Ibero-Americana de Estratégia**, v. 17, n. 4, p. 5-18, 2018. Disponível em: <<http://bit.ly/3EjpacW>>. Acesso em: 02 nov. 2022.
- MENDES, J. V.; FILHO, E. E. Atualização tecnológica em pequenas e médias empresas: proposta de roteiro para aquisição de sistemas integrados de gestão (ERP). **Gestão e Produção**, v. 14, n. 2,p. 281-293, 2007. Disponível em: <<http://bit.ly/3EqbCa8>>. Acesso em: 02 set. 2022.

MERRIAM, S. B.; TISDELL, E. J. **Qualitative research: a guide to design and implementation**. 4. ed. San Francisco: Jossey-Bass, 2016.

MONTEIRO, A. R. B. de O. **Governo digital** – desafios e impactos para os recursos humanos do setor público. 2020. 188 p. Dissertação (Mestrado em Administração e Gestão Pública) – Universidade de Aveiro, Aveiro, Portugal, 2020. Disponível em: <<http://bit.ly/3UIPixX>>. Acesso em: 15 out. 2022.

MONTEIRO, A. R.; DIAS, G. P. Impactos e desafios do Governo Digital para os Recursos Humanos do Setor Público. **Iberian Conference on Information Systems and Technologies, CISTI**, n. june, p. 23–26, 2021. Disponível em: <<http://bit.ly/3OsiOpD>>. Acesso em: 03 set. 2022.

MP STREAMING. **Lançamento SouGov.br**. Youtube, 04 mai. 2021. Disponível em: <<http://bit.ly/3O6dWq0>>. Acesso em: 31 jul. 2021.

MUNYOKA, W.; MAHARAJ, M. S. Privacy, security, trust, risk and optimism bias in e-Government use: the case of two Southern African Development Community countries. **South African Journal of Information Management**, v. 21, n. 1, p. 1-9, 2018. Disponível em: <<http://bit.ly/3i4A7kk>>. Acesso em: 10 out. 2022.

MUSSI, C. C. *et al.* Desafios de iniciativas governamentais de implementação em ampla escala de sistemas de informação em saúde. In: XLIII Encontro da ANPAD (2019: São Paulo). **Anais...** São Paulo: ANPAD: 2019. Disponível em: <<http://bit.ly/3TzPKx3>>. Acesso em: 02 set. 2022.

MUSTAPA, M. N.; HAMID, S.; MD NASARUDDIN, F. H. Factors influencing open government data post-adoption in the public sector: The perspective of data providers. **PLoS ONE** 17(11): e0276860, 2022. Disponível em: <<https://bit.ly/45rcp4K>>. Acesso em: 09 set. 2023.

NETO, Luís Moretto. **Gestão Pública**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2012. Disponível em: <<http://bit.ly/3tSbpWT>>. Acesso em: 10 out. 2022.

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **The hidden threat to e-Government—avoiding large government IT failures**, 2001. Disponível em: <<http://bit.ly/3USiEKg>>. Acesso em: 02 set. 2022.

PEP - PAINEL ESTATÍSTICO DE PESSOAL. Servidores por tipo, 2023. Disponível em: <<https://bit.ly/49G3m3p>>. Acesso em: 15 nov.2023.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. Servidores e Pensionistas, 2023. Disponível em: <<http://bit.ly/3EVQEjD>>. Acesso em: 21 nov. 2023.

Prestação de serviços *online* por organizações públicas dá salto durante a pandemia, mostra 5ª edição da TIC Governo Eletrônico. **CETIC.br**, 2022. Disponível em: <<http://bit.ly/3EkOJDR>>. Acesso em: 30 ago. 2022.

RAMPELOTTO, A.; LÖBLER, M. L.; VISENTINI, M. S. Avaliação do sítio da Receita Federal do Brasil como medida da efetividade do governo eletrônico para o cidadão. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 4, p. 959-983, 2015. Disponível em: <<http://bit.ly/3O16MD7>>. Acesso em: 04 ago. 2021.

REIS, J. *et al.* Digital Transformation: A Literature Review and Guidelines for Future Research. **Springer International Publishing AG**, v. 1, p. 411–421, 2018. DOI: 10.1007/978-3-319-77703-0_41. Acesso em: 02 set. 2022.

REIS, J.; SANTO, P. E.; MELÃO, N. Influence of artificial intelligence on public employment and its impact on politics: a systematic. **Brazilian Journal of Operations & Production Management**, v. 18, n. 3, p. 1–22, 2021. Disponível em: <<http://bit.ly/3i4Hng3>>. Acesso em: 03 set. 2022.

ROSE, W. R.; GRANT, G. G. Critical Issues Pertaining to the Planning and Implementation of E-Government Initiatives. **Government Information Quarterly**, v. 27, n. 1, p. 26-33, 2010. Disponível em: <<http://bit.ly/3fW1v3g>>. Acesso em: 09 out. 2022.

SANDOVAL-ALMAZÁN, R.; LUNA-REYES, L. F.; LUNA-REYES, D. E.; GIL-GARCÍA, J. R.; PURON-CID, G.; PICAZO-VELA, S. Conceptualizing and Preplanning for a Digital Government Project. **Public Administration and Information Technology**, v. 16, p. 21-33, 2017. Disponível em: <<https://bit.ly/45Rurx6>>. Acesso em: 07 set. 2023.

SANTOS, N. de M.; SOUZA, E. C. L. de. Evolução e tendência de estudos sobre governo eletrônico: mapeamento da área – de 1992 a 2018. **Revista Adm. Pública**, v. 55, n. 5, p. 1024-1048, set-out/2021. Disponível em: <<http://bit.ly/3UFpxhM>>. Acesso em: 09 out. 2022.

SARANTIS, D.; CHARALABIDIS, Y.; ASKOUNIS, D. A goal-driven management framework for electronic government transformation projects implementation. **Government Information Quarterly**, v. 28, n. 1, p. 117-128, 2011. Disponível em: <<http://bit.ly/3Ou3WXE>>. Acesso em: 07 set. 2022.

SARANTIS, D. *et al.* A critical assessment of project management methods with respect to electronic government implementation challenges. **Systemic Practice and Action Research**, v. 23, n. 4, p. 301–321, 2010. Disponível em: <<http://bit.ly/3tTT2AZ>>. Acesso em: 07 set. 2022.

SÁ-SILVA, J. R.; ALMEIDA, C. D. de; GUINDANI, J. F. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**, [S. l.], v. 1, n. 1, 2009. Disponível em: <<http://bit.ly/3fYzbgJ>>. Acesso em: 26 out. 2022.

SERPRO. **Siape - Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos**. Brasília, [201-?]. Disponível em: <https://bit.ly/siape_>. Acesso em: 10 ago. 2021.

_____. **Governo lança portal único de serviços para servidores públicos federais**. Brasília, 2021. Disponível em: <<http://bit.ly/3TqNQ1P>> Acesso em: 10 ago. 2021.

_____. **Sigepe - Sistema de Gestão de Pessoas do Governo Federal**. Brasília, 2012. Disponível em: <<http://bit.ly/3GJXDNM>> Acesso em: 10 ago. 2021.

SEI - *Software Engineering Institute. The IDEAL Model. Carnegie Mellon University, 2001.* Disponível em: <<http://bit.ly/3tl3kd8>>. Acesso em: 02 set. 2022.

SOUGOV.BR. **Apresentação de Pré-lançamento SouGov.br.br**. Secretaria de Gestão de Desempenho de Pessoas, 2021. Disponível em: <<http://bit.ly/3Aac2i9>>. Acesso em: 17 out. 2022.

- _____. **Monitoramento de Adesão**. Microsoft Power BI, 2023. Disponível em: <<http://bit.ly/3EIWuKJ>> Acesso em: 20 nov. 2023.
- SPÍNOLA, A.W. de P. **Delfos**: proposta tecnológica alternativa. São Paulo, Faculdade de Saúde Pública, cia USP, 1984.
- SURYA G., S. F.; AMÁLIA, A. The critical success factors model for e-Government implementation in Indonesia. **2017 5th International Conference on Information and Communication Technology, ICoIC7 2017**, v. 0, n. c, p. 0–4, 2017. Disponível em: <<http://bit.ly/3Vn0gJG>>. Acesso em: 08 set. 2022.
- TCU. **Fiscalização de tecnologia da informação** – O que é governo digital? Brasília, [20--?]. Disponível em: <<http://bit.ly/3UT94GV>>. Acesso em: 08 out. 2022.
- THIRY-CHERQUES, H. R. Saturação em pesquisa qualitativa: estimativa empírica de dimensionamento. **Revista Brasileira de Pesquisas em Marketing (PMKT)**, v. 9, n. 1, 20-27, 2009. Disponível em: <<https://bit.ly/3PGWpHa>>. Acesso em: 16 set. 2023.
- TSENG, P. T. Y. *et al.* To explore managerial issues and their implications on e-Government deployment in the public sector: Lessons from Taiwan’s Bureau of Foreign Trade. **Government Information Quarterly**, v. 25, n. 4, p. 734–756, 2008. Disponível em: <<http://bit.ly/3AEPoyV>>. Acesso em: 08 set. 2022.
- VARGAS, L. C. M. *et al.* Serviços de governo eletrônico no Brasil: uma análise sobre fatores de impacto na decisão de uso do cidadão. **Cadernos EBAPE.BR**, v. 19, n. spe, p. 792–810, 2021. Disponível em: <<http://bit.ly/3i8zdDt>>. Acesso em: 02 set. 2022.
- VERGARA, S. C. **Métodos de Pesquisa em Administração**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2015. Disponível em: <<http://bit.ly/3WVVggn>>. Acesso em: 02 nov. 2022.
- VINARSKI-PERETZ, H.; KIDRON, A. - Antecedents of public managers collective implementation efficacy as they actualize new public services. **Public Money & Management**, 2023, DOI: 10.1080/09540962.2023.2203869. Acesso em: 30 set. 2023.
- WEB OF SCIENCE, 2022. **About us**. Disponível em: <<http://bit.ly/3tkmb8i>>. Acesso em: 02 set. 2022.
- WEERAKKODY, V.; JANSSEN, M.; DWIVEDI, Y. K. Transformational change and business process reengineering (BPR): Lessons from the British and Dutch public sector. **Government Information Quarterly**, v. 28, n. 3, p. 320–328, 2011. Disponível em: <<http://bit.ly/3tRu2KG>>. Acesso em: 05 set. 2022.
- WILSON, C; MERGEL, I. Overcoming barriers to digital government: mapping the strategies of digital champions. **Government Information Quarterly**, v. 39, n. 2, 2022. Disponível em: <<https://bit.ly/46svCnC>>. Acesso em: 30 set. 2023.
- YILDIZ, M. E-Government research: Reviewing the literature, limitations, and ways forward. **Government Information Quarterly**, v. 24, n. 3, p. 646-665, 2007. Disponível em: <<http://bit.ly/3XsRNGI>>. Acesso em: 08 set. 2022.
- YIN, R. K. **Estudo de Caso**. E-book. Porto Alegre: Grupo A, 2015. Disponível em: <<http://bit.ly/3fWZqnE>>. Acesso em: 17 out. 2022.

YIN, R. K. **Pesquisa Qualitativa do Início ao Fim**. Ebook. Porto Alegre: Grupo A, 2016. E-book. Disponível em: <<http://bit.ly/3hzTwcK>>. Acesso em: 18 out. 2022.

ZAKARIA, N.; YUSOF, S. A. M. The role of human and organizational culture in the context of technological change. **IEEE International Engineering Management Conference**, p. 83–87, 2001. Disponível em: <<http://bit.ly/3V1imRH>>. Acesso em: 15 out. 2022.

ZEEBAREE, M. *et al.* Impact of infrastructure barriers on electronic government implementation. **Studies of Applied Economics**, v. 38, n. 4, 2020: Special Issue: The Recent Economic Trends and their Impact on Marketing. Disponível em: <<http://bit.ly/3G7sIL2>>. Acesso em: 02 nov. 2022.

APÊNDICE A – DESENHO DA ENTREVISTA COM A ALTA ADMINISTRAÇÃO

Objetivos	Perguntas para a alta administração	Elementos de análise
Investigar práticas, ferramentas, problemas e necessidades percebidas com os sistemas de gestão de pessoas até então disponíveis antes da implementação do SouGov.br.	Poderia falar sobre os processos institucionais, sistemas internos e sistemas estruturantes de gestão de pessoas <u>antes</u> da adoção do SouGov.br? Como ocorria a interação entre os sistemas utilizados?	Organizacionais e Tecnologia
	O SouGov.br substitui algum sistema em uso? Se SIM, qual sistema e para quais finalidades? Os processos de trabalho funcionavam adequadamente com o uso do sistema anterior? Estava prevista alguma atualização no sistema utilizado anterior ao SouGov ou nos processos de trabalho?	
Analisar os processos e os estágios de implementação do SouGov.br nas unidades de análise estudadas.	O governo possui um planejamento do processo de implementação do SouGov.br nas instituições, bem como, alguma sistemática de avaliação e acompanhamento desse processo?	Ambientais e Organizacionais
	Como você percebe a efetividade da comunicação do governo e sua contribuição para adoção do SouGov.br? Existe comprometimento governamental com a introdução do SouGov.br na universidade? Você percebe a atuação do Governo em termos de subsidiar esse processo de implementação?	
	Há um alinhamento entre as necessidades da instituição e as funcionalidades disponibilizadas pelo SouGov?	
	Quando se iniciou a transição dos serviços para o SouGov.br e como foi definida a estratégia de uso do SouGov.br? Como está sendo organizado e conduzido o processo de transição para essa nova ferramenta? Quais as mudanças organizacionais e gerenciais percebidas? Existe algum outro sistema ainda sendo utilizado em paralelo (em caso positivo, por quê)?	Organizacionais, Relacionados aos usuários, Tecnologia e Tarefas
	As funcionalidades já implementadas na instituição estão de acordo com o número de funcionalidades do SouGov já disponibilizadas pelo governo? Se não estão, quais os motivos por ainda não terem sido implementadas? Qual a previsão de finalização?	Organizacionais e Tecnologia
	Existe envolvimento de parceiros e/ou <i>stakeholders</i> no desenvolvimento das ações desenvolvidas para implementação do SouGov.br?	Ambientais, Organizacionais e Relacionados aos usuários

	Foram realizadas práticas internas de sensibilização e preparação dos servidores para o uso do SouGov?	Organizacionais e Relacionados aos usuários
	Quais elementos (ambientais, organizacionais, relacionados aos usuários, à tecnologia e às tarefas) têm facilitado a implementação? E quais têm dificultado?	Ambientais, Organizacionais, Relacionados aos usuários, Tecnologia e Tarefas
	Em que estágio de implementação você acredita que a sua Instituição está? Por quê?	Adoção, Adaptação, Aceitação, Rotinização, Infusão e Inteligência
Detectar os desafios da implementação do SouGov.br, bem como as facilidades e dificuldades desse processo a partir da percepção da alta administração das unidades de gestão de pessoas e dos usuários-gestores.	Como a implementação do SouGov.br afeta questões técnicas, sociais e políticas da instituição?	Ambientais, Organizacionais, Relacionados aos usuários, Tecnologia e Tarefas
	A implementação do SouGov.br requer alguma mudança estrutural (novas atribuições ou setores; suspensão de setores)? Se sim, quanto muda da estrutura organizacional com a implementação do SouGov.br?	Organizacionais, Relacionados aos usuários e Tarefas
	Como a digitalização das tarefas por meio do SouGov afeta os processos da organização?	Organizacionais, Relacionados aos usuários, Tecnologia e Tarefas
	O quanto da estrutura e dos processos foram ou são impeditivos para a implementação da nova tecnologia? Quais as barreiras encontradas?	
	Como a inserção do SouGov.br tem impactado na cultura organizacional?	Organizacionais e Relacionados aos usuários
	Como percebe a aceitação da equipe neste processo de mudança para o SouGov.br? O que a instituição pode fazer para incentivar o uso? Na sua opinião, quais as habilidades técnicas, conhecimentos e competências necessárias para a implementação do SouGov.br? Qual o tratamento dado às informações recebidas (sugestões, críticas e denúncias) através dos canais de comunicação com os usuários-servidores do SouGov?	Organizacionais, Relacionados aos usuários e Tarefas
	Na sua percepção, como foi vista a adaptação dos servidores das unidades de GP com o SouGov?	Relacionados aos usuários
	Na sua percepção, o que potencializa e/ou limita o processo de implementação do SouGov.br nas unidades de gestão de pessoas?	Ambientais, Organizacionais, Relacionados aos usuários, Tecnologia e Tarefas
	Propor um modelo prático de implementação de	Pensando em um processo contínuo de reestruturação digital por meio do SouGov, existe um planejamento institucional para isso? Se não existe esse planejamento, no seu entender como este poderia ser elaborado?

TIC de governo digital, sugerindo etapas que orientem os profissionais à medida que implementam o SouGov.br.	Você percebe que o SouGov permitirá atuar de forma abrangente e integrada nas atividades desempenhadas pela GP? Como?	
	Como você analisa/percebe a implementação do SouGov.br na sua instituição?	Ambientais, Organizacionais, Relacionados aos usuários, Tecnologia e Tarefas
	Comparando o cenário anterior e posterior à adoção do SouGov.br, na sua percepção, quais os benefícios que o uso trouxe para a instituição? Você percebe melhorias na qualidade dos serviços prestados com o uso do SouGov? Se sim, quais?	Organizacionais, Relacionados aos usuários, Tecnologia e Tarefas
	Na sua opinião, como seria o processo ideal de implementação do SouGov.br? Quais as etapas? Quais processos de mudança seriam necessários?	
	Considerando a trajetória e experiência da sua instituição até o momento, que recomendações faria a outras instituições que estão em estágio inicial ou menos avançados de implementação do SouGov?	Ambientais, Organizacionais, Relacionados aos usuários, Tecnologia e Tarefas

Perguntar se tem algum comentário adicional ou algo que não foi tratado nesta entrevista e que gostaria de complementar.

Solicitar que indique pessoas da equipe de implementação para serem entrevistadas.

APÊNDICE B – DESENHO DA ENTREVISTA COM OS USUÁRIOS-GESTORES

Objetivos	Entrevista com os usuários-gestores	Elementos de análise
Investigar práticas, ferramentas, problemas e necessidades percebidas com os sistemas de gestão de pessoas até então disponíveis antes da implementação do SouGov.br.	Poderia falar sobre os processos institucionais, sistemas internos e sistemas estruturantes de gestão de pessoas antes da adoção do SouGov.br? Como ocorria a interação entre os sistemas utilizados?	Organizacionais e Tecnologia
	O SouGov.br substitui algum sistema em uso? Se SIM, qual sistema e para quais finalidades? Os processos de trabalho funcionavam adequadamente com o uso do sistema anterior? Estava prevista alguma atualização no sistema utilizado anterior ao SouGov ou nos processos de trabalho?	
Analisar os processos e os estágios de implementação do SouGov.br nas unidades de análise estudadas.	Foi realizada alguma apresentação de informação e sensibilização sobre o SouGov.br incluindo objetivos do sistema e abrangência de funcionalidades? Foram informadas as possibilidades de mudanças organizacionais a partir da implementação desse sistema?	Organizacionais, Relacionados aos usuários, Tecnologia e Tarefas
	Você sabe se a instituição possui um planejamento para a implementação do SouGov? Existe algum sistema para acompanhamento e avaliação deste processo?	Organizacionais
	Descreva como está sendo a implementação do SouGov. Quando o setor iniciou a utilização do SouGov? O uso do sistema está ocorrendo de que forma? Por etapas? Como está sendo organizado e conduzido o processo de transição para essa nova ferramenta? Quais as mudanças percebidas? Existe algum outro sistema ainda sendo utilizado em paralelo? Se SIM, por quê?	Organizacionais, Relacionados aos usuários, Tecnologia e Tarefas
	Quais/quantas funcionalidades do SouGov.br já foram institucionalizadas e fazem parte da rotina de trabalho?	Organizacionais e Tecnologia
	As funcionalidades já implementadas estão de acordo com o número de funcionalidades do SouGov já disponibilizadas pelo governo? Se não estão, quais os motivos por ainda não terem sido implementadas?	
	Sua chefia imediata incentiva e apoia a utilização do SouGov.br? Se SIM, como? Se NÃO, por quê?	Relacionados aos usuários e Tarefas
	Você utiliza essa nova ferramenta no dia a dia? Houve mudanças efetivas no seu trabalho?	

	Qual o impacto nas suas tarefas? Quais os aspectos positivos e negativos você observa nesta experiência?	
	No seu entendimento, quais elementos (ambientais, organizacionais, relacionados aos usuários, à tecnologia e às tarefas) têm favorecido a implementação do SouGov? E quais têm dificultado?	Ambientais, Organizacionais, Relacionados aos usuários, Tecnologia e Tarefas
	Você acha que o número pessoas no seu setor é adequado para implementação do SouGov? Essas pessoas são capacitadas tecnicamente para o uso do sistema?	Relacionados aos usuários e Tarefas
	Como ocorreu o processo de comunicação sobre a implementação do SouGov no seu setor?	Organizacionais
	Você acha que a alta administração da sua instituição está comprometida com o processo de implementação do SouGov.br? Por quê?	
	Em que estágio de implementação do SouGov você acredita que a sua Instituição está? Por quê?	Adoção, Adaptação, Aceitação, Rotinização, Infusão e Inteligência
Detectar os desafios da implementação do SouGov.br, bem como as facilidades e dificuldades desse processo a partir da percepção da administração das unidades de gestão de pessoas e dos usuários-gestores.	Você recebeu algum treinamento para o uso do SouGov? Se sim, qual? Esse treinamento foi iniciativa da Instituição ou do governo?	Organizacionais, Relacionados aos usuários, Tecnologia e Tarefas
	Com relação a infraestrutura de tecnologia para o uso do sistema, é suficiente? Há necessidade de novos equipamentos de tecnologia? Quais?	
	No seu entendimento existe algum fator que dificulta a implementação do SouGov, com relação aos usuários, tecnologias e tarefas?	
	Foram desenvolvidas ações para o engajamento e comprometimento dos servidores das unidades de gestão de pessoas com relação ao uso do SouGov? Quais?	
	Na sua percepção, como foi vista a adaptação do SouGov.br pelos servidores das unidades de GP da sua instituição? Como as pessoas estão reagindo à implementação do SouGov.br? Como visualiza a aceitação dos colegas? Qual o papel da instituição neste processo? Como minimizar a resistência?	Relacionados aos usuários, Tecnologia e Tarefas
	A cultura organizacional da sua instituição contribui para a implementação do SouGov.br? De que forma?	Organizacionais e Relacionados aos usuários
	Com relação ao usuário final do SouGov, você acha que ele tem dificuldade em usar o sistema? Foram realizadas ações de facilitação e incentivo ao uso do SouGov para os usuários finais?	Relacionados aos usuários, Tecnologia e Tarefas
	Qual o tratamento dado às informações recebidas (sugestões, críticas e denúncias) através dos canais de comunicação com os usuários-servidores?	Organizacionais, Relacionados aos usuários e Tarefas

Propor um modelo prático de implementação de TIC de governo digital, sugerindo etapas que orientem os profissionais à medida que implementam o SouGov.br.	Comparando o cenário anterior e posterior à adoção do SouGov.br, na sua percepção, quais os benefícios que o uso trouxe para a instituição? Você percebe melhorias na qualidade dos serviços prestados com o uso do SouGov? Se sim, quais?	Organizacionais, Relacionados aos usuários, Tecnologia e Tarefas
	Está satisfeito com a atuação da sua instituição na coordenação para implementação do SouGov.br? Por quê? Como você analisa/percebe a implementação do SouGov.br na sua instituição?	Organizacionais
	Na sua opinião, como seria o processo ideal de implementação do SouGov.br? Quais as etapas? Quais processos de mudança seriam necessários?	Organizacionais, Relacionados aos usuários, Tecnologia e Tarefas
	Considerando a trajetória e experiência da sua instituição até o momento, que recomendações faria a outras instituições que estão em estágio inicial ou menos avançados de implementação do SouGov?	

Perguntar se tem algum comentário adicional ou algo que não foi tratado nesta entrevista e que gostaria de complementar.

APÊNDICE C - CONCEPÇÃO DO PRODUTO TECNOLÓGICO

PRODUTO TECNOLÓGICO

① DECISÃO E APOIO DA GESTÃO (MESMO QUE SEJA COMPULSÓRIA)

— GESTÃO DA MUDANÇA —
 ↳ ASSUMIR RISCOS/AUTONOMIA/EM
 ↳ ESTRUTURA ORG.
 ↳ PREVENIR A RUA

② PLANEJAMENTO LOCAL E AVALIAÇÃO

• COMO ESTA ORGANIZADA?
 • REQUER MUDANÇAS ES-TRUTURAIS? NOVAS ATRIBUIÇÕES/SETORES?
 • O QUE PODE SER REVISITO?
 • ALTERAR/REORG./AUMENTA FLUXOS?
 • QUAIS AS CARACTERÍSTICAS DOS SETORES PRESTADOS?
 • QUAIS AS CARACTERÍSTICAS DO USUÁRIO?
 • TEM INTERAÇÃO? O QUE É POSSÍVEL FAZER O MELHOR?
 • MUDANÇAS LAB. EQUIPE JOVEM? MAE. CONSERVADORA/ANTIGA? QUAIS AS RESPOSTAS/ABILIDADES DAS POSTAS AOS EMB. CUIDADOS?

FUNCCIONALIDADES
 • O QUE ESTA DIZENDO NÍVEL NO GOV.?
 • COMO FUNCIONA?
 • ME ATENDE?
 • QUAL A VALIDADE DAS TAREFAS E ATRIBUIÇÕES?

STAKEHOLDERS
 • MAPEAR PÚBLICOS CONFORME O PERFIL

USUÁRIOS - GESTORES
 USUÁRIOS - SERVIDORES

ANALISAR OS INTERFACES TECNOLÓGICOS

2.1 DEFINIÇÃO DOS OBJETIVOS, METAS E PLANOS DE AÇÃO = GERENCIAMENTO DE PROJETO E PLANO DE IMPLEMENTAÇÃO ↳ ORGANIGRAMA

③ COMUNICAÇÃO

INTERNA (UG) ↳ DE ACORDO C/ OS REQUISITOS DAS EQUIPES TRABALHANDO NA ETAPA ANTERIOR

EXTERNNA (US) ↳ COMUNICAÇÃO CONTÍNUA

↳ CANAIS ADEQUADOS P/ OS DIFERENTES PÚBLICOS. ↳ ESTRATÉGIAS ESPECÍFICAS

↳ IMPRESSOS?
 ↳ EMAIL?
 ↳ REUNIÃO PRESENCIAL
 ↳ CANAIS OFICIAIS (GPIOS/2N)?

↳ ALINHAMENTO ENTRE INDIV/TEC/TAREFAS

④ TREINAMENTO

↳ CONHECIMENTOS / HABILIDADES TÉCNICAS

↳ USUÁRIO-GESTOR COMPETÊNCIAS

↳ TESTES INTERNO P/ ENTENDER O FUNCIONAMENTO DA FERRA MENTA = TERMO P/ USO

↳ CRIAÇÃO "CONJUNTO DE COMO FAZER" /DESCOBRIR QUAL A MELHOR FORMA

CAPAC. E SUPORTE P/OS USU

(CONT)

USUÁRIO-SERVIDOR

• ACEITAÇÃO E EXPERIÊNCIA COM O USO

↳ IMPORTÂNCIA
 ↳ FACILIDADES
 ↳ O QUE MELHORA

WEB CARTEIHA TUTORIAIS

SESSÕES PRESENCIAIS (CURSOS PED. TURNAS)

INSTR. EM SITE

LINGUAGEM SIMPLES

• ATENDIMENTO RÁPIDO VIA WHATS/EMAIL

• CANAIS DE ATEND. PRESENCIAL

⑤ AVALIAÇÃO CONTÍNUA

• REVALUAR AS AÇÕES A PARTIR DAS PRINCIPAIS DIFICULDADES ENCONTRADAS P/ IDENTIFICAÇÃO DE ÁREAS DE MELHORIA

• COLETAR FEEDBACK ATIVAMENTE

↳ ENTENDER AS NECESSIDADES DOS USUÁRIOS

• INDICADORES INTERNOS?

⑥ AÇÕES CORRETIVAS

* BENCHMARKING OUTRAS INSTITUIÇÕES?

* JÁ QUE DÁ EXISTEM VÁRIAS FUNCIONALIDADES DISPONÍVEIS, PRIORIZAR AS QUE TEM POTENCIAL DE RESOLVER PROBLEMAS INTERNOS E BENEFICIAR A COMUNIDADE.

* BUSCAR APOIO DA EQUIPE GOVERNAMENTAL DE FORMA ATIVA → MOSTRAR-SE EMPENHADO C/ A IMPLEMENTAÇÃO.

* "EMBAIXADORES" INTERNOS → IDENTIFICAR E TREINAR SERVIDORES ENTUSIASMADOS E TÉCNICAMENTE PROFICIENTES P/ ATUAR EM NA LINHA DE FRENTE

NOVAS ÁREAS/REDES/RECURSOS DE TRABALHO?

MINIMIZA A RESISTÊNCIA INCENTIVA COMO TAMBÉM POSITIVO

COMPLEMENTAMENTO E ESTÍMULO DE TODOS OS ENVOLVIDOS (SENSIBILIZAÇÃO CONTÍNUA)

ANEXO A - AUTORIZAÇÃO INSTITUCIONAL PARA DADOS COLETADOS NA UFSM



AUTORIZAÇÃO INSTITUCIONAL

Eu, [nome da autoridade], abaixo assinado, responsável por [responsabilidade] da UFSM, autorizo a realização do estudo **Implementação de Governo Eletrônico e seus desafios nos serviços de gestão de pessoas da Administração Pública Federal: o caso SouGov.br** a ser conduzido pela pesquisadora Carla Velloso Gianni, administradora, lotada no Núcleo de Controle e Manutenção do Sistema de Pagamentos da Coordenadoria de Pagamentos da UFSM.

O estudo só poderá ser realizado se aprovado pelo Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanos.

Santa Maria, [data]

[assinatura e carimbo do responsável institucional]

ANEXO B - AUTORIZAÇÃO INSTITUCIONAL PARA DADOS COLETADOS FORA DA UFSM

AUTORIZAÇÃO INSTITUCIONAL

Eu [nome da autoridade], abaixo assinado, responsável pela [nome da instituição, empresa, organização], autorizo a realização do estudo **Implementação de Governo Eletrônico e seus desafios nos serviços de gestão de pessoas da Administração Pública Federal: o caso SouGov.br**, a ser conduzido pela pesquisadora Carla Velloso Gianni.

Fui informado, pelo responsável do estudo, sobre as características e objetivos da pesquisa, bem como das atividades que serão realizadas na instituição a qual represento.

Esta instituição está ciente de suas responsabilidades como instituição coparticipante do presente projeto de pesquisa e de seu compromisso no resguardo da segurança e bem-estar dos sujeitos de pesquisa nela recrutados, dispondo de infraestrutura necessária para a garantia de tal segurança e bem-estar.

[cidade, data]

[assinatura e carimbo do responsável institucional]

ANEXO C - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO



Universidade Federal de Santa Maria
Centro de Ciências Sociais e Humanas
Programa de Pós-Graduação em Gestão de Organizações Públicas
Mestrado Profissional

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Título do estudo: **Implementação de Governo Eletrônico e seus desafios nos serviços de gestão de pessoas da Administração Pública Federal: o caso SouGov.br**

Pesquisador responsável: Carla Velloso Gianni

Instituição/Departamento: Universidade Federal de Santa Maria - Departamento de Ciências Administrativas

E-mail e telefone: carlavgianni@gmail.com, (51) 981283919.

Endereço: Av. Prefeito Evandro Behr, 6566, apto 711, 97110-800 - Santa Maria - RS

Local da coleta de dados: as entrevistas serão realizadas de forma *online*, via Google Meet.

Eu, Carla Velloso Gianni, responsável pela pesquisa **Implementação de Governo Eletrônico e seus desafios nos serviços de gestão de pessoas da Administração Pública Federal: o caso SouGov.br**, o(a) convido(a) a participar como voluntário(a) deste estudo.

Por meio desta pesquisa pretende-se desenvolver um modelo prático que auxilie na implementação da ferramenta SouGov.br, destacando os seus desafios frente aos serviços de gestão de pessoas da Administração Pública Federal. Acredito que ela seja importante porque essa é uma ferramenta de adoção obrigatória que centraliza os serviços de gestão de pessoas da Administração Pública Federal brasileira e implica em diversos desafios de implementação para as organizações em função do contexto a qual estão inseridas, da sua cultura, das pessoas, dos processos, da estrutura, etc.

Para o desenvolvimento deste estudo será realizada uma entrevista semiestruturada, de caráter conversacional, fluida e não rígida. Sua participação constará em descrever a sua percepção quanto ao processo de implementação da ferramenta SouGov.br na sua instituição. A entrevista será gravada para posterior transcrição.

Sendo sua participação voluntária, você não receberá benefício financeiro. Os gastos necessários para a sua participação na pesquisa serão assumidos pelos pesquisadores.

É possível que aconteçam desconfortos ou riscos, tais como, cansaço ou perda de atenção frente às perguntas que estarão sendo apresentadas, mas não trará nenhum risco de ordem física ou moral. Desta forma, caso ocorra algum problema decorrente de sua participação na pesquisa, você terá acompanhamento e assistência de forma gratuita. Fica, também, garantido o seu direito de requerer indenização em caso de danos comprovadamente decorrentes da participação na pesquisa.

Espera-se que esse estudo traga contribuições acerca do processo de implementação do sistema SouGov.br, servindo de amparo para os gestores públicos, da área de gestão de pessoal, liderarem a transformação digital em suas organizações, bem como para o entendimento desse processo por parte dos demais *stakeholders*, auxiliando na melhor compreensão e disseminação dessas iniciativas.

Ademais, o modelo de implementação proposto poderá servir como guia para outros órgãos e instituições da Administração Pública Federal, considerando que essa ferramenta é de uso obrigatório para todas áreas de gestão de pessoas disponibilizadas pelo órgão central do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal - SIPEC.

Você tem garantida a possibilidade de não aceitar participar ou de retirar sua permissão a qualquer momento, sem nenhum tipo de prejuízo pela sua decisão.

Durante todo o período da pesquisa você terá a possibilidade de tirar qualquer dúvida ou pedir qualquer outro esclarecimento. Para isso, entre em contato com a pesquisadora ou com o Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanos.

As informações desta pesquisa serão confidenciais e poderão divulgadas em eventos ou publicações, sem a identificação dos voluntários, a não ser entre os responsáveis pelo estudo, sendo assegurado o sigilo sobre sua participação.

Autorização

Eu, [nome completo do voluntário], após a leitura ou a escuta da leitura deste documento e ter tido a oportunidade de conversar com o pesquisador responsável, para esclarecer todas as minhas dúvidas, estou suficientemente informado, ficando claro para que minha participação é voluntária e que posso retirar este consentimento a qualquer momento sem penalidades ou perda de qualquer benefício. Estou ciente também dos objetivos da pesquisa, dos procedimentos aos quais serei submetido, dos possíveis danos ou riscos deles provenientes e da garantia de confidencialidade. Diante do exposto e de espontânea vontade, expresso minha concordância em participar deste estudo e assino este termo em duas vias, uma das quais foi-me entregue.

Santa Maria (RS), de de 2023.

Assinatura do voluntário

Assinatura do responsável pela obtenção do TCLE

ANEXO D - TERMO DE CONFIDENCIALIDADE



Universidade Federal de Santa Maria
 Centro de Ciências Sociais e Humanas
 Programa de Pós-Graduação em Gestão de Organizações Públicas
 Mestrado Profissional

TERMO DE CONFIDENCIALIDADE

Título do estudo: Implementação de Governo Eletrônico e seus desafios nos serviços de gestão de pessoas da Administração Pública Federal: o caso SouGov.br

Pesquisadores responsáveis: Debora Bobsin e Carla Velloso Gianni

Instituição/Departamento: Universidade Federal de Santa Maria - Departamento de Ciências Administrativas

E-mail e telefone: deborabobsin@gmail.com, (55) 91074511

Endereço: Av. Roraima, nº 1000, Prédio 74ª, sala 4312, Cidade Universitária, Bairro Camobi, CEP: 97105-900 - Santa Maria - RS

Os responsáveis pelo presente projeto se comprometem a preservar a confidencialidade dos dados dos participantes envolvidos no trabalho, que serão coletados por meio de entrevistas semiestruturadas via Google Meet no primeiro semestre de 2023.

Informam, ainda, que estas informações serão utilizadas, única e exclusivamente, no decorrer da execução do presente projeto e que as mesmas somente serão divulgadas de forma anônima, bem como serão mantidas no seguinte local: UFSM, Avenida Roraima, 1000, prédio 74, Departamento de Ciências Administrativas, sala 4312, 97105-900 - Santa Maria - RS, por um período de cinco anos, sob a responsabilidade de Debora Bobsin. Após este período os dados serão destruídos.

Este projeto de pesquisa foi revisado e aprovado pelo Comitê de Ética em Pesquisa com Seres Humanos da UFSM em 12/01/2023, com o número de registro Caae 66340622.9.0000.5346.

Santa Maria,.....dede 2023.

Debora Bobsin