

Título do capítulo	CAPÍTULO 16 – <i>POLICY DESIGN</i> E USO DE EVIDÊNCIAS: O CASO DA PLATAFORMA GOV.BR
Autores(as)	Fernando Filgueiras Pedro Lucas de Moura Palotti Maricilene Isaira Baia do Nascimento
DOI	http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-032-5/capitulo16

Título do livro	POLÍTICAS PÚBLICAS E USOS DE EVIDÊNCIAS NO BRASIL: CONCEITOS, MÉTODOS, CONTEXTOS E PRÁTICAS
Organizadores(as)	Natália Massaco Koga Pedro Lucas de Moura Palotti Janine Mello Maurício Mota Saboya Pinheiro
Volume	-
Série	-
Cidade	Brasília
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2022
Edição	1ª
ISBN	978-65-5635-032-5
DOI	http://dx.doi.org/10.38116/978-65-5635-032-5

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Ipea 2022

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

POLICY DESIGN E USO DE EVIDÊNCIAS: O CASO DA PLATAFORMA GOV.BR^{1,2}

Fernando Filgueiras³
Pedro Lucas de Moura Palotti⁴
Maricilene Isaira Baia do Nascimento⁵

1 INTRODUÇÃO

A utilização de novas tecnologias de coleta, armazenamento, processamento e compartilhamento de dados e, também, de novas plataformas para prestação de serviços públicos tem alterado a dinâmica de funcionamento dos governos (OECD, 2019). Plataformas são espaços virtuais que oferecem serviços de forma integrada e estabelecem modelos de interação com diferentes tipos de usuários. Uma plataforma digital é um conjunto de subsistemas e interfaces que moldam um modelo de negócio e compartilham uma estrutura comum, em que as tecnologias digitais podem conectar quem produz com quem consome, possibilitando uma relação de troca entre ambos (Frischmann e Selinger, 2018).

Plataformas são essenciais na estratégia de governos digitais, o que constitui uma diferença importante em relação ao conceito de governo eletrônico. Governo eletrônico é o uso de tecnologias de informação e comunicação para digitalizar serviços públicos (Veale e Brass, 2019). Governo digital vai além da ideia de governo eletrônico. Ele incorpora a digitalização de serviços públicos – ou o governo eletrônico – para realizar a coleta, armazenamento, processamento e compartilhamento de dados com o objetivo de antecipar demandas dos cidadãos, promover não só a crescente automação e personalização de serviços, mas também a utilização dos dados

1. Este capítulo aprofunda a investigação apresentada em uma versão anterior no Boletim de Análise Político-Institucional (BAPI), número 24, de novembro de 2020, intitulada *Policy design e múltiplas evidências: proposta analítica da dinâmica da política de transformação digital dos serviços públicos da administração pública federal brasileira*.

2. Nossos agradecimentos a Bianca Soletti Teixeira, estagiária do Ipea, que nos ajudou na fase de transcrição das entrevistas realizadas nesta pesquisa.

3. Professor do Departamento de Ciência Política da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG); professor do mestrado profissional em governança e desenvolvimento e do doutorado profissional em políticas públicas da Escola Nacional de Administração Pública (Enap); *affiliate faculty* do Ostrom Workshop on Political Theory and Policy Analysis, da Indiana University; e pesquisador do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia – Democracia Digital (INCT-DD). *E-mail*: <fernandofilgueiras@hotmail.com>.

4. Especialista em políticas públicas e gestão governamental em exercício na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea. *E-mail*: <pedro.palotti@ipea.gov.br>.

5. Pesquisadora do Subprograma de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diest/Ipea. *E-mail*: <maricilene.nascimento@ipea.gov.br>.

coletados para diversas finalidades de políticas públicas com o uso de inteligência artificial, internet das coisas ou *blockchain*, por exemplo (Dunleavy e Margetts, 2013).

O uso de aplicativos da internet pode promover o acesso a uma prestação de serviços eficiente. Nesse caso, parte-se da premissa que a infraestrutura tecnológica do governo é condição necessária e suficiente para a prestação de serviços públicos digitais. Uma estrutura de governo eletrônico é condição necessária, mas não suficiente, para constituir plataformas. Além da estrutura digitalizada de serviços, uma plataforma de serviços públicos deve coletar, armazenar, processar e compartilhar dados. Plataformas se sustentam em metodologias de *big data*, coletando dados dos usuários com o objetivo de promover a crescente personalização dos serviços e antecipação de demandas dos cidadãos (Williamson, 2014; Jeffares, 2021; Desouza e Jacob, 2017).

Sob o discurso de maior eficiência na utilização de recursos públicos e de melhoria da satisfação dos usuários com a atuação governamental – principalmente cidadãos e empresas –, os meios virtuais e digitais têm sido mobilizados para implementar mecanismos de governo digital, os quais, para além do governo eletrônico, visam promover a plataformização da estrutura governamental e o trabalho com dados massivos da sociedade. Essa perspectiva de governo digital, promovendo a crescente digitalização e plataformização do governo, requer mudanças institucionais na política de serviços, compreendendo novos parâmetros de interação dos governos com a sociedade e novas modalidades de instrumentação dos serviços públicos (O’Reilly, 2010).

O governo federal no Brasil tem promovido políticas para a plataformização do serviço público, acelerando a digitalização de serviços públicos e dispondo estes serviços em uma estrutura integrada e padronizada, cujo objetivo é promover a facilitação do acesso e transações mais eficientes e efetivas entre governo e sociedade. O Brasil tem uma longa tradição de governo eletrônico, que se iniciou com a criação do Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro) em 1964. Importantes iniciativas de governo eletrônico foram realizadas a partir das reformas gerenciais introduzidas em 1995, com a sistematização e digitalização de serviços públicos, especialmente da Receita Federal.

O ano de 2016, no entanto, marca uma importante mudança no marco do governo eletrônico brasileiro. O governo federal iniciou uma estratégia robusta de governo digital, acelerando a digitalização de serviços públicos e iniciando estratégias para incorporar metodologias de *big data* no trabalho da burocracia federal. O lançamento da Estratégia de Governança Digital (EGD), em 2016, representou uma mudança institucional importante, incorporando diversos elementos de inovação em serviços públicos, constituição de parcerias e a construção de uma plataforma única de serviços públicos, capaz de incorporar toda a estrutura de serviços prestados aos cidadãos de forma integrada. A partir da EGD, configurou-se a política de transformação digital de serviços públicos, cujo produto central é a construção da plataforma Gov.br.

A plataforma Gov.br é uma estratégia do governo federal para consolidar em uma plataforma toda a estrutura de serviços públicos prestados a cidadãos e empresas, promovendo o redesenho de serviços, a digitalização e a implementação de instrumentos de *big data* para promover os objetivos de um governo digital. *Polymakers* iniciaram uma série de atividades de *design* da política, integrando redes internacionais e utilizando evidências para sustentar o desenho e a efetividade dos instrumentos selecionados para que a política produza os resultados. No caso brasileiro, o contexto de implementação dessa política aponta para a sua utilização residual em iniciativas de democracia digital, em particular deliberação digital (Almada *et al.*, 2019), além das limitações de uso de novas plataformas por alguns segmentos da população – em particular os mais velhos – e pelo predomínio da utilização do telefone celular para acessar a internet (Avelino, Pompeu e Fonseca, 2021).

Neste capítulo tratamos da complexidade sobre o uso de evidências para sustentar o desenho de uma política pública. Para abordar esta questão maior, faremos um estudo de caso da política de transformação digital de serviços públicos, enfocando, especificamente, a construção da plataforma Gov.br. Assim, pretende-se responder à questão de como e quando mobilizaram-se evidências para sustentar a dinâmica do desenho da política de transformação digital de serviços públicos – especificamente, o caso da construção da plataforma Gov.br. A pesquisa foi realizada a partir da análise documental dos principais normativos e documentos vinculados à estratégia de governo digital da administração pública federal em curso desde 2016.⁶ Foram realizadas também entrevistas com atores-chave da burocracia federal.

A seguir, serão abordados os problemas e as perspectivas da literatura internacional sobre o uso de evidências para a transformação digital dos serviços públicos. Na sequência, serão expostos os principais elementos analíticos que irão compor o *framework* para compreensão do *policy design* e sua relação com a mobilização de múltiplas evidências. Iremos então detalhar o método de pesquisa empregado e nos dedicaremos a compreender a utilização de evidências no *design* da política de transformação dos serviços públicos da administração pública federal brasileira, a partir da identificação de suas principais ferramentas de implementação.

2 TRANSFORMAÇÃO DIGITAL DE SERVIÇOS PÚBLICOS E O USO DE EVIDÊNCIAS: PROBLEMA E PERSPECTIVAS

A digitalização dos serviços públicos tem o objetivo de produzir automação dos serviços, criando capacidades e um processo de plataformização da relação entre governos e sociedade. Os governos têm seguido uma tendência crescente de plataformização (Van Dijck, Poell e De Waal, 2018; Helmond, 2015). Plataformas de governo consideram as experiências de modelos de mídia social como Facebook,

6. Nesta pesquisa adotamos o recorte temporal a partir de 2016. Este recorte se justifica pela dinâmica de mudança institucional em função da adoção de governo digital, indo além da ideia de governo eletrônico.

YouTube, Twitter, entre outras, para promover a interação entre duas ou mais partes distintas nas transações governamentais. As plataformas fornecem um novo modo de comunicação entre governos e sociedade, especialmente no que diz respeito a serviços e políticas públicas, envolvendo camadas de inteligência artificial e novos parâmetros computacionais para modificar a experiência do usuário (O'Reilly, 2010). Elas representam o progresso natural das tecnologias digitais para resolver problemas coletivos, por meio das quais os cidadãos têm as habilidades necessárias para resolver problemas locais e nacionais. Os governos fornecem informações e serviços exigidos pelos cidadãos, os quais têm poderes para estimular a inovação que irá melhorar a governança com base em princípios de cocriação de serviços públicos.

A plataforma dos governos tem um pré-requisito essencial: o uso de ferramentas de *big data* que estimulam essa cocriação de serviços e uma crescente personalização dos serviços para os usuários. Para isso, as plataformas de governo devem coletar dados dos seus usuários a fim de manter um processo permanente de redesenho dos serviços para que eles sejam cada vez mais personalizados e baseados em uma lógica de autosserviço (Jeffares, 2021; Williamson, 2014; Desouza e Jacob, 2017). A *dataficação* da sociedade é uma consequência dos processos massivos de coleta de dados no mundo digital. *Dataficação* é a transformação das atividades diárias da ação social em dados quantificados *on-line*, permitindo assim o monitoramento em tempo real, rastreamento, análise preditiva e otimização (Kitchin, 2014; Mayer-Schonberger e Cukier, 2014). No caso dos serviços públicos pensados na dinâmica das plataformas, a coleta dos dados dos usuários é central para promover análise preditiva e conhecer o interesse dos usuários e uma série de facilidades na prestação do serviço público, possibilitando antecipação de demandas, automação, simulação e capacidades aumentadas do serviço público para tomar decisão de forma mais rápida e eficiente (Jeffares, 2021).

Basicamente, a melhoria dos serviços públicos por meio das ferramentas digitais ocorre pelo processo de digitalização e mudança nos padrões de governança (Dunleavy e Margetts, 2013). De um lado, a digitalização de serviços públicos ocorre pela adoção de sistemas de automação. A automação de serviços públicos ocorre por meio de um processo baseado em regras, em que os serviços têm os seus trâmites redesenhados para que possam ser realizados pela transação entre o usuário e a máquina. De outro lado, o processo de digitalização ocorre pela adoção de sistemas que aumentam as capacidades de entrega dos serviços. Essa perspectiva de prestação de serviços públicos ocorre por meio da adoção de sistemas que promovam novas experiências aos usuários e melhorias contínuas por meio de *machine learning* (Veale e Brass, 2019).

O uso de ferramentas digitais oportuniza um meio para as organizações enfrentarem problemas de interrupção, concorrência e incentivos (Dunleavy e Margetts, 2013). As ferramentas digitais levaram a mudanças organizacionais decorrentes de mudanças na sociedade civil e do posicionamento político e institucional dos

gestores públicos. A governança digital pode não só promover a reintegração de serviços em plataformas e reengenharia de processos, mas também criar governos mais ágeis que respondam rápida e flexivelmente às mudanças no ambiente social, promovendo uma concepção mais holística dos serviços públicos. Por fim, a digitalização promove mudanças na entrega de serviços públicos com base nas necessidades do usuário para gerar ganhos de produtividade (Dunleavy *et al.*, 2006). Reintegração de serviço, holismo baseado em necessidades e digitalização são fatores que afetam e transformam a governança pública (Dunleavy e Margetts, 2013).⁷

A política de transformação digital no Brasil foi redesenhada a partir de 2016, com o lançamento da EGD. Desde então, foram feitos avanços e mudanças que se concretizaram no lançamento da plataforma Gov.br, reproduzindo o trabalho de *policymakers* que desenharam diversas intervenções com o objetivo de sustentar um governo digital no Brasil. O desenho de políticas é uma atividade dinâmica em que os formuladores de políticas, idealmente, tomam decisões com base em evidências, aprendem com o passado e relacionam as ferramentas de forma congruente, coerente e consistente (Capano, 2017; Howlett e Mukherjee, 2014; Radaelli e Dunlop, 2013). A possibilidade de que os formuladores de políticas possam usar evidências, mobilizar conhecimento, aplicá-los e implantar políticas depende da dinâmica e das situações de ação moldadas em ambientes que valorizam a técnica (Radaelli e Dunlop, 2013). O uso de evidências no *design* da política de transformação digital ocorre tanto no processo de identificação e classificação dos serviços, usuários, trâmites e atores quanto na identificação de custos e experiências dos usuários que suportem o redesenho e alimentem o uso de novas ferramentas digitais. Evidências contribuem para a política de transformação digital, possibilitando identificar os problemas e justificar as soluções propostas, alcançando um processo de maturidade das ferramentas digitais empregadas na política.

Analiticamente, podemos investigar o uso de evidências na política de transformação digital perquirindo como elas incidiram no desenho da estratégia para produzir a plataforma Gov.br. Como ressaltamos, a atividade de desenho de políticas públicas é dinâmica e apresenta uma série de questões que podem conectar os instrumentos de políticas selecionados pelos *policymakers* com o alcance dos objetivos propostos. Ou seja, questiona-se como e quando evidências foram mobilizadas para conformar o desenho da plataforma do governo federal. Para seguir investindo na busca empírica sobre como diferentes atores, em diferentes processos, mobilizaram diversas fontes de evidência para a política de transformação

7. Este é um marcador importante do governo digital em relação ao governo eletrônico. Os governos digitais representam uma nova estratégia de reforma das organizações públicas porque modificam atributos institucionais da nova gestão pública. Além disso, promovendo uma concepção holística e reintegradora do serviço público, combatem a tendência de agenciificação, diluição e concorrência dos serviços prestados pelas organizações públicas.

digital, a construção de um modelo analítico é central para guiar essa busca. Esse modelo será apresentado e discutido na próxima seção.

3 POLICY DESIGN, MÚLTIPLAS EVIDÊNCIAS E PROPOSTA DE FRAMEWORK ANALÍTICO

A utilização da terminologia e do conceito de *design* decorre de estudos clássicos no campo da administração pública e de políticas públicas. Um dos trabalhos pioneiros é de autoria de Simon (1996), que associa a função do *designer* à “ciência do artificial”, dedicada a projetar como as coisas devem ser para atingir seus objetivos e cumprir sua funcionalidade. Peters (2018) destaca que o processo de desenho de políticas envolve a tentativa de integrar entendimentos do problema a ser enfrentado aos instrumentos que serão usados na produção de intervenções dos governos na sociedade para que as políticas possam atingir seus objetivos formulados. Howlett e Mukherjee (2017) destacam também que *policy design* envolve a tentativa intencional de governos ligarem instrumentos de políticas aos objetivos que buscam realizar. Envolve, além disso, a compreensão das vantagens e desvantagens dessas ferramentas, no intuito de aumentar a efetividade da política contemplada.

Sobre outros aspectos envolvidos, Peters (2018) acrescenta que o desenho da política está inserido em um contexto político, que chama atenção para o fato de que não apenas a visão técnica importa no processo, envolve ainda: i) a interação de múltiplos atores; ii) o conhecimento sobre como a área de política afetada funciona para a produção de um denominador comum; e iii) a consideração das consequências políticas da escolha da política pública. Além disso, o desenho de uma política pública envolve uma abordagem complexa da ligação entre instrumentos e objetivos, pela qual os instrumentos devem ser constantemente calibrados por *polycymakers* para atender a requisitos institucionais e políticos. O desenho de uma política pública envolve a convergência setorial, a temporalidade, a conexão entre os instrumentos escolhidos e ideias e paradigmas, fazendo com que a conexão entre instrumentos e objetivos seja permeada de complexidade baseada em diferentes interesses e paradigmas que orientem a construção da política (Capano e Howlett, 2020).

Nesse processo, mudanças respondem aos balanços avaliativos da efetividade da política conhecida como *situações de redesenho*: uma resposta do desenho atual a adaptações que foram julgadas necessárias. Somado a isso, o desenho tem de considerar em quais *comportamentos humanos* a implementação resultará (Schneider e Ingram, 1990). Para isso, saber manipular símbolos e informações é crucial para tornar a política aceitável aos seus afetados. Muitas das adequações necessárias são referentes a aspectos dos comportamentos e dos valores humanos impactados pela política desenhada. Essas adequações também são resultantes do conhecimento mais aprofundado do limite da área que deveria ser atingida pela política.

Em suma, Peters (2018) propõe um modelo de *policy design* que resume o processo de política em: identificar a causa de um problema (causação), estabelecer os instrumentos necessários (instrumentação), avaliar o desenho (avaliação) e intervir (intervenção). Desse modo, o *design* pode ser compreendido como a tentativa de se produzir resultados duradouros em relação a problemas comuns que atingem a sociedade. Isso implica a utilização de instrumentos de políticas públicas que possam contribuir com soluções sustentáveis no tempo (Capano e Woo, 2018).

Conforme já introduzido, por envolver muitos atores, processos e instrumentos e, por consequência, diferentes paradigmas e ideias (Capano e Howlett, 2020), parte-se do entendimento de que o desenho da política pública envolve uma multiplicidade de naturezas de evidências. O uso de evidências não é um processo racionalista do tipo causa-efeito, mas um trabalho que busca a justificação do uso de determinados instrumentos de políticas para conectá-los com os objetivos propostos. Na instrumentação da política pública, os atores mobilizam diferentes conhecimentos e informações, a partir de diferentes estratégias, para sustentar uma ideia de política transformativa. Concordamos com a visão de Wesselinck, Colebatch e Pearce (2014) sobre o argumento de que os participantes terão distintas, sobrepostas e conflitantes visões sobre a natureza do problema identificado e do conjunto de conhecimentos que serão mais apropriados para desenhar uma política.

Além disso, concordamos também que o uso de evidências em suas diferentes naturezas tem o contexto como fator central. A depender do contexto, *practitioners* “mobilizam o discurso e a evidência apropriada no tempo certo”. Para isso, “[p]ractitioners percebem múltiplas fontes de evidência, mobilizando o conhecimento ou julgamento prático mais que privilegiar estudos que clamam oferecer explicações e predições *law-like*, desenhadas para assegurar o controle técnico do mundo” (Wesselinck, Colebatch e Pearce, 2014, p. 342). O *design* de uma política pública é, antes de qualquer coisa, uma forma de conhecimento prático que liga ideias, paradigmas, instrumentos e objetivos formulados politicamente (Bobrow e Dryzek, 1987).

Esse conhecimento não é cientificamente desempenhado, mas evidências cumprem um papel importante no entendimento dos problemas e na relação de causação entre os problemas, os instrumentos e os objetivos de políticas. Essa também é a proposta de Veselý, Ochrana e Nekola (2018), que seguem uma corrente sobre os estudos de evidência na política pública os quais mostram que *policymakers* desenham a política a partir de uma ampla variedade de informação e conhecimento e, portanto, “suas interpretações do que conta como evidência útil e relevante são simplesmente diferentes das dos proponentes das PPBES” (Veselý, Ochrana e Nekola, 2018, p. 223). Acrescentam ainda o pressuposto de que o uso de evidência é um processo dinâmico, emaranhado no *design* da política pública.

Nessa oportunidade de reconhecer que a burocracia estatal mobiliza diferentes evidências e discursos estratégicos de maneira relacionada como atores usam a evidência em suas narrativas é uma estratégia metodológica de muita valia. A exemplo da proposta de Schlauffer (2018, p. 90), concordamos que “[o] uso narrativo de evidência é definido pelos diferentes papéis que [um tipo] de evidência desempenha no enredo de uma narrativa”. Contudo, evidências são instrumentalizadas em diversas fontes para construir uma narrativa sobre a política. Mais especificamente, o *framework* analítico que propomos construir vai ao encontro da proposta de Head (2008). A defesa do autor parte do entendimento de que decisões sobre políticas são oriundas de um contexto político, com julgamentos e debates, mais que uma simples dedução de análises empíricas. Debates e análises no âmbito da produção de política pública envolvem intercâmbios entre fatos, normas e ações desejáveis em que evidência ganha uma natureza diversa e contestável. Sendo assim, Head (2008, p. 4, tradução nossa) argumenta que “[s]oluções técnicas simples de especialistas não estão disponíveis ou são impraticáveis. Nessas circunstâncias, pode surgir uma abordagem ‘negociada’ e ‘relacional’ para a solução de problemas”.⁸ Uma abordagem relacional para essa discussão reconhece a dimensão da negociação em que “[r]edes e parcerias trazem para a mesa de negociação uma diversidade de ‘evidências’ das partes interessadas, ou seja, informações, interpretações e prioridades relevantes” (Head, 2008, p. 4, tradução nossa).⁹

Head (2008), portanto, propõe três tipos importantes de conhecimento, aos quais suas visões de evidência são correspondentes: conhecimento político; conhecimento científico (baseado em pesquisa); e conhecimento prático-profissional. No campo do conhecimento político, atores políticos mobilizam análises e julgamentos para desenvolver melhores estratégias, táticas, persuasão, comunicações-chave, bem como para moldar e responder a questões de *accountability*, entre outras. No campo do conhecimento científico, produtos de análises sistemáticas são mobilizados a fim de esclarecer causas inter-relacionadas que expliquem condições e predições. Por fim, no campo do conhecimento prático-profissional, mobilizam-se experiências da prática profissional oriundas de comunidades de práticas profissionais e de conhecimentos organizacionais associados com gerenciamento de implementação de política.

A utilização de evidências é um insumo relevante para a *design* das políticas, por vezes assumindo um papel instrumental, conceitual ou simbólico (Amara, Ouimet e Landry, 2004). A mobilização, captação, interpretação e utilização de evidências, em suas diferentes perspectivas, perpassam a construção de capacidades analíticas, gerenciais e políticas dos gestores governamentais. Essas capacidades serão então

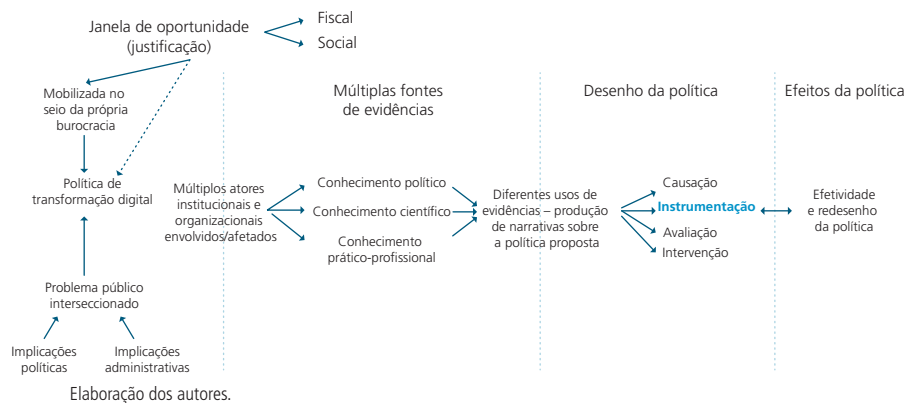
8. No original: “Simple technical solutions by experts are unavailable or unworkable. In these circumstances, a ‘negotiated’ and ‘relational’ approach to problem-solving may emerge”.

9. No original: “Networks and partnerships bring to the negotiation table a diversity of stakeholder ‘evidence’, ie, relevant information, interpretations and priorities”.

aplicadas à construção de soluções de políticas públicas que possam se tornar efetivas (Mukherjee e Bali, 2019). A figura 1 tenta traduzir, em síntese, os elementos teórico-conceituais que guiarão a pesquisa em torno da relação entre a busca por soluções de políticas e o uso de diferentes fontes de evidência. Explicando a disposição dos elementos na figura como uma tentativa de representar processualmente a possível configuração da dinâmica da política de transformação digital dos serviços públicos federais no Brasil, operamos uma análise baseada sobre como estes conhecimentos se entrelaçam e relacionam evidências para sustentar o desenho da política.

Conforme representado na figura 1, esses diferentes atores, em suas diferentes mobilizações de evidências, podem fazer parte de todas as fases do desenho da política. No entanto, uma fase crucial que vivifica e torna ativa a participação desses diferentes atores diz respeito à fase de instrumentação, parte do processo que indicará a efetividade ou não da política e seus futuros redesenhos. A dimensão da efetividade de fato é posta como um elemento central para a compreensão do *design*. Nas palavras de Peters *et al.* (2018, p. 5), “[um] objetivo central – na verdade, o objetivo central – do *design* de políticas públicas é a ‘efetividade’. Efetividade serve como o fundamento básico de qualquer *design*, sobre o qual outros objetivos como eficiência e equidade se baseiam”.

FIGURA 1
Elementos teórico-conceituais da relação entre *policy design* e múltiplas evidências para a política de transformação digital de serviços



Esse longo *background* analítico demonstra como o desenho de uma política pública é uma atividade complexa, envolvendo diferentes atores, contextos institucionais e atividades de instrumentação que requerem usos narrativos de evidências para sustentar os objetivos de políticas. Na próxima seção, tratamos do método adotado na pesquisa.

4 MÉTODO DE PESQUISA

Para a realização da pesquisa empírica, foram constituídos dois esforços principais. O primeiro foi o de coleta e análise dos principais normativos da política de 2016 a 2020. Esse método possibilitou a compreensão dos instrumentos efetivamente desenhados pelos formuladores da política, apontando evidências mobilizadas ou a necessidades de se constituir tais evidências. O segundo se deu por meio de um conjunto de entrevistas com os formuladores e implementadores da política de transformação digital de serviços públicos no governo federal, com especial enfoque no processo de mobilização de evidências.

Entre dezembro de 2020 e fevereiro de 2021, foram realizadas nove entrevistas semiestruturadas com gestores da política de transformação digital, de maneira que pudéssemos identificar, no *design* da política, o uso e não uso de diferentes fontes de evidências. O conjunto de entrevistados foi composto pela alta gestão da Secretaria de Governo Digital do Ministério da Economia (SGD/ME), como coordenadores e ex-coordenadores, diretores e assessores. As entrevistas duraram em média uma hora, sendo realizadas por videoconferência, em razão da necessidade de isolamento social imposta pela pandemia do novo coronavírus. Para fins de identificação das falas dos atores entrevistados, adotamos a identificação codificada como “Entrevistado 1”, “Entrevistado 2” e assim por diante, de modo a preservar a identidade dos atores. A estratégia de coleta obedeceu à lógica da “bola de neve”, encerrando-se a etapa de entrevistas quando as informações fornecidas pelos entrevistados deixaram de apresentar novas contribuições para a pesquisa.

As entrevistas foram conduzidas a partir de questionamentos sobre a trajetória profissional dos atores, sobre como vem se constituindo a política de transformação digital desde o início, sobre as interações com diferentes atores estatais e não estatais, sobre a mobilização de diferentes fontes de informação e sobre o uso dessas diferentes fontes. Evidentemente, estamos tratando da perspectiva dos gestores da política e não dos seus afetados. Queríamos entender como evidências incidiram na dinâmica do *design* da política de transformação digital de serviços públicos. Não foi feita, portanto, uma avaliação da política de transformação digital de forma a entender seus impactos ou efeitos positivos ou negativos. O tratamento das entrevistas foi inspirado no processo de codificação *in vivo*.

5 INSTRUMENTAÇÃO E USO DE EVIDÊNCIAS PARA O *DESIGN* DA TRANSFORMAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE ATENDIMENTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL BRASILEIRA: A ORGANIZAÇÃO DA PLATAFORMA GOV.BR

O objetivo da política de transformação digital é constituir uma plataforma única de serviços públicos (Gov.br), modificando procedimentos e transações de serviços, com a finalidade de produzir maior facilitação para o usuário e construir procedimentos para a coleta, armazenamento, processamento e compartilhamento de dados dos usuários. Os dados coletados incrementalmente produzem personalização, automação e autosserviço. O desenho da política, portanto, pretende automatizar os trâmites entre o governo e os usuários de serviços públicos, ao passo que visa promover melhorias na experiência do usuário de maneira a aumentar as capacidades de entrega dos serviços mediante aplicação de ferramentas digitais. A seguir, iremos analisar os normativos e as visões dos gestores governamentais sobre a política.

5.1 Análise dos normativos: instrumentos e evidências mobilizadas

No caso brasileiro, a construção de uma política pública de governo digital remonta ao início dos anos 2000, com a criação de uma política então definida como *e-gov* e com a organização de um Comitê Executivo de Governo Eletrônico (CEGE). Os anos seguintes reúnem esforços de compartilhamento de infraestrutura de acesso, certificação digital, modelo de acessibilidade de governo eletrônico (eMag), portal de inclusão digital, modelo de *software* público, entre outras iniciativas de construção institucional para fomento do governo eletrônico (Filgueiras, Cireno e Palotti, 2019).

O mais recente retrato sistematizado dos serviços públicos do governo federal remonta à pesquisa do Censo dos Serviços Públicos de Atendimento do governo federal, produzida pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap), sob coordenação do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP) e a Presidência da República. Em 2018, o governo federal brasileiro era responsável pela execução de 1.740 serviços em 85 órgãos da administração direta e indireta e 964 serviços públicos em 104 instituições de ensino superior (IES) federais. Esses serviços encontravam-se em graus distintos de digitalização. No caso da administração direta e indireta, somente um pouco menos de um terço se encontravam digitalizados ou como um autosserviço. Para as IES, o cenário era de menos de um quinto dos serviços digitalizados ou como autosserviço (Enap, 2018a; 2018b).

Entre 2016 e 2020, vários decretos presidenciais e uma lei deram uma nova institucionalidade ao processo incremental de constituição de governo digital, modificando o desenho da governança por meio do uso de ferramentas digitais. Foram instituídas uma nova política de governança digital (Decreto nº 8.638/2016, substituído pelo Decreto nº 10.332/2020), uma política de dados

abertos para o Poder Executivo (Decreto nº 8.777/2016), uma regulamentação do compartilhamento de bases de dados na administração pública federal (Decreto nº 8.789/2016, posteriormente substituído pelo Decreto nº 10.046/2019) e a plataforma de cidadania digital (Decreto nº 8.936/2016), convertida em 2019 na plataforma Gov.br (Decreto nº 9.756/2019). Houve também a definição acerca da participação, proteção e defesa dos direitos dos usuários dos serviços públicos da administração federal (Lei nº 13.460/2017, regulamentada pelos Decretos nº 9.094/2017 e nº 9.723/2019) e a Lei do Governo Digital (Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021). É importante destacar o esforço complementar de elaboração do documento norteador *E-Digital: estratégia brasileira para a transformação digital*, a cargo do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (Decreto nº 9.584/2018, substituído pelo Decreto nº 10.332/2020).

O mandato para a construção da plataforma de serviços públicos foi dado, até 2018, ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e, após o processo de transição de governo, à Secretaria de Desburocratização e Governo Digital do Ministério da Economia. Todo esse processo foi coordenado pela Casa Civil da Presidência da República, estando atualmente, a partir do Decreto nº 10.332/2020, a cargo da Secretaria-Geral da Presidência da República.

Apesar de a política de transformação digital no Brasil ser implementada no seio da burocracia estatal, houve o envolvimento de *stakeholders* do setor privado. Em especial, foram realizados diversos seminários e reuniões com movimentos empresariais e associações, a fim de promover políticas que ampliem a competitividade da economia brasileira no cenário internacional. Entre esses movimentos do setor privado, destacamos o Movimento Brasil Competitivo (MBC), o Grupo de Líderes Empresariais (LIDE), bem como as confederações corporativas – entre elas a Confederação Nacional da Indústria (CNI) e a Confederação Nacional do Comércio (CNC). O desenho da política de transformação digital também envolveu fortemente o corpo de técnicos da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que fizeram *advisory* da política e revisões sistemáticas do processo, tendo em vista o objetivo de associação do Brasil a esse grupo de países. A participação da OCDE foi importante no desenho da política de transformação digital, oferecendo evidências organizadas em *benchmarks*, estudos de caso, análises de custo e benefício da transformação digital, mudanças organizacionais e avaliações sistemáticas, usando *science diplomacy*.¹⁰

O quadro 1 sintetiza os principais normativos, seus instrumentos e as evidências mobilizadas explicitamente para nortear a transformação digital dos serviços públicos de atendimento.

10. *Science diplomacy* é o uso de colaboração científica para resolver problemas da sociedade, moldando políticas públicas baseadas em cooperação internacional e construção de parcerias. A esse respeito, conferir Stone (2019).

QUADRO 1

Normativos, instrumentos e evidências para a transformação digital

Normativos ou documentos norteadores	Instrumentos previstos	Evidências mobilizadas para a proposta ou previstas para serem produzidas
Decreto nº 8.638/2016, substituído pelo Decreto nº 10.332/2020	Política de governança digital, cujo desdobramento faz referência a: i) estratégia brasileira de governança digital; ii) comitê de governança digital nos órgãos e entidades da administração pública federal; e iii) rede Gov.br.	Remete a normativos anteriores que instituíam o comitê executivo do governo eletrônico e seus comitês técnicos, fazendo a revogação dessa estrutura anterior.
Decreto nº 8.777/2016	Política de dados abertos do Poder Executivo federal, estabelecendo que: i) a coordenação da política será feita pela Controladoria-Geral da União (CGU), por meio da Infraestrutura Nacional de Dados Abertos (Inda); e ii) a execução se dará por meio do plano de dados abertos de cada órgão ou entidade.	Enumera um conjunto de bases de dados de interesse público para priorização da política de dados abertos.
Decreto nº 8.789/2016 e Decreto nº 10.046/2019	Estabelece o compartilhamento de bases de dados na administração pública federal: i) níveis de compartilhamento; ii) cadastro base do cidadão; e iii) comitê central de governança de dados.	Prevê a criação de catálogo das bases sobre a gestão de cada órgão ou entidade federal, informando os compartilhamentos vigentes.
Decreto nº 8.936/2016	Plataforma de cidadania digital, composta por: i) portal de serviços do governo federal; ii) mecanismo de acesso digital único do usuário a serviços públicos; iii) ferramenta de solicitação e acompanhamento de serviços públicos; iv) painel de monitoramento do desempenho dos serviços públicos; e v) comitê gestor da plataforma de cidadania digital.	Cadastramento e atualização de informações sobre os serviços públicos no portal de serviços do governo federal, pela qual decorre o comissionamento da pesquisa Censo dos Serviços Públicos de Atendimento do governo federal (Heckert, 2018).
Decreto nº 9.756/2019	Portal único "Gov.br", de forma a: i) migrar os conteúdos de seus portais na internet para o portal único; e ii) desativar os endereços de sítios eletrônicos existentes.	<i>Benchmarking</i> de outras experiências internacionais coordenadas pela OCDE.
Lei nº 13.460/2017, regulamentada pelos Decretos nº 9.094/2017 e nº 9.723/2019	Normas básicas para participação, proteção e defesa de direitos do usuário de serviços públicos: i) quadro geral de serviços; ii) carta de serviços do usuário; iii) conselhos de usuários; e iv) solicitação de simplificação.	- Órgãos e entidades devem avaliar os serviços prestados quanto a: i) satisfação do usuário com o serviço prestado; ii) qualidade do atendimento prestado ao usuário; iii) cumprimento dos compromissos e prazos definidos para a prestação dos serviços; iv) quantidade de manifestações de usuários; e v) medidas adotadas pela administração pública para melhoria e aperfeiçoamento da prestação do serviço. - <i>Ranking</i> das entidades com maior incidência de reclamação dos usuários e com melhor avaliação.
E-Digital: estratégia brasileira para a transformação digital (Decreto nº 9.584/2018, substituído pelo Decreto nº 10.332/2020)	Proposta de dois grandes eixos temáticos: i) habilitadores (infraestrutura e acesso às tecnologias de informação e comunicação; pesquisa, desenvolvimento e inovação; confiança no ambiente digital; educação e capacitação profissional; dimensão internacional); e ii) transformação digital (economia; cidadania e governo).	- Mobilização de cinco subgrupos formados por servidores públicos envolvidos com essa temática. - Consulta focada em um grupo de 130 especialistas. - Reuniões setoriais – iniciativa privada, organizações não governamentais e entidades governamentais. - Consulta pública. - Citação de literatura nacional e internacional sobre o tema – estudos de caso, relatório de organismos internacionais etc.
Lei nº 14.129/2021	Definição: i) dos princípios do governo digital; ii) das ferramentas do governo digital; e iii) dos parâmetros de governança de serviços públicos digitais.	Aplicação a todos os órgãos da administração pública, incluindo empresas públicas e sociedades de economia mista, o Poder Legislativo, Judiciário e o Tribunal de Contas da União.

Elaboração dos autores.

A constituição desses normativos foi importante para o desenho da política de transformação digital, especialmente com relação ao desenho da plataforma Gov.br. A EGD delimita os termos gerais e os objetivos da política. Ela especifica como objetivo da política a plataforma dos serviços públicos com base na ideia

de transformação digital e governança digital, conforme os termos apresentados anteriormente. A política de transformação digital mobilizou diferentes *benchmarks* organizados pela OCDE, assim como evidências sobre as transformações da relação entre custo e benefício e o enfoque da perspectiva do usuário como condicionantes para o desenho da política. Isso coaduna com a plataforma de cidadania digital, que obriga as diferentes organizações públicas a redesenharem a sua estrutura de serviços e digitalizar a oferta de serviços públicos em parâmetros únicos, voltados para a experiência do usuário de serviços em uma única plataforma. Importante observar que a implementação da política de transformação digital de serviços foi centralizada no Ministério do Planejamento e continuou centralizada no Ministério da Economia. Esta centralização implicou o fato de que o desenho da política buscou padrões únicos com relação ao processo de digitalização de serviços. O Decreto nº 8.936/2016 recompôs uma visão holística dos serviços públicos, enfocando a necessidade do usuário como o parâmetro de redesenho dos serviços. A Lei nº 13.460/2017 delimitou essa mudança institucional dos serviços públicos, com o objetivo de promover maior facilidade de acesso, reintegração e crescente uso dos dados para produzir melhorias na estrutura de serviços públicos. Por fim, a Lei nº 14.129/2021 delimitou os princípios, instrumentos e os parâmetros de governança dos serviços públicos digitais.

Os demais instrumentos normativos reconhecem os elementos centrais que vão além da ideia de governo eletrônico. Em primeiro lugar, o Decreto nº 8.777/2016 modificou a estrutura institucional da política de dados abertos do governo federal. A expectativa com este normativo foi favorecer e robustecer a disponibilização de dados governamentais, mudando a governança e possibilitando o uso destes dados para a construção de diferentes aplicações tecnológicas por parte do próprio governo ou da sociedade. Em segundo lugar, os Decretos nº 8.789/2016 e nº 10.046/2019 visaram à constituição de diretrizes para o compartilhamento de dados dentro da administração pública. O Decreto nº 10.046/2019 cria o Cadastro Base dos Cidadãos e toda uma estrutura de governança de dados que sustentam os aspectos institucionais relacionados ao uso de dados para a plataforma dos serviços públicos e para o desenvolvimento de aplicações para políticas públicas. Por exemplo, o Decreto nº 10.046/2019 estabelece os requisitos institucionais para o uso de dados biométricos, os quais sustentam o uso de tecnologia de reconhecimento facial ou diversos dados que são fundamentais para o desenvolvimento de soluções de inteligência artificial para a administração pública.

Os normativos elencados no quadro 1, portanto, representam a conexão dos objetivos da política – a plataforma dos serviços públicos – com os instrumentos que serão selecionados e calibrados para que a política possa atingir seus objetivos. Nesse caso, merece destaque: i) a conexão das ideias de transformação digital com os objetivos da política e a experiência internacional; ii) a constituição

de um arranjo institucional que modifique a gestão dos serviços públicos, criando parâmetros unificados e integradores dos serviços; e iii) a facilitação de acesso e compartilhamento de dados, os quais podem sustentar soluções de inteligência artificial para a implementação de uma reforma silenciosa da administração pública. Estes normativos instrumentalizaram a política de transformação digital de serviços públicos na direção da plataformização. As opções realizadas pelos *policymakers* para desenhar a política de transformação digital de serviços utilizou os *benchmarks* e análises da OCDE, convergindo o conhecimento técnico gerado nesta organização internacional com os objetivos políticos de adesão do Brasil, além de integrar os *policymakers* em redes de conhecimento prático e profissional (OECD, 2018). Para além da OCDE, que expressa um objetivo político do governo brasileiro para acessão, a política de transformação digital contou com parcerias do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), enfocando a realidade latino-americana e redes regionais de práticas profissionais, especialmente com os governos do Uruguai, Argentina, Peru, Chile e México.

5.2 Análise das entrevistas: usando evidências no desenho da política

As entrevistas realizadas com os gestores da política de transformação digital dos serviços públicos do governo federal revelam achados interessantes no que diz respeito à dinâmica do *design* da política. O objetivo da política, expresso na EGD, é reintegrar os serviços públicos em uma visão holística, de maneira a constituir uma plataforma única de serviços que promovam mudanças institucionais na relação entre governo e sociedade. O primeiro aspecto que as entrevistas revelam é o uso de evidências que surgem de *benchmarks* realizados por organizações internacionais. A diplomacia científica exercida pela OCDE foi fundamental na construção e disseminação de uma ideia de transformação digital e governança digital. Esta ideia vinculou os agentes, os quais colaboraram para a constituição de um desenho mais coeso e coerente a partir da seleção de instrumentos para o alcance dos objetivos da política. Como os próprios gestores relatam: “a gente consumiu muito relato, muita referência [para] transformar processos (...) houve muita inspiração (...) internacional” (Entrevistado 6); “a gente fez muita visita técnica, muita missão nos países que estão muito perpetuados em redes internacionais” (Entrevistado 4); “mas a gente sempre teve uma missão, desde o primeiro dia, de ter o nosso próprio relato” (Entrevistado 6).

Esses *benchmarks* internacionais disseminaram ideias e processos, vincularam atores e compartilharam modelos de arranjo institucional da política, especialmente com relação aos objetivos, a lógica de plataformização da oferta de serviços e motivadores da narrativa que justificam a política de transformação digital. Com relação a este último aspecto, a literatura internacional aponta, como um dos principais motivadores para a adoção de transformação digital de serviços públicos,

a possibilidade de redução de custos dos serviços e orientação da política para o enfrentamento das crises fiscais dos governos (Dunleavy e Margetts, 2013).

De fato, os gestores relatam que os principais motivadores que justificam a política de transformação digital de serviços públicos no Brasil são a possibilidade de redução de custos e a colaboração que a política presta para a austeridade fiscal do governo federal. Como os gestores relatam:

o BID foi um ator importante, entre outras coisas, para internalizar [esse] modelo de custo. A gente tinha um pouco o modelo de custos administrativos e dava exatamente esse cálculo [a redução de custos] – o quanto você reduziu de operação no Estado de forma digital e o quanto você tirou do cidadão a carga de hora, de espera em fila, de deslocamento na cidade, coisas desse tipo. Então, o BID foi uma importante ajuda nesse sentido (Entrevistado 5).

O contexto de crise fiscal no Brasil, a partir de 2014, criou uma janela de oportunidade para mudar a política de governo eletrônico visando à constituição de um governo digital. A crise fiscal representou, segundo os gestores, uma conjuntura crítica para que promovesse o engajamento dos atores com as mudanças propostas e concretizadas na estratégia de governança digital. A EGD foi propositalmente colocada como uma das estratégias para enfrentar a crise fiscal, mobilizando atores da indústria, de mercado e diversos outros atores governamentais com os objetivos compartilhados de plataformização dos serviços públicos. A justificativa para isso é o fato de a plataformização representar uma redução brutal de custos dos serviços públicos. Como aponta o entrevistado 4,

[f]oi por isso que a gente, apesar de consultar muitas referências internacionais – por exemplo, o tipo de indicador que a gente usou de fora, que a gente esteve muito interessado desde o início [foi o de] custos da transformação digital, a redução de custos para o Estado e para a sociedade a partir da transformação digital. Em várias referências do mundo dizia-se que um serviço digital custava 7% do valor de um serviço físico ofertado em balcão. A gente queria saber como que era essa realidade no Brasil.

Nessa construção do desenho da política de transformação digital de serviços públicos, evidências foram construídas e mobilizadas com atores internacionais para justificar a política na dimensão dos desafios fiscais enfrentados pelo governo brasileiro.

As entrevistas revelaram que, além dessas evidências relacionadas aos custos de serviços e enquadradas nas dificuldades fiscais apresentadas pelo governo, *rankings* internacionais foram utilizados para a construção da narrativa de justificação da política. Segundo os gestores, “os *rankings* de governo digital, aí acho que ONU, OCDE, (...) também nos trouxeram muita reflexão, porque é nos componentes desses *rankings* que você vê que importa para um país estar mais acima ou abaixo (...), então, isso também foi útil de todo jeito” (Entrevistado 5). Especificamente

o da OCDE, “o Digital Government Index, [no] resultado de 2019, (...) o Brasil está ocupando a 16ª posição no *ranking* geral e, na dimensão direcionada ao usuário, é a mais alta que a gente está [quando comparada às outras dimensões que compõem o índice], 13ª [posição]” (Entrevistado 1).

Destacando outro relato qualificando a relação governo-usuário em plataformas digitais, a entrevistada 1 ainda menciona: “[N]a pesquisa sobre governo eletrônico da ONU, o EGDI (e-Government Digital Index), (...) a gente teve uma mudança de queda”. Explicando a estrutura do índice, continua a entrevistada:

ele avalia três dimensões principais, (...) para olhar o governo digital (...), [o] *on-line service index* foi onde a gente mudou muito – (...) o que nos cabe é a disponibilização de serviços governamentais públicos e *on-line*, que foi onde a gente teve um avanço muito grande. [Então], no ano passado, a gente começou a ter uma subida nos *rankings* de governo digital significativa, (...) eu acho que [organizações internacionais] são atores importantes (Entrevistada 1).

Não somente *rankings* internacionais, outros índices produzidos no país também foram base de reflexão para a construção inicial do *design* da política de transformação digital, conforme ainda lembra o entrevistado 5:

Acho que uma coisa também que a gente utilizou muito no início foi a “digitalização da sociedade brasileira” (...) por exemplo, as estatísticas sobre uso das telecomunicações no Brasil acabam importando muito no nosso argumento porque, (...) lá naquele momento, já se tinha chegado à conclusão de que a sociedade brasileira já era digital, só o Estado que não era. [Parte] da sociedade não tem conexão à internet ou não é alfabetizada digitalmente, ou os aparelhos que possuem não são tão apropriados para o acesso à internet ou para esses serviços por celular, mas, abstraindo isso, o brasileiro é cidadão digital, (...) inclusive nas favelas, independente de escolaridade ou idade, de alguma maneira, é muito conectado, sempre usando redes sociais, enfim, e o governo precisava olhar pra isso. Acho que teve esse alerta para a gente também, do tipo, “vamos correr atrás que o brasileiro já está consumindo serviços da internet e o Estado ficou pra trás”.

Entre tantos relatos sobre o embasamento de dados, evidências e fórmulas estatísticas buscadas de “fora”, o entrevistado 5 destaca um entedimento importante para embasar o argumento da importância da política de transformação digital dos serviços federais, usando os resultados da pesquisa Latinobarómetro, em parceria com o BID:

[há] outro elemento importante; (...) no início, [em] uma pesquisa que fala sobre “confiança no Estado”, os dados são interessantes, (...) acho que são de 2016 ou 2015. (...) a gente [entendeu] que os cidadãos latino-americanos desconfiam dos Estados; mas uma coisa que a gente não sabia: o que estava por trás dessa desconfiança exatamente. (...) [E]la indicou, com muita clareza, que, para aqueles que apontavam não confiar no Estado, era sobre a má prestação de serviços, o aspecto mais citado pra gerar essa desconfiança, e foi um termo mais citado que corrupção, por exemplo.

As entrevistas com os gestores revelam duas questões importantes. Em primeiro lugar, o enquadramento do *design* conforme conhecimento político. O enquadramento produzido pelos gestores na construção da ideia de transformação digital de serviços públicos serviu aos objetivos políticos do governo. Em segundo lugar, as evidências sobre os custos dos serviços públicos. Tais evidências serviram para conectar a ideia de transformação digital com objetivos políticos mais amplos, relacionados com reformas para construir austeridade fiscal. A política de transformação digital de serviços públicos serviu para o governo indicar iniciativas de políticas fiscais mais austeras e soluções que mirassem o potencial resgate da legitimidade e qualidade governamental pelo lado da conexão com os cidadãos.

A construção desta justificativa dialoga com evidências que foram mobilizadas nas narrativas apresentadas pelos gestores e pelo governo – evidências sobre custo e benefício dos serviços públicos digitais, enfrentamento da ineficiência do Estado na prestação de serviços e qualidade do governo. Ao mesmo tempo, isso possibilitou, aos gestores da política de transformação digital de serviços, autonomia para desenhar a política de forma técnica, mobilizando para o *design* uma série de evidências que assegurem maior coerência e consistência dos instrumentos selecionados (figura 1 e quadro 1).¹¹

Essa narrativa construída com evidências mobilizou uma série de conhecimentos tanto políticos, relacionados ao contexto brasileiro, quanto científicos e prático-profissionais, decorrentes da inserção dos gestores nas redes da OCDE e do BID. A narrativa construída mobilizou diversos *stakeholders* e possibilitou aos gestores desenhar a política de transformação digital de serviços públicos, instrumentalizando os aspectos relacionados a redesenho dos serviços, construção da plataforma Gov.br e mudanças institucionais para o crescente uso de dados – implementando ferramentas de *big data* – que possibilitem o aprimoramento dos serviços, personalização, conveniência e uso crescente de inteligência artificial.

As evidências apresentadas deram suporte para o engajamento dos diversos *stakeholders* da política de transformação digital de serviços públicos. Especialmente com relação à importância do setor privado nas motivações de um movimento para a transformação digital nos órgãos federais, o entrevistado 6 especifica que essa política “foi um desejo político, na época, do Ministério do Planejamento com a Casa Civil, e também um pouco motivado pela sociedade, mas principalmente pela área empresarial”, referente ao Programa Brasil Competitivo, voltado ao empresariado. Nesse caso, o direcionamento de evidências para a construção de narrativas possibilitou a mobilização de *stakeholders* específicos.

11. Um aspecto importante, destacado pela literatura de *policy design*, é que interferências políticas ou construções ideológicas podem criar situações de não *design*. *Policy design* é uma atividade política, em que capacidades técnicas e políticas interagem de forma dinâmica para desenhar uma política pública. A esse respeito, ver Capano (2017) e Howlett e Mukherjee (2014).

As narrativas construídas com as evidências, segundo os entrevistados, indicam os elementos de causação, instrumentação, avaliação e intervenção. A construção do problema (causação) motivada pela crise fiscal e a má qualidade da prestação de serviços, identificada pelos gestores com base em evidências, possibilitou uma instrumentação baseada na construção da plataforma Gov.br, modificando a estrutura institucional dos serviços públicos no Brasil. Esta instrumentação justifica a adoção dos instrumentos legais elencados na seção anterior, a busca por tecnologias apropriadas para lidar com o problema e a inserção em redes de conhecimento internacionais – científico e prático-profissional – que possibilitaram construir capacidade e mobilizar os atores no desenho da política.

Além destas redes de conhecimento internacionais, os gestores da política incentivaram a constituição de redes locais, disseminadas entre diferentes organizações públicas, que proporcionassem o compartilhamento das ideias – especialmente de transformação digital –, a troca de experiência e aprendizado, bem como a mobilização de evidência em relação aos objetivos da política. O arranjo institucional construído baseou-se em elementos colaborativos que produzissem a convergência de ideias e a coerência e consistência dos instrumentos selecionados para a reintegração dos serviços públicos e sua plataformização. Como relatam alguns dos entrevistados:

Na primeira semana da inovação, surgiu uma rede de inovação, a Rede InovaGov, que surgiu espontaneamente e que ajudou muito, com a Enap. (...) a gente tem uma rede de inovação bastante forte lá, há muita troca: pessoas de inovação, do TCU [Tribunal de Contas da União], do Banco Central, da Anac [Agência Nacional de Aviação Civil], da Anvisa [Agência Nacional de Vigilância Sanitária]. (...) há uma rede de pessoas da rede de inovação que persiste até hoje, um pessoal que pensa em inovação, em laboratórios, em *design thinking*, sempre pensando (...) nessa questão de serviços. (...) Até hoje, tem muito esta visão: não é nada muito inovador, não é uma descoberta, é o básico do governo digital, o básico da tecnologia, (...) [a Rede] é onde tem mais troca. (...) Deu tão certo que a própria Rede [InovaGov] foi institucionalizada. (...) Foi firmado acordo entre os três poderes, o TCU, o CJF [Conselho da Justiça Federal] e o [Ministério do] Planejamento, como coordenadores dessa rede; tem gente dos estados, gente da academia.

O corolário dessas entrevistas aponta para o fato de que evidências têm um peso importante para assegurar aos *policymakers* autonomia para desenhar as intervenções e produzir instrumentação necessária para alcançar os objetivos da política – a plataformização dos serviços públicos. O uso de evidências fortalece a capacidade política e administrativa da burocracia, compondo um rol importante para que gestores instrumentalizem a política pública. O caso da transformação digital de serviços públicos do governo federal mostra que o uso de evidências no desenho da política possibilita o compartilhamento de ideias, a construção de redes e mobilização dos atores, a construção de perspectivas políticas e mobilização de conhecimentos

científicos e profissionais que orientem a calibração dos instrumentos de política. Nesse aspecto, os gestores da política de transformação digital de serviços públicos calibraram os instrumentos reconhecendo os avanços do conhecimento, oriundos de diferentes experiências internacionais (quadro 1) para produzir mudanças institucionais da política pública.

A calibração destes instrumentos não é politicamente neutra e nem tecnocrática. O desenho da política de transformação digital de serviços públicos e a plataformização da prestação de serviços pelo governo federal responderam a atividades dinâmicas que mobilizam evidências de forma seletiva, de maneira a justificar a instrumentação da política para o alcance dos objetivos propostos. Nesta primeira dimensão, o uso de evidências explica aspectos fundamentais das narrativas construídas para a plataformização dos serviços públicos. Na próxima seção, investigamos, por meio das entrevistas, a forma como evidências são produzidas para sustentar a nova dinâmica digital dos serviços públicos, baseada em elementos de coprodução de serviços, redesenho e coleta de dados para o aprimoramento de serviços com o uso de ferramentas digitais.

5.3 “A voz do usuário está na mesa do gestor”: a experiência do usuário no desenho da política de transformação digital

A transformação digital de serviços públicos tem um segundo aspecto com relação ao uso de evidências. Os *benchmarks* produzidos pelas organizações internacionais e as redes de conhecimento prático-profissional valorizam o uso de evidências com base na experiência do usuário. Estes dados e informações servem ao processo de coprodução de serviços públicos e para a usabilidade de plataformas digitais. A “experiência do usuário” com os serviços se tornou a fonte de informação mais central para evidenciar o êxito e a qualidade do serviço transformado digitalmente, visto que quem recebe o serviço é o principal termômetro da implementação da política, principalmente para fins de redesenho do que foi projetado para a transformação digital dos serviços públicos. Nesse sentido, os *designers* da plataforma Gov.br utilizam-se de diferentes formas de produção de evidências que sustentem a dinâmica de *policy design* da transformação digital de serviços públicos. De acordo com os entrevistados: “A SGD [Secretaria de Governo Digital] oferece (...) ferramentas tecnológicas, como ferramentas de escuta dos usuários e ferramenta de avaliação, por exemplo” (Entrevistada 1). Envolvida diretamente com essa área, a entrevistada 1 explica que a secretaria tem uma espécie de portfólio de instrumentos e que, “dependendo do serviço, o órgão e [a] coordenação de relacionamento (...) identificam o que é necessário para [transformar esses serviços]”. Um aspecto importante no desenho das pesquisas, relata ainda a entrevistada 1, é que,

[a depender] da situação, a gente precisava fazer entrevistas com usuários reais, [e], em outros casos, a gente buscava usuários em potencial, [para] uma solução que não

existia, que seria desenhada ainda. (...) A gente precisava fazer algumas conversas com *stakeholders*, às vezes é uma rede ali vinculada [com] aquela política, [com] aquele programa, então a gente precisava fazer algo assim. [Entre as estratégias metodológicas de pesquisa], a gente (...) buscava mesclar um pouco as ferramentas quando necessário: às vezes, a gente fazia grupos focais, às vezes, a gente fazia entrevistas, às vezes, a gente aplicava um *survey*.

O uso de *surveys*, grupos focais ou conversas com usuários de serviços públicos moldaram as atividades de redesenho de serviços e o redesenho constante da própria política de transformação digital de serviços públicos. Interessante constatar nas entrevistas que o uso dessas metodologias de pesquisa social alinham-se com a coleta de dados a partir do uso da própria plataforma, a qual ocorre com o uso de ferramentas de *big data*, em particular ferramentas do Google Analytics. A implementação destes mecanismos para a coleta de dados sobre a experiência do usuário constitui uma situação de construção de *feedbacks* que alimentam a instrumentação da política de transformação digital. Nesse sentido, o uso de evidências, em particular da experiência do usuário, incide nas opções de desenho e redesenho de serviços e na própria estratégia de transformação digital.

A SGD conta com uma diretoria de avaliação que atua não apenas no monitoramento da qualidade dos serviços digitais, mas também na produção de evidências que mobilizem o desenho da política. Segundo a entrevistada 1:

a gente tinha muita proximidade com a equipe [de qualidade] para pensar essas ferramentas de escuta desses usuários, (...) buscava fazer isso tudo muito rapidamente, sem buscar um número muito grande de pessoas ouvidas, para dar um *feedback* rápido com uns *insights* relevantes para aquele gestor do serviço.

A proximidade com a equipe de avaliação da qualidade complementava a abordagem de aferição da experiência com o usuário, destaca a entrevistada 1:

eles olhavam mais para os dados em grande volume, e a gente olhando mais nos detalhes, entrando para conversar com o usuário; mas, muitas vezes, a gente mesclava e precisava deles, (...) e [nós ajudávamos] a pensar o modelo de qualidade, os critérios do modelo de qualidade que serão olhados.

Ainda sobre as estratégias de pesquisa adotadas com usuários, também relata o entrevistado 5:

às vezes, a gente verticaliza completamente, profundamente – vai pra rua com o usuário. A gente já fez mais de 2.300 entrevistas com usuários, isso permitiu [mensurar] até algo interessante. (...) Na primeira vez, a gente conseguiu construir as “*top* oito dores do usuário” (...), que são as dores mais citadas nessas mais de 2 mil entrevistas. Essas entrevistas foram com cada indivíduo, então foi muito micro para entender a jornada daquele usuário no detalhe. (...) Mas é óbvio que esse tipo de análise é muito focado num serviço específico, num protótipo específico que a gente tem [para] averiguar e intensificar. Pesquisas com usuários começam com a pergunta que o gestor quer responder, e aí a gente vai investigar no campo.

Para dar conta do desafio de desenhar pesquisas com usuários para diferentes fases da transformação digital dos serviços, “a gente procurou se capacitar muito em metodologias de testes com usuários, de pesquisas usadas em serviços e produtos digitais mesmo. A equipe tem um olhar, uma experiência muito [da metodologia] de redes sociais, e também [com] pessoas, [com] vivências” (Entrevistada 1). Apesar da busca por capacitação metodológica, a imensidão de tipos de serviços trazia desafios para além da capacidade metodológica que se buscava, conforme ainda destaca a entrevistada 1:

muitas vezes, a gente precisava de uma multiplicidade de níveis técnicos para conseguir [desenvolver a pesquisa com usuário], porque, às vezes, a gente estava tentando entender um serviço para estudante e, [em outra oportunidade] a gente buscava entender um serviço para idosos; (...) então, era muito diferente, até pela forma de chegar nessas pessoas, de ouvi-las, a gente precisava entender um pouco dessa necessidade, para o desenho se ajustar ao longo da pesquisa; (...) às vezes, a gente via que com um perfil era melhor fazer um grupo focal do que fazer uma entrevista individual, a gente ia sentindo e fazendo da melhor forma que a gente achava ser necessário, a gente ia fazendo aquele *mix* de técnicas mesmo para ver o que era mais adequado.

Exemplificando, o entrevistado 6 relata que, na “pesquisa de usabilidade [da] nova carteira de trabalho digital, [a gente] foi pra rua e ouviu as pessoas”. “[Na] carteira de trabalho digital, a gente fez várias rodagens de pesquisas antes do lançamento, ela foi muito importante no período de pandemia”, complementa a entrevistada 1. Outro exemplo: “uma pessoa com deficiência no passe livre: a maioria das pessoas conseguia iniciar o processo, mas não terminava. A gente viu que era um serviço bom, mas complicado, a gente via que pessoas com deficiência visual, que é o público da política, não conseguiam acessar, aí a gente foi lá, fez as pesquisas”, relata o entrevistado 6.

As pesquisas com usuários também foram instrumentos para convencimento dos órgãos da necessidade de melhoria dos serviços digitais:

a gente percebeu que a forma como a gente apresentava os dados era muito importante (...) por exemplo, antes, a gente fazia um relatório (...) e percebeu que não dava, tinha que fazer algo mais visual, precisa gravar algumas falas do usuário para levar, para ser algo bem impactante, a gente precisa usar citação de usuário, precisa colocar “olha essa pessoa tá passando duas horas pra fazer uma solicitação do seu serviço” (Entrevistada 1).

Além disso, citando como um ator relevante para ajudar no convencimento, “a gente foi também aprendendo que precisava sempre ter a SEME [Secretaria Especial de Modernização do Estado] por perto, porque, sendo da Presidência, traz uma autoridade, traz uma cobrança”. Entre outros aprendizados que ajudaram no redesenho da política de transformação digital ao longo do tempo, “a gente

começou a perceber também que as sugestões que a gente levantava precisavam ser classificadas, (...) a gente começou a classificar essas sugestões em termos de complexidade técnica e impacto para o usuário” (Entrevistada 1).

Ter o usuário como a principal fonte de informação para construir evidências foi central para caracterizar a política de transformação digital de serviços públicos como uma que “entrega”, transformando estruturas organizacionais, estimulando diferentes relações e a construção de diferentes estratégias de implementação, avaliação e redesenho da política:

nossa relação com o cidadão mudou muito nesses últimos anos, porque a gente conseguiu se conectar com esse usuário; agora, a gente tem que ir pra rua, inclusive desconstruindo raciocínios de dentro da Esplanada sobre os serviços (...) tem muito gestor que agora está sendo surpreendido por notícias do usuário e a gente faz questão de, nas nossas pesquisas, na hora de apresentá-la, colocar as aspas do usuário. A voz do usuário está na mesa do gestor (Entrevistado 5).

6 DISCUSSÃO: TRANSFORMANDO SERVIÇOS PÚBLICOS NO MUNDO DIGITAL

O conjunto das entrevistas revela que os *policymakers* mobilizaram múltiplas evidências para o desenho da política de transformação digital de serviços públicos do governo federal. O desenho da política é informado de maneira que os *policymakers* justificam as escolhas de instrumentos e produzem calibrações mobilizando conhecimentos políticos, científicos e práticos para desempenhar atividades relacionadas ao desenho da política.

O primeiro elemento que os achados empíricos revelam é que o desenho e as evidências mobilizadas são produzidos por diversos atores, os quais interagem em contextos institucionais diferentes. Estes diversos atores constroem narrativas que expressam ideias e paradigmas que vão solidificando os elementos dos problemas públicos a serem enfrentados. Uma primeira fonte é a constituição de percepções e ideias que orientam a identificação dos problemas.

A pesquisa revela que problemas são partilhados por diversos atores e dependem de narrativas, as quais mobilizam diferentes evidências. Estas narrativas buscam construir o problema e justificar a política, criando engajamento dos diversos atores na implementação. O uso de evidência no *design* da política é fundamental para a construção de capacidades da burocracia. Capacidades, nesse caso, não representam um estoque de condições, mas a construção de motivação e engajamento de gestores a partir de perspectivas relacionais e administrativas, fundamentais para o trabalho da política pública (Filgueiras, Koga e Viana, 2020).

Interessante notar como, no caso da política de transformação digital de serviços públicos, constroem-se uma perspectiva relacional por meio de mecanismos de cooperação internacional e o papel institucional de diferentes organizações

internacionais, tais como o BID e a OCDE. Este papel das organizações internacionais nas políticas de transformação digital sedimenta a dinâmica de diplomacia científica, fazendo com que a construção do problema dependa de interações das agências governamentais para o desenvolvimento de tecnologias para enfrentar problemas nacionais e internacionais (Stone, 2019).

Esses diversos atores utilizam evidências para construir a justificação da política. Narrativas são potentes para construir dinâmicas institucionais, possibilitando identificar os principais objetivos de políticas. No caso da política de transformação digital de serviços públicos no Brasil, a relação entre custos e benefícios de serviços digitais é um catalisador do processo de mudança institucional de serviços públicos.

A busca dos *policymakers* por mensuração e comparação de custos e benefícios de serviços digitalizados e não digitalizados é central no argumento de justificação desenvolvido para a política. A construção do problema é interseccionada entre política e administração, configurando uma relação complexa que pretenda, por um lado, reconstruir a confiança dos cidadãos na estrutura de serviços e, por outro lado, contribuir para resolver problemas administrativos relacionados com os custos dos serviços dentro da estrutura orçamentária.

Esta intersecção de problemas políticos e administrativos proporciona aos *policymakers* mobilizar evidências para calibrar os instrumentos da política, como demonstra o quadro 1. Por exemplo, a busca por indicadores internacionais e métricas de satisfação dos usuários de serviços públicos direciona a narrativa no jogo de efetividade e eficiência da política.

As conexões e parcerias construídas pelos *policymakers* da política de transformação digital de serviços públicos visam constituir um conhecimento complexo, com perspectivas políticas, científicas e práticas, configurando uma relação que perpassa o desenho da política. As múltiplas evidências mobilizadas pelos *policymakers* são utilizadas para a escolha dos instrumentos, nos processos de avaliação, causação e construção das intervenções de políticas com o público-alvo.

A política de transformação digital de serviços públicos do governo federal tem como público-alvo a própria burocracia. O uso de múltiplas evidências e construção de problemas e intervenções formulam diferentes *templates* que refletem o desenho da política e suas diferentes abordagens. A identificação e classificação dos serviços públicos, o desenho dos *templates* de intervenção e mudança, as métricas de satisfação dos usuários, os índices internacionais e de custos de serviços cimentaram as narrativas e guiaram o processo de formulação e implementação da política.

Nessa dinâmica de instrumentação, contida no desenho da política, as evidências são mobilizadas de maneira também instrumental, considerando a conveniência política, o conhecimento científico acumulado e o aprendizado gerado

nas comunidades de práticas. Quando *policymakers* mobilizam evidências, esse processo não é propriamente uma construção científica da política pública. O uso de evidências demanda contextualização política, janelas de oportunidade que possibilitem o fluxo da mudança institucional e um processo de calibração dos instrumentos que facilitem o alcance dos objetivos.

Neste capítulo, concentramo-nos na dinâmica do desenho da política de transformação digital de serviços públicos a partir da EGD, observando as estratégias adotadas pelos gestores para calibrar os instrumentos da política a partir do uso das evidências elencadas. Esta pesquisa confirma alguns achados de estudos recentes (Carney, 2019; Parkhurst, 2017). O uso de evidências no desenho de uma política pública não constitui uma atividade racionalista. O uso de evidências é uma atividade política, cujo objetivo é justificar as escolhas de instrumentos, relacionando capacidade de influência técnica de *designers* no processo decisório. Ou seja, o uso de evidências sustenta a justificação da política pública na dinâmica de desenho e redesenho, sendo fundamental para que *policymakers* calibrem os instrumentos, revisem os objetivos e construam os *templates* que orientam as intervenções.

7 CONCLUSÃO

A plataforma Gov.br pretende transformar a estrutura dos serviços públicos por um desenho de política que promova automação e aumento das capacidades e novas experiências para o usuário. A escolha das ferramentas e o *design* da política de transformação digital mobilizaram evidências múltiplas para construir uma narrativa que possa justificar o processo de mudança dos serviços públicos, com especial enfoque nos benefícios da automação, para o enfrentamento da crise fiscal do Estado, e na maior agilidade do governo, para prestar serviços e ser coerente com os interesses dos usuários.

Essa narrativa baseada em evidências possibilitou um processo de mudança calcado na experiência do usuário como *feedback* que alimenta a política, justifica a calibração dos instrumentos e o processo de mudança institucional da oferta de serviços pelo governo federal. Este capítulo teve como objetivo compreender quais os tipos mais recorrentes e de que forma as evidências são utilizadas no âmbito da política de transformação digital do governo federal brasileiro para a instrumentação de mudanças institucionais que incidam diretamente no processo de plataformização dos serviços públicos.

O caso da construção da plataforma Gov.br permite a conclusão de que evidências são usadas de maneira instrumental, convergindo conhecimento político, científico e prático-profissional para desenhar políticas. O recorte que adotamos a partir da EGD revela que os *policymakers* relacionaram evidências para instrumentalizar a política de transformação digital de serviços públicos e a decorrente

plataformização da oferta de serviços. Essa relação instrumental entre evidências e *policy design* é uma atividade política, por meio da qual as evidências justificam as escolhas dos instrumentos de políticas, a mudança e calibração deles, os processos de redesenho e o *feedback*.

Outro achado importante é que o uso instrumental de evidências promove a convergência dos atores envolvidos em torno de ideias – no caso, a ideia de transformação digital – que surgem de processos complexos de cooperação e influência recíproca dos atores no desenho da política. As evidências e a decorrente justificativa da política definem os *stakeholders* que serão incluídos no processo decisório. Nesse caso, justificada pelas necessidades de austeridade fiscal, o desenho da política excluiu atores importantes da sociedade civil, como movimentos relacionados à proteção de dados e privacidade dos cidadãos e movimentos de democratização da internet, promoção da inclusão e alfabetização digital.¹²

Seguindo os *insights* de Capano (2017), os achados da pesquisa indicam que o trabalho dos *designers* da plataforma Gov.br produziu uma situação de desenho efetivo, relacionando capacidades técnicas e políticas que orientaram o desenho da política de transformação digital de serviços públicos. No caso da política de transformação digital de serviços públicos, os *policymakers* mobilizaram as evidências na formulação da política e nas situações de *feedback* que orientaram redesenho e adequações a partir da experiência do usuário.

O fato de ter produzido uma situação de desenho efetivo da política não significa que ela passa ileso a situações de conflito. A participação dos *stakeholders* excluiu diversos aspectos relacionados com a democracia digital e os problemas que surgem com o uso de tecnologias emergentes, como a inteligência artificial. Os *stakeholders* foram selecionados e convergiram politicamente com o desenho da política em função dos problemas fiscais e potenciais benefícios da plataformização de serviços públicos. O uso de tecnologias como inteligência artificial não reduz situações de incertezas e ambiguidades em políticas públicas (Filgueiras, 2021).

O Brasil ainda tem uma situação de profunda exclusão e analfabetismo digital, que exclui, quase que de forma automática, diversos cidadãos da oferta de serviços públicos efetivos (Silva, Ziviani e Ghezzi, 2019). Ademais, ainda não foram mensuradas, no Brasil, as possibilidades de que plataformas como a Gov.br produzam formas de exclusão baseadas em vieses e discriminação algorítmicos. Por fim, os parâmetros institucionais de governança de dados estão em construção no Brasil, havendo a reprodução de problemas com relação a vazamentos de dados, problemas de qualidade e formas opacas de coleta que reproduzem falhas

12. Ações particularmente relacionadas ao compartilhamento de dados pessoais têm suscitado críticas de movimentos da sociedade civil preocupados com a proteção de dados e construção de uma transformação digital segura e confiável para o cidadão. A esse respeito, conferir: <<https://bit.ly/3EZbdJg>>.

importantes na prestação de serviços digitais (Almeida *et al.*, 2020). Estes pontos críticos ainda estão omitidos no desenho da política de transformação digital de serviços públicos no Brasil, não compondo o rol de intervenções que configuram o desenho da política.

REFERÊNCIAS

- ALMADA, M. P. *et al.* Democracia digital no Brasil: obrigação legal, pressão política e viabilidade tecnológica. **Matrizes**, v. 13, p. 161-181, 2019.
- ALMEIDA, B. A. *et al.* Preservação da privacidade no enfrentamento da covid-19: dados pessoais e a pandemia global. **Ciência e Saúde Coletiva**, v. 25, n. 1, p. 2487-2492, 2020.
- AMARA, N.; OUMET, M.; LANDRY, R. New evidence on instrumental, conceptual, and symbolic utilization of university research in government agencies. **Science Communication**, v. 26, n. 1, p. 75-106, 2004.
- AVELINO, D.; POMPEU, J.; FONSECA, I. **Democracia digital**: mapeamento de experiências em dados abertos, governo digital e ouvidorias públicas. Brasília: Ipea, 2021. (Texto para Discussão, n. 2624).
- BOBROW, D. B.; DRYZEK, J. S. **Policy analysis by design**. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1987.
- CAPANO, G. Policy design spaces in reforming governance in higher education: the dynamics in Italy and the Netherlands. **Higher Education**, v. 75, p. 675-694, 2017.
- CAPANO, G.; HOWLETT, M. The knowns and unknowns of policy instrument analysis: policy tools and the current research agenda on policy mixes. **Sage Open**, v. 10, n. 1, p. 1-13, 2020.
- CAPANO, G.; WOO, J. J. Designing policy robustness: outputs and processes, **Policy and Society**, v. 37, n. 4, p. 422-440, 2018.
- CARNEY, P. Evidence and policy making. *In*: BOAZ, A, *et al.* (Ed.). **What works now?** Evidence-informed policy and practice revisited. Bristol: Policy Press, 2019.
- DESOUZA, K.C.; JACOB, B. Big data in public sector: lessons for practitioners and scholars. **Administration and Society**, v. 49, n. 7, p. 1043-1064, 2017.
- DUNLEAVY, P.; MARGETTS, H. The second wave of digital-era governance: a quasi- paradigm for government on the web. **Philosophical Transactions of the Real Society**, v. 371, p. 1-17, 2013.

DUNLEAVY, P. *et al.* New public management is dead-long live digital-era governance, **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 16, n. 3, p. 467-494, 2006.

EARLEY, S. The digital transformation: staying competitive. **IT Professional**, v. 16, n. 2, 58-60, 2014.

ENAP – ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Pesquisa sobre Serviços Públicos de Atendimento do Governo Federal**. Brasília, 2018a. (Caderno Enap, n. 55).

_____. Pesquisa sobre Serviços Públicos de Atendimento do Governo Federal. Brasília: IFES, 2018b. (Caderno Enap, n. 63).

FILGUEIRAS, F. New New Pythias of Public Administration: Ambiguity and Choice in AI Systems as Challenges for Governance. **AI and Society**, v. 36, p. 1-14, 2021.

FILGUEIRAS, F.; CIRENO, F.; PALOTTI, P. L. de M. Digital transformation and public service delivery in Brazil. **Latin American Policy**, v. 10, n. 2, p. 195-219, 2019.

FILGUEIRAS, F.; KOGA, N. M.; VIANA, R. State capacities and policy work in Brazilian civil service. **Revista de Sociologia e Política**, v. 28, n. 74, p. 1-22, 2020.

FRISCHMANN, B.; SELINGER, E. **Re-engineering humanity**. Cambridge: Cambridge University Press, 2018.

HEAD, B. W. Three lenses of evidence- based policy. **The Australian Journal of Public Administration**, v. 67, n. 1, p. 1-11, 2008.

HECKERT, C. R. Plataforma de cidadania digital. **Enap/SEGES - Casos SEGES: renovando a gestão pública**, p. 1-14, 2018.

HEEKS, R. **Understanding e-governance for development**. Institute for Development Policy and Management, University of Manchester, 2001. (i-Government Working Paper Series, n. 11).

HELMOND, A. The platformization of the web: making web data platform ready. **Social Media + Society**, v. 1, n. 2, p. 1-11, 2015.

HOWLETT, M.; MUKHERJEE, I. Policy design and non-design: towards a spectrum of policy formulation types. **Politics and Governance**, v. 2, n. 2, p. 57-71, 2014.

_____. Policy design: from tools to patches. **Canadian Public Administration/ Administration Publique du Canada**, v. 60, n. 1, p. 140-144, 2017.

JEFFARES, S. **The virtual public servant** – Artificial intelligence and frontline work. London: Palgrave, 2021.

KITCHIN, R. **The data revolution**. Big data, open data, data infrastructures, and their consequences. Los Angeles: Sage, 2014.

MAYER-SCHONBERGER, V.; CUKIER, K. **Big data** – a revolution that will transform how we live. New York: Eamon Dolan/Mariner Books, 2014.

MUKHERJEE, I.; BALL, A. S. Policy effectiveness and capacity: two sides of the design coin. **Policy Design and Practice**, v. 2, n. 2, p. 103-114, 2019.

O'REILLY, T. Government as platform. *In*: LAHTROP, D.; RUMA, L. (Ed.). **Open government**: collaboration, transparency, and participation in practice. Sebastopol: O'Reilly Media, 2010.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Digital government review of Brazil**. Paris: OECD Publishing, 2018.

_____. **The innovation system of the public service in Brazil**. Paris: OECD Publishing, 2019.

PARKHUST, J. **The politics of evidence** – from evidence-based policy to the good governance of evidence. London: Routledge, 2017.

PETERS, B. G. The logic of policy design. *In*: PETERS, B. G. **Policy problems and policy design** – new horizons in public policy. Edward Elgar: Cheltenham, 2018. p. 1-34.

PETERS, B. G. *et al.* **Designing for policy effectiveness**. Cambridge: Cambridge University Press, 2018.

RADAELLI, C. M.; DUNLOP, C. A. Learning in the European Union: theoretical lenses and meta-theory. **Journal of European Public Policy**, v. 20, n. 6, p. 923-940, 2013.

SALAMON, L. The new governance and the tools of public action: an introduction. **Fordham Urban Law Journal**, v. 28, n. 5, p. 1611-1674, 2001.

SCHLAUFER, C. The narrative uses of evidence. **The Policy Studies Journal**, v. 46, n. 1, p. 90-118, 2018.

SCHNEIDER, A. L.; INGRAM, H. Policy design: elements, premises, and strategies. *In*: NAGEL, S. S. (Ed.). **Policy theory and policy evaluation** – Concepts, knowledge, causes, and norms. New York: Greenwood Press, 1990.

SIMON, H. **The sciences of the artificial**. Cambridge, MA: MIT Press, 1996.

STONE, D. **Making global policy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2019.

VAN DIJCK, J.; POELL, T.; DE WAAL, M. **The platform society** – public values in a connective world. Oxford: Oxford University Press, 2018.

VEALE, M.; BRASS, I. Administration by algorithm? Public management meets public sector machine learning. *In*: YEUNG, K.; LODGE, M. (Ed.). **Algorithm regulation**. Oxford: Oxford University Press, 2019.

VESELÝ, A.; OCHRANA, F.; NEKOLA, M. When evidence is not taken for granted: the use and perception of “evidence” in the Czech Republic ministries. **NISPAcee Journal of Public Administration and Policy**, v. 11, n. 2, p. 219-234, 2018.

WESSELINK, A.; COLEBATCH, H.; PEARCE, W. Evidence and policy: discourses, meanings and practices. **Policy Sciences**, v. 47, p. 339-344, 2014.

WILLIAMSON, B. Knowing public services: cross-sector intermediaries and algorithmic governance in public sector reform. **Public Policy and Administration**, v. 29, n. 4, p. 292-312, 2014.