

**FUNDAÇÃO UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO E NEGÓCIOS
PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
EM REDE NACIONAL – PROFIAP**

ANA LUIZA LIRA WARDE

**A IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA ELETRÔNICO DE PROCESSOS: E-MS E
SEUS IMPACTOS NA SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE DE MATO GROSSO
DO SUL**

**CAMPO GRANDE/MS
2025**

ANA LUIZA LIRA WARDE

**A IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA ELETRÔNICO DE PROCESSOS: E-MS E
SEUS IMPACTOS NA SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE DE MATO GROSSO
DO SUL**

Trabalho de Conclusão Final apresentado ao Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional – PROFIAP – realizado na Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, como requisito à obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Gemaél Chaebo

**CAMPO GRANDE/MS
2025**

ANA LUIZA LIRA WARDE

A IMPLEMENTAÇÃO DO SISTEMA ELETRÔNICO DE PROCESSOS: E-MS E SEUS IMPACTOS NA SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE DE MATO GROSSO DO SUL

Trabalho de Conclusão Final apresentado ao Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional – PROFIAP – realizado na Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, como requisito à obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Gemaél Chaebo
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
(Orientador)

Prof. Dr. Fernando Thiago
Universidade Federal de Mato Grosso do Sul
(Membro interno da UFMS e interno da Rede Profiap)

Prof. Dr. Sérgio Ricardo Siani
Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará (UNIFESSPA)
(Membro externo da UFMS e interno da Rede Profiap)

Profª. Dra. Mariana Guerra
Universidade de Brasília (UNB)
(Membro externo da UFMS e da Rede Profiap)

RESUMO

Diante da implementação do Sistema Eletrônico de Processos, chamado de E-MS no âmbito da Administração Direta, das autarquias e fundações do Poder Executivo Estadual, como uma forma de instituir o governo digital no estado de Mato Grosso do Sul, os servidores públicos tiveram a necessidade de em um curto espaço de tempo (de outubro de 2023 a janeiro de 2024), aprender e se adaptar a um novo *modus operandi*. Esse processo de implementação, no entanto, para que seja bem-sucedido, se mostra complexo e multifatorial. Este trabalho objetiva descrever o processo de implementação do Sistema Eletrônico de Processos: E-MS, no âmbito da Secretaria de Saúde do Estado de Mato Grosso do Sul. Neste trabalho, a implementação foi estudada diante de um estudo de caso na Secretaria de Saúde, que passou por uma etapa de digitalização de processos administrativos antes autuados em papéis. Por meio de entrevistas foram obtidas as percepções de dez servidores públicos diante de tal implementação, que foram analisadas conforme a análise de conteúdo. Os resultados encontrados foram as dificuldades, como a ineficiência, a ineficácia e o despreparo, enfrentadas pelos servidores em face de um sistema com problemas de *performance*, com queda na eficiência dos serviços públicos ofertados, além da insatisfação dos servidores com relação à ferramenta de trabalho. Este trabalho contribui para a continuidade nos estudos de implementação de sistemas eletrônicos nos órgãos públicos, além de apresentar um plano de ação proposto a fim de sanar as dificuldades encontradas.

Palavras-chave: e-governo; administração pública; processos administrativos; implementação; estudo de caso.

ABSTRACT

Given the implementation of the Electronic Process System, known as E-MS, within the scope of the Direct Administration, government agencies and foundations of the State Executive Branch, as a way of establishing digital government in the state of Mato Grosso do Sul, public servants had to learn and adapt to a new *modus operandi* in a short period of time (from October 2023 to January 2024). However, in order for this implementation process to be successful, it is complex and multifactorial. This paper aims to describe the implementation process of the Electronic Process System: E-MS, within the scope of the Health Department of the State of Mato Grosso do Sul. In this paper, the implementation was studied based on a case study in the Health Department, which went through a stage of digitalization of administrative processes previously filed on paper. Through interviews, the perceptions of ten public servants regarding such implementation were obtained, which were analyzed according to content analysis. The results found were the difficulties, such as inefficiency, ineffectiveness and lack of preparation, faced by civil servants in the face of a system with performance problems, with a drop in the efficiency of public services offered, in addition to the dissatisfaction of civil servants in relation to the work tool. This work contributes to the continuity of studies on the implementation of electronic systems in public agencies, in addition to presenting a proposed action plan in order to solve the difficulties encountered.

Keywords: e-government; public administration; administrative procedures; Implementation; case study.

SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO	7
1.1.	OBJETIVOS	10
1.1.1.	OBJETIVO GERAL E ESPECÍFICOS	10
1.2	JUSTIFICATIVA DO TRABALHO	10
2.	REFERENCIAL TEÓRICO	12
2.1.	A IMPLEMENTAÇÃO NO SETOR PÚBLICO	12
2.2.	O IMPACTO DAS TECNOLOGIAS DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	14
2.3.	O GOVERNO DIGITAL	16
3.	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	23
4.	RESULTADOS E DISCUSSÕES	26
4.1	CONTEXTO DA SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE DE MATO GROSSO DO SUL	26
4.2.	O SISTEMA ELETRÔNICO DE PROCESSOS: E-MS	30
4.3.	ADOÇÃO	31
4.4.	ADAPTAÇÃO	33
4.5.	ACEITAÇÃO	35
4.6.	ROTINIZAÇÃO	37
4.7.	INFUSÃO	38
4.8.	INTELIGÊNCIA	40
4.9	ANÁLISE CONJUNTA	41
5.	PLANO DE AÇÃO	42
6.	CONSIDERAÇÕES FINAIS	45
	REFERÊNCIAS	
	APÊNDICE A- ROTEIRO PARA ENTREVISTAS	54
	APÊNDICE B - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO	55
	ANEXO A – ORGANOGRAMA DA SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE	57

1. INTRODUÇÃO

No Brasil, as políticas de gestão pública destacaram-se a partir da década de 1990, no escopo das reformas preconizadas pelo movimento da Nova Gestão Pública no mundo (Cunha; Miranda, 2013). A reforma da Administração Pública influencia no modelo de Governança Pública, uma vez que procura praticar esse modelo em sua gestão nos moldes da administração privada. Contudo, essa prática não se deu de modo uniforme em todos os lugares, sobretudo no Brasil, pois há grande influência dos moldes de gestão tradicional, que tem como características a hierarquia e a burocracia (Tavares; Bitencourt, 2022).

No entanto, a necessidade de a Administração Pública aumentar sua arrecadação e melhorar seus processos internos, além da pressão social para a entrega de serviços mais eficientes e eficazes, transparentes e de acesso a todos, incentivaram o surgimento do governo eletrônico, que está alinhado a uma governança inovadora (Medeiros; Guimarães, 2006).

Assim, o governo eletrônico tem o potencial de moldar a administração pública para ser mais orientada para o usuário (Kowalczyk; Napiecek, 2023). Além disso, esse paradigma moderno da administração pública, no qual o governo eletrônico se encaixa, é constituído pelos princípios da eficiência, da transparência e da participação do cidadão (Orazgaliyeva *et al.*, 2023).

Diante disso, Diniz *et al.* (2009) colocam que o uso de Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC) pelos cidadãos, a mudança da difusão da informação do papel para as mídias eletrônicas e a melhoria na infraestrutura pública dessas tecnologias são determinantes para a adoção das TIC para desenvolver, de forma estratégica, seus fluxos de trabalho.

O e-governo, nome aqui utilizado como sinônimo de governo eletrônico, se refere a aplicação das TIC para a entrega de serviços públicos aos cidadãos, indústrias e a outros braços do governo. Os estágios de seu desenvolvimento e aplicação variam ao redor do mundo (Tiika *et al.*, 2024). No Brasil, a Lei nº 14.129, de 2021 (Brasil, 2021), conhecida como a Lei do Governo Digital, dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o aumento da eficiência da administração pública, especialmente por meio da desburocratização, da inovação, da transformação digital e da participação do cidadão.

O governo eletrônico, que é uma das principais formas de modernização do Estado, é pautado pela visão de que o uso das tecnologias para a entrega dos serviços públicos, mudando o modo com que a relação governo-cidadão acontece. São características do

governo eletrônico maior eficiência, governança, acompanhamento das políticas públicas, integração com outros governos, democracia eletrônica, accountability -prestação de contas- e transparência (Diniz *et al.*, 2009).

Assim, no ano de 2024, na Secretaria de Estado de Saúde do Mato Grosso do Sul, bem como em todos os órgãos da Administração Direta, das autarquias e fundações do Poder Executivo Estadual, foi implementado, pelo Decreto nº 16.307, de 25 de outubro de 2023 (Mato Grosso do Sul, 2023), o Sistema Eletrônico de Processos: E-MS, e foram divulgadas, através da Resolução Conjunta SAD/SEGOV n. 1, de 28 de novembro de 2023 (Mato Grosso do Sul, 2023) normas e procedimentos de gestão relativas ao sistema, a fim de promover a digitalização dos processos administrativos, até então tramitados em via física, visando celeridade, desburocratização, transparência e amplo acesso à informação.

Na referida legislação, em seu Art. 2º, o E-MS é definido como um sistema de gestão de informações, processos e documentos eletrônicos, que possibilita a formação de processos administrativos e comunicação oficial interna e externa, incluindo a autuação, a produção, o registro, o protocolo, a tramitação, a consulta e o arquivamento eletrônico de documentos e de processos administrativos, disponível para Usuários Internos e Externos no âmbito do Poder Executivo Estadual (Mato Grosso do Sul, 2023).

Desse modo, o E-MS possibilita iniciar e dar prosseguimento aos processos administrativos de forma digital, desde elaborações de comunicações internas e ofícios à autuação de processos administrativos e sua posterior tramitação ao setor seguinte para andamento, seguindo uma linha do tempo bem definida, o que não era possível com o Sistema de Comunicação Interna e Protocolo em uso até o momento, chamado E-DOC, que somente permitia elaborar e enviar comunicações internas, externas e protocolos.

À época que se utilizava o E-DOC, os documentos nesse elaborados eram impressos para serem anexados no processo administrativo, e os fluxos que esses documentos possuíam para serem assinados eram demorados, devido à hierarquização do órgão público, além de, não raro, os papéis se perderem. Diante disso, estabeleceu-se a data 01 de janeiro de 2024 como marco temporal para a transição de sistemas, do E-DOC para o E-MS, além de ser oferecido aos servidores um curso à distância para formação, disponível na plataforma de aprendizado institucional <https://www.cursos.ms.gov.br/>, o portal EscolaGov, a partir de dezembro de 2023. Ademais, o E-DOC foi mantido para fins de consulta às comunicações internas e ofícios realizados nos anos anteriores.

Considerando tal transição, e conforme o Art. 4º, a implantação do Sistema de Processos Eletrônicos, atenderá aos seguintes objetivos e diretrizes: facilitar o exercício de

direitos e o cumprimento de deveres por meio de sistemas transparentes, seguros e céleres; assegurar o acesso amplo, simples e rápido dos interessados ao procedimento e à informação; viabilizar ações para a desmaterialização e a desburocratização de processos e de procedimentos; simplificar e reduzir a duração dos procedimentos, promovendo a rapidez das decisões, sem prejuízos às garantias constitucionais e legais; garantir a proteção de dados e o acesso à informação (Mato Grosso do Sul, 2023).

Contudo, colocar em prática esses objetivos e diretrizes é papel conjunto dos gestores públicos, dos servidores e também dos usuários externos, os cidadãos. Isso se dá porque, apesar de ter sido impulsionado, essas pessoas precisam se familiarizar com o E-MS e abandonar hábitos falhos ou ultrapassados, como o uso e a tramitação em vias físicas, em papel, passando a utilizar das vias digitais, computadores conectados à internet, para comunicações, solicitações e divulgações, visando celeridade, desburocratização e transparência.

Assim, os objetivos e diretrizes apresentados requerem esforço da organização pública, sobretudo diante dessa mudança significativa em um curto espaço de tempo, de outubro de 2023 a janeiro de 2024, para sua implementação, considerando o Decreto nº 16.307, de 25 de outubro de 2023 (Mato Grosso do Sul, 2023) e a Resolução Conjunta SAD/SEGOV n. 1, de 28 de novembro de 2023 (Mato Grosso do Sul, 2023). Além disso, a complexidade da implementação de políticas públicas justifica-se, também, pela variedade de fatores que influenciam os implementadores dessas políticas, como, por exemplo, aspectos institucionais, socioeconômicos e culturais (Gomes, 2019).

Oliveira e Couto (2019) esquematizam que durante a implementação de certa política pública provocam mudanças nas regras institucionais, resultando em um cenário político distinto do vigente anteriormente e, uma vez findada a implementação, novas diretrizes poderão se estabelecer, conduzindo a uma nova fase da política pública, gerando novos problemas de implementação dando continuidade no ciclo.

Neste trabalho, que utiliza metodologia qualitativa, foi realizada uma análise de conteúdo baseada em entrevistas aos servidores da Secretaria de Estado de Saúde de Mato Grosso do Sul, dos variados cargos efetivos e em comissão, uma vez que esses foram os primeiros afetados e participantes dessa mudança, que tiveram sua rotina alterada. Então, o problema de pesquisa que se procura responder é: Pela visão dos servidores, como ocorreu a implementação do Sistema Eletrônico de Processos, E-MS, na Secretaria de Estado de Saúde de Mato Grosso do Sul?

O estudo está dividido em introdução, discriminando os objetivos gerais e específicos, bem como sua justificativa; revisão bibliográfica, destacando os tópicos governo digital e implementação no setor público, como também o contexto em que se encontra a secretaria em questão; além disso, detalha-se a metodologia, sendo neste trabalho orientada pela análise qualitativa. Em sequência, o trabalho apresenta os resultados e discussões, que mostram os dados obtidos de forma clara e exemplificada, que conduzem à conclusão, tópico seguinte. Finaliza-se o escrito com as referências que o guiaram.

1.1. OBJETIVOS

1.1.1. OBJETIVO GERAL E ESPECÍFICOS

Este trabalho objetiva, pela visão dos servidores, descrever a implementação do sistema de processos eletrônicos, E-MS, na Secretaria de Estado de Saúde de Mato Grosso do Sul.

Para que se possa alcançar seu objetivo geral, esta pesquisa possui os seguintes objetivos específicos:

1. Levantar as motivações na alteração das rotinas processuais da Secretaria de Estado de Saúde de MS, de vias em papel para eletrônicas.
2. Identificar a participação e percepção dos servidores da Secretaria de Estado de Saúde na implementação do novo sistema eletrônico de processos na organização.
3. Desenvolver um plano de ação para tornar mais eficaz a utilização do sistema eletrônico de processos E-MS na Secretaria de Saúde do Estado de Mato Grosso do Sul.

1.2 JUSTIFICATIVA DO TRABALHO

Este estudo se faz relevante pois representa uma continuidade nos estudos no campo da implementação, na medida em que investiga os impactos positivos e negativos da implementação do sistema de processos eletrônicos, E-MS, na Secretaria de Estado de Saúde de Mato Grosso do Sul. Ademais, a importância se dá na esfera estadual, tendo em vista que os demais órgãos pertencentes ao Poder Executivo Estadual utilizam desse mesmo sistema, deste modo, os resultados aqui obtidos podem ser replicados, com adaptações, nos órgãos que possuem estrutura similar.

A partir do melhor conhecimento dessa implementação, objeto desse trabalho, é possível dar continuidade no desenvolvimento tecnológico do sistema naquilo que foi

pontuado como negativo e exaltar e reforçar as realizações positivas e, por conseguinte, aprimorar o uso sistema pelos operadores internos e externos. Isso ocasiona, em última instância, a melhoria da entrega dos serviços públicos dos agentes para os cidadãos, por meio da transparência, da desburocratização e do amplo acesso à informação, objetivos expostos no Decreto nº 16.307, de 25 de outubro de 2023 (Mato Grosso do Sul, 2023).

Além disso, o presente trabalho estende o conhecimento acerca do governo digital, pois trata-se aqui de uma implementação orientada para a digitalização. Ainda, a transformação digital é importante pois transcende a simples adoção de tecnologias, uma vez que esta requer mudanças na cultura organizacional, na estrutura e nos perfis dos participantes (Venson; Figueiredo; Canedo, 2024).

Assim, os processos que eram até então autuados em papéis, agora passam a ter a obrigatoriedade de constar no sistema eletrônico. Do mesmo modo, os serviços que eram solicitados para os servidores públicos, agora podem ser obtidos em autosserviço, como por exemplo a apresentação de recursos de multas, a solicitação de certidões, registros de boletins de ocorrência, dentre outros, por meio do Portal Único, ocasionando a necessidade de adaptações em todos esses casos.

Ademais, contribui para o aprofundamento do saber na esfera da Administração Pública, uma vez que analisa a implementação no Poder Executivo Estadual do novo sistema eletrônico de processos. Portanto, adiciona conhecimento no campo, na medida em que abordará o contexto antes e depois da implementação na Secretaria de Estado de Saúde, bem como as legislações pertinentes, estudo ainda não realizado.

Outrossim, este escrito tem importância para a comunidade acadêmica, pois, além de ampliar o estudo na esfera do governo digital, aborda os estudos sobre implementação de políticas públicas, que foca na concretização das políticas públicas (Lotta, 2019). Além disso, não foram encontrados muitos estudos, como o de Gianni (2023), que tratam da implementação de sistemas de informação em órgãos públicos, estendendo sua área do conhecimento.

Em outro aspecto, o presente trabalho é relevante para os servidores públicos apontarem suas observações, aqui realizadas durante as entrevistas, para serem consideradas pela alta administração, por meio da divulgação deste trabalho, sendo possível então dialogar com os diferentes estratos na hierarquia da Administração Pública estadual. Portanto, esse estudo é fulcral para a construção de mais um conhecimento na esfera administrativa, tanto para gestores, como para os colaboradores.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Neste capítulo são apresentadas as bases teóricas que fundamentam este estudo. A bibliografia tem como foco contribuir para a construção dos argumentos e demonstrações que caracterizam o estudo (Nascimento, 2012).

2.1. A IMPLEMENTAÇÃO NO SETOR PÚBLICO

A etapa de implementação tem sido estudada dentro do campo das políticas públicas, sendo o ciclo das políticas públicas composto pelas seguintes fases: agenda, formulação, implementação e avaliação. Ainda, a implementação depende da ação dos burocratas e dos instrumentos de ação do Estado e procura compreender a distância entre o que foi formulado e o que foi executado, além do papel de cada agente que participou do processo (Lotta, 2019).

Lotta (2019) explora em sua pesquisa os conceitos de análise *top down* - de cima para baixo- de implementação, cuja característica é o foco na legitimidade da decisão, com uma lógica prescritiva e normativa, e a análise *bottom up* - de baixo para cima -, em que a implementação é tida como processos múltiplos e atividades contínuas que exigem tomada de decisão. Outras classificações buscam capturar a natureza do fluxo da implementação, ou, ainda, por meio dos diferentes contextos que a influenciam (Sher-Hadar, 2023).

Dentre os indivíduos que implementam políticas públicas, destaca-se o burocrata de nível de rua, ou linha de frente. Eles são responsáveis pelas interações cotidianas entre Estado e usuários e realizam a entrega dos serviços públicos, são exemplos os policiais, professores, profissionais de saúde, entre outros (Lotta, 2019). Os implementadores de nível de rua são influenciados por fatores pessoais, como crenças, interesses, valores e sobretudo pelo poder discricionário, além de fatores institucionais e gerenciais, como também por fatores relacionais (Ferreira; Medeiros, 2016).

Sher-Hadar (2023) sugere em seu estudo que não há implementação por si só, mas a reunião de incontáveis interações pelas quais ocorre a implementação, diante disso, o estudo da implementação é o estudo dessas interações. Esse estudo também aponta camadas identificadas da implementação que podem servir de embasamento para diferentes tipos de implementação: sujeitos da implementação; atores da implementação; valores, espaço e ação da implementação.

Outrossim, Proctor, Powell e McMillen (2013) reúnem pré-requisitos para estratégias de implementação: nomeá-las, defini-las e especificá-las. Neste último passo, os autores propõem sete dimensões para constituir a operacionalização das estratégias de implementação, sendo essas os atores, as ações, as ações-alvo, a temporalidade, a dose, o resultado afetado da implementação e a justificativa.

Ademais, Ollaik e Medeiros (2011) abordam a intangibilidade da implementação perfeita no mundo real, tendo em vista os diversos pré-requisitos existentes. Muitas vezes, a implementação de políticas públicas não é um processo linear, mas sim um processo difuso (Chriqui *et al.*, 2023). No Brasil, apesar de os programas serem formulados de forma centralizada e definidos para obterem implementação homogênea, com frequência essa implementação apresenta variações, a depender do local, sendo o ponto-chave o comportamento humano (Lima; Medeiros, 2012).

Complicados, de longo prazo e que requerem lidar com sucessivas e complexas fases de difusão são as características da transferência dos programas para as configurações do mundo real para Durlak e DuPre (2008), assim como mantê-las. Essas fases incluem quão bem a informação acerca da existência do programa e o seu valor estão disseminados na comunidade, sua adoção e sua implementação, ou seja, quão bem o programa é conduzido durante o período de teste, e se o programa se mantém ao longo do tempo, sua sustentação.

Para os autores, a avaliação da implementação é essencial para medir a validade interna e externa das intervenções. Durlak e DuPre (2008) citam como exemplo que uma interpretação certa dos resultados da implementação depende de se saber quais aspectos da intervenção estão sendo entregues e quão bem eles estão sendo conduzidos, além disso, o monitoramento precoce da implementação pode identificar problemas na aplicação do programa e permite sua rápida correção para assegurar melhores resultados.

Outrossim, na concepção de Durlak e DuPre (2008), o que é requerido para uma implementação efetiva depende de uma constelação de fatores devido aos diferentes contextos locais. Desenvolver uma capacidade suficiente para implementação é essencial para auxiliar os implementadores a conduzir novos programas com eficiência e a extensão de seu sucesso dependerá da interação dos múltiplos fatores que contribuem para a capacidade. Capacidade é, muitas vezes, usada em referência ao processo de difusão e pode ser definido como uma motivação necessária e a habilidade de identificar, selecionar, planejar, implementar, avaliar, e sustentar uma intervenção efetiva.

Vrakking (1995) aponta problemas nas implementações, tais quais decisões não boas o suficiente, preparação insuficiente e pessoas que não desejavam a inovação. Além disso,

afirma que as chances de uma implementação bem-sucedida de uma inovação aumentam se o tempo entre a geração da ideia e sua implementação é mantido em um mínimo. Assim sendo, é essencial se manter nas ideias que resultaram na decisão inovadora.

Para Cândido e Santos (2018), os maiores obstáculos para uma estratégia de implementação bem-sucedida são fatores organizacionais que recaem sob o controle administrativo. Alguns dos obstáculos identificados pelos autores na literatura são a falta de comprometimento da alta administração, escolha pobre do método de introdução da mudança, administração em grupo inefetiva, pequeno período de tempo disponível para a mudança, conformidade comportamental, problemas de comunicação, medo da perda, relutância à mudança, treinamento de pessoal inadequado, recursos, estrutura, clima e cultura organizacionais entre outros.

Diante disso, define-se obstáculo como eventos internos e externos que agem para modificar ou impedem a execução inicial da estratégia intencionada, atrapalhando a execução da implementação como foi planejada (Cândido; Santos, 2018). Klein e Knight (2005) apontam que muitas inovações, sobretudo as tecnológicas, não são totalmente confiáveis, na medida que, quanto mais nova a tecnologia, mais provável de haver mal-uso, problemas técnicos e apagões.

Ademais, muitas inovações requerem que os usuários adquiram novas habilidades técnicas. Além disso, muitas inovações em equipes e organizações necessitam de mudanças individuais em seus papéis, rotina e normas. Desse modo, a implementação consome tempo, é cara e, ao menos no começo, pouco eficiente (Klein; Knight, 2005). Um ponto a destacar do estudo de Klein e Knight (2005) é que a decisão de adotar e implementar uma inovação é tipicamente feita por aqueles em uma maior hierarquia do que os usuários dessa inovação.

2.2. O IMPACTO DAS TECNOLOGIAS DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

As ferramentas de tecnologias da informação e comunicação são utilizadas para as trocas de informações no meio da administração pública (Christensen; Lægreid, 2020). Essas são fatores que colaboram para o aumento da eficiência e da transparência no setor público, como também, contribuem para projetos que almejam desenvolver o governo eletrônico e as entregas dos serviços públicos. As TIC auxiliam, ainda, na participação dos cidadãos nas iniciativas governamentais, na medida em que promovem o aumento da

confiança, fortalecimento do senso de comunidade e facilitação da consulta popular (Todisco *et al.*, 2020).

Também, há uma conexão entre as tecnologias da informação e comunicação e a melhoria da governança. Processos adequados em TIC permitem que os gestores e seus colaboradores possam oferecer qualidade e transparência no aparelho público. A governança em TIC é um conceito que se relaciona com processos organizados usados para aprimorar os recursos de TIC para todas as partes interessadas, além disso, ela deve se preocupar em responder às questões de quem, como e quais decisões devem ser seguidas para que haja uso efetivo das tecnologias da informação e comunicação (Canedo *et al.*, 2020).

As TIC têm aumentado a coordenação e a cooperação na administração pública (Christensen; Lægreid, 2020). Contudo, na maioria dos países em desenvolvimento falta a sua valorização, além da dificuldade em desenvolver as habilidades tecnológicas, de financiamento, e se ajustar a um novo contexto (Liu; Yuan, 2015). No Brasil, há falta de orçamento, coordenação e infraestrutura para as tecnologias da informação e comunicação. Além disso, a maturidade das TIC possui diferentes níveis em cada departamento público e em cada estado (Laia *et al.*, 2010).

Ainda, as habilidades digitais de cada servidor público variam conforme sua idade, quanto maior a idade, menos habilidade é encontrada (Medina-Esquivel; Prudenci-Cuela; Cernaqué-Miranda, 2024). Essa questão etária ocorre, pois, os mais novos cresceram em um ambiente digital, ao passo que aqueles com mais idade não se sentem confortáveis e se sentem pouco preparados para utilizar as novas tecnologias (Todisco *et al.*, 2020).

Ademais, há rejeição de parte das pessoas com a colocação de novas práticas em TIC, com pensamentos de que haverá substituição de pessoal, o que gera competitividade e a produtividade pode cair, o ideal, para que isso não ocorra, é envolver as pessoas no processo de implementação dessas inovações (Melián-González e Bulchand-Gidumal, 2009).

Outrossim, para Şandor (2012), não se pode atribuir exclusivamente às tecnologias da informação e comunicação o sucesso de qualquer mudança na administração pública, é preciso, pois, considerar os aspectos socioeconômicos e políticos. Assim, o desafio da transformação digital não é meramente tecnológico, mas juntar esforços para uma mudança estrutural (Canedo *et al.*, 2020).

Dukic', Dukic' e Bertovic' (2017) pesquisaram o fator conhecimento e habilidades dos servidores públicos em face da implementação das TIC no governo. Os autores encontraram resultados que apontam para o domínio de conhecimentos básicos, mas a

necessidade de se melhorar os saberes mais avançados, como também, notaram que essa percepção varia conforme o perfil sociodemográfico do entrevistado.

É válido ressaltar que o uso das TIC na gestão pública aumenta o acesso dos cidadãos que acompanham as políticas públicas, entretanto, isso não é garantia de que os serviços, apesar de dotados de tecnologia, satisfarão as necessidades das pessoas. Essas tecnologias, por si só, não asseguram a forma com que serão manejadas, pois o seu desenvolvimento depende de cada governo (Liu; Yuan, 2015).

Outro aspecto relevante é o papel das tecnologias da informação e comunicação no combate à corrupção. Essa ação anticorrupção advém do fato de que há maior publicidade, sobretudo com as redes sociais, dos atos administrativos e das políticas públicas, além do maior envolvimento da população nos casos divulgados. Ressalta-se a importância de legislar as TIC para que haja o correto uso dessas ferramentas, a fim de haver a devida apuração dos fatos (Matiyabu; Ndayizigamiye; Maharaj, 2017) e que se deve somar ao uso das tecnologias a boa governança, a participação social, midiática e institucional (Darusalam *et al.*, 2021).

2.3. O GOVERNO DIGITAL

O mundo contemporâneo está imerso em tecnologias e deixar de usufruir delas é estar alheio às informações que facilitam o cotidiano dos profissionais e o recebimento de benesses advindas dessa facilitação pela população. Também, o impacto da pandemia do COVID-19 acelerou a aceitação e aumentou os investimentos em tecnologia digital (Krejnus, *et al.*, 2023). Assim, a implementação das tecnologias da informação e comunicação e o desenvolvimento do governo eletrônico na gestão pública trouxeram as vantagens de reduzir custos, tornar os processos flexíveis e conectar a administração com o objetivo de aumentar a eficiência e a qualidade dos serviços públicos, além do aumento da produtividade a partir da padronização e da digitalização (Moreno-Enguix; Lorente-Bayona; Gras-Gil, 2019).

A digitalização se tornou um passo essencial para o desenvolvimento do conceito de e-governo, que envolve a simplificação e a automatização dos processos da administração pública (Orazgaliyeva *et al.*, 2023). A OCDE (2003) define o governo eletrônico como “o uso das tecnologias de informação e comunicação, TIC, em particular a internet, enquanto ferramenta para levar a um melhor governo”.

Oliveira e Marinho (2023) dispõem que há diferenças entre os conceitos de Governo Digital e Governo Eletrônico, e-governo. Sendo o primeiro mais amplo e se propõe a melhorar a eficiência da Administração Pública, a entrega dos serviços públicos, a transparência e a comunicação entre o governo e a sociedade. Em contrapartida, os autores definem e-governo como o uso de TIC para fornecer serviços e informações aos cidadãos, portanto, o e-gov é uma parte específica do Governo Digital, vide quadro 1;

Quadro 1 - Diferenças entre Governo Eletrônico e Governo Digital

Governo Eletrônico	Governo Digital
O ente público utiliza sistema próprio	O ente público implementa processos integrados
Automação de processos	Digitalização dos processos
Fulcro no ente público	Fulcro na participação <i>societal</i>
Regras burocráticas	Regras para desburocratização
Serviços governamentais digitais acessíveis	Aplicação de tecnologia digital em todo o setor público
Acesso por meio de Portais Eletrônicos	Acesso por meio de portais eletrônicos e aplicativos disponibilizados para os dispositivos móveis

Fonte: Oliveira e Marinho, 2023.

Ainda, segundo a OCDE (2003), as TIC contribuem para o desenvolvimento da confiança do cidadão na Administração Pública, promovendo um governo transparente e auxiliando o combate à corrupção. Ademais, a confiança dos cidadãos no sistema aumenta quando eles podem usar os serviços do e-governo para realizar suas tarefas, como pagar impostos, obter informações e interagir com os governantes (Abdulkareem; Ramli, 2021).

Abdulkareem e Ramli (2021) definem a confiança no e-governo como a crença de que as agências públicas são responsivas, seguras e que demonstram entendimento das necessidades dos cidadãos quando eles interagem com o sistema. Outros fatores são a interface do sítio eletrônico, a velocidade do atendimento às solicitações, transações rápidas, a segurança dos dados e informações do usuário, que são a base do uso do e-governo pelos cidadãos.

Além disso, a participação dos servidores no processo de implementação das tecnologias da informação e comunicação é fulcral para seu desfecho. Assim, a percepção dos colaboradores quanto aos aspectos que envolvem a governança de tecnologia de

informação, como gerenciamento de riscos, recursos de tecnologia da informação, estratégia de negócios e política de negócios, influenciam positiva e significativamente no sucesso de sua implementação (Leite *et al.*, 2021). Outros fatores que influenciam uma implementação bem-sucedida do governo digital são o comprometimento político e integração interorganizacional (Di Giulio; Vecchi, 2023).

A OCDE (2003) traz uma lista de princípios norteadores de um governo eletrônico bem-sucedido, são eles a liderança e o compromisso a nível político e administrativo; a integração, em que o governo eletrônico precisa ser integrado em estratégia mais ampla; a colaboração entre as organizações; o financiamento, cujas saídas deveriam ser consideradas investimento; o acesso aos usuários, bem como a possibilidade de escolha do cidadão de qual método utilizar para se conectar com o governo. Além disso, ilustra o compromisso com o cidadão e a privacidade, que deve ser protegida, como também deve haver responsabilização, o monitoramento e a avaliação.

Dentre os impactos positivos da transformação digital dos governos, Dobrolyubova, (2021) destaca a melhoria nas habilidades dos servidores públicos, maior satisfação no trabalho e maior efetividade na gestão de pessoas. Datta, Walker e Amarilli (2020) acrescentam que a transformação digital inaugura a sustentabilidade ao substituir o tradicional, predominantemente recursos em papel e transações digitais. Em contrapartida, Dobrolyubova (2021) evidencia aspectos negativos como falhas na segurança dos dados, serviços inoperantes, riscos de discriminação na tomada de decisão automatizada, crimes digitais, excesso de dependência dos recursos tecnológicos, além dos recursos financeiros que podem ser altos para a implementação e manutenção.

Oliveira e Marinho (2023) apontam os benefícios do governo digital como sendo a redução dos custos de administração pela simplificação nos procedimentos burocráticos do governo; a automatização de tarefas, que beneficiam a redução dos custos de comunicação e aumento da produtividade dos servidores públicos; a entrega de serviços melhores, mais rápidos e mais convenientes ao cidadão; o crescimento da receita para o governo e a capacidade de fornecer segurança na divulgação de informações para as partes interessadas.

No governo digital, os cidadãos não mais são considerados passivos nos serviços que recebem, uma vez que, de forma ativa, influenciam na tomada de decisão, nos modelos de políticas públicas, facilitando na pressão ao governo por resultados. Contudo, é preciso superar as desigualdades, tais quais a falta de acesso à internet por pobreza, áreas rurais sem cobertura, limitações advindas da idade e deficiências físicas (Meydani, 2017).

Outro aspecto é a redução da assimetria de informação entre cidadãos e políticos, no sentido de que o primeiro, quando vota no segundo, não está completamente ciente das habilidades e preferências do segundo, ao passo que os governantes têm dados sistematizados dos cidadãos. No entanto, o governo também não possui uma via completa de informações, na medida que o cidadão pode declarar e omitir o que preferir, não refletindo a realidade (Ivanova; Yakovleva; Selenteva, 2020).

Ademais, muitos governos pelo globo têm estabelecido estratégias de inteligência artificial, como documentos estratégicos ou planejamentos pelo uso de IA nos serviços públicos, tais quais a saúde, o transporte e a educação. Outrossim, há ênfase no papel da inteligência artificial na simplificação da entrega de serviços, melhoria operacional e eficiência do serviço público (Hjaltalin; Sigurdarson, 2024).

Ainda, o estudo de Hjaltalin e Sigurdarson (2024) informa que a inteligência artificial, no setor público, é descrita como uma oportunidade de aprimorar o acesso à informação dos cidadãos e aprimorar a transferência de conhecimento por meio da tecnologia. Alhosani e Alhashmi (2024) definem inteligência artificial -IA- como sendo o estudo de como os computadores podem aprender e se comportar de modo inteligente, tal qual resolvendo problemas e adquirindo novas habilidades. Assim, o governo pode solucionar problemas como barreiras linguísticas, demoras nas entregas de serviços, longas filas de espera, dentre outros.

Todavia, a implementação da IA apresenta desafios como escassez de mão-de-obra qualificada e de infraestrutura, regulamentação da privacidade e segurança dos dados, adaptação da equipe às mudanças, transparência acerca do funcionamento da IA e governança (Alhosani; Alhashmi, 2024). Esse estudo aponta a necessidade de infraestrutura digital, recursos organizacionais, o desenvolvimento do governo digital e o desenvolvimento da sociedade digital para a adoção da inteligência artificial.

O planejamento de projetos envolvendo tecnologias da informação e comunicação e sua administração acontece de forma precária na maioria dos países em desenvolvimento (Meydani, 2017). Na Indonésia, por exemplo, conforme Sulistya *et al.* (2019), a Instrução Presidencial nº 3 de 2003, o desenvolvimento do e-governo se daria em quatro níveis: preparação, maturação, consolidação e utilização. A partir da Resolução Presidencial nº 95 de 2018, instaurou-se um sistema de governo eletrônico para a integração dos dados dos governos central e regional, aumentando os gastos com tecnologia da informação.

Para a implementação do governo eletrônico, a OCDE (2003), coloca que não basta que as habilidades governamentais sejam somente técnicas, pois conhecimentos diversos são

requeridos no processo de tomada de decisão para com as tecnologias da informação e comunicação. A alfabetização digital da população, conforme Fernandes e Afonso (2001), é o maior desafio da implementação dessa modernização na Administração Pública.

Ainda, o governo eletrônico é mais do que simplesmente disponibilizar serviços e informações na rede, tendo em vista que são agentes transformadores de estruturas e processos, pois adaptam os serviços públicos às novas condições socioeconômicas vigentes no globo, bem como aprimoram a gestão governamental (Kon, 2019).

No caso do Brasil, cita Kon (2019), barreiras estruturais são encontradas em face da inovação e da modernização dos serviços públicos que dificultam a governança digital. Assim, há a necessidade de se desenvolver uma cultura de melhoria contínua no governo brasileiro, de transparência e de prestação de contas, o que pode resultar na falta de confiança no governo, tanto como gestor de processos como gestor de dados.

Em comparação com outros lugares do globo, Sulistya *et al.* (2019) cita que as condições para implementação do e-governo na Indonésia também não foram ótimas e estão longe do esperado. Isso devido à falta de padronização, recursos humanos, infraestrutura, alfabetização, liderança e também cultura organizacional. Na África, os gastos com tecnologia da informação também seguem aumentando, conforme Tiika *et al.* (2024); em Gana há o acesso limitado às tecnologias e os aumentos de custos das iniciativas do e-governo, assim como na maioria dos países da África. Contudo, desde seu lançamento, o e-governo tem sido mais integrado e padronizado, em face de um começo fragmentado e inconsistente. Quênia, Ruanda e África do Sul são Estados com sucesso no uso de ferramentas digitais que aumentam a participação do cidadão por meio do e-governo.

Ainda, outros Estados possuem estudos sobre a implementação do e-governo, como o Cazaquistão, que, de acordo com Orazgaliyeva *et al.* (2023), já esteve entre os Estados com a menor capacidade de governo digital e hoje se encontra com a tarefa de construir uma nova arquitetura estatal, eliminando duplicações, custos indevidos e burocracia e aumentando a acessibilidade dos cidadãos com a totalidade dos serviços disponibilizados para aparelhos celulares.

Orazgaliyeva *et al.* (2023) apresenta os estágios em que o governo digital do Cazaquistão já passou: informacional, com publicações para serem lidas; interativo, com a introdução de serviços eletrônicos; transacional e transformacional, combinando interatividade e serviços transacionais em serviços integrados; além disso, destaca o salto que foi dado durante a pandemia do COVID-19, assim como a satisfação com o governo eletrônico, que está em ascensão.

Para Fernandes e Afonso (2001), o uso da Internet na gestão pública permite ampliar o controle da gestão fiscal por parte da população, facilitando a *accountability*, a obrigatoriedade de prestação de contas ao cidadão. Os autores divulgam em seu estudo quatro estágios do e-governo. O primeiro estágio é a criação de sites que consistem em informações dos órgãos de governo.

No segundo estágio, os sites também apresentam dados dos cidadãos e outros usuários, sendo a comunicação aqui uma via de mão dupla. Na terceira etapa, já é possível realizar transações financeiras como o pagamento de contas e impostos, fazer matrícula escolar, agendar consultas, dentre outros. O quarto e último estágio tem o desenvolvimento de um portal no qual todos os serviços prestados pelo governo são convergidos.

No Brasil, foi a partir da década de 1990 que as tecnologias da informação começaram a ter forma e infraestrutura. Desse modo, novos sistemas de informação surgiram, como sistemas de gestão de pessoas, sistemas e bases de dados para a tomada de decisão, sistemas de planejamento e orçamentos públicos, dentre outros (Cunha; Miranda, 2013). Assim, as primeiras políticas foram motivadas por mudanças internas. A partir do ano de 2015, o processo de transformação digital no Brasil tomou forma por meio do portal de serviços públicos do Governo Federal (Filgueiras; Cireno; Palotti, 2019).

Atualmente, a transformação digital no Brasil é uma questão de política pública (Filgueiras; Cireno; Palotti, 2019). Embora o e-governo apresente diversas vantagens, é preciso considerar as disparidades sociais existentes no Brasil e de combatê-las por meio de políticas de inclusão digital, caso contrário as tecnologias da informação e comunicação, TIC, podem aumentar as desigualdades ao isolar os indivíduos que não possuem acesso à informação (Medeiros; Guimarães, 2006). É válido ressaltar que representantes dos países membros da Organização das Nações Unidas, incluindo o Brasil, no ano de 2015, elaboraram a Agenda 2030, a qual apresenta como um de seus objetivos e meta a orientação ao acesso universal à internet (Brognoli; Ferenhof, 2020).

No Brasil, o desenvolvimento das tecnologias da informação e comunicação proporcionou ao governo eletrônico sua expansão e a mudança, por conseguinte, dos canais eletrônicos para os digitais, daí surge o Governo Digital. Para Oliveira e Marinho (2023), “o Governo Digital envolve a adoção de tecnologias emergentes, como a disponibilidade de serviços e interações através de aplicativos acessíveis por dispositivos móveis”.

Os autores ressaltam, ainda, que o Governo Digital é fruto de um aperfeiçoamento na qualidade da prestação dos serviços públicos, dado que permite personalizá-los conforme a necessidade de cada cidadão. Além disso, possibilita que o governo filtre os dados mais

estratégicos para auxiliar no processo de tomada de decisão, como também ser mais assertivo na gestão da segurança cibernética (Oliveira; Marinho, 2023).

Para Diniz *et al.* (2009), para que um programa de e-gov seja realmente efetivo, é preciso que se compreenda o processo como sendo a construção, por meio de etapas que revelam aspectos políticos, técnicos e organizacionais, desde a etapa da formulação até a avaliação e controle. Os autores propõem essas etapas para programas de e-governo como não sendo, necessariamente, um processo linear, e com base nas etapas propostas para os ciclos de políticas públicas: a elaboração de políticas públicas de e-gov; a concepção de projetos de e-gov; a implantação de projetos de e-gov; a avaliação e controle e, por fim, a operação e manutenção de programas de e-gov.

A etapa de elaboração de políticas públicas de e-gov é o momento em que surgem as diretrizes de governo eletrônico que servirão de base para as políticas públicas. Ela é realizada pelos políticos da alta cúpula do governo, para alinhar as áreas meio e fim da administração pública (Diniz *et al.*, 2009).

A etapa de concepção de projetos de e-gov, por sua vez, é para criar projetos novos ou conciliar políticas novas e antigas, aqui é definido o macro escopo do projeto, seu orçamento. De forma geral, essa etapa demonstra os requisitos necessários para se atingir os objetivos da implementação da política em questão (Diniz *et al.*, 2009).

Na etapa de implementação de projetos de e-gov é realizada, de fato, a execução dos projetos, é mais técnico e pode acarretar em redirecionamentos para sua efetivação. Aqui são definidas as práticas que conduzirão a execução do planejado (Diniz *et al.*, 2009).

A etapa de avaliação e controle engloba a metodologia de avaliação que será utilizada para controlar a gestão dos programas de e-gov. Por fim, a operação e manutenção dos projetos de e-gov servem, inclusive, para auxiliar na correção de falhas identificadas ao longo da operação no dia a dia (Diniz *et al.*, 2009).

O modelo de Diniz *et al* (2009) considera que há três níveis principais de atores, desse modo, existe uma relação colaborativa nas etapas de implementação de um programa de e-gov, são eles a alta cúpula de governo, que realiza sua concepção; a alta cúpula local, responsável pela execução; e a equipe técnica, dotada de saberes específicos que possibilitam a implementação do programa de e-gov.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Este trabalho desenvolve-se por meio de um estudo de caso, porque investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu real contexto (Yin, 2015), classifica-se como pesquisa aplicada, conforme sua finalidade, na medida em que tem o intuito de adquirir conhecimento para aplicação em situações específicas (Gil, 2022).

Além disso, a pesquisa faz uso da análise documental, por meio da leitura de Leis, Decretos e outros diplomas legais publicados no Diário Oficial do Estado, a fim dar completude ao objeto de pesquisa, ao permitir aprofundamento na estrutura do local de estudo, tendo como documento toda fonte de conhecimento disponível que permite o saber das outras coisas (Gil, 2021).

O uso da observação direta se fez presente a partir do cotidiano da pesquisadora, que é servidora pública lotada na Secretaria de Estado de Saúde de Mato Grosso do Sul, para a completa compreensão do objeto de estudo, útil para proporcionar informações adicionais ao tópico estudado (YIN, 2015).

Os dados primários foram coletados por dez entrevistas semiestruturadas, caracterizadas pelo estabelecimento prévio de uma relação de questões apresentadas (Gil, 2021), e selecionadas pelo ponto de saturação, situação em que novas entrevistas não trariam novos resultados. A coleta se deu em outubro de 2024, na Secretaria de Estado de Saúde de Mato Grosso do Sul, considerando sua relevância enquanto órgão público para o estado. Assim, os áudios foram gravados mediante termo de consentimento livre e esclarecido assinado pelos entrevistados, e seu tratamento respeita a Lei Geral de Proteção de Dados, Lei nº 13.709/2018, além de submeter o projeto para análise dos conceitos éticos da pesquisa científica no Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, parecer número 7.313.496.

A seleção das pessoas entrevistadas foi realizada de modo que os usuários do sistema no plano operacional, os servidores públicos da SES/MS - servidores efetivos e cargos em comissão -, pudessem se expressar, respondendo às mesmas questões. Foi realizado um levantamento do perfil sociodemográfico dos participantes, conforme Quadro 2, a fim de conhecer características dos respondentes e traçar um paralelo entre idade, gênero, escolaridade, formação acadêmica, cargo, tempo de carreira na SES/MS e suas respostas.

Quadro 2 - Perfil sociodemográfico dos entrevistados

Codinome	Gênero	Idade (anos)	Escolaridade	Formação Acadêmica	Tempo de Carreira (anos)	Natureza do Cargo
E01	Feminino	50	Ensino Superior Completo	Pedagogia	20	Cargo em Comissão
E02	Feminino	46	Ensino Superior Completo	Design de Interiores	21	Efetivo
E03	Feminino	44	Ensino Superior Completo	Administração	18	Efetivo
E04	Feminino	52	Ensino Superior Completo	Direito	25	Cargo em Comissão
E05	Feminino	26	Ensino Superior Completo	Direito	2	Efetivo
E06	Masculino	64	Ensino Superior Completo	Tecnólogo em Gestão Pública	43	Cargo em Comissão
E07	Masculino	48	Ensino Superior Completo	Gestão de Tecnologia da Informação	24	Cargo em Comissão
E08	Feminino	34	Ensino Superior Completo	Administração	11	Cargo em Comissão
E09	Feminino	39	Ensino Superior Completo	Tecnólogo em Gestão Pública	6	Cargo em Comissão
E10	Masculino	56	Ensino Superior Completo	Gestão de Tecnologia da Informação	38	Efetivo

Fonte: Elaborado pela autora (2024)

Desse modo, todos os entrevistados possuem nível superior, sendo dois deles na área de tecnologia, 70% dos entrevistados são do gênero feminino, fato que reflete a maior proporção de mulheres no órgão, sendo 824 mulheres e 424 homens no total dos servidores da SES/MS (Secretaria de Estado de Saúde de Mato Grosso do Sul, 2024), sendo que esses entrevistados foram selecionados para garantir variabilidade na amostra.

Além disso, o estudo de Gianni (2023) foi utilizado como base para a formulação do roteiro de entrevistas, a partir dos elementos de análise constantes no Quadro 3.

Quadro 3 - Elementos de análise

Etapas de implementação	Elementos de Análise	Definições
	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 stakeholders. 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 stakeholders 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.

Fonte: Gianni (2023)

A análise dos dados começou nas entrevistas e continuou com a transcrição delas. Após essa etapa, foi realizada a codificação das falas dos participantes, que consistiu em identificar as passagens do texto que contém a mesma ideia teórica para então fazer a categorização, ao reunir esse texto codificado em um único lugar. Outro passo realizado foi a elaboração de um livro de códigos, que trouxe a lista completa de códigos com seus significados (Gibbs, 2009).

Assim, foi feita a análise de dados qualitativos (Gibbs, 2009) a partir dos elementos adoção, adaptação, aceitação, rotinação, infusão e inteligência, da observação e da análise documental, que analisou, com profundidade, considerando a não neutralidade entre

pesquisador, objeto de pesquisa e contexto, para fins de categorização com o critério semântico das falas dos entrevistados (Cardoso; Oliveira; Ghelli, 2021). Por fim, organizou-se as informações de modo a permitir a interpretação e análise de resultados, que consistiu em captar os conteúdos contidos no material coletado (Silva; Fossá, 2015).

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

Capítulo reservado para a apresentação dos resultados obtidos por meio da análise das entrevistas, realizada com as técnicas de análise qualitativa, acompanhado da discussão desses resultados e exemplificações.

4.1. CONTEXTO DA SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE DE MATO GROSSO DO SUL

A Secretaria de Saúde do Estado de Mato Grosso do Sul- SES/MS- é órgão integrante da Administração Pública Direta do Poder Executivo Estadual, conforme a Resolução SES nº 142, de dezembro de 2023 (Mato Grosso do Sul, 2023), que aprova seu Regimento Interno.

A SES/MS é composta pelo Gabinete e seus anexos, Superintendências e suas Coordenadorias, organizadas hierarquicamente conforme documento constante no anexo. Dentre as competências da Secretaria de Saúde apresentadas pela Lei nº 6.035, de 26 de dezembro de 2022 (Mato Grosso do Sul, 2022), em seu Artigo 19.

Desse modo, há a tripartição da gestão do sistema de saúde no Brasil entre União, Estado e Municípios. Assim, uma gestão eficiente se faz relevante nas três esferas para que se possa assegurar a saúde enquanto direito de todos e dever do Estado (BRASIL, 1988).

No âmbito estadual, essa eficiência tem sido buscada também por meio da Governança Pública, definida pelo Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, publicado no Diário Oficial da União nº 224, de 23 de novembro de 2017, página 3, como “o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade” (Brasil, 2017), é a capacidade de articular e executar as intervenções públicas (Tavares; Bitencourt, 2022).

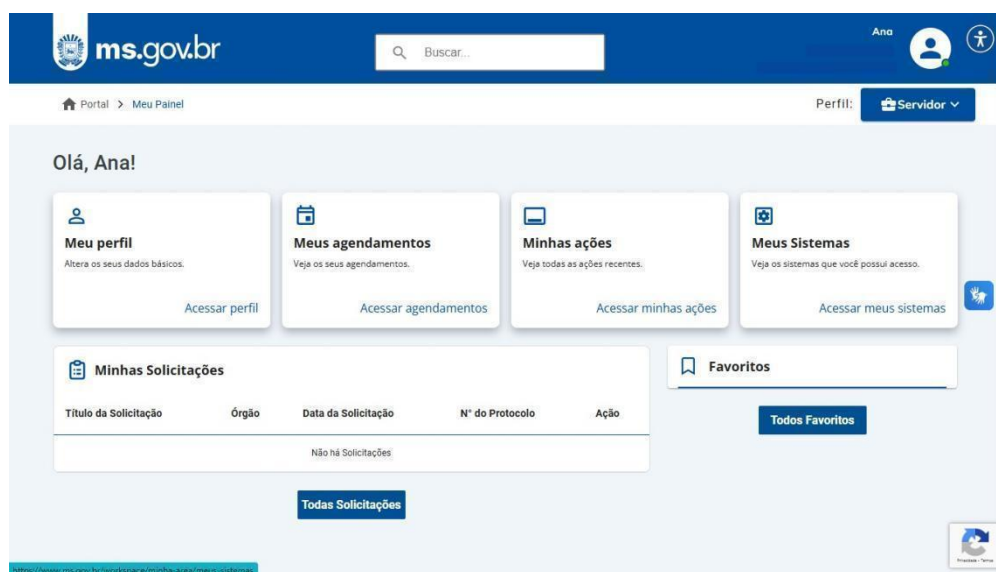
Além disso, com o objetivo de aumento na eficiência, o governo estadual instituiu por meio do Decreto nº 16.403, de 20 de março de 2024, a Estratégia de Governo Digital, cujos princípios norteadores são a disponibilidade e o acesso, a universalidade digital, a

desburocratização, a interoperabilidade, a privacidade e a segurança da informação e a integridade. Desses princípios elencados, a disponibilidade e o acesso procuram enfatizar ações e medidas que ampliem o acesso, a simplificação e a efetividade dos serviços públicos (Mato Grosso do Sul, 2024).

Ademais, um dos objetivos da Estratégia de Governo Digital estadual é “centralizar, em portal único, o acesso a serviços e a bases de dados”. Esse objetivo toma forma por meio do Decreto nº 16.404, de 20 de março de 2024, responsável por instituir o Portal Único do Estado de Mato Grosso do Sul, visando a unificação dos canais digitais no âmbito da Administração Pública Direta e Indireta do Poder Executivo Estadual (Mato Grosso do Sul, 2024).

Ainda, uma das finalidades do Portal Único consta no Decreto nº 16.404, em seu Artigo 1º, inciso VI: “promover a atuação integrada e sistêmica entre os órgãos e as entidades do Poder Executivo Estadual envolvidos na prestação dos serviços públicos”. Diante disso, o servidor público pode realizar o acesso ao sistema pelo Portal Único.

Figura 1 - Acesso ao Portal Único



Fonte: sítio do Portal Único

Disponível em: <www.ms.gov.br>. Acesso em: 02 de junho de 2024.

Conforme Figura 1, ao adentrar na página “Meus Sistemas”, o servidor acessa o E-MS, o Sistema Eletrônico de Processos. Atualmente, esse sistema de gestão de informações, processos e documentos eletrônicos é o único meio de se realizar comunicações internas, ofícios e autuar novos processos desde 01 de janeiro de 2024.

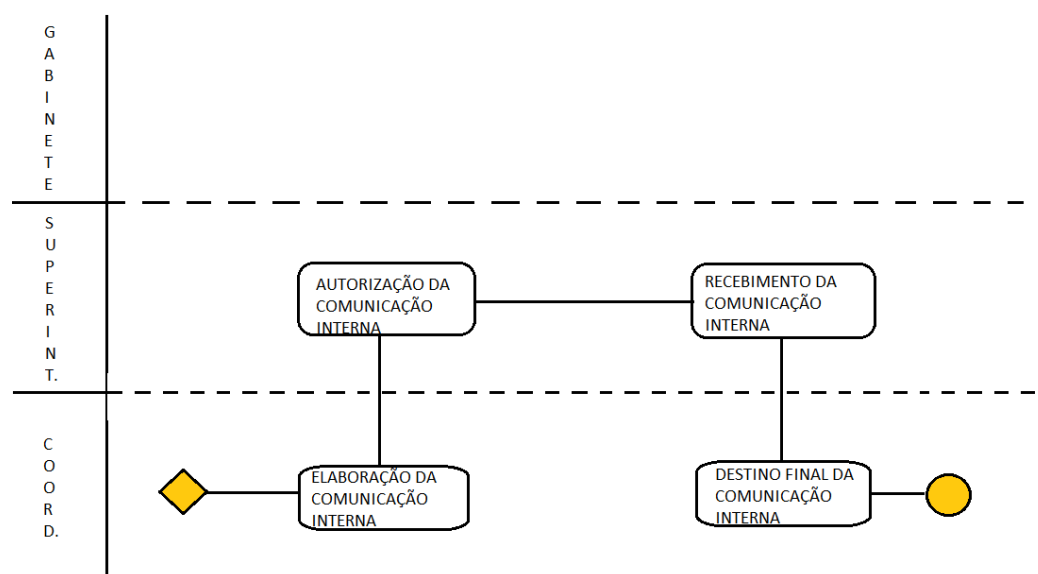
Além disso, esse possibilita carregar processos físicos digitalizados e utilizá-los posteriormente para a geração de arquivos nato-digitais, ou seja, que nasceram em formato digital, bem como tramitar processos que ainda estejam em via física.

Assim, os servidores públicos estaduais possuem a ferramenta para viabilizar a implementação da política estabelecida na Estratégia de Governo Digital. Conforme a Resolução Conjunta SAD/SEGOV nº 1, de 28 de novembro de 2023 (Mato Grosso do Sul, 2023), dois servidores, no mínimo, serão indicados para atuar como Ponto Focal Setorial para exercer a função de administrador do sistema E-MS no seu respectivo órgão. Esses servidores terão, ainda, o objetivo de serem multiplicadores de conhecimentos sobre o sistema.

A mesma norma dispõe que toda documentação gerada e recebida pelo Poder Executivo Estadual deverá compor processo administrativo no sistema eletrônico de processos. É válido ressaltar que o sistema imediatamente anterior ao E-MS prestava suporte às comunicações internas, ofícios e protocolos, mas não aos processos administrativos. Logo, esses itens eram gerados de forma avulsa, impressos e anexados posteriormente aos processos físicos, ao passo que o sistema E-MS unifica a produção documental já em seu processo respectivo.

No entanto, ocorre que não são todas as comunicações internas e ofícios que são relacionados a um processo existente, algumas tratam do fluxo de informações, de solicitações, informativos, avisos, dentre outros. Desse modo, no sistema vigente é necessário autuar um processo para realizar tais comunicações cotidianas, gerando um número de processos cujo controle se faz dificultoso e, não raro, falho, assim, a burocracia segue desafiando o serviço público.

Ademais, a hierarquização segue presente na organização, uma vez que mesmo com a introdução do sistema eletrônico de processos, o fluxo interno dos procedimentos de análises, providências e assinaturas permanece como sempre foi. Isto é, uma comunicação interna entre coordenadorias se dá na medida em que seus superintendentes repassam a comunicação interna entre si e autorizam a comunicação na esfera de menor hierarquia, vide figura 2.

Figura 2 - Fluxo de comunicação interna na SES/MS

Fonte: Elaborado pela autora (2023).

Desse modo, algumas trocas de informação tendem a ser demasiado lentas, e podem, ainda, serem prejudicadas na sua efetividade. Assim sendo, na SES/MS, nem mesmo as comunicações internas corriqueiras, como pedidos de informação se dão de forma direta e imediata, muitas vezes trazendo consequências como atrasos na prestação de serviços ou repasses de verbas.

Essa problemática há muito acompanha a Administração Pública no desenvolver de suas atividades, bem como outras questões, como as que dizem respeito à gestão de pessoas. Tendo em vista o quadro permanente e o plano de cargo e carreira da Secretaria, os servidores tendem a se estabilizarem e permanecerem por muito tempo habituados a fazerem as mesmas coisas da mesma maneira.

Diante disso, quando surge uma inovação, tal qual o Portal Único e o Sistema de Eletrônico de Processos, há uma parcela dos servidores que encontram dificuldade em se adaptar e fazer as coisas de modo diferente, ao passo que há profissionais que buscam essa mudança a fim de modificar toda a base do serviço público. Esse conflito será analisado neste estudo mediante as peculiaridades existentes no processo de implementação dos sistemas acima mencionados.

4.2. O SISTEMA ELETRÔNICO DE PROCESSOS: E-MS

O Sistema Eletrônico E-MS é utilizado por todos os servidores ativos da Administração Pública Estadual e possui três serviços principais disponíveis: iniciar processo administrativo, tramitar processo físico e digitalizar processo físico. O primeiro abre processos nato-digitais para diversos fins, como comunicação institucional, chamamento público, formalização de convênio, formalização de contratos de gestão dentre muitos outros.

A função de tramitar processos físicos permite registrar o movimento de forma digital dos processos que ainda se encontram em papéis, sendo necessária a entrega do documento em mãos pelo servidor público. Por fim, o serviço de digitalizar processo físico permite converter os papéis em documentos digitais, por meio do uso de uma ferramenta de scanner, para que sejam continuados totalmente em vias digitais, e permite a manutenção da numeração, da paginação e dos demais dados identificadores do processo original.

Ademais, o sistema possibilita assinaturas digitais dos usuários nesse cadastrados, a criação e o acompanhamento de tarefas compartilhadas, arquivar ou sobrestar processos; possui a função de encaminhamento em grupo, de consulta de processos e de processos sigilosos. Além disso, existe um painel de notificações e avisos para comunicação dos programadores do sistema com os usuários.

O E-MS permite localizar processos criados em qualquer departamento de todo órgão que o utiliza, ou seja, unifica todos os documentos em uma só plataforma. Ainda, armazena o histórico de movimentações e ações, como também mostra de quais departamentos essas ações originaram, proporcionando registro eficiente dos responsáveis por elaborar, assinar ou publicar um documento.

É possível acrescentar aos processos uma grande variedade de anexos, sendo válido destacar as comunicações internas, ofícios e despachos, que podem ser elaborados, co-elaborados, anexados ou digitalizados. O sistema gera para essas comunicações institucionais uma numeração automática, o que permite um melhor funcionamento do controle interno dos usuários internos e externos.

Outrossim, o E-MS oferece ao usuário a possibilidade de enviar o mesmo processo ao mesmo tempo para mais de um destinatário, como também permite ao criador de determinado processo movimentá-lo a qualquer momento; essas funcionalidades fazem com que o serviço seja mais veloz, pois cada departamento toma um tempo para analisar as suas demandas.

Somando funcionalidades, o Sistema Eletrônico de Processos é um mecanismo para dar celeridade aos processos estaduais, além de gerar economias para o serviço público, porque estimula a digitalização. Ademais, o E-MS possibilita a eficiência das entregas aos cidadãos, evita falhas de armazenamento e promove a transparência.

4.3. ADOÇÃO

O processo de adoção, conforme Gianni (2023), envolve a construção de apoio para que a implementação seja realizada, a partir de tratativas racionais e políticas. Na adoção do Sistema Eletrônico de Processos E-MS houve, entretanto, uma adoção de cima para baixo, sem o processo participativo, entretanto, a implementação depende também da ação dos burocratas (Lotta, 2019). Esse fato ocasionou a percepção dos servidores majoritariamente de despreparo da instituição no momento da implementação, percepção essa que contém valores pessoais intrínsecos (Ferreira; Medeiros, 2016). A tabela 1 apresenta os códigos mais frequentes encontrados nas respostas dos entrevistados no elemento de análise adoção.

Tabela 1 - Frequência dos códigos da categoria adoção

Código	Frequência
Despreparo	12
Dificuldades	9
Transição Necessária	5
Ineficiência	4
Projeto Piloto	4
Testes Prévios	3

Fonte: Elaborado pela autora (2024)

Conforme 25% das falas dos entrevistados codificadas como despreparo, essa questão se dá devido a um curso incipiente, além da falta de tempo para transição, como relata o entrevistado E10: “nossa experiência foi ruim, traumática, inoportuna, porque ninguém foi preparado, educado, treinado abundantemente, isso provocou um desequilíbrio na gestão pública”. Para Durlak e DuPre (2008) o período de teste é fundamental para a identificação de erros, como também para a certeza da sua manutenção ao longo do tempo. Outro impacto dessa abordagem adotada pela Administração Pública é uma visão também negativa do sistema enquanto ferramenta de trabalho, apontando a ineficiência como característica resultante dessa transformação.

Assim, também se destaca com nove ocorrências o termo “dificuldades” para sinalizar os problemas encontrados na implementação, sendo elas as falhas do sistema, a

inaptidão dos usuários, além do curso preparatório ser muito vago. Ainda, dentro das citadas dificuldades, 80% dos entrevistados pontuaram a adoção como muito difícil e complicada. A entrevistada E01 reforça que as dificuldades ainda existem e que uma de suas causas é a inaptidão das pessoas e E03 cita o modo abrupto com que houve a mudança, sem que houvesse tempo para uma transição.

E05 ressalta a distinção da habilidade entre pessoas com mais ou menos idade em face do uso da tecnologia, em que o aprendizado acontece naturalmente para aqueles com facilidade, por meio da prática cotidiana e, apesar disso, ainda há novos conhecimentos que são adquiridos diariamente. Outrossim, E06 relata que seu conhecimento atende às suas necessidades, mas que ainda encontra dificuldades ao utilizar o E-MS.

Ainda, E10 pontua a implementação corporativa como inadequada, causando desequilíbrio nos processos de trabalho, em face dos problemas de performance que o Sistema Eletrônico de Processos apresenta:

Na minha opinião a implementação não foi adequada, porque não teve nenhum teste de implantação, de fluidez, de usabilidade em nenhuma unidade, tampouco conduziu testes de documentação eletrônica do começo ao fim. A implantação foi temerária, no sentido de causar uma desorganização nos órgãos que aderiram, porque não estavam, literalmente, preparados para mudar de plataforma física para plataformas digitais (E10).

Outro aspecto é o funcionamento do sistema, que dez meses após implementado, ainda apresenta lentidão, falta de ferramentas e falhas que fazem com que documentos se percam, em decorrência disso, existem ainda processos que estão impressos, conforme Cândido e Santos (2018), a escolha pobre do modo de introduzir essa mudança é um obstáculo ocasionado pela alta administração. Ademais, surgiram no discurso sugestões de melhoria que, se adotadas, podem promover maior sucesso da adoção no caso de futuras implementações.

Deste modo, “se tivesse sido adotado um projeto piloto testado por, pelo menos, seis meses seria possível verificar a aplicabilidade do sistema, como também sanar suas instabilidades”, conforme E04. Na literatura, Durlak e DuPre (2008) corroboram com essa ideia na medida em que pontuam que o monitoramento precoce da implementação pode identificar problemas e permitir sua correção rapidamente.

4.4. ADAPTAÇÃO

No processo de adaptação é que o sistema é mantido, os regramentos são deliberados, constituídos e informados aos usuários, treinamentos são fornecidos e o aplicativo está pronto para uso (Gianni, 2023). A Tabela 2 expõe os códigos obtidos e suas frequências nas respostas dos entrevistados.

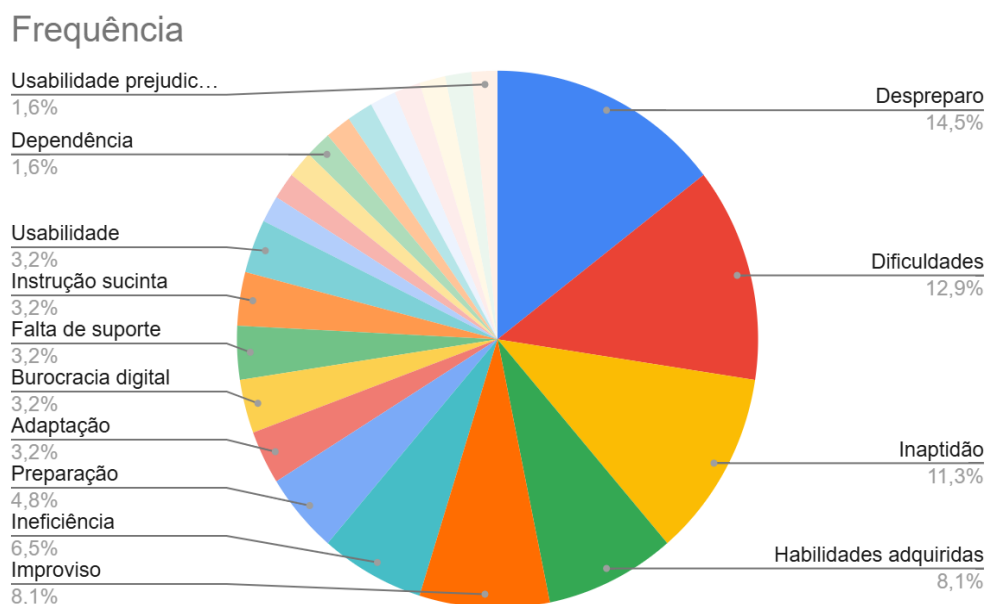
Tabela 2 - Frequência dos códigos da categoria adaptação

Código	Frequência
Despreparo	9
Dificuldades	8
Inaptidão	7
Habilidades adquiridas	5
Improviso	5
Ineficiência	4
Preparação	3

Fonte: Elaborado pela autora (2024)

A Resolução Conjunta SAD/SEGOV nº 1 (Mato Grosso do Sul, 2023) que estabelece as normas e procedimentos de gestão de processos administrativos e documentos eletrônicos e digitais relativos ao Sistema de Processos Eletrônicos E-MS, foi considerada sucinta e que não colaborou com o desenvolvimento prático do sistema, que no cotidiano é mais exigente (E04). Além disso, algumas pessoas não tiveram contato com a normativa, a exemplo de E02, E05 e E08, ao passo que E01 e E09 destacaram apenas a instituição dos pontos focais como ponto principal da resolução, a fim de evidenciar o papel desses servidores como auxiliares da aprendizagem.

O despreparo dos servidores em face da implementação do Sistema Eletrônico de Processos destacou-se na adaptação com 14,5% dos 62 códigos gerados nesta categoria, conforme Gráfico 1, seguido das dificuldades apontadas neste processo de adaptação. No que concerne ao primeiro aspecto, há o reforço do relato de curso de capacitação insuficiente para a aprendizagem total do uso do sistema, o que acarretou na inaptidão de alguns usuários, como “para os servidores mais idosos ou com menos hábitos em tecnologia” (E05).

Gráfico 1 - Frequência dos códigos da categoria adaptação

Fonte: Elaborado pela autora (2024)

Além disso, foi observada a presença do improviso a fim de caracterizar as pessoas que se faziam valer da prática cotidiana para aprender a utilizar o sistema E-MS. Outrossim, as dificuldades permaneceram em destaque, sendo mencionadas por oito vezes nas percepções da implementação do sistema.

Desse modo, alguns pontos capturados enquanto dificuldades são problemas para encontrar documentos dentro do sistema, falta de domínio do sistema pelos usuários - dos 10 entrevistados, apenas 4 declararam total domínio-, pouco tempo para transição do sistema antigo para o E-MS e problemas em relação a sua operação enquanto aplicativo.

Em contrapartida, foram identificados aspectos como a aquisição de habilidades proporcionadas pelo uso do sistema, o que ocasionou o melhor uso da plataforma. Contudo, uma melhor preparação foi declarada necessária para que a implementação fosse aprimorada, no sentido da educação das pessoas, com cursos presenciais ou híbridos específicos para cada setor (E05; E10).

Ainda, o curso de capacitação foi caracterizado como muito simples, muito vago (E01), inadequado (E02; E03; E08 e E09), incipiente e carece de adaptação (E05), outro ponto de vista é que o curso seria melhor aproveitado na ocasião do sistema estar mais bem preparado para recepcionar a demanda (E06).

Vrakking (1995) apontou em seu estudo o não preparo suficiente das pessoas como causa de insucesso na implementação, bem como a existência de tempo entre a ideia e sua

implementação, a fim de garantir a manutenção de sua motivação. Por conseguinte, os apontamentos da ineficiência resultante da má adaptação foram justificados pela lentidão do sistema, além da instabilidade do acesso ao E-MS, resultando em processos atrasados e, por sua vez, atraso na entrega dos serviços públicos.

4.5. ACEITAÇÃO

A etapa de aceitação está relacionada à utilização da plataforma digital pelas partes interessadas por estarem incentivados a tal ação. Na SES/MS, esse uso foi obrigatório, conforme a Resolução Conjunta SAD/SEGOV nº 1, portanto, a motivação foi extrínseca. Para Leite *et. al* (2021), entretanto, existe a influência da percepção dos colaboradores como aspecto decisivo no sucesso da implementação.

Tabela 3 - Frequência dos códigos da categoria aceitação

Código	Frequência
Ineficiência	7
Retornar ao sistema antigo	5
Despreparo	3
Inoperabilidade	3
Ineficácia	2

Fonte: Elaborado pela autora (2024)

O código que mais se repete nesse elemento de análise é o “ineficiência”, associado a caracterização do sistema como ferramenta, como exemplifica E07: “encontramos muitos erros e lentidão no sistema”. Além disso, E02 afirma ser “muita burocracia para criar, assinar e enviar os documentos”, palavra também citada por E10, que menciona a “burocracia digital” para as respostas às comunicações internas.

Ademais, E05 destaca a rapidez com que o sistema foi implementado “parece que o sistema foi feito às pressas, desesperadamente (E05)”. Ainda, ela menciona que não teve participação no processo de implementação, mas que foi acatando ordens. E06, por sua vez, diz ser vantajoso ter facilidade para acessar o sistema, por ser online, mas que encontra dificuldade na orientação e resolução de problemas encontrados.

O código “despreparo” também aparece nesse elemento e é mencionado atrelado ao curso de capacitação, na medida em que sua condição de inadequação torna o uso do sistema desafiador. Além disso, a inoperabilidade do sistema detectada pelos usuários corrobora para

a não aceitação do novo Sistema Eletrônico de Processos. Por exemplo, E10 declarou que “o E-MS algumas vezes está lento, outras não entra, outras não consigo tramitar um processo, tem erros de funcionamento”.

Assim, E09 menciona que há o medo da mudança, de não se adaptar ao novo sistema, e que após quase um ano de implementação do sistema, estão aprendendo a utilizá-lo. Vale ressaltar o que Canedo *et al.* (2020) dispuseram que há o desafio para uma mudança estrutural, não somente tecnológica. Diante desse cenário, a solução mais visada entre os entrevistados para operar o sistema é retornar ao sistema vigente anteriormente. Algumas das motivações para tal retorno são as ferramentas disponíveis antes que foram descontinuadas, como a ferramenta de pesquisa por palavra-chave (E02) e o aprendizado consolidado por anos de prática (E03).

Logo, a percepção dos usuários servidores públicos é a de que o sistema é ineficaz, uma vez que em tese promoveria a velocidade, a celeridade das ofertas aos cidadãos. Em oposição, o que ocorre é a morosidade, como elenca E01: “o E-MS é muito moroso, às vezes demoro meio período porque o sistema cai, ele fecha, um documento que você inseriu no período anterior, quando você vai procurar não está mais lá...”.

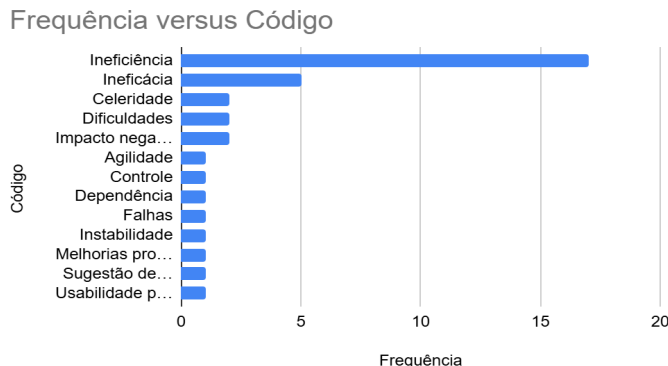
Em contrapartida, o benefício da redução do uso do papel foi evidenciado pelos entrevistados, a fim de destacar a tentativa de iniciar um governo sustentável, além da disponibilidade do sistema mediante acesso à internet, e o fato de que não há a necessidade de maiores conhecimentos da tecnologia da informação para sua instalação e uso.

4.6. ROTINIZAÇÃO

Nesse momento avalia-se o uso do sistema pelo servidor com base na rotina laboral (Gianni, 2023). No caso da Secretaria de Saúde do Estado, muitos relatos associam a ineficiência com a implementação do Sistema Eletrônico de Processos E-MS, predominando uma percepção negativa dessa ferramenta.

Termos como “demorado” e “moroso” apareceram no discurso para descrever os processos de trabalho após a implementação e, em sequência, utilizou-se das “demandas acumuladas” para exemplificar os resultados desse entrave. Desse modo, evidenciou-se a demora na devolutiva dos processos, a piora no fluxo de processos, a indisponibilidade frequente do sistema, bem como suas instabilidades, e a morosidade que o sistema trouxe para a efetivação das tarefas cotidianas. Essas informações vão de encontro com o que apontam Moreno-Enguix, Lorente-Bayona e Gras-Gil (2019) acerca da flexibilização advinda das TIC que conduzem ao aumento da eficiência e da qualidade dos serviços, além do aumento da produtividade por meio da padronização.

Gráfico 2 - Frequência dos códigos da categoria rotinização



Fonte: Elaborado pela autora (2024)

O sistema tornou a rotina ineficiente, como relata E01 “às vezes demoro um dia para fazer o que faria em meio período”. Ademais, a ineficácia dos processos é percebida na medida em que, apesar dos recursos disponíveis, há a necessidade de acompanhar os processos administrativos por meio de planilhas paralelas.

Ademais, os relatos de demora na resposta, ou mesmo em problemas com o funcionamento do sistema evidenciam o atraso na entrega das demandas. Diante desse contexto, há a queixa de insatisfação profissional com a baixa produtividade, estresse e

ansiedade frutos desse impasse, como também a frustração em decorrência da ânsia de fazer melhores entregas para o serviço público.

Nesse cenário, E08 afirma que prefere o processo físico ao digital do E-MS: “ Eu prefiro o processo virtual, mas entre o processo físico e o E-MS, eu prefiro o físico. Nunca imaginei que um sistema iria me fazer perder tanto tempo. (E08)”. E10 também se manifesta nesse sentido, em que declara: “antes eu tinha menos fases, eu tinha que fazer uma via só de parecer que encaminhava para frente, mas tinha fluidez, apesar de ser físico (E10)”.

Apesar disso, houve comentários positivos que indicaram agilidade, tendo como base o menor deslocamento para tramitar processos pela secretaria, além da celeridade no quesito redução de burocracia, referindo-se também a tramitação de processos. Outrossim, melhorias processuais foram identificadas ainda quanto a otimização do espaço, uma vez que antes da utilização do E-MS todos os processos ficavam armazenados em armários volumosos.

Outro aspecto relatado foi o aumento no controle dos processos, uma vez que agora é possível localizá-lo, saber quem adicionou certo documento ao processo, além da função de assinatura digital, que permite saber o nome, data e local de quem assinou. Desse modo, o maior zelo pelo processo é impulsionado e problemáticas de extravio foram solucionadas.

4.7. INFUSÃO

Trata-se nesse tópico da integração dos usuários com o sistema e seu uso de forma abrangente (Gianni, 2023). No caso da Secretaria de Saúde do Estado de Mato Grosso do Sul, a infusão do sistema E-MS se deu em meio a falhas e questões de performance, fato que ocasionou severas reclamações, sobretudo no quanto a erros no seu funcionamento. Apesar disso, vantagens relativas à digitalização foram elencadas, como por exemplo a eliminação de papel, pontuando para um governo sustentável.

Tabela 4 - Frequência dos códigos da categoria infusão

Código	Frequência
Ineficiência	7
Desenvolvimento sustentável	6
Celeridade	5
Dependência	5
Melhorias processuais	5
Falhas	4
Acessibilidade	3
Controle	2
Digitalização	2
Instabilidade	2
Operar com eficiência	2
Vantagens	2

Fonte: Elaborado pela autora (2024)

Contudo, algumas tarefas tornaram-se realizáveis apenas por meio do sistema, o que causou, conforme os entrevistados, a dependência do E-MS para o trabalho. Ocorre que há falhas no acesso ao sistema de processos, culminando em períodos improdutivos, além disso, o suporte para a resolução dessas falhas mostrou-se demorado e ineficaz. Diante disso, considerando o que dispõem Oliveira e Marinho (2023), não se tem um governo digital pleno, em que os processos são integrados e desburocratizados.

Ainda assim, o uso do Sistema Eletrônico de Processos apresentou vantagens como o acompanhamento das demandas de qualquer local que tenha acesso a internet, o controle de com quem está o processo e quem está inserindo qualquer documento a ele, a co-elaboração de documentos por mais de um usuário do sistema, as assinaturas digitais verificáveis e sua interface limpa e de fácil entendimento. Por outro lado, é ressaltado que seria preferível que o E-MS funcionasse na íntegra, no sentido de travamentos e desaparecimentos de documentos do sistema e que fosse mais ágil.

Pontua-se, ainda, a questão do despreparo dos servidores devido ao curso incipiente, que resultou em erros de utilização do sistema, como cita E01: “as pessoas não estão sabendo utilizar a ferramenta devidamente, por exemplo, tem processo que não pode ser público e as pessoas o fazem público, acho que falta um treinamento ou um cuidado de quem está manuseando o sistema, o servidor (E01)”.

Além disso, E03 e E08 expõem que não veem importância no sistema para o serviço público, e que houve mais pontos negativos que positivos. Em oposição, E04 relata:

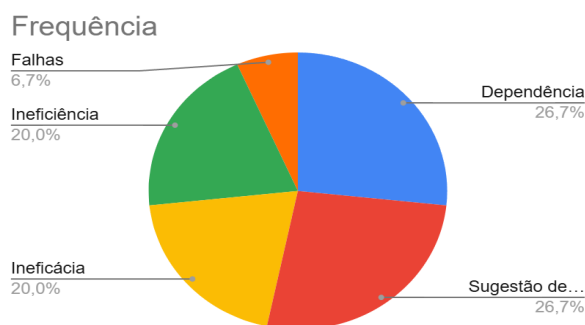
O sistema E-MS tem fundamental importância no desenvolvimento de mecanismos que agreguem economia financeira, eficiência e meio ambiente, como ferramenta de melhoria no desempenho institucional. Entretanto entendo que com as falhas que o sistema E-MS apresenta a eficiência prejudicada (E04).

Portanto, há diferentes pontos de vista, mais e menos otimistas com relação ao E-MS e suas vantagens enquanto ferramenta de trabalho. Ainda, E10 ressalta que o serviço público também precisa rever seus procedimentos de trabalho, pois lembra que o fluxo de trabalho é muito moroso e há fases que podem ser suprimidas e sugere um diagrama de processos para sanar essa questão.

4.8. INTELIGÊNCIA

Gianni (2023) explica a categoria inteligência como a capacidade de ser resolutivo, de propor ideias novas, com relação às questões que podem surgir durante o uso do sistema. De acordo com Leite *et al.* (2021), a percepção dos colaboradores influencia significativamente no sucesso da implementação. Desse modo, no caso do Sistema Eletrônico de Processos E-MS na SES/MS, os entrevistados apresentaram propostas de melhorias e apontaram que não há nenhum modo alternativo para o armazenamento dos dados a não ser via sistema.

Gráfico 3 - Frequência dos códigos da categoria inteligência



Fonte: Elaborado pela autora (2024)

Além disso, foi pontuado que não houve abertura para que essas propostas de melhorias, oriundas dos usuários do sistema, fossem consideradas, como conta E08:

Acho que deveriam ter feito uma reunião com as pessoas que mexem no sistema para pontuar as deficiências e dar sugestão. A impressão é que não querem melhorar o sistema, que não trabalham a favor do servidor (E08).

Com relação às melhorias pensadas pelos usuários, destacam-se a criação de uma ferramenta de notificação de atividades pendentes, programação para prazo de respostas, localizador de palavras por meio de um filtro de palavras-chave e a configuração dos arquivos em ordem cronológica. Ainda, diante dos obstáculos encontrados pelos servidores

da SES/MS para seguirem operando em face dos erros que o sistema apresenta, foi relatado o uso das ferramentas da Microsoft Office como opção para armazenar dados e até mesmo elaborar documentos.

4.9 ANÁLISE CONJUNTA

A adoção do Sistema Eletrônico de Processos se deu em um cenário de despreparo da instituição para sua recepção. Os servidores, por sua vez, também não estavam aptos a receber o novo modelo de trabalho, tendo em vista o curto espaço de tempo que se teve entre a anunciação da obrigatoriedade do uso desse sistema e sua implementação.

Quadro 4 - Resumo da análise conjunta

Categoria	Código mais frequente	Análise
Adoção	Despreparo	Instituição sem treinamento para receber o novo Sistema Eletrônico de Processos - E-MS; servidores despreparados para o uso do sistema; sistema com problemas de performance.
Adaptação	Despreparo	Resolução Conjunta SAD/SEGOV nº 1 incipiente e com pouco alcance; curso de capacitação simplório, que gerou pouco resultado na aprendizagem institucional.
Aceitação	Ineficiência	Código pontuado para descrever o sistema enquanto ferramenta de trabalho e seu impacto no desempenho dos trabalhos
Rotinização	Ineficiência	Trabalho se tornou mais demorado após a implementação do sistema; houve piora nos fluxos de processos e no prazo de entrega dos serviços
Infusão	Ineficiência	Presença de falhas e problemas de performance atrapalharam o processo de infusão
Inteligência	Dependência	Sistema tornou-se a única forma possível de se realizar as tarefas demandadas; a fim de diminuir essa dependência fez-se uso de outros softwares

Fonte: Elaborado pela autora (2024)

A adaptação foi precária em face do conhecimento e domínio da Resolução que estabelece as normas e procedimentos referentes ao E-MS. Além disso, os servidores não estavam prontos, no sentido de treinamento em abundância, para recepcionar a troca de sistemas. A aceitação foi prejudicada devido a falhas no sistema e, ainda, seus problemas performáticos, prejudicaram, por sua vez, a rotinização.

Na rotinização pontua-se o aumento da demora para a entrega dos serviços públicos, na medida em que os processos tornaram-se morosos, considerando as falhas e problemas do E-MS. A infusão foi prejudicada com essas questões, impedindo o máximo aproveitamento da ferramenta no cotidiano, dessa forma, nem todos os servidores consideram o sistema fundamental para que a instituição opere.

Na categoria inteligência os servidores apresentaram soluções práticas, como o uso de outros softwares auxiliares, para as falhas que acontecem no sistema. Entretanto ressalta-se a dependência gerada a partir da instituição de uma ferramenta única para todo o funcionamento da Secretaria.

Ademais, não houve conscientização acerca da importância do novo sistema, por meio de capacitação, o que teria papel fundamental na manutenção do E-MS enquanto nova ferramenta de trabalho (Durlak; DuPre, 2008). Portanto, tendo como fundamento as definições de Gianni (2023), a observação e a análise documental, pontua-se a distância dos conceitos para a prática, no caso da implementação do E-MS na SES/MS, assim como Ollaik e Medeiros (2011) abordam a intangibilidade da implementação perfeita na prática.

5. PLANO DE AÇÃO

De acordo com os relatos dos entrevistados, há benfeitorias que podem ser realizadas no Sistema Eletrônico de Processos E-MS para que sua performance melhore e, por conseguinte, as entregas dos serviços públicos sejam céleres. Além disso, o aprimoramento do sistema é fator chave para a satisfação dos servidores públicos no desempenho de suas funções, fundamental para a sua saúde.

Desse modo, sugere-se neste estudo que seja feito um novo curso de capacitação contendo as atualizações do sistema e que ele seja disposto em módulos que atendem às demandas específicas de cada setor, a exemplo dos setores financeiro, de planejamento e orçamento, que possuem especificidades, a fim de padronizar os documentos gerados pelo Estado e capacitar os servidores adequadamente.

Outra ferramenta para a capacitação é a elaboração de um manual do usuário do sistema, que deve conter todas as funções disponíveis, preferencialmente com imagens ilustrativas, para que todos os servidores, independentemente de sua facilidade com o meio digital e de sua idade, possam acessar sempre que necessário. Ainda, esse manual poderá ser utilizado no treinamento de novos servidores, para que a familiarização com o serviço público seja mais rápida e o trabalho mais eficiente.

Ademais, as entrevistas apontaram para a necessidade de algumas adaptações no sistema, elencadas no plano de ação, a fim de aumentar o rendimento das atividades nele realizadas. Algumas pessoas pontuaram a implantação de um sistema de notificações das demandas que chegam via E-MS. Essas notificações indicariam aos usuários as atividades que precisam de atenção para que possam ser concluídas em tempo hábil.

Outrossim, outra adaptação que foi sugerida pelos usuários do sistema é a implantação, na ferramenta de pesquisa, de busca por palavras-chave. Dessa maneira, os servidores poderiam ter mais um modo de se organizar para localizar os documentos criados, tendo em vista que a gestão dos documentos foi um problema bastante citado na implantação do Sistema Eletrônico de Processos.

Também, a melhora da performance do sistema foi deveras requisitada, haja vista a citada morosidade do sistema E-MS. Assim, sugere-se que seja feita uma análise detalhada de processos e de requisitos do sistema pela equipe de tecnologia da informação do estado, para que se alcance uma melhor fluidez dos trabalhos realizados. Por fim, para que se tenha um meio mais seguro de armazenagem de arquivos, propõe-se a implantação de uma estrutura de backup, ou seja, uma estrutura que salve os arquivos criados pelo E-MS em outro local, para que em possíveis falhas do sistema, eles possam ser restaurados e o trabalho seja retomado.

Tudo isso é proposto para que a eficiência do serviço público aumente, e por conseguinte, a satisfação do servidor e do cidadão aumente com relação ao Estado. Essas ações são fundamentais para o desenvolvimento de um trabalho de qualidade, além de poderem ser realizadas pelos servidores já lotados nos órgãos públicos, evitando ônus para o governo e os cidadãos. Ressalta-se que as ações devem ser iniciadas de imediato, tendo em vista a importância do E-MS para a realização das atividades institucionais, como indicado na Figura 3.

Figura 3 - Plano de ação para o Sistema Eletrônico de Processos E-MS

 PROFIAP MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	PLANO DE AÇÃO SISTEMA ELETRÔNICO DE PROCESSOS E-MS		 UFMS UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL			
WHAT? O QUE?	WHY? POR QUÊ?	WHERE? ONDE?	WHEN? QUANDO?	WHO? QUEM?	HOW? COMO?	HOW MUCH? QUANTO?
Curso de capacitação em módulos na modalidade híbrida	A fim de promover capacitação dos servidores conforme suas necessidades	Escola de Governo	Imediato	Secretaria de Administração - SAD	Vídeo-aulas e aulas presenciais com tópicos aprofundados para cada setor	Sem custo adicional
Elaborar manual do usuário do sistema E-MS	A fim de promover capacitação dos servidores conforme suas necessidades	Secretaria de Administração - SAD	Imediato	Secretaria de Administração - SAD	A partir das ferramentas disponíveis para uso dentro da plataforma E-MS	Sem custo adicional
Notificar os documentos criados pelos usuários do E-MS	Para dar ciência às demandas com maior facilidade	Nos processos eletrônicos criados pelos usuários	Imediato	Secretaria Executiva de Transformação Digital (SETDIG)	Ferramentas da tecnologia da informação	Sem custo adicional
Criar filtro de palavras-chave	Facilitar a localização de textos e processos	Processos eletrônicos disponíveis na plataforma E-MS	Imediato	Secretaria Executiva de Transformação Digital (SETDIG)	Ferramentas da tecnologia da informação	Sem custo adicional
Melhora da performance do sistema	Para melhor fluidez do sistema e desenvolvimento dos trabalhos nele realizados	Sistema Eletrônico de Processos E-MS	Imediato	Secretaria Executiva de Transformação Digital (SETDIG)	Análise detalhada de processos e de requisitos	Custo de manutenção
Implantação de estrutura de backup	Para que se possa acessar os arquivos produzidos no sistema em caso de falhas	Sistema Eletrônico de Processos E-MS	Imediato	Secretaria Executiva de Transformação Digital (SETDIG)	Ferramentas da tecnologia da informação	Necessária análise técnica para definição

Fonte: Elaborado pela autora (2024)

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto, a implementação do Sistema Eletrônico de Processos E-MS ocorreu de forma despreparada e gerou ineficiência, visto que houve falhas e erros de funcionamento desde sua criação, e que até o momento da coleta de dados não haviam sido sanados. Em um panorama geral, as dificuldades para a adoção, adaptação, aceitação, rotinização, infusão e inteligência se sobressaíram em detrimento da celeridade que a digitalização oferece.

Na categoria adoção, o despreparo dos servidores para receber a nova plataforma, como também a imaturidade do sistema, mostram a necessidade de um período de transição para treinamento e ajustes técnicos. Além disso, na adaptação dificuldades foram apresentadas também devido ao curso preparatório incipiente, de modo que os usuários se valeram da prática para aprofundarem seus conhecimentos.

O uso da plataforma, quanto a categoria aceitação, foi resolvido em norma, portanto houve relatos de insatisfação no que concerne à metodologia aplicada, além das críticas quanto ao funcionamento do Sistema Eletrônico de Processos E-MS. De mesmo modo, na rotinização, os entrevistados queixaram-se da morosidade com que lidam nos processos de trabalho desde a implementação do E-MS, que resultou na queda da eficiência do serviço público prestado.

Ademais, na categoria infusão foi relatada a dependência do sistema para operar as tarefas e, considerando os desafios supracitados, as demandas, por vezes, se acumulavam e atrasaram. Essa dependência foi apontada por Dobrolyubova (2021) como aspecto negativo da transformação digital. Apesar disso, foi reconhecida a digitalização como promotor de celeridade, economia de papel, melhorias processuais e desenvolvimento sustentável. Por fim, na categoria inteligência, foram observadas propostas de melhorias para o melhor funcionamento do sistema E-MS, como também algumas alternativas para otimizar o trabalho.

Outrossim, essa experiência que os servidores obtiveram com a transição de tecnologia na Secretaria de Estado de Saúde de Mato Grosso do Sul corrobora para o estigma da gestão das mudanças. Além disso, evidencia a maior dificuldade das pessoas com idade mais avançada em lidar com a digitalização e a falta de planejamento e coordenação nos projetos de implementação.

Entretanto, pode-se valer da experiência para aprimorar as implementações no âmbito estadual, na medida em que sugestões dos usuários foram elencadas neste estudo, como também a partir da aplicação do plano de ação aqui proposto.

Ainda, é válido ressaltar que esta pesquisa apresenta limitações, tais quais o tamanho da amostra, restrições de tempo e a subjetividade da autora. Outra limitação a ressaltar trata-se da subjetividade do plano de ação, elaborado com as percepções dos servidores entrevistados, podendo ser melhorado as percepções dos técnicos que desenvolveram o sistema. Para futuros trabalhos indica-se o acompanhamento do sistema e seu uso pelos servidores. Além disso, é possível realizar uma pesquisa quantitativa a fim de avaliar as categorias encontradas.

REFERÊNCIAS

ABDULKAREEM, Abdulrazaq Kayode; RAMLI, Razlini Mohd. Does trust in e-government influence the performance of e-government?: An integration of information system success model and public value theory. **Transforming Government: People, Process and Policy**, v. 16, p. 1-17, 2022.

ALHOSANI, Khalifa; ALHASHMI, Saadat M. Opportunities, challenges, and benefits of AI innovation in government services: a review. **Discover Artificial Intelligence**, 2024.

BOJOVIC, Živko; KLIPA, Đuro; BOJOVIC, Petar D; JOVANOVIC, Irena M.; ŠUH, Jelena; ŠENK, Vojin. Interconnected Government Services: An Approach toward Smart Government. **Applied sciences**, 12 jan. 2023.

BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 292 p., 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 02/06/2024.

BRASIL. **Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017**. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Diário Oficial da União nº 224, seção 1, p. 3-4, 23 de novembro de 2017.

BRASIL. **Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021**. Dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública e altera a Lei nº 7.116, de 29 de agosto de 1983, a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação), a Lei nº 12.682, de 9 de julho de 2012, e a Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14129.htm.

BRASIL. **Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018**. Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais. LGPD, 2018. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/l13709.htm. Acesso em: 2 nov. 2024.

BROGNOLI, Tainara da Silva; FERENHOF, Helio Aisenberg. Transformação digital no governo brasileiro: desafios, ações e perspectivas. **Navus**, 2020.

CÂNDIDO, Carlos J.F.; SANTOS, Sérgio P. Implementation obstacles and strategy implementation failure. **Baltic Journal of Management**, 2019.

CANEDO, Edna Dias; VALE, Ana Paula Morais do; PATRÃO, Rafael Leite; SOUZA, Leomar Camargo de; GRAVINA, Rogério Machado; REIS, Vinicius Eloy dos; MENDONÇA, Fábio Lúcio Lopes; SOUSA JR, Rafael T. de. Information and Communication Technology (ICT) Governance Processes: A Case Study. **Information**, 2020.

CARDOSO, Márcia Regina Gonçalves; OLIVEIRA, Guilherme Saramago de; GHELLI, Kelma Gomes Mendonça. ANÁLISE DE CONTEÚDO: UMA METODOLOGIA DE PESQUISA QUALITATIVA. **Cadernos da Fucamp**, v. 20, ed. 43, p. 98-111, 2021.

CHRIQUI, Jamie F.; ASADA, Yuka; SMITH, Natalie Riva; KROLL-DESROSIERS, Aimee; LEMON, Stephenie C. Advancing the science of policy implementation: a call to action for the implementation science field. **Translational Behavioral Medicine**, p. 820-825, 24 jun. 2023.

CHRISTENSEN, Tom; LÆGREID, Per. ICT Use in Central Government: Scope, Predictors and Effects on Coordination Quality. *International Journal of Public Administration*, 2020.

CUNHA, Maria Alexandra Viegas Cortez da; MIRANDA, Paulo Roberto de Mello. O Uso de TIC pelos Governos: uma proposta de agenda de pesquisa a partir da produção acadêmica e da prática nacional. **Organizações e Sociedade**, v. 20, p. 543-566, 2013.

DARUSALAM, Darusalam; JANSSEN, Marijn; SOHAG, Kazi; OMAR, Normah; SAID, Jamaliah. The Influence of ICT on the Control of Corruption: A Study Using Panel Data From ASEAN Countries. **International Journal of Public Administration in the Digital Age**, 2021.

DATTA, Pratim; WALKER, Laurie; AMARILLI, Fabrizio. Digital transformation: Learning from Italy's public administration. **Journal of Information Technology Teaching Cases**, v. 10, ed. 2, p. 54-71, 2020.

DI GIULIO, Marco; VECCHI, Giancarlo. Implementing digitalization in the public sector: Technologies, agency, and governance. **Public Policy and Administration**, v. 38, n. 2, p. 133-158, 2021.

DINIZ, Eduardo Henrique; BARBOSA, Alexandre Fernandes; JUNQUEIRA, Alvaro Ribeiro Botelho; PRADO, Otavio. O governo eletrônico no Brasil: perspectiva histórica a partir de um modelo estruturado de análise. **Revista de Administração Pública**, p. 23-48, 2009.

DOBROLYUBOVA, Elena. Measuring Outcomes of Digital Transformation in Public Administration: Literature Review and Possible Steps Forward. **Journal of Public Administration and Policy**, v. 14, 2021.

DOMINGOS, S. G. e NEIVA, E. R. Percepção dos Funcionários sobre Mudanças Transacionais e Transformacionais em uma Organização Pública. **Revista de Administração Contemporânea**, Rio de Janeiro, 2014, p. 118-138.

DORAN, Nicoleta Mihaela; PUIU, Silvia; BĂDÎRCEA, Roxana Maria; PIRTEA, Marilen Gabriel; DORAN, Marius Dalian; CIOBANU, George; MIHIT, Lavinia Daniela. E-Government Development: A Key Factor in Government Administration Effectiveness in the European Union. **Eletronics**, 27 jan. 2023.

DUKIC', Darko; DUKIC', Gordana; BERTOVIĆ', Neven. Public administration employees' readiness and acceptance of e-government: Findings from a Croatian survey. **Information Development**, v. 33, p. 525-539, 2017.

DURLAK, Joseph A.; DUPRE, Emily P. Implementation Matters: A Review of Research on the Influence of Implementation on Program Outcomes and the Factors Affecting Implementation. **Journal of Community Psychology**, 2008.

FERNANDES, Andréa Gomes; AFONSO, José Roberto Rodrigues. E-Governo no Brasil: Experiências e Perspectivas. **Revista do BNEDES**, v. 8, n. 15, p. 21-64, 2001.

FILGUEIRAS, Fernando; CIRENO, Flávio; PALOTTI, Pedro. Digital Transformation and Public Service Delivery in Brazil. **Latin American Policy**, v. 10, n. 2, p. 195-2019, 2019.

GAGLIARDI, Anna R; MARSHALL, Catherine; HUCKSON, Sue; JAMES, Roberta; MOORE, Val. Developing a checklist for guideline implementation planning: review and synthesis of guideline development and implementation advice. **Implementation Science**, 2015.

GIANNI, Carla Velloso. **Implementação de Governo Eletrônico e seus Desafios nos Serviços de Gestão de Pessoas da Administração Pública Federal: O Caso SOUGOV.BR**. 2023. Dissertação (Mestrado Profissional em Gestão de Organizações Públicas, da Universidade Federal de Santa Maria) - Universidade Federal de Santa Maria Centro de Ciências Sociais e Humanas Programa de Pós-Graduação em Gestão de Organizações Públicas Mestrado Profissional, 2023.

GIBBS, Graham . **Análise de dados qualitativos**, Porto Alegre, Artmed Editora S.A, 2009.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa - 7. ed.** – Barueri: Atlas, 2022.

GIL, Antonio Carlos. **Como fazer pesquisa qualitativa – 1. ed.** – Barueri : Atlas, 2021.

GOLOSHCHAPOVA, Tatiana; YAMASHEV, Vladimir; SKORNICHENK, Natalia; STRIELKOWSKI, Wadim. E-Government as a Key to the Economic Prosperity and Sustainable Development in the Post-COVID Era. **Economies**, 2023.

HJALTALIN, Illugi Torfason; SIGURDARSON, Hallur Thor. The strategic use of AI in the public sector: A public values analysis of national AI strategies. **Government Information Quarterly**, 2024

HOROBET, Alexandra Lavinia; MNOHOGHITNEI, Irina; ZLATEA, Emanuela Marinela Luminit,a; SMEDOIU-POPOVICIU, Alexandra. Determinants of E-Government Use in the European Union: An Empirical Analysis. **Societies**, 2023.

JEHAN, Shahzadah Nayyar; ALAHAKOON, Mudalige Uthpala Indeelinie. Digitalization of Public Services: An Input Output Logit Analysis. **Applied system innovation**, 3 dez. 2020.

KLEIN, Katherine J.; KNIGHT, Andrew P. Innovation Implementation Overcoming the Challenge. **American Psychological Society**, v. 14, n. 5, 2000.

KON, Anita. INOVAÇÃO NOS SERVIÇOS PÚBLICOS: CONDIÇÕES DA IMPLEMENTAÇÃO DO GOVERNO ELETRÔNICO. **Planejamento e políticas públicas**, 2019.

KOWALCZYK, Magdalena; NAPIECEK, Remigiuż. E-governance and blockchain technology in local government. **Stowarzyszenie Księgowych w Polsce**, v. 47, ed. 3, p. 221-238, 2023.

KREJNUS, Matej; STOFKOVA, Jana; STOFKOVA, Katarina Repkova; BINASOVA, Vladimira. The Use of the DEA Method for Measuring the Efficiency of Electronic Public Administration as Part of the Digitization of the Economy and Society. **Applied Sciences**, 2023.

LAIA, Marconi Martins de; CUNHA, Maria Alexandra Viegas Cortez da; NOGUEIRA, Antonio Roberto Ramos; MAZZON, José Afonso. ELECTRONIC GOVERNMENT POLICIES IN BRAZIL: CONTEXT, ICT MANAGEMENT AND OUTCOMES. **Revista de Administração de Empresas**, p. 43-57, 2011.

LEITE, Lucilene da Silva; SIMÕES, José Carlos Ferrer; MONTEIRO, Simone Borges Simão; COELHO, Mauro Augusto Silva; MARIANO, Ari Melo; SOUZA, João Carlos Felix. Fatores que influenciam o sucesso da implementação da Governança de TI: Um estudo utilizando Equações Estruturais aplicado à Indústria Bancária. **16th Iberian Conference on Information Systems and Technologies**, 2021.

LIMA, Maria Lúcia de Oliveira Feliciano de; MEDEIROS, Janann Joslin. Empreendedores de políticas públicas na implementação de programas governamentais. **Revista de Administração Pública**, 2012.

LIU, SHUHUA MONICA; YUAN, QIANLI. THE EVOLUTION OF INFORMATION AND COMMUNICATION TECHNOLOGY IN PUBLIC ADMINISTRATION. **Public administration and development**, p. 140-151, 2015.

LOTTA, Gabriela. A política pública como ela é: contribuições dos estudos sobre implementação para a análise de políticas públicas. In: LOTTA, Gabriela. (org.). **Teorias e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: ENAP, 2019. p. 11-38.

MAIA, Herta Camila Fernandes Diógenes Nunes; CASTRO, Ahiram Brunni Cartaxo de; NODARI, Cristine Hermann; OLIVEIRA, Wanderson Fernandes Modesto de. Antecedent dimensions in the brazilian public administration: an analysis of the innovation contest in the public sector. **Revista de Gestão e Secretariado**, 2021.

MARSICANO, George; CANEDO, Edna Dias; PEDROSA, Glaucio V.; RAMOS, Cristiane S.; FIGUEIREDO, Rejane M. da C. Digital Transformation of Public Services in a Startup-Based Environment: Job Perceptions, Relationships, Potentialities and Restrictions. **Journal of Universal Computer Science**, v. 30, ed. 6, 2024.

MATYABU, Imaja ITULELO; NDAYIZIGAMIYE, Patrick; MAHARAJ, Manoj. The Role of ICT in Enhancing Transparency and Accountability in Public Funds Management in DRC. **International Information Management Corporation**, 2017.

MATO GROSSO DO SUL. **Decreto nº 16.403, de 20 de março de 2024**. Institui a Estratégia de Governo Digital, no âmbito da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo Estadual, e dá outras providências. Diário Oficial Eletrônico nº 11.445, p. 4-6, de 21 de março de 2024.

MATO GROSSO DO SUL. **Decreto nº 16.404, de 20 de março de 2024**. Institui o Portal Único do Estado de Mato Grosso do Sul “ms.gov.br”, dispõe sobre as regras de unificação dos canais digitais, no âmbito da Administração Pública Direta e Indireta do Poder Executivo Estadual, e dá outras providências. Diário Oficial Eletrônico nº 11.445, p. 6-9, de 21 de março de 2024.

MATO GROSSO DO SUL. **Decreto nº 16.307, de 25 de outubro de 2023**. Institui, no âmbito dos órgãos da Administração Direta, das autarquias e das fundações do Poder Executivo Estadual, o Sistema de Processos Eletrônicos, e dá outras providências. Diário Oficial Eletrônico nº 11.304, p. 8-14, 26 de outubro de 2023.

MATO GROSSO DO SUL. **Resolução Conjunta SAD/SEGOV nº 1, de 28 de novembro de 2023**. Diário Oficial Eletrônico nº 11.334, p.60-74, de 30 de novembro de 2023.

MATO GROSSO DO SUL. **Resolução SES nº 142, de dezembro de 2023**. Aprova o Regimento Interno da Secretaria de Estado de Saúde (SES). Diário Oficial Eletrônico nº 11.370, p.13-189, de 29 de dezembro de 2023.

MATO GROSSO DO SUL. **Lei nº 6.035, de 26 de dezembro de 2022**. Reorganiza a Estrutura Básica do Poder Executivo do Estado de Mato Grosso do Sul, e dá outras providências. Diário Oficial Eletrônico nº 11.023, p. 34-86, 27 de dezembro de 2022.

MEDEIROS, Paulo Henrique Ramos; GUIMARÃES, Tomás de Aquino. A institucionalização do governo eletrônico no Brasil. **Revista de Administração de Empresas**, v. 46, ed. 4, p. 66-78, 2006.

MEDINA-ESQUIVEL, Wilfredo-Alexander; CERNAQUÉ-MIRANDA, Ofelia-Carol; PRUDENCI-CUELA, Fausto-Enrique. Digital Competencies and their Impact on Public Servants' Productivity in Peru. *Profesional de la información*, [s. l.], v. 33, ed. 1, 2024.

MELIÁN-GONZÁLEZ, Santiago; BULCHAND-GIDUMAL, Jacques. Good moves, mistakes and unexpected events in an initiative to improve public management in the ICT service provision at a university. *International Review of Administrative Sciences*, [s. l.], 2009.

MENDES, Rosana Maria; MISKULIN, Rosana Giaretta Sguerra. A Análise de conteúdo como uma metodologia. **Cadernos de Pesquisa**, v. 47, ed. 165, p. 1044-1066, 2017.

MEYDANI, Elahe. Role of Information and Communication Technologies in Government Effectiveness. **Proceedings of the 10th International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance**, 2017.

MITTAL, Prabhat. Impact of Digital Capabilities and Technology Skills on Effectiveness of Government in Public Services. **2020 International Conference on Data Analytics for Business and Industry: Way Towards a Sustainable Economy**, 2020.

MORAES, Rodrigo Michel de; MEIRELLES, Fernando de Souza. AVALIAÇÃO DE INDICADORES DE USO E EFICIÊNCIA DE GASTOS DE TIC EM ESTADOS BRASILEIROS. **Gestão e Desenvolvimento**, [s. l.], 2023.

MORENO-ENGUIX, María Del Rocío; LORENTE-BAYONA, Laura Vanesa; GRAS-GIL, Ester. Can E-Government Serve as a Tool for Public Authorities to Manage Public Resources More Efficiently? **Journal of Global Information Management**, v. 27, 2019.

NASCIMENTO, Luiz Paulo do. **Elaboração de projetos de pesquisa: monografia, dissertação, tese e estudo de caso, com base em metodologia científica** / Luiz Paulo do Nascimento. -- São Paulo: Cengage Learning, 2012.

OECD. **E-Government Studies – The E-Government Imperative**, 2003.

OLLAIK, Leila Giandoni; MEDEIROS, Janann Joslin. Instrumentos governamentais: reflexões para uma agenda de pesquisas sobre implementação de políticas públicas no Brasil. **Revista de Administração Pública**, 2011.

OLIVEIRA, Joana D'Arc de; MARINHO, Sidnei Vieira. A Trajetória do Governo Eletrônico ao Digital: Um Ensaio Teórico Sobre a Transformação Digital no Setor Público Brasileiro. **XXVI Seminários em Administração**, 2023.

OLIVEIRA, Vanessa Elias de; COUTO, Cláudio Gonçalves. Diretrizes prioritárias e fases da implementação: como mudam as políticas públicas. In: LOTTA, Gabriela. (org.). **Teorias e análises sobre implementação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: ENAP, 2019. p. 67-97.

ORAZGALIYEVA, Shynar; SATPAYEVA, Zaira; TAZHIYEVA, Samal; NURSEIYTOVA, Gulmira. E-government as a tool to improve the efficiency of public administration: The case of Kazakhstan. **Business Perspectives**, v. 21, n. 2, 2023.

OSEI-KOJO, Alex. E-government and public service quality in Ghana. **Journal of Public Affairs**, v. 17, ed. 3, 2016.

PROCTOR, Enola K; POWELL, Byron J; MCMILLEN, J Curtis. Implementation strategies: recommendations for specifying and reporting. **Implementation Science**, 2013.

ȘANDOR, Sorin Dan. ICT AND PUBLIC ADMINISTRATION REFORMS. **Transylvanian Review of Administrative Sciences**, [s. l.], 2012.

SILVA, Andressa Hennig; FOSSÁ, Maria Ivete Trevisan. Análise de Conteúdo: Exemplo de aplicação da técnica para análise de dados qualitativos. **Qualitas Revista Eletrônica**, v. 17, 2015.

SHER-HADAR, Neta. How do you do, implementation? A Latour- inspired critical approach to implementation. **Policy Studies**, 2023.

SOUSA, José Raul de; SANTOS, Simone Cabral Marinho dos. Análise de conteúdo em pesquisa qualitativa: modo de pensar e de fazer. **Pesquisa e Debate em Educação**, Juiz de Fora: UFJF, v. 10, n. 2, p. 1396 - 1416, jul. - dez. 2020. ISSN 2237-9444. DOI: <https://doi.org/10.34019/2237-9444.2020.v10.31559>.

SULISTYA, Adi Qumara Wahyu; ARITONANG, Imelda Doharta; RANTI, Benny; SULISTIYO, Bernardus Bastian; SIMANGUNSONG, Stephen Amos; ADITYA, Faizan; SHIHAB, Muhammad Rifki. A Case Study of Indonesian Government Digital Transformation: Improving Public Service Quality through E-government Implementation. **5th International Conference on Science and Technology**, Indonesia, 2019.

TAVARES, André Afonso; BITENCOURT, Caroline Müller. Avaliação de políticas públicas e interoperabilidade na perspectiva da governança pública digital. **Revista de Direito Econômico e Socioambiental**, Curitiba, v. 13, n. 3, p. 687-723, set./dez. 2022. doi: 10.7213/revdireconsoc.v13i3.30240

TIIKA, Bernard John; TANG, Zhiwei; AZAARE, Jacob; DAGADU, Joshua Caleb; OTOO, Samuel Nii-Ayi. Evaluating E-Government Development among Africa Union Member States: An Analysis of the Impact of E-Government on Public Administration and Governance in Ghana. **Sustainability**, 2024.

TODISCO, Lucio; TOMO, Andrea; CANONICO, Paolo; MANGIA, Gianluigi; SARNACCHIARO, Pasquale. Exploring social media usage in the public sector: Public employees' perceptions of ICT's usefulness in delivering value added. **Socio-Economic Planning Sciences**, [s. l.], 2021.

VENSON, Elaine; FIGUEIREDO, Rejane Maria da Costa; CANEDO, Edna Dias. Leveraging a startup-based approach for digital transformation in the public sector: A case study of Brazil's startup gov.br program. **Government Information Quarterly**, 2024.

VRAKKING, Willem J. The implementation game. **Journal of Organizational Change Management**, v. 8, n. 3, p. 31-46, 1995.

WAMBA, Samuel Fosso; WAMBA-TAGUIMDJÉ, Serge-Lopez; LU, Qihui; QUEIROZ, Maciel M. How emerging technologies can solve critical issues in organizational operations: An analysis of blockchain-driven projects in the public sector. **Government Information Quarterly**, 10 fev. 2024.

WIEDENHÖFT, Guilherme Costa; ALEXOPOULOS, Charalampos; SAXENA, Stuti; RIZUN, Nina; MATHEUS, Ricardo. Assessing the failure of Open Government Data initiatives in Brazil. **THE ELECTRONIC JOURNAL OF INFORMATION SYSTEMS IN DEVELOPING COUNTRIES**, 2023.

YIN, Robert K. **Estudo de Caso: planejamento e métodos** 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.

YIN, Robert K. **Pesquisa Qualitativa do início ao fim**, 2016.

APÊNDICE A- ROTEIRO PARA ENTREVISTAS

ELEMENTO DE ANÁLISE	QUESTÕES
ADOÇÃO	Como foi o processo de adoção do E-MS no seu setor? Na sua opinião, o sistema foi de fácil implementação ou houveram dificuldades? Você já tem total domínio do sistema E-MS? O E-MS já está incluso em todos os afazeres do setor? Como você avalia o tempo dado para a transição do sistema antigo para o atual?
ADAPTAÇÃO	Como a Resolução Conjunta SAD/SEGOV nº 1, que estabelece as normas e procedimentos de gestão de processos administrativos e documentos eletrônicos e digitais relativos ao Sistema de Processos Eletrônicos E-MS te auxiliou na adaptação ao novo sistema? Como você utiliza essa Resolução em caso de dúvidas procedimentais? O curso de capacitação do Sistema Eletrônico de Processos E-MS, na sua opinião, foi adequado para uma implementação bem-sucedida? Você já se encontra totalmente adaptado ao E-MS? Quais foram as suas dificuldades nesse processo?
ACEITAÇÃO	Qual sua percepção acerca da implementação do E-MS? Na sua opinião, como seria o processo ideal de implementação do E-MS? Quais processos de mudança seriam necessários? Quais os benefícios e as dificuldades no momento da implantação e utilização do E-MS? Como você avalia a sua participação nesse processo de transição de sistemas?
ROTINIZAÇÃO	Quais foram as alterações na sua rotina oriundas da implementação do E-MS? Quais os impactos positivos e negativos dessa mudança? Como você aplica o E-MS nas suas atividades laborais? A eficiência do seu trabalho sofreu impacto com o uso do novo sistema E-MS?
INFUSÃO	Na sua visão, qual a importância do Sistema E-MS para o serviço público? Como você avalia a eficiência do serviço público após a implementação do novo sistema?
INTELIGÊNCIA	Você utiliza quais outras formas, além do uso do sistema E-MS, para armazenar seus dados? No caso de falhas do sistema, como o setor se organiza para seguir operando?

APÊNDICE B - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Prezado participante, você está sendo convidado(a) a participar da pesquisa intitulada “A Implementação do Sistema Eletrônico de Processos: E-MS e seus Impactos na Secretaria de Estado de Saúde de Mato Grosso do Sul”, desenvolvida pela pesquisadora Ana Luiza Lira Warde. O objetivo central do estudo é investigar o processo de implementação do Sistema Eletrônico de Processos: E-MS, no âmbito da Secretaria de Saúde do Estado de Mato Grosso do Sul.

O convite para a sua participação se deve à você ter presenciado, enquanto servidor(a) público(a), a implementação do Sistema Eletrônico de Processos: E-MS, bem como o seu desenvolvimento laboral considerando o uso do referido sistema.

Sua participação é voluntária, isto é, ela não é obrigatória, e você tem plena autonomia para decidir se quer ou não participar, bem como retirar sua participação a qualquer momento. Você não terá prejuízo algum caso decida não consentir sua participação, ou desistir da mesma. Contudo, ela é muito importante para a execução da pesquisa. Serão garantidas a confidencialidade e a privacidade das informações por você prestadas.

Qualquer dado que possa identificá-lo será omitido na divulgação dos resultados da pesquisa, e o material será armazenado em local seguro. A qualquer momento, durante a pesquisa, ou posteriormente, você poderá solicitar do pesquisador informações sobre sua participação e/ou sobre a pesquisa, o que poderá ser feito através dos meios de contato explicitados neste Termo.

A sua participação consistirá em responder perguntas de um roteiro de entrevista à pesquisadora do projeto. A entrevista somente será gravada se houver a sua autorização, no entanto, a gravação é imprescindível para sua participação nesta pesquisa. As entrevistas semiestruturadas serão realizadas por meio de um roteiro, na sala de situação Beatriz Dobashi, localizada na sede da Secretaria de Estado de Saúde, Av. do Poeta, s/n, bloco VII, durante o expediente, por aproximadamente quinze minutos cada. A entrevista será transcrita e armazenada, em arquivos digitais, mas somente a pesquisadora terá acesso a ela.

Ao final da pesquisa, todo material será mantido em arquivo, sob guarda e responsabilidade do pesquisador responsável, por pelo menos 5 anos, conforme Resolução CNS no 466/2012.

O benefício (direto ou indireto) relacionado com a sua colaboração nesta pesquisa é contribuir com o aprimoramento do uso do E-MS, na medida em que as coletas desta pesquisa serão utilizadas para elaborar um plano de ação para ser entregue aos gestores da Secretaria de Estado de Saúde com uma proposta de melhoria. No que concerne aos riscos, essa pesquisa apresenta a possibilidade da quebra de sigilo dos dados coletados para o seu desenvolvimento.

Rubrica do participante

Rubrica do pesquisador

Entretanto, haverá a manutenção da confidencialidade e do sigilo, bem como o anonimato dos dados de pesquisa em todos os seus momentos.

Em caso de gastos decorrentes de sua participação na pesquisa, você (e seu acompanhante, se houver) será ressarcido. Em caso de eventuais danos decorrentes de sua participação na pesquisa, você será indenizado.

Em caso de interrupção temporária do estudo, o material coletado será armazenado em arquivos pessoais da pesquisadora. Contudo, em caso de interrupção definitiva do estudo, será feito o descarte do material coletado, de forma permanente.

O acesso ao material coletado poderá ser solicitado a qualquer tempo e se dará mediante solicitação ao pesquisador, que prontamente o fornecerá, no prazo de dois dias úteis. O material poderá ser encaminhado em vias digitais, em caso de áudio, ou impresso, no caso da transcrição da entrevista.

O conhecimento dos resultados desta pesquisa é direito do participante, bem como o acompanhamento do seu desenvolvimento e qualquer sorte de assistência. Os resultados, portanto, serão divulgados em palestras dirigidas ao público participante, relatórios individuais para os entrevistados, artigos científicos e no formato de dissertação/tese.

Este termo é redigido em duas vias originais, sendo uma fornecida ao participante da pesquisa e outra para uso do pesquisador. Em caso de dúvidas quanto à sua participação, você pode entrar em contato com o pesquisador responsável através do e-mail ana.warde@ufms.br, do telefone (67) 991067842, ou por meio do endereço (profissional) Av. do Poeta, s/n, bloco VII.

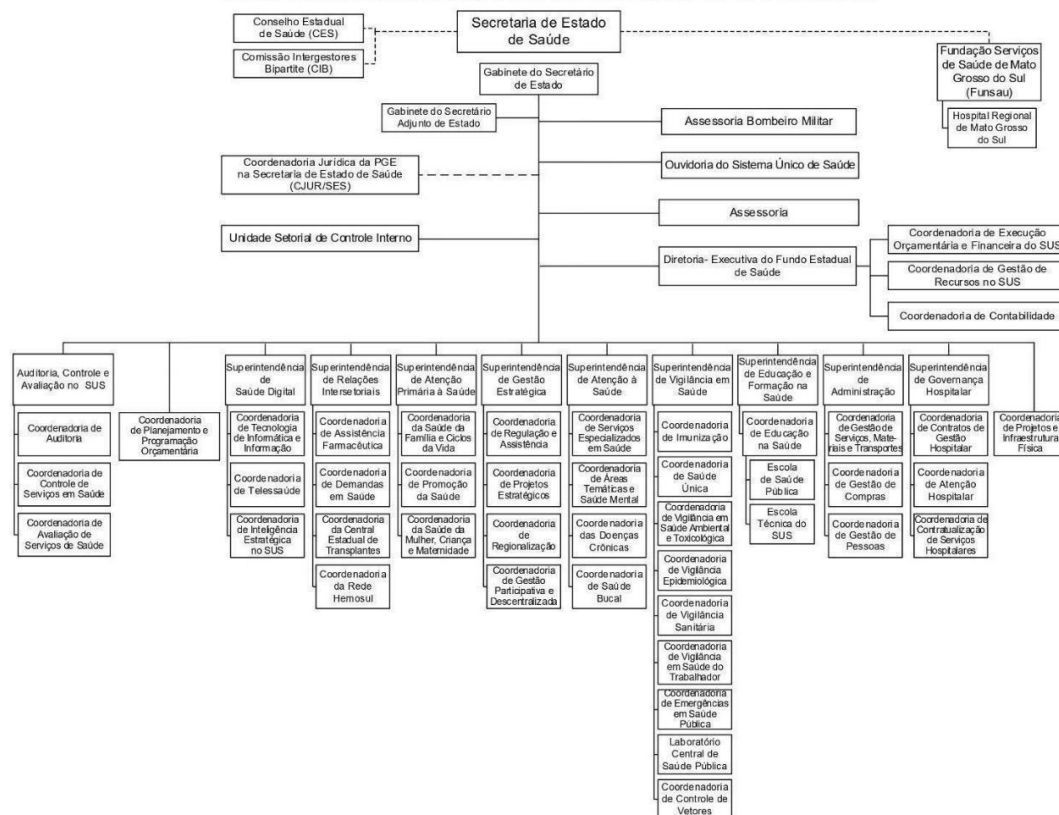
Em caso de dúvida quanto à condução ética do estudo, entre em contato com o Comitê de Ética em Pesquisa da UFMS (CEP/UFMS), localizado no Campus da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, prédio das Pró-Reitorias 'Hércules Maymone' – 1º andar, CEP: 79070900. Campo Grande – MS; e-mail: cepconeppropp@ufms.br; telefone: 67-3345-7187; atendimento ao público: 07:00-11:00 no período matutino e das 13:00 às 17:00 no período vespertino. O Comitê de Ética é a instância que tem por objetivo defender os interesses dos participantes da pesquisa em sua integridade e dignidade e para contribuir no desenvolvimento da pesquisa dentro de padrões éticos. Dessa forma, o comitê tem o papel de avaliar e monitorar o andamento do projeto de modo que a pesquisa respeite os princípios éticos de proteção aos direitos humanos, da dignidade, da autonomia, da não maleficência, da confidencialidade e da privacidade.

Campo Grande, MS, _____ de _____ de _____.

Nome e assinatura do participante da pesquisa

Nome e assinatura do pesquisador

ORGANOGRAMA DA ESTRUTURA BÁSICA DA SECRETARIA DE ESTADO DE SAÚDE



Fonte: Diário Oficial Eletrônico de Mato Grosso do Sul nº 11.208.