



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO TOCANTINS – UFT
CÂMPUS DE PALMAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

LUCAS BRAGA DA SILVA

**CRIAÇÃO DE VALOR PÚBLICO EM PROJETOS DE GOVERNO DIGITAL: UMA
ANÁLISE DO ECOSISTEMA DE SERVIÇOS**

**Palmas - TO
2025**

LUCAS BRAGA DA SILVA

**CRIAÇÃO DE VALOR PÚBLICO EM PROJETOS DE GOVERNO DIGITAL: UMA
ANÁLISE DO ECOSSISTEMA DE SERVIÇOS**

Tese apresentada à coordenação do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional como requisito para a obtenção do título de Doutor em Desenvolvimento Regional.

Orientadora: Dra. Lia de Azevedo Almeida

**Palmas - TO
2025**

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Sistema de Bibliotecas da Universidade Federal do Tocantins

- S586c Silva, Lucas Braga da.
Criação de Valor Público em Projetos de Governo Digital: Uma Análise do Ecossistema de Serviços. / Lucas Braga da Silva. – Palmas, TO, 2025.
262 f.
- Tese (Doutorado) - Universidade Federal do Tocantins – Câmpus Universitário de Palmas - Curso de Pós-Graduação (Doutorado) em Desenvolvimento Regional, 2025.
Orientador: Lia de Azevedo Almeida
1. Valor Público. 2. Ecossistema de Serviço Público. 3. Transformação Digital. 4. Serviços Digitais. I. Título

CDD 338.9

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS – A reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio deste documento é autorizada desde que citada a fonte. A violação dos direitos do autor (Lei nº 9.610/98) é crime estabelecido pelo artigo 184 do Código Penal.

Elaborado pelo sistema de geração automática de ficha catalográfica da UFT com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

FOLHA DE APROVAÇÃO

LUCAS BRAGA DA SILVA

CRIAÇÃO DE VALOR PÚBLICO EM PROJETOS DE GOVERNO DIGITAL: UMA ANÁLISE DO ECOSISTEMA DE SERVIÇOS

Esta tese foi julgada adequada para a obtenção do título de Doutor em Desenvolvimento Regional e aprovada em sua forma final pela Orientadora e pela Banca Examinadora.

Data de aprovação: 18/12/2025

Banca Examinadora:

Dra. Lia de Azevedo Almeida
Universidade Federal do Tocantins
Orientadora

Dra. Josivania Silva Farias
Universidade de Brasília
Avaliadora externa

Dr. Diego Mota Vieira
Universidade de Brasília
Avaliador externo

Dra. Paula Karini Dias Amorim
Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Tocantins
Avaliadora interna

Dr. João Aparecido Bazzoli
Universidade Federal do Tocantins
Avaliador interno

Dr. Manoel Xavier Pedroza Filho
Universidade Federal do Tocantins
Avaliador interno

Palmas, 18 de dezembro de 2025.

RESUMO

O governo digital está sendo utilizado progressivamente pelo poder público como sinônimo de eficiência, ao propor modelos de gestão mais eficientes e transparentes, com otimização de processos, redução de custos e acesso a dados/serviços. Percebe-se, porém, que o governo digital tem o potencial de promover a criação de valor público, em que cidadãos e *stakeholders* colaboram com crenças, valores simbólicos e experiências que moldam a confiança e o uso dos serviços. A criação de valor público emerge da negociação e experiências entre atores e organizações no ecossistema de serviço, via interdependência de interesses convergentes/divergentes. A mera existência de um serviço digital não é suficiente: não se resume à disponibilidade tecnológica, mas exige o uso efetivo por parte dos cidadãos e gestores, gerando um valor positivo. Caso contrário, o serviço digital pode até se tornar um entrave ao acesso. A simples presença de um serviço digital não garante eficiência. Ainda que métricas como o número de atendimentos indiquem ganhos operacionais, elas não capturam a efetividade plena nem a criação de valor em um sentido mais amplo. Assim, estudar a criação de valor deve adotar uma abordagem mais abrangente, indo além de indicadores quantitativos de atendimentos e satisfação. Esta tese parte da seguinte pergunta: Como o valor público pode ser construído e promovido em projetos de governo digital, considerando a Lógica de Ecossistema de Serviços Públicos, a partir dos níveis macro (institucional), meso (serviço), micro (individual) e submicro (crenças e valores)? Nesta perspectiva holística multinível, busca-se compreender como iniciativas de governo digital geram valor pelo Ecossistema de Serviço Público (PSE), posicionando o cidadão como parte do processo, não mero cliente, preenchendo essa lacuna ao adaptar o modelo ao contexto digital. Integra categorias identificadas em revisão sistemática de literatura em um *framework* analítico multinível, com aspectos-chave para serviços digitais. Diante do exposto, e apoiado nas perspectivas de valor público do governo digital e Ecossistema de Serviço Público, o objetivo desta tese é analisar como o valor público é construído e promovido por meio de projetos de governo digital, com base na abordagem de Ecossistema de Serviço Público, considerando as interações entre os níveis macro, meso, micro e submicro. A tese estrutura-se em sete capítulos: introdução, metodologia, quatro artigos e considerações finais. Trata-se de pesquisa qualitativa, com objetivos exploratórios e descritivos, combinando análise documental, empírica e pesquisa de campo. Nos Artigos 1 e 2, realizamos revisões teóricas em bases de dados: (i) revisão bibliográfica do conceito de valor público; (2) revisão sistemática sobre valor público aplicado ao governo digital para identificar aspectos-chave de análise já utilizadas em estudos recentes sobre valor público do governo digital de forma a contribuir com a criação do *framework* proposto nesta tese. No Artigo 3, desenvolvemos um *framework* analítico que integra esses aspectos-chave de governo digital (identificados a partir da revisão sistemática de literatura desenvolvida no artigo 2) ao modelo de Ecossistema de Serviços Públicos, que permite uma visão holística da criação de valor público em níveis (macro, meso, micro, submicro) para análise empírica. No Artigo 4, aplicamos o *framework* empiricamente para análise da criação de valor público pelos serviços digitais ofertados pelo Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins. As etapas metodológicas por nível foram: (i) Macro: análise documental de resoluções, legislações, notícias e documentos institucionais; (ii) Meso: entrevistas com gestores de tecnologia e informação, design, produção e entrega de serviços; (iii) Micro: pesquisa de satisfação do cidadão; e (iv) Submicro: dados do Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação. Com essa análise, verificou-se no caso empírico que embora haja uma estrutura normativa e estratégica consolidada no nível macro, persistem descompassos que bloqueiam o fluxo de criação de valor no governo digital

nos demais níveis. No nível meso, foram encontrados desafios organizacionais como falta de envolvimento do cidadão no design/produção dos serviços. No nível micro, identificou-se que a experiência do usuário não continha personalização e ponderação de necessidades. No Submicro, há tensões de confiança/valores que moldam uso e aceitação pelos cidadãos. Isso mostra que a fragilidade nas relações interdependentes e ausência de retroalimentação bloqueiam o fluxo contínuo multinível, impedindo que diretrizes institucionais se traduzam em ações meso coerentes, experiências micro personalizadas e confiança submicro, confirmando empiricamente que descompassos nesta cadeia limitam a criação de valor público. Apesar de alguns descompassos notáveis, o caso destaca aspectos positivos marcantes: a criação de serviços digitais inovadores, que servem de exemplo para outros estados; premiações por excelência na oferta desses serviços; promoção da inclusão social e digital; experiências positivas dos cidadãos, que reforçam a democracia, a confiança e a legitimidade institucional; além de ganhos em eficiência digital e redução da burocracia. Esta tese, embora relevante e atual, apresenta limitações inerentes ao não incluir entrevistas com cidadãos, priorizando fontes institucionais e análises documentais. Ainda assim, oferece contribuições teóricas pela integração de lentes analíticas e metodológicas em um framework para análise da criação de valor em ecossistemas de serviços públicos digitais; analíticas, ao evidenciar descompassos multiníveis; e práticas, com ferramentas para políticas públicas centradas no valor público.

Palavras-chave: Valor Público. Ecossistema de serviço público. Transformação digital. Serviços digitais.

ABSTRACT

Digital government is being progressively used by public authorities as a synonym for efficiency, proposing more efficient and transparent management models, with process optimization, cost reduction, and access to data/services. However, value creation is observed, where citizens and stakeholders collaborate with beliefs, symbolic values, and experiences that shape trust and service usage. Public value creation emerges from negotiation and experiences between actors and organizations in the service ecosystem, through interdependence of convergent/divergent interests. The mere existence of a digital service is not enough: it does not come down to technological availability, but requires effective use by citizens and managers, generating positive value. Otherwise, the digital service can even become a barrier to access. The simple presence of a digital service does not guarantee efficiency. Although metrics like the number of attendances indicate operational gains, they do not capture full effectiveness nor value creation in a broader sense. Therefore, studying value creation must adopt a more comprehensive approach, going beyond quantitative indicators of attendance and satisfaction. However, a theoretical gap persists: How can public value be built and promoted in digital government projects, considering the Public Service Ecosystem Logic, from the macro (institutional), meso (service), micro (individual), and submicro (beliefs and values) levels? In this holistic multilevel perspective, the aim is to understand how digital government initiatives generate value through the Public Service Ecosystem (PSE), positioning the citizen as part of the process, not merely a client, filling this gap by adapting the model to the digital context. It integrates categories identified in a systematic literature review into a multilevel analytical framework, with key aspects for digital services. Given the above, and supported by the perspectives of public value in digital government and Public Service Ecosystem, the objective of this thesis is to analyze how public value is constructed and promoted through digital government projects, based on the Public Service Ecosystem approach, considering the interactions between macro, meso, micro, and submicro levels. The thesis is structured into seven chapters: introduction, methodology, four articles, and final considerations. This is qualitative research with exploratory and descriptive objectives, combining documentary analysis, empirical analysis, and field research. In Articles 1 and 2, theoretical reviews were conducted in databases: (i) bibliographic review of the public value concept; (2) systematic review on public value applied to digital government to identify key analysis aspects already used in recent studies on public value in digital government, contributing to the creation of the framework proposed in this thesis. In Article 3, an analytical framework was developed that integrates these key aspects of digital government (identified from the systematic literature review conducted in article 2) with the Public Service Ecosystem model, which allows a holistic view of public value creation at levels (macro, meso, micro, submicro) for empirical analysis. In Article 4, the framework was applied empirically to analyze public value creation by digital services offered by the Regional Electoral Court of Tocantins. The methodological steps by level were: (i) Macro: documentary analysis of resolutions, legislation, news, and institutional documents; (ii) Meso: interviews with technology and information managers, design, production, and service delivery; (iii) Micro: citizen satisfaction survey; and (iv) Submicro: data from the Regional Center for Studies on the Development of the Information Society. Through this analysis, it was found that although there is a consolidated normative and strategic structure at the macro level, misalignments persist that block the flow of value creation in digital government at the other levels. At the meso level, organizational challenges such as lack of citizen involvement in service design/production were found. At the micro level, it was identified that the user experience lacked personalization and consideration of needs. At the submicro level, there are trust/value tensions that shape usage and acceptance by

citizens. This shows that fragility in interdependent relationships and lack of feedback block the continuous multilevel flow, preventing institutional guidelines from translating into coherent meso actions, personalized micro experiences, and submicro trust, empirically confirming that misalignments in this chain limit public value creation. Despite some notable misalignments, the case highlights striking positive aspects: the creation of innovative digital services that serve as examples for other states; awards for excellence in service delivery; promotion of social and digital inclusion; positive citizen experiences that reinforce democracy, trust, and institutional legitimacy; as well as gains in digital efficiency and bureaucracy reduction. This thesis, although relevant and current, presents limitations inherent to not including interviews with citizens, prioritizing institutional sources and documentary analyses. Nevertheless, it offers theoretical contributions through the integration of analytical and methodological lenses into a framework for analyzing value creation in digital public service ecosystems; analytical contributions by evidencing multilevel misalignments; and practical contributions with tools for public policies centered on public value.

Keywords: Public Value. Public Service Ecosystem. Digital Transformation. Digital Services.

LISTA DE FIGURAS E GRÁFICOS

Figura 1 - Linha do tempo do governo digital.	18
Figura 1 - Estrutura do universo do valor público	51
Figura 1 - Estrutura para produção de valor público em contexto de governo eletrônico	83
Figura 2 - Valor público dos projetos de governança eletrônica	86
Figura 3 - Impacto do governo digital no valor público	88
Figura 4 - Evolução dos conceitos e práticas de governo digital	89
Figura 5 - Indicadores para avaliação da criação de valor do governo digital	103
Figura 1 - Ecossistema de serviço público	117
Figura 2 - Ecossistema de serviço público e seus níveis	122
Figura 1 - Central de atendimento virtual ao eleitor	155
Figura 2 - Mapa estratégico do Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins 2021-2026	156
Figura 3 - Atendimento ao cidadão pela Central de Atendimento Virtual ao Eleitor	159
Figura 4 - Print da página inicial do site do Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins contendo as suas redes sociais	213
Figura 5 - Print de conversa na Central de Atendimento Virtual ao Eleitor	213
Figura 6 - Print da página inicial do site do Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins	214
Gráfico 1 - Pesquisa de satisfação do cliente externo	217
Gráfico 2 - Pontuação Net Promoter Score (NPS)	217
Gráfico 3 - Análise de sentimentos dos clientes	220
Gráfico 4 - Nuvem de palavras	220
Gráfico 5 - Motivos dos cidadãos nunca acessarem a internet	225
Gráfico 6 - Habilidades digitais dos cidadãos	226
Gráfico 7 - Motivos dos cidadãos não usarem os serviços do governo eletrônico	227
Gráfico 8 - Percepção dos cidadãos sobre políticas de privacidade	228
Gráfico 9 - Preocupação dos cidadãos com os dados biométricos fornecidos às instituições	229
Gráfico 10 - Práticas de segurança da informação colocadas em prática pelos órgãos públicos federais e estaduais	230
Gráfico 11 - Existência de área ou pessoa responsável por procedimentos e políticas para a coleta, o armazenamento ou o uso de dados pessoais	231
Gráfico 12 - Ações de proteção dos dados pessoais dos órgãos públicos federais e estaduais	232

Gráfico 13 - Motivos para não utilizar análise de Big Data em órgãos públicos federais e estaduais	234
Figura 7 - Ecossistema de serviço público do Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins	239

LISTA DE TABELAS E QUADROS

Quadro 1 - Estrutura de valor de valor público do governo digital em Ecossistema de Serviços Públicos	36
Quadro 2 - Documentos selecionados para análise documental	37
Quadro 3 - Roteiro de entrevista (análise do nível meso)	39
Quadro 4 - Etapas de realização da pesquisa	43
Quadro 1 - Quadro com a síntese dos conceitos e discussões sobre valor público	69
Quadro 2 - Níveis e unidades de análise do valor público	70
Quadro 1 - Categorias de valor público do governo digital	99
Quadro 2 - Framework analítico com indicadores e categorias de valor público do governo digital	100
Quadro 1 - Framework de valor público do governo digital em ecossistemas de serviço público.	132
Quadro 1 - Estrutura de valor de valor público do governo digital em ecossistemas de serviço público	149
Quadro 2 - Evolução da pontuação Net Promoter Score (NPS)	217
Quadro 3 - Pontos fortes e sugestões de melhoria	238

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	15
1.1 Delimitação do tema e problematização	19
1.1.1 Valor público do governo digital	19
1.1.2 Governo digital como um ecossistema do serviço público	22
1.2 Objetivos	26
1.2.1 Objetivo geral	26
1.2.2 Objetivos específicos	26
1.3 Justificativa e relevância	26
1.4 Estrutura da tese	28
2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	31
2.1 Caracterização da pesquisa	31
2.2 Delimitação do estudo e escopo	32
2.3 Instrumento de coleta e corpus de dados	35
2.4 Análise de dados	41
3 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA DO CONCEITO DE VALOR PÚBLICO (ARTIGO 1)	45
3.1 Introdução	45
3.2 Valor Público	47
3.3 Reflexões teóricas e direções para pesquisas futuras: proposição de uma síntese conceitual para valor público	54
3.3.1 Criação de valor público	54
3.3.2 Cocriação de valor público	56
3.3.3 Gestão do valor público	58
3.3.3.1 Falhas na entrega do valor público	60
3.3.3.2 Valor público do servidor público	61
3.3.3.3 Public Value Accounting	63
3.3.4 Valor público político	63
3.3.5 Valor público social	65
3.3.6 Valor público ambiental	67
3.3.7 Valor público do cidadão	68
3.3.8 Discussão e agenda de pesquisa	69
3.4 Considerações finais	72
REFERÊNCIAS	74
4 REVISÃO SISTEMÁTICA DO VALOR PÚBLICO DO GOVERNO ELETRÔNICO E DA GOVERNANÇA ELETRÔNICA: UMA PROPOSTA RUMO AO VALOR PÚBLICO DO GOVERNO DIGITAL (ARTIGO 2)	78
4.1 Introdução	78
4.2 Governo eletrônico e governança eletrônica: uma discussão rumo ao valor público do governo digital	81
4.3 Metodologia	90
4.4 Análise sobre valor público do governo eletrônico e da governança eletrônica: uma	

revisão sistemática da literatura	92
4.4.1 Objetivos dos artigos selecionados	93
4.4.2 Características da literatura	94
4.4.3 Fatores influentes	94
4.4.4 Stakeholders	96
4.4.5 Desafios	96
4.4.6 Categorias de valor público	97
4.4.7 Discussão e direções para pesquisas futuras	104
4.5 Considerações finais	106
REFERÊNCIAS	108
5 CRIAÇÃO DE VALOR PÚBLICO DO GOVERNO DIGITAL: PROPOSTA DE UM FRAMEWORK BASEADO NO ECOSISTEMA DE SERVIÇO PÚBLICO (ARTIGO 3)	112
5.1 Introdução	112
5.2 Ecossistema de serviço público, valor público e governo digital	114
5.2.1 Ecossistema de serviço público	114
5.2.1.1 Nível macro	117
5.2.1.2 Nível meso	118
5.2.1.3 Nível micro	119
5.2.1.4 Subnível micro	121
5.2.2 Criação de valor público	122
5.2.3 Criação de valor do governo digital	125
5.2.4 Um ecossistema de valor público do governo digital	128
5.3 Considerações finais	135
REFERÊNCIAS	136
6 CRIAÇÃO DE VALOR PÚBLICO DO GOVERNO DIGITAL NO ECOSISTEMA DE SERVIÇO DO SISTEMA ELEITORAL (ARTIGO 4)	141
6.1 Introdução	141
6.2 Ecossistema de serviço público	143
6.3 Metodologia	148
6.4 Criação de valor público do governo digital no ecossistema de serviço do sistema eleitoral	152
6.4.1 Nível macro (valor social)	153
6.4.1.1 Governo aberto e comportamento ético e profissional	153
6.4.1.2 Participação	157
6.4.1.3 Maior confiança dos cidadãos no governo	160
6.4.1.4 Reflexividade social	162
6.4.1.5 Bem-estar social	163
6.4.1.6 Justiça social	164
6.4.1.7 Preocupação ambiental	165
6.4.1.8 Autodesenvolvimento	167
6.4.2 Nível meso (valor em produção)	172

6.4.2.1 Eficiência	172
6.4.2.2 Estrutura e recursos para oferecer ferramentas digitais	178
6.4.2.3 Inclusão de atores sociais diversos nas decisões sobre políticas	182
6.4.2.4 Criação de recursos para a participação e a interação dos cidadãos	184
6.4.2.5 Objetivos e metas dos serviços públicos em curto, médio e longo prazos	188
6.4.2.6 Desenvolvimento de diferentes melhorias em relação à informação, ao serviço e aos sistemas digitais	191
6.4.2.7 Feedback	195
6.4.2.8 Criação de mecanismos eficientes de privacidade e segurança e responsabilidade do governo perante os cidadãos	197
6.4.2.9 Integrar diferentes agências governamentais por meio dos sistemas e tecnologias digitais	202
6.4.2.10 Profissionalismo	204
6.4.2.11 Maneira pela qual colaboradores utilizam os serviços eletrônicos	206
6.4.3 Nível micro (valor em uso)	211
6.4.3.1 Abertura do governo, transparência e responsabilidade do governo perante os cidadãos	211
6.4.3.2 Disponibilidades de serviços e informações em mídias sociais, aplicativos e sites	212
6.4.3.3 Responsividade e diálogo	214
6.4.3.4 Orientação ao usuário	215
6.4.3.5 Satisfação do usuário	216
6.4.3.6 Acessibilidade	217
6.4.3.7 Qualidade da informação, do serviço e do sistema	219
6.4.3.8 Realização de transações on-line	221
6.4.3.9 Canais de comunicação com o governo	221
6.4.4 Subnível micro (valor no contexto)	224
6.4.4.1 Confiança e ética dos cidadãos	224
6.4.4.2 Confiança dos cidadãos no governo durante a utilização dos serviços eletrônicos e no compartilhamento de dados	226
6.4.4.3 Confiança e ética dos servidores	229
6.4.4.4 Confiança dos servidores no governo durante a utilização dos serviços eletrônicos e no compartilhamento de dados	230
6.5 Considerações finais	239
REFERÊNCIAS	241
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS	249
8 REFERÊNCIAS	255

1 INTRODUÇÃO

Apesar dos avanços, somente a partir da década de 80 do século XX que as tecnologias de informação e comunicação começaram a fazer parte do curso das ações governamentais, trazendo melhorias na eficiência e eficácia na divulgação das informações sobre as ações governamentais, engajamento dos cidadãos em políticas e na prestação de serviços públicos (Janowski, 2015). Nesse sentido, é possível perceber que a literatura apresenta três principais conceitos ligados ao uso dessas tecnologias pelo governo: governo eletrônico, governança eletrônica e, mais recentemente, governo digital.

O início da década de 1990 é marcada pelas iniciativas de governo eletrônico como um desdobramento da nova gestão pública (Katsonis; Botros, 2015). A sua classificação ocorre em três tipos principais: governo-cidadãos, governo-empresas, governo-governo. As classificações têm como objetivo a oferta de serviços pelo governo aos cidadãos, empresas, empresários e agências governamentais. Ainda, tem-se as gerações de governo eletrônico, a saber, 1.0 no final da década 1990, que abarca a disponibilidade de informações e dados para auxiliar as transações no setor público; 2.0 a partir de 2000, com foco em modificar as formas de participação eletrônicas; 3.0 de 2010 em diante, que se concentra na comunicação bidirecional e apoio e promoção das políticas (Adnan; Ghazali; Othman, 2022); e, recentemente, a literatura apresenta o governo digital ou governo 4.0 (Luangvilai, 2019).

No Brasil, as iniciativas de governo eletrônico tiveram início nos anos 2000. Desde então tem sido estimulada pelo governo federal. Com a criação do comitê executivo de governo eletrônico nesse mesmo período, foi possível definir papéis dos órgãos públicos na implementação de normas e ações. Em período posterior, mais especificamente em 2003, também foram criados novos comitês com vistas a coordenar e articular o planejamento de projetos nesse contexto (Diniz *et al.*, 2009; Guimarães; Medeiros, 2005; Medeiros; Guimarães, 2006). Entre os anos de 2004 e 2006, houve a criação de comitês técnicos e do departamento de governo eletrônico (Diniz *et al.*, 2009).

A partir de 2016, com a instituição da Política de Governança Digital, por meio do Decreto 8638/2016, a visão com foco interno do governo eletrônico foi incrementada pela visão externa do cidadão, a fim de viabilizar o acesso à informação, a prestação de serviços e a participação social no desenho, implementação e avaliação de políticas públicas, bem como a evolução do governo digital (Moura, 2016). Recentemente, por meio do Decreto 9.756, de 11 de abril de 2019, ficou instituído o gov.br como uma proposta de unificação dos canais digitais do governo federal. Este, entre outros, deve fornecer informações institucionais,

notícias e prestação de serviços de modo centralizado, por meio dos portais digitais e aplicativos móveis (Brasil, 2019). Posteriormente, o Decreto nº 10.332, de 28 de abril de 2020, instituiu a Estratégia de Governo Digital para o período de 2020 a 2022, consolidando diretrizes para transformação digital dos serviços públicos e reforçando a centralidade da plataforma gov.br como instrumento de acesso simplificado e integrado à administração pública federal (Brasil, 2020).

Na sequência, em um cenário de pandemia, foi instituída a Lei 14.129, de 29 de março de 2021, conhecida como a lei do governo digital, que apresenta princípios, regras e instrumentos para a sua regulação e melhorias na eficiência da gestão pública (Brasil, 2021). Em adição, as atividades de governo digital tiveram início no Brasil com o governo eletrônico nos anos 2000 e, desde então, têm evoluído em relação à oferta de produtos e serviços públicos. Exemplos são: modelo de portal, portal de serviços, novo portal Brasil, portal brasileiro de dados abertos, portal do servidor, participa.br, guia de aplicativos do governo federal, dialoga Brasil (Moura, 2016).

Apesar dos avanços das tecnologias de informação e comunicação, somente com a pandemia da Covid, em 2020, ficou mais nítido o poder da era da informação na vida das pessoas. O período em questão trouxe um cotidiano repleto de tecnologias, e a sociedade teve que se adaptar a esse cenário. Os órgãos públicos, pensando em inovar nos serviços e em atender a sociedade, construíram e/ou aperfeiçoaram diversos aplicativos e plataformas digitais para o acesso à informação e a oferta de serviços (Dias; Oliveira, 2023; Dobrolyubova, 2022; Lemos *et al.*, 2022). Um exemplo é o “Monitora Covid-19”, aplicativo desenvolvido pelo governo da Bahia em parceria público-privada, com o intuito de estabelecer uma rede de monitoramento de dados e assistência médica à distância no período da pandemia (Lemos *et al.*, 2022).

Mais recentemente, o governo federal brasileiro tem se desdobrado para a construção de um plano de estratégia para a transformação digital, também conhecido como e-digital. É um documento que tem um horizonte de implementação em médio e longo prazos, e que é elaborado desde 2018, com o intuito de realizar um diagnóstico dessa transformação e propor soluções que tenham impacto na economia, governo e sociedade (Brasil, 2022). Como principais ações nesse sentido tem-se os serviços públicos digitais, a unificação de canais e plataformas digitais, segurança e privacidade de dados e funcionamento conjunto de sistemas, o que tem uma relação forte com a integração de serviços e agências governamentais.

Os idos da terceira década do século XXI são marcados por um cenário pós-pandemia, em que muitas inovações tecnológicas foram realizadas pelas agências governamentais e

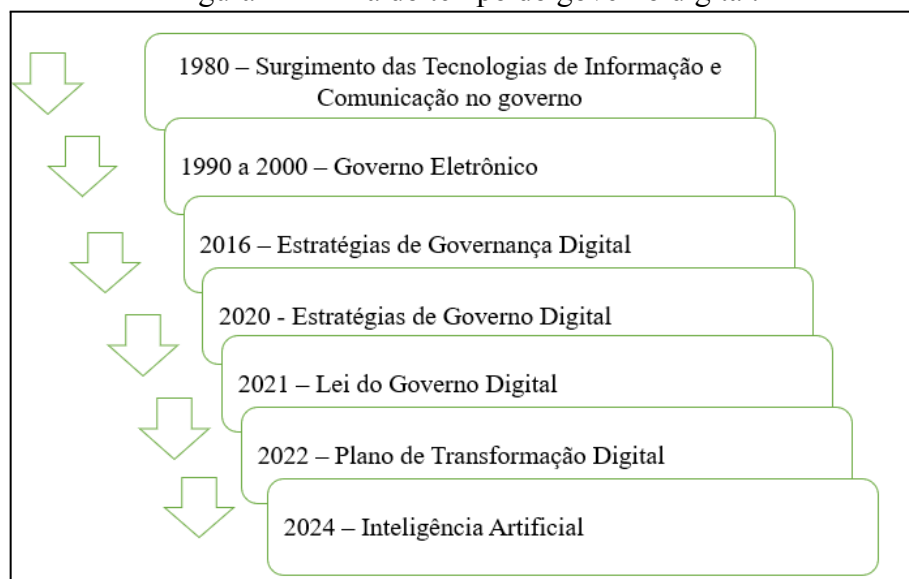
passaram a fazer parte do cotidiano dos servidores e dos cidadãos. O uso de ferramentas e recursos digitais pelos órgãos públicos é realidade desde as últimas décadas do século passado e, desde então, tem se tornado presente em suas operações e processos (Chohan, 2023; Chohan *et al.*, 2023; Dias; Oliveira, 2023; Dong; Liu, 2023; Lemos *et al.*, 2022; Oliveira Mello; Moreira, 2022). Com a pandemia, intensificou-se a prestação de serviços on-line, como teletrabalho, telemedicina e teleperícia, o que trouxe novas perspectivas e reflexões para a administração pública em relação à oferta de serviços e à segurança e proteção de dados (Dias; Oliveira, 2023).

Ainda, a terceira década do século XXI é palco do surgimento de novos recursos tecnológicos e cenários na administração pública. Com isso, percebe-se a adoção de diversos tipos de aplicativos e ferramentas digitais com vistas a aperfeiçoar a prestação de serviços e a relação governo-sociedade (Chohan, 2023; Oliveira Mello; Moreira, 2022). Entre eles, tem-se o *accountability* (Dallagnol; Portulhak, 2023), as tecnologias emergentes (Valle-Cruz, 2019); as tecnologias *wikidata* e *blockchain* (Oliveira Mello; Moreira, 2022), as criptomoedas (Chohan, 2023), a *internet* das coisas (Chohan *et al.*, 2023), a inteligência artificial e as cidades inteligentes (Dong; Liu, 2023), a inovação aberta e os *hackatons* (Yuan; Gasco-Hernandez, 2021).

No contexto da terceira década do século XXI, a inteligência artificial emerge como tecnologia central no governo digital brasileiro, integrada ao Plano Brasileiro de Inteligência Artificial (2024-2028) com R\$ 23 bilhões em investimentos para automação de processos, personalização de serviços e análise de dados via plataformas como Inspire e Núcleo de IA. O objetivo é criar valor público ao personalizar serviços, integrar dados e otimizar políticas (Brasil, 2024).

A Figura 1 apresenta a linha do tempo evolutiva do governo digital (1980-2024).

Figura 1 - Linha do tempo do governo digital.



Fonte: Elaborado pelo autor (2025).

Como apontam Grigalashvili (2023), Meijer (2015) e Sampaio (2009), as diversas operacionalizações para os termos governo eletrônico e governança eletrônica confirmam a confusão conceitual, o que pode ter reflexos no avanço da literatura. É bastante comum a literatura apresentar os termos como sinônimos (Ribeiro; Carniello, 2021; Silva; Rocha Silva; Almeida, 2024). A verdade é que eles podem até se complementar, mas cada um tem uma finalidade diferente (Viana, 2021). MacLean e Titah (2022) conceituam governo eletrônico como os sistemas de informação que são utilizados pelo governo para a prestação de serviços aos seus clientes. Meijer (2015) entende que as interações mediadas pelas tecnologias e que envolvem o governo e os cidadãos em um processo deliberativo, colaborativo e participativo, são denominadas de governança eletrônica. Disso, entende-se o governo eletrônico como uma contribuição para objetivos maiores de governança, como participação e democracia, mediados pelos meios eletrônicos (Guimarães; Medeiros, 2005). Meijer, Lips e Chen (2019) propõem um novo paradigma, denominado de governança aberta, que busca a governança urbana em cidades inteligentes na era da informação e a introdução de ferramentas digitais para a colaboração nas ações do setor público.

Considerando o governo eletrônico e a governança eletrônica como uma ponte para a construção do governo digital, a literatura propõe uma estrutura baseada em quatro estágios, descritos a seguir: digitalização (tecnologia no governo), transformação (governo eletrônico), engajamento (governança eletrônica) e contextualização (governança eletrônica orientada por políticas públicas) (Janowski, 2015). Portanto, é possível observar que o governo digital vai

além das propostas conceituais de governo eletrônico e governança eletrônica, pois envolve uma integração dos dois conceitos, que abarca não somente a oferta de serviços e/ou canais de comunicação, mas tem o objetivo comum de melhorar a interação governo-sociedade-cidadãos.

Para Luangvilai (2019), o governo digital ou governo 4.0 pode ser entendido a partir de seis componentes: otimização digital, cidadão como foco central, integração de dados entres agências do governo, dados governamentais abertos para a inovação e transparência, participação no processo de políticas pelos meios digitais e boa governança. Em adição, o governo digital pode ser entendido da seguinte forma:

[...] refere-se ao uso de tecnologias digitais, como parte integrante das estratégias de modernização dos governos, para criar valor público. Baseia-se num ecossistema governamental digital composto por intervenientes governamentais, organizações não governamentais, empresas, associações de cidadãos e indivíduos que apoia a produção e o acesso a dados, serviços e conteúdos através de interações com o governo. (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, 2014, p. 6, tradução nossa).

Para colaborar com a criação de valor, o governo federal brasileiro traz como incremento as plataformas de governo digital, que, segundo a Lei 14.129/2021, em seu artigo 4º, inciso IX, trata-se de “ferramentas digitais e serviços comuns aos órgãos, normalmente ofertados de forma centralizada e compartilhada, necessárias para a oferta digital de serviços e de políticas públicas”. Nesse sentido, a Base Nacional de Serviços Públicos, as Cartas de Serviços ao Usuário e as Plataformas de Governo Digital são componentes essenciais para o governo digital (Brasil, 2021).

1.1 Delimitação do tema e problematização

Este tópico está dividido em duas seções para melhor compreensão do argumento principal desta tese. Na primeira seção o foco está na problematização do conceito de valor público no governo digital, fazendo uma breve exposição sobre o estado da arte e lacunas teóricas que motivam esta tese. Na segunda seção, abordaremos a problematização sobre a criação de valor em serviços públicos, bem como as perspectivas teóricas de análise. Apresentaremos brevemente a perspectiva teórica adotada neste trabalho.

1.1.1 Valor público do governo digital

Antes de iniciar as discussões sobre o tema, é fundamental compreender o que se entende por “valor público” e quais paradigmas contribuíram para a sua formação. As primeiras reflexões a respeito do tema surgiram a partir dos estudos de Moore (1994). Dessa forma, o entendimento do autor parte do pressuposto de que o governo é uma empresa que cria e oferta serviços públicos e, ao mesmo tempo, gera valor público. Para o autor, o valor público é definido pelas aspirações dos cidadãos, formalizadas politicamente: “It is the aspirations of citizens, as reflected in the decisions of legislators, that establish the public value of public enterprises” (Moore, 1994, p. 303). Nesse sentido, Moore complementa: “and it is in this crucially important sense that the elected representatives of the people must be seen as a public organisation’s most important customers” (Moore, 1994, p. 303).

A literatura mostra o esforço de alguns pesquisadores para compreender o governo eletrônico e a governança eletrônica a partir de uma perspectiva de valor público (Gupta; Suri, 2017; 2018; Maclean; Titah, 2022; Mensah; Zeng; Mwakapesa, 2022). Os estudos têm buscado medir a efetividade do governo eletrônico e da governança eletrônica pela sua capacidade de criar valor público, que vai além de eficiência e eficácia, envolvendo outros aspectos como propostas de valor oferecidas pelo governo, qualidade da informação e do serviço, participação e engajamento do cidadão, meio ambiente, bem-estar social, transparência, redução de custos. Neste entendimento, o cidadão é visto como um aspecto-chave do processo.

Compreender a efetividade do governo eletrônico e da governança eletrônica a partir de uma perspectiva de valor público é fundamental porque essa abordagem desloca o foco analítico de métricas predominantemente instrumentais, como eficiência operacional, eficácia administrativa ou desempenho tecnológico, para os resultados substantivos e socialmente relevantes que são gerados para a sociedade.

Diferentemente de outros estudos sobre governo eletrônico, governança eletrônica e governo digital, que priorizam a avaliação da efetividade por meio da adoção de tecnologias, digitalização de processos ou ganhos de produtividade governamental, a perspectiva de valor público permite captar como e para quem esses resultados são produzidos.

Essa abordagem reconhece que a efetividade governamental não se esgota na racionalização de custos ou na entrega mais rápida de serviços, mas envolve a capacidade do Estado de gerar benefícios coletivos, alinhados a valores democráticos, sociais e ambientais. Ela, portanto, possibilita uma avaliação mais holística, crítica e alinhada às transformações digitais.

Os estudos consideram como ponto de partida a ideia de que o valor público é uma abordagem para compreender a formulação e implementação de políticas públicas, a ação governamental e a prestação de serviços. Ao longo da última década, o conceito e a prática de valor público atraiu um interesse crescente de gestores públicos e de políticas públicas em todo o mundo (Bozeman, 2019; Cluley; Radnor, 2021; Crosby; 'T Hart; Torfing, 2017; Graaf; Huberts; Smulders, 2016; Moore, 2014). Isto não significa uma compreensão universalmente aceita do valor público (O'Flynn, 2007).

O que/quem cria valor ainda permanece a suscitar questionamentos interessantes aos estudos de valor público. A partir de uma visão sistêmica, alguns estudos buscam compreender como as várias partes de um sistema ou ecossistema de serviços colaboram para a construção do valor (Bozeman, 2019; Chohan *et al.*, 2023; Brown, 2021; Cluley; Radnor, 2021; Graaf; Huberts; Smulders, 2016; O'Flynn, 2007). Nesse sentido, a falta de realização de revisões bibliográficas, bibliométricas, sistemáticas, entre outras, com o intuito de explorar os conceitos e tendências contemporâneas do tema nesse período é considerada uma lacuna importante na literatura (Sami *et al.*, 2018). Além disso, aponta que a teorização do tema a partir da fundamentação empírica também é necessária (Portulhak; Pacheco, 2023).

Mensah, Zeng e Mwakapesa (2022) e Gupta e Suri (2017; 2018) testemunharam o crescente interesse pela análise de valor público, o do governo eletrônico e o da governança eletrônica, uma vez que estes podem fornecer dados e informações importantes para os gestores de políticas, que incidem na análise da formulação e implementação de políticas e que tem efeito na criação de valor e nos sistemas de governo eletrônico e governança eletrônica. Com isso, é possível ter uma visão sobre o que tem mais e menos impacto na criação de valor e como aprimorar os serviços eletrônicos. Além disso, pondera-se que o valor público corresponde a uma tendência emergente da literatura e oferece uma abordagem alternativa e complementar para estudar as reformas do setor público viabilizadas pelos sistemas de informação (Cordella; Bonina, 2012).

A literatura reforça ainda a necessidade da construção de indicadores de avaliação do governo eletrônico (Cordella; Bonina, 2012), governança eletrônica (Gupta; Suri, 2017; 2018), serviços digitais (Lopes; Macadar; Luciano, 2019) e governo digital (Dobrolyubova, 2022), tendo em vista a criação de valor público. Os indicadores de valor público em ambientes digitais estão em processo de construção e requerem validação em novos estudos (Lopes; Macadar; Luciano, 2019).

Ainda que as pesquisas tenham demonstrado a relevância do valor público, a literatura mostra a necessidade de estudos focados na compreensão e medição de valor público no

governo digital. Isto é reforçado pela ausência de desenvolvimento teórico e as diferentes expectativas, complexidades e desafios envolvendo a utilização de ferramentas e recursos tecnológicos. A literatura chama atenção para a construção de valor a partir de uma perspectiva integrada com tecnologias, recursos e capacidades organizacionais. Isso possibilita compreender as relações complexas e interligadas entre os serviços e os valores que eles proporcionam (Panagiotopoulos; Klievink; Cordella, 2019).

No entanto, apesar da visibilidade e notoriedade do valor público em ambientes digitais nas últimas décadas, o debate acerca da sua compreensão enquanto conceito e indicadores de avaliação ainda permanecem como uma importante lacuna na literatura (Dobrolyubova, 2022; Lopes; Luciano; Macadar, 2018; Maclean; Titah, 2022). Ainda, afirma-se que fatores mais específicos não foram evidenciadas em estudos anteriores, como os que influenciam a criação de valor público, sendo os principais *stakeholders*, desafios, categorias de valor público do governo eletrônico e da governança eletrônica e agenda de pesquisa sobre o tema (Gupta; Suri, 2017; 2018; Twizeyimana; Andersson, 2019).

Além disso, também existe uma lacuna em relação à definição do valor público associado à da governança eletrônica (Gupta; Suri, 2017; 2018) e ao governo eletrônico (Lopes; Luciano; Macadar, 2018; Maclean; Titah, 2022; Twizeyimana; Andersson, 2019). Essa lacuna se refere, principalmente, à ausência de uma abordagem integrada entre os dois conceitos (Grigalashvili, 2023).

Como apontado nos estudos elencados anteriormente, percebe-se a existência de três lacunas importantes: em primeiro lugar está a teorização do que seria o valor público do governo digital, considerado em uma perspectiva mais ampla, que considere tanto a perspectiva do governo digital (serviços digitais que proporcionam participação cidadã) quanto do governo eletrônico (a oferta de serviços digitais) e da governança eletrônica (uso de tecnologias para aprimorar as relações entre governo, cidadãos e instituições).

Em segundo lugar, percebeu-se a lacuna com relação a como mensurar esse valor criado pelo governo digital, quais indicadores e categorias de análise devem ser utilizados.

E em terceiro lugar, identificou-se que ainda existe uma lacuna em compreender o que ou quem cria valor público. Ou seja, como esse valor é criado e por quem. Essa perspectiva será analisada no tópico a seguir.

1.1.2 Governo digital como um ecossistema do serviço público

A literatura recente propõe uma abordagem alternativa para compreender os serviços públicos, baseada na lógica dos ecossistemas de serviços. Em vez de considerar os serviços públicos como entregas unidimensionais de valor pelo Estado à sociedade, essa perspectiva amplia a análise para um arranjo interdependente de atores, estruturas, recursos e instituições.

O ecossistema de serviço público, conforme Trischler *et al.* (2023), gera valor público por meio do intercâmbio multilateral, múltiplos papéis e normas/valores sociais. Vargo e Lusch (2016) especificam seus geradores: integração de recursos, intercâmbio de serviços, instituições (regulamentos e legislações) e arranjos institucionais (crenças, valores e discursos compartilhados).

Osborne *et al.* (2022) propõem um modelo de ecossistema e explicam como a criação de valor público pode ser compreendida neste fluxo, que adotaremos aqui como a lente teórica da pesquisa. Sendo assim, o modelo é composto pelos níveis institucional/macro, de serviço/meso, individual/micro e crenças e valores/subnível micro. Cada um deles desempenha um papel no ecossistema e nas relações entre os níveis.

A partir dessa perspectiva, a literatura propõe uma alternativa sobre os projetos de governo digital, que vão além do uso de tecnologias ou da simples automação de processos. Essa visão desloca o foco tradicional da eficiência operacional para uma lógica centrada no serviço, em que o valor público é construído por meio de interações, experiências e processos de cocriação com os cidadãos e demais partes interessadas. Nessa abordagem, o cidadão deixa de ser apenas um usuário para se tornar um ator-chave, que participa da concepção, implementação e avaliação dos serviços digitais (Osborne *et al.*, 2022). Além disso, incorpora-se a governança das instituições públicas (Trischler; Trischler, 2022) em um ecossistema composto por múltiplos atores, recursos e estruturas interligadas (Osborne *et al.*, 2022).

A principal contribuição de considerar o governo digital sob a ótica de um ecossistema é superar uma visão limitada de valor público, centrada na eficiência, e passar a compreendê-lo como um processo complexo e contínuo, moldado por interações, experiências e expectativas diversas. Essa perspectiva permite identificar como diferentes atores (entre eles, governo, cidadãos, empresas e sociedade civil) contribuem conjuntamente para a geração de valor público, considerando o contexto institucional, a infraestrutura digital, os serviços oferecidos e os significados atribuídos pelos envolvidos.

Nessa ótica, implica reconhecer que o valor é percebido subjetivamente de modo que o que constitui valor para um *stakeholder* pode não o ser para outro. O valor resulta dos atributos percebidos menos os custos e os riscos. E o ambiente não é apenas colaborativo, mas

competitivo, com *stakeholders* disputando acesso à decisão e priorização de interesses (Mitchell *et al.*, 1997). O governo digital como serviço revela uma dinâmica estratégica em que o ideal seria alcançar objetivos institucionais enquanto se induz percepção de valor legítima nos *stakeholders* ("bom pra eles"), mas na realidade estes também perseguem seus próprios interesses, gerando disputas complexas por poder, recursos e prioridades. Neste sentido, o ambiente não é apenas de colaboração, mas de competição. Diferentes *stakeholders* concorrem para ter acesso à decisão e para que suas expectativas e interesses sejam alcançados.

A cocriação no governo digital perpassa questionar se o governo está aberto para que cidadãos desenhem serviços e políticas conjuntamente. Diferente da visão romantizada, esse processo perpassa disputas, conflitos e interesses divergentes entre *stakeholders* que competem por influência na tomada de decisão. Não é colaboração harmônica, mas negociação complexa em que atores públicos e privados disputam poder, recursos e prioridades.

No Brasil, o governo digital disponibiliza estrutura para cocriação limitada. Embora a Estratégia Nacional de Governo Digital represente sucesso, persiste a ausência dos cidadãos comuns, mais afetados, na construção dos serviços públicos (Crantschaninov; Marques, 2025). Idealmente, a cocriação deve ser contínua, não pontual em consultas públicas, permitindo avaliação de experiência, desenho e prestação de serviços por cidadãos e *stakeholders*. Contudo, enfrenta duas barreiras empíricas: (1) exclusão digital; (2) lógicas burocráticas em vez de colaborativas, restrita a oficinas isoladas sem escuta cidadã permanente.

Diante dessas limitações estruturais, a ótica do ecossistema mostra-se particularmente importante para o estudo do governo digital porque permite compreender essa transformação não apenas como a digitalização de processos, mas como uma mudança sistêmica nas relações entre Estado, cidadãos e demais atores sociais. Ao considerar o governo digital como parte de um ecossistema de serviços públicos, é possível capturar as interdependências, os fluxos de valor e os processos colaborativos ou não que emergem nas interações digitais. Essa abordagem amplia o entendimento do valor público, tradicionalmente limitado a indicadores de desempenho e eficiência, para uma concepção mais abrangente e inovadora, orientada por experiências, significados construídos pelas crenças, valores e visões de mundo, inclusão e participação cidadã.

Como exemplo, a plataforma consumidor.gov ilustra bem essa lógica. A perspectiva de serviço permite ressignificar a forma como consumidores e empresas lidam com o

processo de solução de conflitos, revelando mudanças significativas em dois aspectos principais. O primeiro diz respeito à transição do atendimento presencial, realizado em agências governamentais especializadas, para um modelo de interação direta entre cidadão e empresa, mediado por tecnologias digitais. Essa mudança elimina a necessidade de deslocamento físico, reduzindo custos e tempo despendido, e facilita a negociação de maneira mais acessível e ágil. No entanto, é importante destacar que o êxito desse tipo de serviço está profundamente vinculado à confiança mútua e ao engajamento das partes envolvidas.

Outro aspecto refere-se à compreensão do serviço como um processo contínuo de criação de valor, e não apenas como uma medida de eficiência operacional. Essa lógica envolve múltiplas dimensões de valor, como inclusão digital, cidadania ativa, participação no design e na entrega dos serviços, além de aspectos subjetivos como crenças e valores compartilhados. Tais elementos são moldados pelas interações, experiências e expectativas dos usuários ao longo da jornada de uso do serviço. Essas dinâmicas são fundamentais para o sucesso das iniciativas públicas, sobretudo porque, quando mal-conduzidas, podem gerar o efeito oposto: a destruição de valor.

No entanto, apesar dos progressos alcançados, a literatura ainda oferece um arcabouço teórico e empírico limitado em relação a vários aspectos, apresentados nesta tese como importantes para pensar o valor público. (1) Em primeiro lugar, está uma compreensão teórica e empírica que considera uma perspectiva integrada entre valor público, governo digital e ecossistema de serviço público. (2) Em segundo lugar, a necessidade de pensar a criação de valor como um processo interativo estabelecido pelas tecnologias e sistemas de informação e que envolve governo, cidadãos e *stakeholders* em um processo interdependente. (3) Em terceiro lugar, mais atenção em relação às experiências, às necessidades e expectativas do usuário, considerando o sistema de prestação de serviços. (4) Em quarto lugar, mais atenção às influências que a informação, a transparência e o serviço digital desempenham na criação de valor público e nas camadas do ecossistema. (5) E em quinto lugar, também carecem de atenção às infraestruturas digitais necessárias à constituição do valor.

Dentro do exposto acima, a questão de pesquisa é: Como o valor público pode ser construído e promovido em projetos de governo digital, considerando a lógica de ecossistemas de serviços públicos, a partir dos níveis macro (institucional), meso (serviço), micro (individual) e submicro (crenças e valores)? Com base nessa questão norteadora, delineiam-se o objetivo geral e os objetivos específicos do estudo, que serão apresentados no tópico a seguir.

1.2 Objetivos

1.2.1 Objetivo geral

Analisar como o valor público é construído e promovido por meio de projetos de governo digital, com base na abordagem de ecossistemas de serviços públicos, considerando as interações entre os níveis macro (institucional), meso (serviço), micro (individual) e submicro (crenças e valores).

1.2.2 Objetivos específicos

- i. Apresentar uma síntese dos conceitos e aplicações do valor público, com base na literatura da última década (2012-2021).
- ii. Realizar uma revisão sistemática sobre o valor público do governo eletrônico e da governança eletrônica, a fim de mapear aspectos do campo do conhecimento e direções para estudos futuros, bem como apresentar um *framework* e a proposição de um conceito para o valor público do governo digital.
- iii. Elaborar um *framework* fundamentado no *Public Service Ecosystem* (PSE), aliado aos diferentes níveis que formam o ecossistema e aos indicadores/temas de valor público do governo digital.
- iv. Analisar como o valor público é construído e promovido por meio dos projetos de governo digital do Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins, a partir da abordagem de ecossistemas de serviço público, estruturada nos níveis macro, meso, micro e subnível micro.

1.3 Justificativa e relevância

O trabalho inova teoricamente em alguns pontos: (1) traça o conceito de valor público do governo digital, indo ao encontro da literatura mais recente que considera o governo digital como uma união entre princípios do governo eletrônico e da governança eletrônica, além de apresentar um *framework* analítico; (2) propõe um modelo teórico para a investigação de projetos de governo digital como um serviço público, utilizando o ecossistema de serviço como uma lente teórica e indicadores de governo digital que foram levantados por meio de revisão sistemática.

Ao considerar o governo digital como um serviço público, mais do que ferramentas digitais ou tecnologias empregadas, saímos da perspectiva do que e como o governo oferta

esse serviço, mas sim como esse serviço é construído dentro do ambiente institucional em que está inserido. Além disso, com a integração e experiência de diversos *stakeholders*, essa perspectiva é diferenciada, e permite alargar o que é o conceito de valor público digital e as suas formas de investigação, pois os estudos até agora o compreendem mais como uma métrica de avaliação das iniciativas de governo (Dallagnol; Portulhak, Peixe, 2023; Gupta; Suri, 2017; 2018; Lopes; Macadar; Luciano, 2019; Maclean; Titah, 2022; Mensah; Zeng; Mwakapesa, 2022; Luna-Reyes; Zhang, 2023). Poucos falam da importância de considerar a experiência, as necessidades e a satisfação do usuário.

O *framework* proposto proporciona uma perspectiva integradora, que considerará ambas as partes, tanto as iniciativas do governo (nível meso) quanto do cidadão (nível micro) e também o ambiente institucional macro e subnível micro em que está inserido. Isso proporciona assim uma visão holística para a compreensão de como o valor público é gerado ao longo de um serviço público de governo digital. Ademais, representa uma tentativa inicial de construir um *framework* analítico focado no valor público em ecossistema de serviço e que abrange o governo digital (governo eletrônico + governança eletrônica), podendo ser aplicado a diversos casos empíricos. Outra contribuição é preencher a lacuna de estudos em países emergentes e fazer uma aproximação teórica com os estudos de administração pública. A partir disso, aplicou-se o *framework* ao projeto de governo digital do Tribunal Regional Eleitoral do estado do Tocantins.

A escolha do TRE-TO justifica-se por sua relevância no contexto de desenvolvimento regional do Tocantins, um estado com desafios de integração territorial e participação cidadã, em que iniciativas digitais eleitorais, como a Central de Atendimento Virtual ao Eleitor (CAVE), e os atendimentos itinerantes, promovem transparência, acesso a serviços e cocriação de valor público com *stakeholders* diversos. Ademais, o Tribunal destaca-se pela capacidade de inovação, por premiações como o Prêmio de Inovação Eleitoral e o Selo de Qualidade Eleitoral, e pela oferta de serviços mais estruturados, como a CAVE em especial, que serviu de exemplo para outros Tribunais Regionais na modernização de atendimentos digitais.

Em termos aplicados, o modelo contribui para que organizações públicas que pretendem implementar projetos de governo digital possam: (1) planejar projetos digitais orientados à criação de valor público, e não apenas à eficiência; (2) diagnosticar e corrigir descompassos entre estratégia, organização, experiência e confiança; (3) gerir serviços digitais como processos contínuos de cocriação; e (4) fortalecer governança, legitimidade e impacto social das iniciativas digitais.

Nesse sentido, o governo eletrônico e a governança eletrônica, e o governo digital enquanto um conceito integrador entre os anteriores, são vistos como parte dos processos de comunicação que corroboram com a integração territorial, a potencialização das ações públicas, a criação de valor público e os objetivos mais amplos de desenvolvimento regional.

As transformações decorrentes de fatores como a globalização e o avanço das tecnologias de informação e comunicação trouxeram novas formas de pensar o desenvolvimento regional (Oliveira, 2020; Rodrigues, 2018; Sabará; Rocha Silva; Oliveira, 2021). O caráter multidisciplinar do desenvolvimento regional é uma característica desses processos e requer uma perspectiva interdisciplinar (Carniello; Santos, 2021). Nessa concepção, o desenvolvimento regional é mais do que políticas, processos e serviços isolados, e sim um diálogo entre eles e as questões regionais (Melo; Carniello, 2021).

As discussões e debates contemporâneos perpassam as questões regionais, e um ponto destacado é o fortalecimento da díade instituições públicas-*stakeholders* por meio das ferramentas e recursos digitais. Além disso, discute-se como ampliar o acesso aos serviços e aos mecanismos de participação e interação social criados pelo setor público (Carniello; Santos, 2021; Melo, Carniello, 2021), a fim de compreender os reflexos desses processos na criação de valor público nas regiões e no contexto das instituições e de seus *stakeholders* (Twizeyimana; Andersson, 2019).

A interface entre governo eletrônico e governança eletrônica e desenvolvimento regional é construída a partir das políticas públicas, dos processos políticos e dos serviços públicos (Carniello, Santos, 2013). Nesse contexto, a informação (Sen, 1993), a participação social (Putnam, 2001), a transparência, a democracia e a cidadania (Melo; Carniello, 2021) são elementos condicionantes para o desenvolvimento regional e que também corroboram com a criação de valor envolvendo níveis, atores, recursos e estruturas.

1.4 Estrutura da tese

A tese foi construída no formato de artigos, em que cada um deles buscou preencher uma lacuna encontrada na literatura e também consistem no cumprimento dos objetivos específicos da tese.

A primeira lacuna encontrada na aproximação com o tema de valor público foi a fragmentação da literatura em relação ao conceito e aos critérios de mensuração do valor público. A partir disso elaborou-se o artigo 1, em que buscou-se apresentar uma síntese dos conceitos e aplicações do valor público a partir da literatura da última década (2012-2021),

encontrada nos principais periódicos com publicações referentes ao tema, de modo a fornecer direções para pesquisas futuras.

A partir da reflexão prévia sobre o conceito de valor público empreendida no primeiro artigo, buscou-se compreender como a literatura aborda o valor público do governo digital. Buscou-se explorar a segunda lacuna encontrada, ou seja, compreender quais as formas de mensurar esse valor público criado por projetos de governo digital e quais indicadores e categorias de análise vêm sendo abordados nos trabalhos. Como resultado desse artigo, foi proposto o conceito de valor público no governo digital, e a síntese da revisão possibilitou a construção de um *framework* analítico, que pode basear estudos futuros. Neste artigo utilizamos as expressões governança eletrônica e governo eletrônico, pois muitos trabalhos utilizam essa denominação, tendo em vista que a terminologia governo digital é mais recente. Entretanto, buscamos compreender o governo digital, justamente com uma perspectiva mais ampla, incorporando tanto aspectos relacionados ao governo eletrônico quanto aspectos mais voltados à concepção de governança eletrônica. A partir dos resultados deste artigo, pudemos compreender o estado da arte e tendências de pesquisa e identificar indicadores que levam à criação de valor público: acesso à informação, serviços, legitimidade, comunicação com diferentes grupos, gestão organizacional e preocupação social e ambiental.

A partir disso, com um conhecimento mais sólido sobre o conceito de valor público no governo digital e as categorias relevantes para mensurá-lo, incorporamos uma visão holística. Essa perspectiva, identificada como lacuna na revisão de literatura, ainda precisa ser desenvolvida para superar a compreensão limitada do valor público como mera métrica de eficiência, passando a vê-lo como um processo contínuo e interdependente.

Para capturar essa interdependência, adotamos o modelo proposto por Osborne *et al.* (2022), que analisa o serviço público sob a ótica de um ecossistema. No entanto, adaptamo-nos ao contexto específico do governo digital, identificando os aspectos-chave para compreender o valor do serviço, os atores envolvidos e os níveis de análise desse ecossistema. Essa adaptação foi realizada no artigo 3, em que retomamos o quadro-síntese elaborado na revisão de literatura do artigo 2. Utilizamos esse quadro para instrumentalizar o modelo de PSE, transformando-o em uma lente analítica para projetos de governo digital.

Essa adaptação do modelo constitui uma contribuição teórica da tese, podendo servir como instrumento para análises em estudos futuros e ampliando a compreensão do valor público no governo digital.

Finalmente, o quarto artigo tem como objetivo analisar como o valor público é construído e promovido por meio dos projetos de governo digital do Tribunal Regional

Eleitoral do Tocantins, a partir da abordagem de ecossistemas de serviço público, estruturada nos níveis macro, meso, micro e subnível micro.

2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Este capítulo está organizado em quatro seções principais, a saber: caracterização da pesquisa, delimitação do estudo e escopo, instrumento de coleta e corpus de dados e análise de dados estruturados. A organização se dá de forma a apresentar os procedimentos metodológicos adotados para analisar como o valor público é construído e promovido por meio de projetos de governo digital, com base na abordagem de ecossistemas de serviços públicos, considerando as interações entre os níveis macro (institucional), meso (serviço), micro (individual) e submicro (crenças e valores).

2.1 Caracterização da pesquisa

Para responder à questão de pesquisa adota-se um enfoque qualitativo, considerando a necessidade de responder ao seguinte questionamento referentes à criação de valor público em um ecossistema de serviço digital: Como o valor público pode ser construído e promovido em projetos de governo digital, considerando a Lógica de Ecossistemas de Serviços Públicos, a partir dos níveis macro (institucional), meso (serviço), micro (individual) e submicro (crenças e valores)? Essa abordagem privilegia as percepções dos participantes e seus conhecimentos cotidianos sobre o problema (Duarte, 2002; Godoy, 1995; Neves, 1996).

Adotando um enfoque exploratório e descritivo, a pesquisa pretendeu aplicar o estudo de caso para estudar a criação de valor público em um ecossistema de serviço digital, uma vez que ficou evidente na literatura a necessidade de desenvolvimento conceitual e empírico sobre o tema, bem como a busca de mais profundidade em compreender como o valor público é construído em projetos de governo digital.

O delineamento metodológico adotado correspondeu a um estudo de caso único, estratégia apropriada para investigar fenômenos contemporâneos em seu contexto real, quando "como" e "por que" são as perguntas centrais (Yin, 2016). Complementarmente, adota-se a perspectiva instrumental de Stake (1995), em que o caso serve como ferramenta para entender questões teóricas maiores. Do ponto de vista lógico, o estudo apresenta orientação dedutiva, pois parte de referenciais teóricos consolidados, especialmente o PSE, para interpretar o material empírico. O PSE constitui o modelo central de análise utilizado para descrever o ecossistema de governo digital do TRE-TO, seus atributos e examinar os mecanismos pelos quais o valor público é construído a partir da interdependência entre os níveis do ecossistema.

2.2 Delimitação do estudo e escopo

O processo de desenvolvimento regional do Tocantins, ainda em consolidação, teve início com a separação entre o Sul e o Norte de Goiás, na década de 1980, especialmente com a criação do estado, em 1988. Esse momento histórico representou o marco de lutas e de defesa por um modelo de desenvolvimento pautado no diálogo entre diferentes áreas do conhecimento e sustentado no território como expressão das relações entre os atores sociais e as instituições. Essas interações refletem o sentimento de pertencimento da população e suas características regionais, que diferenciam o Tocantins de outros estados (Oliveira; Piffer; Strassburg, 2017).

Nesse contexto de consolidação institucional e identitária, as instituições públicas desempenham um papel fundamental na construção da identidade, governança e desenvolvimento local ao promover a justiça, transparência e responsabilidade na gestão dos recursos e interesses da sociedade. Elas são responsáveis por formular e implementar políticas públicas que atendam às necessidades locais, facilitando a participação da sociedade civil organizada. Além disso, as instituições públicas ajudam a criar um ambiente propício para o empoderamento das comunidades, permitindo que elas façam escolhas informadas sobre seu desenvolvimento (Oliveira; Piffer; Strassburg, 2017).

Nessa perspectiva, as reflexões de Putnam (2001) sobre o desempenho institucional e o desenvolvimento local ajudam a compreender como a qualidade das instituições influencia o progresso econômico e social. Para o autor, o desenvolvimento depende não apenas de recursos econômicos, mas também do capital social, entendido como o conjunto de normas de confiança, cooperação e engajamento cívico que fortalece a governança democrática. Instituições sólidas, eficientes e próximas da sociedade contribuem para o fortalecimento dessa confiança e, conseqüentemente, para a estabilidade democrática, condição essencial ao desenvolvimento sustentável.

O caso a ser analisado é o do Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins. A escolha ocorreu em decorrência da importância deste para a participação política. Com vistas a ampliar a participação no processo eleitoral, ele tem se empenhado em criar serviços digitais para atender as necessidades e expectativas dos cidadãos que são atendidas por esses serviços. A transformação digital e a necessidade de inovação do setor público trouxeram novas perspectivas para a gestão pública e novas estratégias têm sido adotadas considerando a presença das tecnologias no dia a dia das pessoas.

As eleições e todo o processo eleitoral, que inclui a escolha dos representantes políticos da sociedade, são fortemente apoiados pelas tecnologias digitais, abrangendo desde o cadastro de eleitores até a votação em urnas eletrônicas. No entanto, a crescente abstenção nas eleições é um desafio cada vez maior. Esse fenômeno tem levado o governo a adotar medidas que facilitem o acesso aos serviços, com o objetivo de incentivar a participação cidadã e combater o desinteresse eleitoral. No Brasil, por exemplo, nas eleições municipais de 2024, quando a população escolheu seus representantes para os cargos de prefeito e vereador, do total de 155.912.680 eleitores aptos a votar, apenas 122.115.555 compareceram às urnas. Isso corresponde a uma abstenção de 33.797.125 de eleitores (Brasil, 2024).

Nesse contexto, os serviços digitais são vistos como estratégias para aproximar os cidadãos das organizações públicas e instigar a participação e a interação envolvendo as eleições. Entre as estratégias, pode-se citar, por exemplo, a justificativa de ausência nas eleições de forma on-line, a regularização eleitoral de forma digital por redes sociais e outros canais e o acompanhamento das eleições por aplicativo e site. Com isso, espera-se criar um ambiente digital acessível e integrado, capaz de estreitar as relações entre cidadãos, partes interessadas e organizações públicas responsáveis pelo processo eleitoral.

A relação entre o governo digital, por meio da transformação tecnológica e tecnologias avançadas, e o desenvolvimento regional, é marcada pela capacidade de promover inclusão, eficiência e equidade no acesso a serviços públicos, especialmente no contexto do Poder Judiciário. A implementação dessas iniciativas demonstra como a digitalização pode contribuir para o desenvolvimento regional ao ampliar o acesso à justiça, promover eficiência e celeridade, reduzir desigualdades regionais, fomentar a governança colaborativa e criar um ambiente de estabilidade (Albernaz; Wander, 2024).

Ao ouvir as demandas locais e regionais, criar e implementar serviços e políticas públicas e também conciliar sua função democrática com a capacidade de inovação administrativa e tecnológica, por meio de canais digitais, sites, aplicativos e outras ferramentas, o Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins contribui, em alguma medida, para a transformação das instituições públicas na promoção do desenvolvimento regional. Essa prática vai ao encontro da recomendação de Oliveira, Piffer e Strassburg (2017, p. 48), segundo a qual “os gestores locais devem fazer uma audiência pública, ouvindo as demandas locais e regionais para formular políticas públicas que favoreçam o desenvolvimento das potencialidades locais”.

O processo eleitoral é tradicionalmente composto por três dimensões: a definição das regras do jogo eleitoral, a administração e execução do processo e a solução de controvérsias

e validação dos resultados (Marchetti, 2008). Nesse contexto, o Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins atua na adaptação e regulamentação das legislações e diretrizes nacionais à realidade local, garantindo clareza normativa e ampla divulgação das informações por meio de plataformas digitais. Também é responsável pela implementação e gestão das eleições, abrangendo o registro de candidatos e eleitores, a logística das urnas eletrônicas e o atendimento ao público. Nessa esfera, o Tribunal tem se destacado pela modernização tecnológica, digitalização de serviços e uso de sistemas eletrônicos que ampliam a eficiência, a transparência e a acessibilidade do processo eleitoral. Além disso, assegura a imparcialidade, a integridade e a legitimidade dos resultados, por meio de mecanismos eletrônicos de acompanhamento processual e de comunicação pública dos julgamentos, reforçando a confiança social e a credibilidade institucional.

Ao buscar garantir processos eleitorais transparentes, incentivar a participação cidadã e investir em inovação tecnológica e práticas de gestão acessíveis, o Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins intenta reforçar sua credibilidade institucional e estimular o engajamento social, que é peça relevante para a sustentação do desenvolvimento regional. Essas ações são fundamentais para o fortalecimento da confiança pública e, consequentemente, para a estabilidade democrática.

O Tocantins, por possuir uma população relativamente pequena e conectada, conseguiu implementar com agilidade a digitalização dos processos judiciais, tornando-se referência em eficiência institucional. Esse desempenho reflete, em grande parte, a alfabetização digital da população, que facilita a adoção de novas tecnologias e a transformação digital no serviço público. Além disso, o porte populacional reduzido permite experimentar e implementar inovações de forma mais rápida, como demonstrado no caso da digitalização dos processos judiciais. Complementarmente, essa cultura de inovação pode extrapolar o âmbito da Justiça Eleitoral, servindo de modelo e inspiração para outras instituições públicas do Estado (Pereira; Brito, 2018).

O objeto empírico do presente estudo abrange um serviço público digital que opera dentro de um ecossistema, formado pela Central de Atendimento Virtual ao Eleitor e outros serviços digitais. Esses serviços são oferecidos por meio de plataformas como *WhatsApp*, site e aplicativos, compondo uma parte dos serviços disponibilizados pelo TRE/TO. Os serviços digitais oferecidos pelo respectivo Tribunal formam um ecossistema com relações entre múltiplos atores, o que permite a criação de valor público. O autoatendimento eleitoral deste Tribunal permite o acesso dos cidadãos a serviços sem sair de casa, desde emissão de título, de certidões e de multa eleitoral, atendimento eleitoral, impressão do título, identificação do

local de votação, inclusão do nome social, acompanhamento de solicitações, envio de justificativa eleitoral e localização das unidades da justiça eleitoral. Como tal, permite a criação de valor entre cidadãos e governo, por meio da integração de recursos e colaboração. É nesse processo que o valor pode ser gerado.

A justificativa do caso pode ser fortalecida ao enfatizar o ecossistema como unidade de análise, destacando a diversidade de atores envolvidos (instituições como TSE e TRE-TO, gestores de TI, cidadãos e *stakeholders* externos), o contexto institucional que delimita esses atores (Lei 14.129/2021, Resolução 520/2021, que cria a CAVE, Planejamento Estratégico TRE-TO), os antecedentes históricos da evolução do governo digital brasileiro (dos anos 2000 à pandemia e Plano IA 2024-28), além das singularidades do caso, como a CAVE funcionando como *hub* integrador de múltiplos canais (WhatsApp, site, *apps*) em contexto regional emergente. Essa abordagem revela tensionamentos multinível, que torna o caso ideal para testar a validade do *framework* PSE adaptado ao governo digital, justificando a escolha do TRE-TO como caso que operacionaliza a perspectiva ecossistêmica em realidade brasileira concreta.

2.3 Instrumento de coleta e corpus de dados

Os instrumentos de coleta de dados foram construídos paralelamente à construção da tese. Para a adaptação do modelo PSE para a aplicação no caso empírico, foi necessária uma consolidação teórica forte sobre o conceito de valor público no governo digital, que foi adotado nesta tese. Foi realizada uma revisão bibliográfica (artigo 1), e uma revisão sistemática (artigo 2) mais específica sobre o conceito de valor público em estudos que focam no governo digital (seja abordando a perspectiva do governo eletrônico seja da governança eletrônica).

Com base nas contribuições da revisão sistemática (artigo 2), adaptou-se o *framework* de PSE para os serviços de governo digital (artigo 3), considerando os níveis de análise propostos pelo modelo (macro, meso, micro e subnível) e os aspectos-chave de valor do governo digital levantadas a partir da revisão sistemática empreendida no artigo 2. Essa foi a base para a instrumentalização do modelo teórico-analítico. Foi elaborado um quadro com categorias e subitens para orientar a aplicação do modelo a casos empíricos.

A coleta e análise de dados foram orientadas pelo quadro 1, a seguir.

Quadro 1 - Estrutura de valor de valor público do governo digital em Ecossistema de Serviços Públicos

Nível	Valor	Aspectos-chave de valor do governo digital	Autores
Macro	Valor social	Governo aberto e comportamento ético e profissional; Participação; Maior confiança dos cidadãos no governo; Reflexividade social; Bem-estar social; Justiça social; Preocupação ambiental; Autodesenvolvimento.	Karunasena; Deng e Singh (2011); Karunasena e Deng (2012); Gupta e Suri (2017); Hussein (2018); Verkijika e Wet (2018); Lee-Geiller e Lee (2019); Twizeyimana; Andersson (2019); Chohan <i>et al.</i> (2020); Mellouli; Bouaziz e Bentahar (2020).
Meso	Valor em produção	Eficiência e responsabilidade do governo perante os cidadãos; Estrutura e recursos para oferecer ferramentas digitais; Inclusão de atores sociais diversos nas decisões sobre políticas; Criação de recursos para a participação e a interação dos cidadãos; Objetivos e metas dos serviços públicos em curto, médio e longo prazos; Desenvolvimento de diferentes melhorias em relação à informação, ao serviço e aos sistemas digitais; <i>Feedback</i> ; Criação de mecanismos eficientes de privacidade e segurança e responsabilidade do governo perante os cidadãos; Integrar diferentes agências governamentais por meio dos sistemas e tecnologias digitais; Profissionalismo; Maneira pela qual colaboradores utilizam os serviços eletrônicos.	Karunasena; Deng e Singh (2011); Karunasena; Deng (2012); Verkijika e Wet (2018); Lee-Geiller e Lee (2019); Twizeyimana; Andersson (2019); Mellouli; Bouaziz e Bentahar (2020); Chohan <i>et al.</i> (2020).
Micro	Valor em uso	Abertura do governo, transparência e responsabilidade do governo perante os cidadãos; Disponibilidades de serviços e informações em mídias sociais, aplicativos e sites; Responsividade e diálogo; Orientação ao usuário; Satisfação do usuário; Acessibilidade; Qualidade da informação, do serviço e do sistema; Realização de transações on-line; Canais de comunicação com o governo;	Karunasena; Deng e Singh (2011); Karunasena e Deng (2012); Gupta e Suri (2017); Verkijika e Wet (2018); Twizeyimana; Andersson (2019); Chohan <i>et al.</i> (2020); Mellouli; Bouaziz e Bentahar (2020).
Subnível micro	Valor no contexto	Confiança e ética entre cidadãos e servidores; Confiança dos cidadãos e dos servidores no governo durante a utilização dos serviços eletrônicos e no compartilhamento de dados.	Karunasena; Deng e Singh (2011); Hussein (2018); Verkijika e Wet (2018).

Fonte: Elaborado pelo autor (2023).

O quadro em questão orientou tanto a coleta quanto a análise de dados. Para que fosse possível analisar o ecossistema dos serviços digitais do TRE-TO, optou-se por coletar tanto dados primários (realização de entrevistas semiestruturadas) como também dados secundários (documentos de diversas fontes e notícias).

No nível macro analisou-se as resoluções, legislação, notícias e documentos institucionais. Entre os documentos analisados, destacam-se a Lei nº 14.129/2021, que trata do governo digital, a Resolução nº 520/2021, que cria a CAVE do TRE/TO, o Planejamento Estratégico do TRE/TO, entre outros. A lista completa dos documentos e notícias analisados pode ser consultada no quadro 2. Essa coleta de dados buscou reunir documentos institucionais do TRE e do próprio governo federal que dessem subsídios para a compreensão do ecossistema do governo digital de forma ampla, tanto no Brasil e na Instituição quanto no Tribunal local. Essa escolha se dá de forma que permita visualizar esse quadro mais amplo do ecossistema em que os diferentes atores, cidadãos e gestores operam.

Quadro 2 - Documentos selecionados para análise documental

Quadro 2 - Documentos selecionados para análise documental		
Item	Tipo de documento/descrição	
1	PORTARIA SGD/ME Nº 548, DE 24 DE JANEIRO DE 2022 - Dispõe sobre a avaliação de satisfação dos usuários de serviços públicos e estabelece padrões de qualidade para serviços públicos digitais no âmbito dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal.	
2	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.	
3	Plano estratégico 2021-2026 - É um documento que representa o planejamento institucional em longo prazo.	
4	Plano de logística sustentável 2021-2026 - É um documento que norteia as ações sustentáveis da instituição.	
5	Resolução nº 370, de 28 de janeiro de 2021 - Estabelece a Estratégia Nacional de Tecnologia da Informação e Comunicação do Poder Judiciário, e determina a necessidade de elaboração dos documentos por parte dos órgãos do Judiciário, para colocar em prática essa estratégia: o Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação e o Plano de Transformação Digital.	
6	Sistema de gestão da qualidade - Manual da qualidade	
7	Plano de logística sustentável 2021-2026 - É um documento que é resultado do trabalho conjunto do Núcleo de Gestão Socioambiental e das unidades gestoras das metas e dos indicadores do Tribunal.	
8	RESOLUÇÃO Nº 520, DE 6 DE DEZEMBRO DE 2021 - Institui a Central de Atendimento Virtual ao Eleitor do Estado do Tocantins.	
9	PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO INSTITUCIONAL 2021-2026 - Planejamento das ações institucionais em longo prazo.	
10	Programa de gestão 2023-2025 - Estabelece estratégias de gestão e transformação digital.	
11	Plano Diretor de Tecnologia da Informação - 2023 a 2025 - É uma ferramenta para nortear as ações táticas de tecnologia da informação.	
Notícias		
Item	Notícia	Link
1	Canal de atendimento do TRE-TO, Cave é	https://www.tre-to.jus.br/comunicacao/noticias/2024/Abril/canal-d-e-atendimento-do-tre-to-cave-e-finalista-no-i-premio-de-inovacao-eleitoral

	finalista no I Prêmio de Inovação Eleitoral	
2	Central de Atendimento Virtual do Eleitor funcionará em regime de plantão durante o recesso Judiciário	https://www.tre-to.jus.br/comunicacao/noticias/2021/Dezembro/central-de-atendimento-virtual-do-eleitor-funcionara-em-regime-de-plantao-durante-o-recesso-judiciario
3	Central de Atendimento ao Eleitor do TRE-TO é premiada com Selo Destaque Cidadania pelo TSE	https://www.tre-to.jus.br/comunicacao/noticias/2023/Agosto/central-de-atendimento-ao-eleitor-do-tre-to-e-premiada-com-selo-destaque-cidadania-pelo-tse
4	Central de Atendimento Virtual ao Eleitor: Veja como solicitar serviços pelo telefone ou WhatsApp	https://www.tre-to.jus.br/comunicacao/noticias/2021/Dezembro/central-de-atendimento-virtual-ao-eleitor-veja-como-solicitar-servicos-pelo-telefone-ou-whatsapp
5	Central de Atendimento Virtual completa 1 ano e mais de 50 mil atendimentos	https://www.tre-to.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Dezembro/central-de-atendimento-virtual-completa-1-ano-e-mais-de-50-mil-atendimentos
6	Central de Atendimento Virtual ao Eleitor completa 2 anos e mais de 84 mil atendimentos	https://www.tre-to.jus.br/comunicacao/noticias/2023/Dezembro/central-de-atendimento-virtual-ao-eleitor-completa-2-anos-e-mais-de-84-mil-atendimentos
7	Central de Atendimento Virtual ao Eleitor entra em funcionamento nesta terça-feira, 7	https://www.tre-to.jus.br/comunicacao/noticias/2021/Dezembro/central-de-atendimento-virtual-ao-eleitor-entra-em-funcionamento-nesta-terca-feira-7
8	19 de abril: TRE-TO defende direitos cívicos dos povos originários por meio de programa de inclusão sociopolítica	https://www.tre-to.jus.br/comunicacao/noticias/2024/Abril/19-de-abril-tre-to-defende-direitos-civicos-dos-povos-originarios-por-meio-de-programa-de-inclusao-sociopolitica
9	Comunidade quilombola recebe informações do TRE-TO sobre enfrentamento à desinformação	https://www.tre-to.jus.br/comunicacao/noticias/2024/Abril/comunidade-quilombola-recebe-informacoes-do-tre-to-sobre-enfrentamento-a-desinformacao
10	TSE e Aner lançam campanha informativa para auxiliar no enfrentamento das mentiras nas eleições	https://www.tre-to.jus.br/comunicacao/noticias/2024/Agosto/tse-e-aner-lancam-campanha-informativa-para-auxiliar-no-enfrentamento-das-mentiras-nas-eleicoes

Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

Para a compreensão do funcionamento do ecossistema no nível meso, optou-se por realizar entrevistas com servidores do órgão, a fim de compreender o valor em produção a partir dos 11 aspectos-chave que guiam esse nível de análise nos ecossistemas de serviços digitais (apresentados no quadro 1). Com base nos aspectos-chave apresentados no modelo teórico-analítico adotado, foi elaborado o roteiro de entrevistas semiestruturado, evidenciado no quadro 3, a seguir, que busca compreender as perspectivas dos gestores envolvidos diretamente na criação e prestação dos serviços digitais.

Quadro 3 - Roteiro de entrevista (análise do nível meso)

Eficiência

Como você percebe o impacto dos serviços digitais na economia de recursos da sua organização? Poderia compartilhar exemplos específicos, como redução de custos ou otimização de processos?

De que maneira os serviços digitais têm ajudado a organização em direção aos principais objetivos estratégicos? Em sua opinião, quais objetivos foram mais bem alcançados com o apoio desses serviços?

Poderia compartilhar exemplos específicos de impactos positivos?

Estrutura e recursos para oferecer ferramentas digitais

Você acredita que a estrutura digital atual do TRE está alinhada com as últimas tendências e inovações tecnológicas?

Como essa estrutura atende às necessidades dos cidadãos e quais melhorias poderiam ser feitas para aumentar a utilidade e o impacto dos serviços digitais?

Inclusão de atores sociais diversos nas decisões sobre políticas

Na elaboração da proposta da CAVE, ou em outros serviços digitais, de que forma o público interno e também os usuários externos foram considerados? Foi realizado algum teste piloto, ou avaliação do serviço antes da sua implementação total?

Criação de recursos para a participação e a interação dos cidadãos

Quais estratégias o TRE utiliza atualmente para aumentar o engajamento dos cidadãos com os serviços digitais? Poderia dar exemplos de ações ou iniciativas específicas?

Na sua opinião, qual é a importância do seu próprio envolvimento e da participação ativa dos cidadãos na construção dos serviços digitais do TRE? Que benefícios essa interação traz tanto para os cidadãos quanto para a organização? Poderia dar exemplos de ações ou iniciativas específicas?

Objetivos e metas dos serviços públicos em curto, médio e longo prazos

Quais são os principais critérios utilizados para definir objetivos e metas dos serviços digitais oferecidos pelo TRE e como eles impactam os resultados em curto, médio e longo prazos? Pode compartilhar exemplos de metas atingidas?

Desenvolvimento de diferentes melhorias em relação à informação, ao serviço e aos sistemas digitais

Você considera que a qualidade e a acessibilidade das informações foram aprimoradas após a adoção dos serviços digitais? Quais aspectos foram ou podem ser melhorados?

Você acredita que a adoção desses serviços aumentou a eficiência, a qualidade e a satisfação do usuário em relação aos serviços prestados? Poderia compartilhar exemplos específicos?

Feedback

De que forma os canais de comunicação digital do TRE capturam as experiências, necessidades e expectativas dos cidadãos, e como essas informações têm sido utilizadas para aprimorar os serviços? Poderia compartilhar exemplos específicos? Você pode compartilhar exemplos de mudanças realizadas com base no *feedback* dos cidadãos?

Criação de mecanismos eficientes de privacidade e segurança

Responsabilidade do governo perante os cidadãos

Quais são os principais desafios do TRE na manutenção da privacidade e segurança de dados e informações, considerando a aplicação da legislação do governo digital e a proteção contra ciberataques?

Quais são as principais estratégias adotadas para aumentar a confiança dos cidadãos nos serviços digitais oferecidos pelo TRE?

Integrar diferentes agências governamentais por meio dos sistemas e tecnologias digitais

No caso da CAVE, quais estratégias foram adotadas em relação à integração com o TSE e com outros serviços digitais já existentes? Comente e cite exemplos.

Profissionalismo

Maneira pela qual colaboradores utilizam os serviços eletrônicos

Quais são, na sua opinião, as principais competências profissionais que os servidores do TRE demonstram ao implementar e gerenciar serviços públicos digitais, e quais desafios eles enfrentam durante a criação e oferta desses serviços aos cidadãos?

Fonte: Elaborado pelo autor (2024).

As entrevistas semiestruturadas foram realizadas remotamente via Google Meet em fevereiro de 2025, com duração média de 45 minutos cada. Optou-se por incluir na amostra apenas os participantes-chave ligados à criação e prestação de serviços envolvendo a Central de Atendimento Virtual ao Eleitor e os serviços digitais. Foi utilizada a técnica bola de neve, em que um participante utiliza sua rede de contatos para recrutar novos participantes (Vinuto, 2014). Dessa forma, seis profissionais do TRE-TO foram identificados pela saturação a partir da técnica bola de neve. Todos aceitaram participar da entrevista e assinaram o Termo de Livre e Esclarecido Consentimento, garantindo anonimato, confidencialidade dos dados e direito de desistência a qualquer momento.

Os entrevistados foram quatro analistas judiciários (67%) e dois técnicos judiciários (33%). Desses, quatro ocupavam cargos de chefia (50%). O tempo de serviço dos entrevistados variou de 10 a 25 anos, refletindo profissionais experientes nas áreas de desenvolvimento de sistemas e serviços digitais.

No nível micro, foi analisado dados secundários referente à pesquisa de satisfação dos cidadãos em relação aos serviços oferecidos pelo Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins, incluindo a *Pesquisa de satisfação do cidadão – Painel de Acompanhamento/Resultados BI/Metodologia NPS*¹. É importante destacar que esses dados são públicos e estão disponíveis para consulta no site da instituição. As informações estão organizadas em um painel interativo, desenvolvido em *Power BI*. Para a análise, foram considerados dados de 2021, 2022, 2023, 2024 e 2025, incluindo as respostas dos cidadãos sobre o uso dos serviços digitais, além de dados quantitativos.

No nível submicro, foram utilizados os dados publicados pelo Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação² em 2021, 2023 e 2024, com o objetivo de produzir e analisar informações para monitorar a adoção de serviços digitais. Esses dados, que abrangem tanto cidadãos quanto profissionais, são essenciais para a análise

¹ Pode ser acessada [neste link](#).

² Acesso [neste link](#).

no subnível micro e fornecem uma visão abrangente do uso dos serviços digitais criados por instituições públicas brasileiras. Mesmo que esses dados não digam respeito aos serviços do TRE-TO, especificamente, utilizamos uma *proxy* que pode refletir a forma com que as crenças sobre o governo digital estão formatadas na sociedade brasileira.

Reconhece-se a limitação desta opção, e sugere-se que pesquisas futuras realizem entrevistas ou grupos focais para capturar as crenças e valores dos cidadãos que utilizam diretamente o serviço.

2.4 Análise de dados

O método utilizado foi a análise de conteúdo (Mendes; Miskulin, 2017), conforme as categorias e itens de valor público no governo digital definidos para cada nível do ecossistema visualizado no Quadro 1, sem a criação de novas categorias de análise e sem o auxílio de *software*. O processo seguiu três etapas padronizadas por nível. Na preparação dos dados, realizou-se leitura exploratória dos documentos macro, transcrição literal das entrevistas meso (Günther, 2006), exportação de *dashboards* PowerBI micro e download dos relatórios CETIC.br submicro (2021, 2023, 2024).

A codificação dedutiva processou unidades de análise (trechos/frases completas) diretamente no texto fonte, utilizando caderno de campo para sublinhar trechos/frases completas (unidades de análise) e relacionar marginalmente cada trecho às categorias pré-definidas no Quadro 1.

No nível macro, após a leitura exploratória dos documentos, realizou-se uma codificação com base nas categorias previamente selecionadas: Governo aberto e comportamento ético e profissional; Participação; Maior confiança dos cidadãos no governo; Reflexividade social; Bem-estar social; Justiça social; Preocupação ambiental; e Autodesenvolvimento. Nesse contexto, buscou-se identificar trechos nos documentos que pudessem elucidar como as instituições mencionam essas categorias, de forma explícita ou implícita. Os trechos foram transcritos durante a análise de dados.

No nível meso, após a gravação das entrevistas e transcrição literal dos dados, conforme orienta Günther (2006), em seguida ocorreu a codificação e análise dos dados conforme categorias definidas: Eficiência; Estrutura e recursos para oferecer ferramentas digitais; Inclusão de atores sociais diversos nas decisões sobre políticas; Criação de recursos para a participação e a interação dos cidadãos; Objetivos e metas dos serviços públicos em curto, médio e longo prazos; Desenvolvimento de diferentes melhorias em relação à

informação, ao serviço e aos sistemas digitais; *Feedback*; Criação de mecanismos eficientes de privacidade e segurança e responsabilidade do governo perante os cidadãos; Integrar diferentes agências governamentais por meio dos sistemas e tecnologias digitais; e Profissionalismo e maneira pela qual colaboradores utilizam os serviços eletrônicos. Essas categorias foram delineadas com o intuito de compreender, de maneira detalhada, como as práticas e políticas digitais são implementadas e operam no contexto governamental, considerando tanto a eficiência e transparência dos serviços quanto a participação ativa dos cidadãos e a segurança das informações.

No nível micro, foram consultados dados sobre a satisfação dos cidadãos do TRE/TO, disponibilizados no site da instituição por meio do Power BI, nas datas de 14 e 15 de setembro de 2024 e 6 de fevereiro de 2025. A busca teve como objetivo identificar dados que pudessem elucidar as percepções dos cidadãos em relação às suas experiências na prestação dos serviços digitais, sendo essas percepções expressas por meio das seguintes categorias de análise: Abertura do governo; Transparência e responsabilidade do governo perante os cidadãos; Disponibilidade de serviços e informações em mídias sociais, aplicativos e sites; Responsividade e diálogo; Orientação ao usuário; Satisfação do usuário; Acessibilidade; Qualidade da informação, do serviço e do sistema; Realização de transações on-line; e Canais de comunicação com o governo. Essas categorias foram escolhidas com o intuito de compreender as experiências dos cidadãos no uso de serviços digitais e como esses fatores impactam a percepção de qualidade, confiança e eficiência dos serviços oferecidos.

No nível submicro, a intenção foi reunir um conjunto de dados que refletisse as crenças e valores dos cidadãos e dos servidores públicos, considerando as seguintes categorias: Confiança e ética dos cidadãos e dos servidores; Confiança dos cidadãos e dos servidores no governo durante a utilização de serviços eletrônicos e no compartilhamento de dados. Optou-se por uma coleta de dados mais ampla, pois consideramos fundamental compreender as motivações e desmotivações dos cidadãos em relação ao uso de serviços digitais e ao compartilhamento de dados com plataformas digitais. Esse enfoque buscou oferecer uma visão mais aprofundada sobre como as percepções de confiança e ética influenciam o comportamento de cidadãos e servidores no contexto do governo digital.

Essa análise operacionalizou o *Framework* do Ecossistema de Serviço Público, construído com base na revisão sistemática sobre governo digital, para testar empiricamente como as categorias de valor público (ver Quadro 1) se manifestam na prática do ecossistema do Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins. Os resultados validam/contradizem a teoria de

Ecossistema de Serviços (Vargo; Lusch, 2016) no contexto do digital no Tocantins, contribuindo com evidências multinível para a literatura.

O quadro a seguir mostra as etapas de realização da pesquisa.

Quadro 4 - Etapas de realização da pesquisa

Etapas da pesquisa	Corpus de dados	Técnica de coleta e Análise de dados	Objetivos da tese relacionados
Etapa 1	Fontes secundárias. Artigos científicos publicados em periódicos selecionados por meio da Web of Science (<i>Public Management Review</i> , <i>International Journal of Public Administration</i> , <i>Public Administration Review</i> , <i>Public Money & Management e Administration & Society</i>).	Busca pelas palavras-chave nos periódicos ("public val*" OR "val* creat*" OR "val* co-creat*").	(i) Apresentar uma síntese dos conceitos e aplicações do valor público, com base na literatura da última década (2012-2021).
Etapa 2	Fontes secundárias. Artigos científicos publicados nas bases de dados Web of Science, Scopus, Portal de Periódicos da CAPES e Dimensions.	Busca pelas palavras-chave nas bases de dados ("public value" AND "e-government" OR "public value" AND "e-governance" OR "public value" AND "electronic government" OR "public value" AND "electronic governance" OR "public value" AND "digital" OR "public value" AND "ICT").	(ii) Realizar uma revisão sistemática sobre o valor público do governo eletrônico e da governança eletrônica, a fim de mapear aspectos do campo do conhecimento e direções para estudos futuros, bem como apresentar um <i>framework</i> e a proposição de um conceito para o valor público do governo digital.
Etapa 3	Fontes secundárias. Modelo de Ecossistema de Serviços Públicos (PSE) + revisão sistemática de artigos científicos sobre valor público no governo digital.	Revisão de literatura para construção de um <i>framework</i> analítico e sua adaptação ao modelo de Ecossistema de Serviços Públicos.	(iii) Elaborar um <i>framework</i> fundamentado no <i>Public Service Ecosystem</i> (PSE), aliado aos diferentes níveis que formam o ecossistema e aos indicadores/temas de valor público do governo digital.

Etapa 4		Pesquisa exploratória e Elaboração de instrumento de coleta de dados (com base na etapa 3) para aplicação ao caso empírico (TRE/TO).	(iv) Analisar como o valor público é construído e promovido por meio dos projetos de governo digital do Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins, a partir da abordagem de ecossistemas de serviço público, estruturada nos níveis macro, meso, micro e subnível micro.
Etapa 5	Fontes secundárias (11 documentos institucionais + 10 notícias + Pesquisa de Satisfação do Cidadão em Power BI + dados do Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação) Fontes primárias (entrevistas semiestruturadas).	Análise de conteúdo, subdividida de acordo com os níveis de análise (macro, meso, micro e submicro) definidos pelo <i>framework</i> criado na etapa 3 e utilizado na tese. Interpretação dos resultados.	

Fonte: Elaborado pelo autor (2026).

Os procedimentos metodológicos aqui descritos operacionalizam o *framework* teórico-analítico proposto, testando-o empiricamente para compreender como o valor público se manifesta nos níveis macro (instituições e políticas), meso (produção de serviços), micro (experiência do cidadão) e submicro (confiança e valores) do ecossistema digital do TRE-TO.

Os resultados subsidiam os Artigos 1 a 4, iniciando pelo Artigo 1, que realiza revisão bibliográfica do conceito de valor público; no Artigo 2, é feita uma revisão sistemática que identificou categorias de análise do valor público do governo digital; o Artigo 3 constrói o *framework* baseado no Ecossistema de Serviço Público e nessas categorias; e o Artigo 4 aplica o *framework* ao caso empírico.

3 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA DO CONCEITO DE VALOR PÚBLICO (ARTIGO 1)

Resumo

O valor público tem sido alvo de pesquisas nas últimas duas décadas do século XXI e isso mostra a sua importância para a administração pública. Contudo, a discussão insuficiente/incipiente em relação ao seu conceito é vista como um desafio para a evolução dos estudos da área. A fim de contribuir com essa discussão teórica, o objetivo deste artigo é apresentar uma síntese para esclarecer como os estudos estão abordando o conceito de valor público e fornecer direções para pesquisas futuras. Para isso, foi empreendida uma revisão bibliográfica ancorada em artigos publicados nos principais periódicos de gestão e administração pública na última década. Com isso, foi possível identificar e discutir conceitos para a construção de um quadro teórico mais robusto e integrado. Finalmente, a principal contribuição deste trabalho é a integração de conceitos para a análise de valor público e a proposta de uma agenda de pesquisa.

Palavras-chave: Governo. Cidadão. Usuário. Serviço público. Valor público.

3.1 Introdução

Como observam vários estudiosos (Ferry; Ahrens; Khalifa, 2019; Sami *et al.*, 2018), as revisões e sínteses da literatura sobre valor público têm aumentado. Esta tendência pode ser confirmada por estudos recentes que buscaram analisar o fenômeno em diferentes conceitos: (1) Bozeman (2019) analisou as visões dos cidadãos sobre o que se enquadra como valor público e o que não; (2) Geuijen *et al.* (2017) estudaram a criação de valor público em questões que envolvem ação social e problemas perversos (como a migração forçada); (3) Osborne *et al.* (2021) exploraram as implicações dos ecossistemas de serviços para a criação de valor público.

O conceito de valor tem origem a partir do pensamento econômico e empresarial e, posteriormente, tem continuidade com os estudos e os esforços de pesquisadores de diferentes áreas e teorias (Vargo; Akaka; Vaughan, 2017). No entanto, mesmo com mais de duas décadas de reflexões teóricas e empíricas, o que/quem cria valor ainda permanece a suscitar questionamentos interessantes aos estudos de valor público e requer novos estudos para compreender o *corpus* do conhecimento referente ao tema (Bozeman, 2019; Brown, 2021; Cluley; Radnor, 2021; Graaf; Huberts; Smulders, 2016; O'Flynn, 2007). Bozeman (2019)

aponta o conceito e a identificação de valores públicos como problemas. Contudo, percebe-se essa preocupação desde os idos de 1994, com o início da teorização do tema em Moore. Por isso, ainda se faz importante a estruturação da teoria/paradigma tanto por meio de atividades teóricas como práticas (Brown, 2021; Meynhardt, 2009; O'Flynn, 2007; Stoker, 2006), conforme proposto inicialmente por Moore (1994).

Ao longo da segunda e da terceira década do século XXI, o conceito e a prática de valor público atraiu um interesse crescente de gestores públicos e de políticas públicas em todo o mundo (Bozeman, 2019; Cluley; Radnor, 2021; Crosby; 'T Hart; Torfing, 2017; Graaf; Huberts; Smulders, 2016; Moore, 2014), o que não significa uma compreensão universalmente aceita do valor público (Bozeman, 2019; Brown; 2021; O'Flynn, 2007) e revela a necessidade de empreender revisões bibliográficas, bibliométricas, sistemáticas, entre outras, com o intuito de explorar os conceitos e tendências contemporâneas do tema nesse período (Cui; Aulton, 2023; Sami *et al.*, 2018). Outra questão que chama atenção é a necessidade de teorização do campo a partir da fundamentação empírica (Thogersen; Waldorff; Stefensen, 2021).

Tendo em vista essa necessidade, este estudo intenta responder às seguintes perguntas: Ao longo da última década, que compreende os anos de 2012 e 2021, como o conceito de valor público tem sido abordado pelas pesquisas? Quais as direções futuras para os estudos sobre o tema? Dessa forma, o objetivo do artigo é apresentar uma síntese dos conceitos e aplicações do valor público a partir da literatura da última década (2012-2021), publicada nos principais periódicos com publicações referentes ao tema, de modo a fornecer direções para pesquisas futuras.

Antes de realizar a análise bibliográfica, primeiro realizou-se o mapeamento dos principais periódicos (Webster; Watson, 2002). Para isso, foi realizado um levantamento de artigos por tópicos na Web of Science com os descritores "public val*" OR "val* creat*" OR "val* co-creat*". Cabe destacar que a opção por tópicos ocorreu devido ao fato de que ela permite uma busca por meio dos títulos, resumos e palavras-chave, apresenta um maior número de artigos e uma visão mais nítida dos principais periódicos. Com esses resultados, delimitou-se os artigos conforme a familiaridade do tema com áreas de gestão e administração pública. Assim, os periódicos foram selecionados com base no maior fator de impacto e no número de trabalhos publicados. São eles: *Public Management Review*, *International Journal of Public Administration*, *Public Administration Review*, *Public Money & Management e Administration & Society*.

Para selecionar os artigos, considerou-se as palavras-chave anteriores e a presença dessas palavras nos títulos de artigos nos periódicos anteriormente mencionados. Por meio da busca por títulos foi possível delimitar artigos com foco mais central para valor público e evitar artigos com temas mais gerais e com poucas contribuições específicas. O mapeamento considerou os últimos dez anos (2012-2021) e encontrou 63 artigos publicados.

Com a leitura preliminar (títulos e resumos) e integral dos artigos, foi possível a exclusão de 30 unidades, com o objetivo de selecionar apenas aqueles centrados em valor público, a fim de facilitar a articulação entre os conceitos e evitar um alargamento teórico que impossibilitasse a síntese. Foram excluídos aqueles que não versavam diretamente sobre o tema de valor público, como os seguintes temas: enfoque para relações público-privadas, ensino de valor público, valor comercial, empresas privadas e com fins lucrativos, artigos teóricos com contribuições pouco explícitas para a realidade empírica, artigos de autores com contribuições similares e outros que não trouxeram contribuições para a discussão, restando então 33 artigos.

A partir da leitura criteriosa dos 33 artigos selecionados e da análise bibliográfica, identificamos sete categorias e três subcategorias referentes ao conceito de valor público e as suas aplicações (descritas mais adiante), com o intuito de sistematizar como o conceito de valor público tem sido abordado pelas pesquisas nos últimos dez anos (2012-2021). A intenção é traçar contribuições teóricas que possam trazer luz para uma agenda de pesquisa futura.

Além desta introdução, a próxima seção traz uma contextualização do conceito a partir das abordagens teóricas sobre o tema a partir da perspectiva de autores seminais e outros. Na seção seguinte, analisa-se o produto da revisão bibliográfica empreendida, apresentando as discussões teóricas sobre o tema, a fim de contribuir com a sistematização de conceitos e a apresentação de um quadro síntese ao final. A partir da discussão do quadro, são apresentadas as considerações finais e as principais lições e direções para estudos futuros.

3.2 Valor Público

O *corpus* do conhecimento em valor público é construído a partir dos estudos de Moore (1994). Em Bozeman (2019), essa teorização é derivada das limitações da teoria do interesse público. Todavia, percebe-se uma transição de paradigmas buscando respostas para os desafios da administração pública (Osborne, 2006; O'Flynn, 2007; Stoker, 2006). Os paradigmas evoluíram da administração pública tradicional em meados de 1900 (Stoker,

2006), passando pela Nova Gestão Pública nos anos de 1980 e 1990 (O'Flynn, 2007; Bryson, Crosby; Bloomberg, 2014); no início do século XXI, passou-se para Nova Governança Pública (Osborne, 2006) e, posteriormente, à gestão do valor público (Stoker, 2006).

De modo breve, a administração pública tradicional ou burocrática foi baseada nas obras Weber. A Nova Gestão Pública busca trazer reflexões e críticas quanto ao uso do modelo burocrático weberiano pela administração pública. Os princípios da Nova Gestão Pública são um contraponto à administração burocrática. Nesse modelo, o foco estava na divisão de tarefas, hierarquia, regras e registros escritos, e meritocracia. Já a gestão do valor público vai além e considera a política como uma forma de dar vida ao processo (Stoker, 2006). Portanto, a eficiência era o foco da administração pública tradicional, que foi alterado com o paradigma da Nova Gestão Pública. Este trouxe um viés para a eficiência e a eficácia, e, para além disso (Bryson, Crosby; Bloomberg, 2014), deixou de lado o foco apenas no modelo burocrático e incorporou o diálogo e a deliberação coletiva (Stoker, 2006).

Assim, compreende-se o modelo burocrático como muito rígido e com poucas aberturas para os processos democráticos, e a gestão do valor público como enviesada para a participação e a interação entre múltiplos atores sociais nas decisões de interesse público. No entanto, a burocracia e os seus processos não deixaram de existir na administração pública. No entanto, novos modelos foram incorporados às tomadas de decisões, o que foi decorrente da modernização do setor público.

Como evidenciado por Osborne (2006), a Nova Gestão Pública não atendia mais às necessidades do setor público, e junto a isso surgiram novas dinâmicas para as pesquisas (Osborne, 2006). Assim, percebe-se que ocorreram evoluções e adaptações em relação ao exposto por Osborne (2006). Nesse sentido, outros autores relatam o surgimento do modelo pós-Nova Gestão Pública, situação em que a teoria de gerenciamento de serviços e marketing perde espaço para a teoria da administração e gestão pública. Isso não significa que a primeira teoria deixou de ser usada, mas sim que ela sofreu mudanças. Nesse sentido, observa-se que, em um primeiro momento, o foco estava em uma abordagem dominante de produto (focada na produção e consumo), e, em momento posterior, em uma abordagem dominante de serviço (focada na criação de valor) (Osborne *et al.*, 2021).

A Nova Gestão Pública pode ser considerada uma forma de transição para a Nova Governança Pública. Esta última significa legitimidade e inter-relação na formulação de políticas públicas, passando pela sua implementação e prestação de serviços. Representa, portanto, uma nova maneira de enxergar a análise e avaliação de políticas, suas evoluções e retrocessos. Pautada em processos mais preocupados no relacional e na contribuição de

múltiplos atores do que resultados e foco administrativo ou intraorganizacional. Percebe-se uma transição do produto para o serviço (Osborne, 2006; Osborne, Radnor; Nasi, 2013).

Quando se trata da definição de valor público, pode ser visto como o resultado das interações entre provedores e usuários na definição e execução de uma agenda de políticas públicas (Williams; Kang; Johnson, 2016). Desse modo, uma das preocupações da administração pública é o valor público e os seus reflexos na vida dos cidadãos (Sami *et al.*, 2018). Vê-se, portanto, os cidadãos e os seus valores como o centro da governança de políticas (Bozeman, 2019). Nesse sentido, a função do governo é produzir algo de valor para o cidadão, ou seja, criar valor, e isso pode ser descrito como valor público (Moore, 1994), também conceituado como a contribuição de uma organização para a sociedade (Ferry, Ahrens; Khalifa, 2019).

Moore (1994) apontou quatro formas de mensurar o valor público: (i) estabelecer e atingir objetivos com eficiência e eficácia; (ii) padrões de produção no setor público; (iii) captura de valor por meio de estratégias de avaliação, análise e custo-benefício; e (iv) satisfação das partes interessadas (governo-sociedade). É possível notar uma visão focada no papel do gestor público e na sua contribuição nesse processo. Em contraste, a literatura recente mostra uma visão para além da eficiência e eficácia, em que soma-se a democracia. Com isso, percebe-se que papéis são delineados tendo em vista a solução de problemas, em que gestores públicos, empresas, organizações sem fins lucrativos e cidadãos desempenham papel na criação de valor (Bryson, Crosby; Bloomberg, 2014). Assim, percebe-se que os papéis são delineados tendo em vista a solução de problemas e estas não são analisadas de modo isolado, o que requer a atuação de gestores públicos, empresas privadas, organizações sem fins lucrativos e cidadãos na criação de valor (Bryson, Crosby; Bloomberg, 2014). De fato, o setor público desempenha um papel específico perante a sociedade, mas não é o único ator com tal capacidade (Meynhardt, 2009).

Sobre a criação de valor, percebe-se duas linhas de pensamento. A primeira tem ênfase para o valor público criado por gestores públicos como meta. Já na segunda, a ênfase está na criação de valor público a partir de relações dialógicas e deliberativas entre cidadãos e gestores públicos, para dar suporte às decisões. Assim, percebe-se a primeira corrente mais presente na literatura e a segunda mais ausente. Contudo, a participação e a interação não podem ser vistas como alheias às decisões públicas e restritas ao grupo de gestores públicos. O valor público criado pelos gestores em nome dos cidadãos é uma visão que precisa ser superada (Brown, 2021).

Stoker (2006) argumenta que o valor público transcende a mera agregação das preferências individuais manifestadas por usuários ou produtores de serviços públicos. Para o autor, envolve uma construção coletiva e deliberativa sobre ações com reflexões realizadas a partir de um leque de opções e partes interessadas. Para isso, faz-se necessário explorar canais de comunicação, tecnologias, relações de confiança, envolver pessoas, métodos de consulta e deliberação e diálogo intenso para alcançar resultados sociais e econômicos. Outrossim, a gestão do valor público enfatiza o relacionamento, a reflexão, o aprendizado e a adaptação contínua, com vistas a buscar respostas para os seguintes desafios do setor público: eficiência, responsabilidade, equidade e governança em rede.

Retomando Moore (2000), o autor estrutura o conceito baseado em três questões estratégicas governamentais: significado de valor para o público, legitimidade e apoio político, e capacidade operacional (Moore, 2000). Para além disso, um grupo de autores entende a criação de valor como um processo iterativo de produção (*co-design* e coprodução) e consumo (coexperiência e coconstrução) (Osborne; Nasi; Powell, 2021). Em relação à criação de valor e à cocriação, esses autores destacam os conceitos como distintos, e relatam o seguinte:

A cocriação de valor ocorre dentro dos processos de produção da prestação de serviços públicos, à medida que usuários, cidadãos e provedores de serviços interagem em *co-design* e coprodução. No entanto, os usuários do serviço também criam valor por conta própria por meio do consumo e uso de um serviço público. Os provedores de serviços não fazem parte deste último elemento de consumo/uso da equação de criação de valor. (Osborne; Nasi; Powell, 2021, p. 649, tradução nossa).

Brown (2021), mais recentemente, fala em gestão do valor público e explica o seu surgimento atrelado à capacidade de resposta da nova gestão pública e suas limitações. Com isso, foram incorporados aspectos democráticos, dialógicos e deliberativos, mas sem deixar de lado a inclusão, isto é, a presença de múltiplos atores e interesses. Wittbom e Hayren (2021), nessa mesma lógica de gestão, apresentam a cadeia de criação de valor, para eles construída da seguinte forma: requisitos de entrada (recursos/insumos) + processos de criação de valor (ações e saídas) = valor público (resultado).

Somado a isso, na literatura, encontram-se os termos “valor público” e “valores públicos”, sendo estes distintos entre si. Dessa forma, em relação ao primeiro termo, tem-se o que é valorizado pelo cidadão e passível de agregar valor à administração pública, e ao segundo, aquilo que é consenso normativo compartilhado na sociedade (direitos, deveres, obrigações e princípios de gestão) (Wang; Wang, 2020). O’Flynn (2007) entende que para pesquisadores e gestão o valor público tem relação com as atividades do governo, a

formulação de políticas públicas e a prestação de serviços. Isso reflete em um cenário com foco em resultados e eficiência para a realização dos objetivos governamentais mais amplos de criação de valor. Assim, os gestores públicos não estão preocupados somente com o desempenho organizacional, mas também com os múltiplos objetivos (restritos e amplos) que estão associados à criação e à manutenção de redes de confiança, à capacidade de resposta em relação às preferências coletivas dos cidadãos e dos clientes, à legitimidade e à responsabilidade.

Ainda explorando esse conceito, autores como Jørgensen e Bozeman (2007) empreenderam uma revisão da literatura com o intuito de identificar categorias de valor público, apresentadas na figura 2. Para os autores, o valor público envolve o bem-estar social e a concretude dos direitos fundamentais, os interesses da sociedade e as decisões dos gestores, a relação entre administração pública e representantes políticos e desta primeira com o seu ambiente, os aspectos intraorganizacionais, o comportamento dos funcionários e a relação entre administração pública e cidadãos, usuário ou consumidor.

Figura 1 - Estrutura do universo do valor público



Fonte: Adaptado de Jørgensen e Bozeman (2007, p. 359, tradução nossa).

Com base na teoria das necessidades, Meynhardt (2009) considera que a criação de valor público tem a ver com o relacionamento entre indivíduos (ou grupos) e entidades da sociedade, e apresenta quatro dimensões de valor público: instrumental-utilitário (base racional e relação custo-benefício), ético-moral (implicações morais em relação ao indivíduo),

político-social (oportunidades e riscos políticos) e estético-hedonista (experiências positivas ou negativas do indivíduo). Portanto, o valor público começa e termina no indivíduo e em suas relações sociais subjetivas.

Contudo, é preciso pensar o processo de forma crítica. O valor não é criado aleatoriamente no espaço. Para a sua criação, são necessárias as estruturas governamentais qualificadas, os múltiplos atores, os interesses, os recursos e as instituições. Como aponta Kalambokidis (2014), o objetivo é a maximização do bem-estar social e isso não se constrói sozinho. Por isso, a necessidade de uma reflexão crítica sobre o que/quem cria valor público. Nesse contexto, o governo é visto como o principal ator, porém não é o único qualificado para tal (Jørgensen; Bozeman, 2007). As instituições sem fins lucrativos, privadas ou informais também podem contribuir (Kalambokidis, 2014). Sobre isso, Moore (2007) enfatiza que a mobilização dessas outras organizações diferentes do governo ocorre devido a descrença neste. Para esse tipo de situação, o autor denomina as parcerias público-privadas, instituídas para suprir o vácuo deixado pelo governo.

Autores como Osborne; Nasi e Powell (2021, p. 643) entendem que “é o cliente que cria valor em suas vidas pelo uso de um serviço. Isso pode ser por direito próprio (criação de valor) ou ser compartilhado por eles com provedores de serviços (cocriação de valor)”. Significa dizer que a experiência do cliente leva à criação de valor e a do provedor com a criação de serviços à cocriação. Nesse contexto, a experiência e como o cliente usa o serviço é decisiva para a criação de valor. Para esses autores, o valor no serviço público é definido com base em cinco elementos: (1) a satisfação a curto prazo e o bem-estar do usuário; (2) os resultados de serviço de médio/longo prazo; (3) as experiências vividas pelos usuários do serviço; (4) a criação de capacidade para mudanças futuras; e (5) o valor social. Assim, verifica-se o cliente/consumidor como o centro da prestação de serviços públicos. Contudo, não existe garantia de que essa relação resulte em criação de valor público (Osborne; Nasi; Powell, 2021), por isso a necessidade de inclusão de múltiplos atores e perspectivas, tendo em vista que isso representa aprendizado para a gestão do valor público.

Nesse ínterim, surgiram novas formas de pensar o valor público e o serviço público. De um lado, a lógica do produto, em que produção e consumo são separados. Do outro, a lógica do serviço, em que produção e consumo são simultâneos (Osborne; Radnor; Nasi, 2013). Uma delas, a lógica do serviço, subdivide-se em lógica do serviço público e da lógica dominante do serviço público. Ambas veem o usuário do serviço como primordial para a cocriação de valor (Lindqvist; Westrup, 2020). Contudo, a diferença está no modo como as interações são realizadas com os atores envolvidos em cada tipo de lógica. Na primeira,

Osborne; Radnor e Nasi (2013) veem o consumidor como alguém que colabora na produção do serviço. Na segunda, Osborne (2018) enxerga como característica a utilização dos serviços pelos cidadãos e as suas experiências com o serviço. Nesse sentido, a cocriação assume um viés interativo e dinâmico com o contexto em que o valor é criado (Lindqvist; Westrup, 2020; Osborne, 2018).

A lógica dominante do serviço público trata das experiências em relação a um serviço (influenciar e entender as expectativas de um usuário), à natureza interorganizacional e interativa da prestação de serviços públicos e ao papel do consumidor como modelador, coprodutor e avaliador (Osborne; Radnor; Nasi, 2013). Já na lógica do serviço público, o que cria valor é como o cidadão utiliza e se envolve com a oferta de um serviço baseado em suas experiências. No entanto, o que define a criação de valor não é a atuação das organizações públicas por si próprias, mas a interação entre os cidadãos e os serviços oferecidos por essas organizações (Osborne, 2018).

Ainda falando em produção/prestação de serviços, autores como Codá; Farias e Dias (2020) e Echeverri e Skålén (2021) apresentam a formação interativa de valor como uma forma alternativa de compreender a criação e a destruição de valor. Essa abordagem é considerada como um processo dinâmico e colaborativo entre diferentes atores (consumidores, fornecedores, intermediários, etc.), que participam ativamente na criação, entrega e uso de valor em um contexto específico. Nesse contexto, o valor é visto como uma experiência subjetiva e contextualizada, que depende das percepções, preferências e recursos dos atores envolvidos.

A cocriação de valor é um aspecto positivo da formação interativa de valor, que ocorre quando os atores cooperam e compartilham seus recursos para criar valor mútuo. A cocriação de valor pode gerar benefícios como maior satisfação, lealdade, inovação e vantagem competitiva. Alguns exemplos de cocriação de valor são: envolver os clientes no desenvolvimento ou personalização de produtos e serviços, criar comunidades on-line para trocar ideias e *feedbacks*, e oferecer experiências imersivas e personalizadas (Codá; Farias; Dias, 2020; Echeverri; Skålén, 2021).

A codestruição de valor é um aspecto negativo da formação interativa de valor, que ocorre quando os atores interferem ou prejudicam o valor dos outros por meio de suas ações ou omissões. Ela pode gerar custos como insatisfação, reclamações, perda de confiança, desistência e danos à reputação. Alguns exemplos de codestruição de valor são os comportamentos inadequados ou antiéticos de clientes ou funcionários, falhas na qualidade ou

entrega dos serviços, e a falta de comunicação ou transparência entre os atores (Codá; Farias; Dias, 2020; Echeverri; Skålén, 2021).

Com base no exposto, nota-se mudanças em relação ao modo como o conceito de valor público foi aplicado pela literatura, mas o que fica nítido é que houve uma transformação de uma estrutura mais rígida e tradicional com foco nos gestores públicos para uma em que a participação, a interação e a inclusão dos cidadãos, usuários ou consumidores são vistas como primordiais para as decisões públicas.

Por fim, percebe-se o valor público com concentrações em diferentes operacionalizações, quais sejam: gestores públicos (Moore, 1994), cidadãos e política (Bozeman, 2019), diálogo, reflexão, aprendizado e mudança contínua (Stoker, 2006), relação indivíduo-sociedade (Meynhardt, 2009), gestores, empresas (com e sem fins lucrativos) e sociedade (Bryson; Crosby; Bloomberg, 2014) e bem-estar social (Kalambokidis, 2014). Nesse sentido, propõe-se um quadro para apresentar como o tema tem sido aplicado pela literatura. As próximas subseções são frutos das análises empreendidas a partir das buscas nos periódicos e dos artigos selecionados para a revisão bibliográfica.

3.3 Reflexões teóricas e direções para pesquisas futuras: proposição de uma síntese conceitual para valor público

3.3.1 Criação de valor público

Geuijen *et al.* (2017) destacam a criação de valor em torno de *wicked problems* (por exemplo, mudanças climáticas globais, pandemias, terrorismo, manejo de incêndios florestais, migração forçada) em âmbito global. Assim, o que define o termo são dois aspectos: os conflitos políticos para identificar os valores para proteger ou avançar (por exemplo, direitos humanos, segurança pública, interesses econômicos, identidade sociocultural) e a definição do problema e a ausência de estruturas e de processos institucionais para a deliberação e design. No entanto, situações que envolvem os *wicked problems* carecem de mais atenção devido aos obstáculos às suas soluções do que outros tipos. Nesse sentido, os autores defendem e reconhecem a dificuldade de criação de valor público a partir de perspectivas individuais (satisfação do cidadão, tratamento justo e direitos individuais justificados) e coletivas (resultados sociais desejados e relações sociais mais justas).

Considerando as dificuldades para a inclusão de atores sociais afetados pelos *wicked problems* nas discussões, decisões e ações governamentais, em especial, as perspectivas

individuais e coletivas, Geuijen *et al.* (2017) veem uma oportunidade na inovação colaborativa em que a cooperação em nível local e nacional entre empresas públicas, privadas, sociais e cidadãos corrobora para influenciar os processos políticos e os formuladores de políticas no sentido de nomear problemas e soluções. Porém, essa colaboração pode ou não receber o apoio desses grupos, o que pode refletir positivamente ou negativamente em financiamento, regras, regulamentos e soluções colaborativas.

O valor público pode ser criado a partir de diferentes contextos e situações. Kalambokidis (2014) lançam mão de um questionamento sobre como e em que medida as políticas tributárias e de gastos podem criar valor. Nesse contexto, criar valor significa corrigir as falhas de mercado e perseguir objetivos e metas de bem-estar social e eficiência ao administrar os recursos escassos. Em outras palavras, isto denota o equilíbrio entre equidade e eficiência. Dito isso, a autora aponta que os decisores devem identificar falhas e apontar as suas correções, elaborar um plano de ação, tomar decisões sobre investimentos, analisar o custo-benefício e os retornos sociais e saber quanto e quando investir. Contudo, é preciso uma reflexão sobre o financiamento de políticas, o que por si só não é suficiente para criar valor público, mas exige uma estrutura conjunta que inclui o financiamento e outras questões como, por exemplo, mecanismos de votação, estruturas políticas, poder político e compartilhamento de dados para a análise de políticas (Kalambokidis, 2014).

Para criar valor existem inúmeras maneiras, uma delas apontada por Yuan e Gasco-Hernandez (2021) como os *hackathons* cívicos, que, em termos mais práticos, trata-se de eventos com a finalidade de construir aplicativos digitais apoiados em dados abertos do governo para elucidar os desafios sociais. Além do mais, são baseados em processos de colaboração com múltiplos atores, a fim de alavancar a inovação do setor público. Assim, são perceptíveis três principais contribuições: criação de protótipos digitais, engajamento e relacionamento, e conscientização sobre inovação aberta e dados abertos. Segundo os autores, criar valor público nessa conjuntura envolve resultados substantivos (colaboração entre os atores para aumentar a capacidade de resposta aos problemas sociais), responsabilidade democrática (relacionado com o envolvimento dos cidadãos e desenvolvedores no processo de deliberação, aprendizagem e negociação) e legitimidade processual (tem a ver com planejamento, *design* e implementação de políticas).

Nessa mesma linha, Crosby, 'T Hart e Torfing, (2017) abordam a inovação pública como necessária e desafiadora. Por isso, eles chamam a atenção para a colaboração de agentes políticos e gestores públicos com organizações vinculadas e não vinculadas ao governo para a inovação (ideias novas e criativas) e para enfrentar os problemas da sociedade moderna. Para

ocorrer a criação de valor pela inovação colaborativa, os autores veem como imperativo a atuação dos seguintes grupos de atores: líderes patrocinadores (que tem autoridade política), defensores (que mantém uma arena inclusiva e flexível), catalisadores (criam situações para o debate) e implementadores (executam as ações conforme a agenda). Ademais, a criação de valor público é alcançada quando os líderes enquadram e reformulam problemas de forma a promover a inovação, focada na colaboração, participação, conflitos, criatividade, diálogo e deliberação.

As evidências sugerem que a criação de valor público tem relação com os objetivos de bem-estar social e eficiência. Para tal, é necessário a colaboração entre os atores e estes devem ter criatividade para resolver os problemas. No entanto, para que isso aconteça de fato, o governo deve criar mecanismos institucionais que favoreçam a deliberação, o *design* e a análise de políticas públicas. Com isso, é possível superar as dificuldades de inclusão de atores e qualificar ainda mais as relações de cooperação entre eles. Portanto, a colaboração parece ser a chave para a criação de valor.

3.3.2 Cocriação de valor público

Lindqvist e Westrup (2020) associam a cocriação de valor com a Lógica Dominante do Serviço Público (LDSP) e a Lógica do Serviço Público (LSP) e reconhecem o cidadão como ator principal no processo. Embora alguns autores enfatizem o conceito de valor, Lindqvist e Westrup (2020) ressaltam a complexidade em compreender as suas bases epistêmicas. Para eles, o serviço é a base para construir o valor público e está focado nas soluções para os problemas dos cidadãos. Assim, baseado nas categorias de recursos de Grönroos (2012), os autores esclarecem que o serviço é estruturado a partir da mobilização de recursos (físicos, funcionários de contato, clientes focais e outros clientes) durante a interação com os atores envolvidos. Os recursos e a interação funcionam como uma ponte para a cocriação de valor público para o usuário. No entanto, uma interação ativa só é possível quando há oferta desses recursos e interação destes com os atores.

Por outro lado, esses autores acrescentam alguns fatores condicionantes para o conceito de serviço nas categorias de Grönroos (2012): legislação, estruturas e normas organizacionais, prioridades políticas, os quais eles definem como recursos estruturais e podem corroborar para reflexões sobre a interação de serviços e criação de valor. Contudo, cabe um alerta sobre os recursos físicos, uma vez que eles não são suficientes para

condicionar uma reflexão quanto a serviços oferecidos por órgãos públicos (Lindqvist; Westrup, 2020).

Seguindo outra abordagem, Cluley e Radnor (2021) descrevem a cocriação como um processo fluido e heterogêneo entre múltiplos atores sociais, fatores (humanos, materiais, ambientais e culturais) e provedores. Assim, o foco está na multiplicidade e na diferença das relações subjetivas. Para exemplificar, os serviços são prestados a pessoas sem e com deficiência, usuários com salários altos e baixos, pessoas com diferenças étnicas e culturais, indivíduos masculinos, femininos, transgêneros, entre outros. Cada experiência é diferente de outra e isso não significa algo positivo sempre. É um processo fluido, em vez de bidirecional, visto que no último subentende-se uma relação entre governo e usuário e a cocriação abarca outros elementos e atores, com foco em compreender as experiências na prestação do serviço. Entre os fatores que corroboram estão pessoas, ambientes e edifícios, tecnologia, objetos, experiências de vida e questões sociais, políticas, econômicas e sociais. A cocriação não se limita ao usuário ou aos provedores, ou ainda na relação entre eles, mas com relações mais amplas que podem ser estabelecidas pensando em objetivos mais amplos. Além disso, a ênfase está na multiplicidade de fatores e o seu impacto na criação de valor, serviço prestado, usuário do serviço e o impacto mais amplo. Trata-se de um processo temporal, contínuo e fluido e não de um resultado. Na visão dos autores, a cocriação não se trata de um resultado, uma vez que este implica algo estático, e a cocriação é um processo mutável e contínuo.

Apesar dos muitos conceitos trazidos pela literatura da cocriação de valor (entre eles o de que o termo está ligado às experiências envolvendo usuário e provedor de serviço), é importante esclarecer que sem uma relação/interação tampouco existiria cocriação de valor. Ainda que a relação não seja limitada entre usuário e provedor, a base do processo é o modo como os multi-atores se relacionam com os fatores que influenciam o valor público (culturais, econômicos, sociais, ambientais, etc.) e as experiências que são geradas com isso. Além disso, de certa forma, a cocriação é um resultado, uma vez que essas relações irão produzir experiências, aqui entendidas como resultados, mesmo que por um curto período de tempo.

Rossi e Tuurnas (2021) entendem os conflitos como possibilidades para a cocriação de valor. Chamam atenção para a experiência do conflito, envolvendo valores, crenças, atitudes e práticas diferentes. Evidentemente, envolve múltiplos atores organizacionais, desde gestores a trabalhadores de nível de rua. Segundo os autores, a cocriação vai além da relação trabalhador-usuário de um serviço. Para tanto, é possível observar que a cocriação de valor ocorre a partir das seguintes situações: (1) contextos específicos; (2) complexidade; (3) necessidade dos usuários no centro das atividades; (4) indivíduos com diferentes papéis e

arranjos institucionais; (5) poder desigual em um cenário multi-ator; e (6) os serviços atravessam organizações e sistemas. Por isso, deve-se desenvolver estratégias para lidar e resolver as contradições, envolvendo multi-atores e questões dinâmicas e complexas.

Como pontos principais da cocriação de valor público tem-se o cidadão, a sua interação e o seu relacionamento com o serviço e a integração de recursos. A cocriação existe em um ambiente dinâmico, complexo, heterogêneo, fluido e multi-atores, pautado nas soluções dos problemas sociais. No entanto, para que a cocriação ocorra deve existir interação, e um processo relacional entre ambiente, cidadãos e serviço de modo contínuo, sendo estes pressupostos para que a experiência possa ocorrer. Assim, envolve múltiplos atores, recursos e relações subjetivas pautadas na representatividade das situações vivenciadas pelos cidadãos.

3.3.3 Gestão do valor público

Em um contexto pós-*New Public Management*, Wittbom e Hayren (2021) apresentam como questionamento a possibilidade de criação de valor em questões de integração de gênero por meio da contabilidade gerencial. Os autores relatam um dilema com relação à afirmação do sistema de contabilidade gerencial sobre uma meta cumprida, e afirmam que, na verdade, poucos passos foram dados em relação à implementação da política. No entanto, embora existam conflitos entre eficiência (produto) e resultado (eficácia), estes podem ter efeito positivo desde que exista discussão sob várias perspectivas. Para eles, a gestão do valor público relaciona-se aos processos igualitários e democráticos, definidos e construídos para atingir os objetivos políticos de modo mais eficiente. A fim de evitar os dilemas, cabe uma abordagem dialógica, conhecimento das relações de poder de gênero e ações para lidar com as desigualdades.

Graaf e seus colaboradores estudam a gestão de conflitos e como estes podem impactar o valor público e, inclusive, ser fonte de inovação e de alerta. O grupo lança mão do conceito de boa governança. Para eles, significa administrar tensões envolvendo valores públicos conflitantes. Desta forma, entendem o valor público como as qualidades dos processos de governança pública: governança de desempenho (eficiência e eficácia), governança adequada (integridade, legalidade e igualdade) e governança responsiva (transparência, participação, legitimidade e responsabilidade) (Graaf; Huberts; Smulders, 2016).

Para complementar, os autores falam em estado de paralisia nos conflitos de valor e, para evitá-la, requer o delineamento de estratégias. Esse estado ocorre quando um tomador de decisão não consegue resolver um conflito e fica preso em uma situação sem chegar em uma escolha. Vê-se, portanto, seis estratégias de enfrentamento de conflitos: *firewalls* (organizações, departamentos ou pessoas são responsáveis pela criação de diferentes valores), viés (reconhecer um valor como importante ou não), casuística (decisões para cada conflito específico), ciclismo (espaço para inovação), hibridização (combinação de vários valores em conflito) e incrementalismo (mudanças incrementais). Percebem-se os conflitos como parte da criação de valor e que o contexto (organização e servidor) desempenha papel relevante (Graaf; Huberts; Smulders, 2016).

Osborne *et al.* (2021) defendem o valor criado dentro do ecossistema de serviços públicos em três níveis e seus reflexos na gestão de serviços. Primeiro vem o institucional, que envolve crenças, normas, valores e regras e os seus respectivos impactos na prestação de serviços públicos. Em segundo lugar, está o de serviço, focado em se envolver com os processos de serviço, com atores organizacionais e com a comunidade local na criação de valor. E em terceiro, vem o individual, ligado ao relacionamento indivíduo-prestação de serviço público, diretamente ligado com experiências, necessidades e expectativas. Para eles, os gestores públicos têm um papel em cada nível: institucional (apreciar), serviço (engajar) e individual (facilitar). Portanto, oferecem *insights* para iluminar as interações entre os níveis, explorar as interações em todo o processo e engajar os gestores públicos.

Em complemento, Thøgersen; Waldorff e Steffensen (2021) enfatizam os tipos de valor público criados por gestores por meio da inovação. Para eles, a criação de valor é definida em um contexto em que existe a inovação, ligada à implementação de alguma atividade, assim como a melhoria da mesma. Os autores lançam mão do que chamam de barômetro de inovação, com quatro tipos de valor: qualidade, satisfação do servidor, eficiência e envolvimento do cidadão. Esses valores, além de serem vistos como mecanismos para a criação de valor público, também representam resultados diretos. Apesar de serem evidentes as contribuições das pressões econômicas para a eficiência, nota-se que isso ocorre em detrimento de qualidade reduzida, satisfação dos funcionários e envolvimento do cidadão, o que requer uma reflexão crítica sobre até que ponto é válido focar apenas nesse sistema. Outro ponto que merece destaque é sobre as iniciativas de inovação dos gestores, que têm impacto positivo na qualidade e na satisfação. Também é compreensível que a colaboração entre gestores e políticos é conflituosa e carece de ser mais explorada (Thøgersen; Waldorff; Steffensen, 2021).

Para atingir os objetivos organizacionais, a gestão do valor público pressupõe a interação dos níveis organizacionais e das partes interessadas em um processo decisório equitativo e democrático, com foco na eficiência, eficácia, efetividade, transparência e inovação da prestação de serviços, e que os conflitos e o contexto são peças constituintes.

3.3.3.1 Falhas na entrega do valor público

Prebble (2021) entende o valor público como o resultado das ações focadas no bem-estar da sociedade. Contudo, essas ações devem ser avaliadas por grupos atendidos por elas e outros membros da sociedade. O autor defende o *Knowability* e o define como a capacidade para estabelecer um curso de ação com confiança e a justificativa para a sua adoção. No entanto, reconhece como desafio a construção dessa confiança em uma proposta de valor público. Ele explica que não é possível o julgamento do valor de uma proposta com confiança suficiente para justificar a imposição da autoridade pública (restritiva, redistributiva e coletiva). Assim, considera o valor público como incognoscível. Em outras palavras, significa que uma ação pode não ser benéfica para toda a sociedade e que existe a dificuldade em construir o valor público. Reconhece ainda a importância de fatores como tolerância, humildade, discurso e responsabilidade no governo. Para esse autor, a ambiguidade do processo prejudica a tomada de decisão.

Por sua vez, Zavattaro; Entress e Sadiq (2021) explicam que a falha do valor público ocorre quando existe uma priorização da economia em relação à saúde pública e à humanidade. O ser humano é reconhecido pelo seu potencial de produção de bens e serviços e não pela sua humanidade. Sendo mais específico, os autores falam da desvalorização das vidas humanas e defendem valores públicos como aqueles ligados aos direitos da sociedade. Contudo, esses autores apresentam uma crítica no sentido de que o foco na economia traz à tona um consumidor mais passivo do que participantes mais ativos na democracia. Nesse sentido, a mídia possui um papel importante no compartilhamento de informação sobre humanização e economia. Mesmo com esse papel importante da mídia, é importante lembrar da desinformação, que precisa ser combatida.

Segundo Esposito e Ricci (2015), existem algumas causas para a destruição ou ainda desvalorização de valor público. Para os autores, a destruição de valor é resultado de processos políticos que desviaram sua atenção dos objetivos e resultados pretendidos. Assim, é causada pela perda de capital político, e em especial pela ausência da população nas eleições, desvio fiscal, capacidade de planejamento e controle reduzidos, desigualdade na

tributação, políticas fiscais tímidas, rigidez orçamentária e ausência de padronização da informação. Portanto, o gestor público tem um papel importante como representante do interesse público e não deve deixar de lado o bem-estar dos cidadãos.

Um comentário interessante nesse sentido é de que a codestruição de valor e a falha também podem partir não do governo/provedor, mas provocada pelo usuário do serviço, o cidadão, que é responsável por comportamentos fraudulentos, mau comportamento na interação de serviço e outras situações na interação com os serviços.

As falhas na entrega do valor público presumem situações em que estão presentes a falta de confiança, ambiguidade do processo decisório, dificuldade para criar valor público, priorização de aspectos econômicos em relação aos sociais, desinformação, desvio dos objetivos e resultados desenhados e perda de capital político. Estas podem partir tanto das ações do governo como provedor de serviços quanto dos cidadãos como usuários.

3.3.3.2 Valor público do servidor público

Além dos cidadãos, os servidores públicos também desempenham um papel relevante na construção de valor público. Incluem-se políticos e outros grupos interessados na arena política. Contudo, o fato de os servidores públicos não serem incluídos na criação de valor é problemática. Como consequência disso, vê-se reflexos negativos no desempenho organizacional e nas redes sociais formais e informais. Assim, surge o que a literatura aponta como preferências de valores públicos dos servidores, uma maneira de orientar os indivíduos ao engajamento das ações públicas, tomar decisões sobre interesses específicos ou gerenciar o relacionamento com atores distintos. Entre as preferências estão a qualidade de vida da população, a inclusão, a capacidade de resposta, a sustentabilidade, o estado de direito, a divulgação de informações, entre outras. Portanto, essas preferências são a base para o valor público organizacional e social (Wang; Wang, 2020).

Em Stazyk e Davis (2020), tem-se o líder transformacional como um meio para provocar transformações e criar valor público. Essa afirmação decorre da influência do líder para promover a inovação e o comprometimento do servidor. No entanto, também existe a incerteza e a ambiguidade, especialmente quando se fala em soluções para problemas com objetivos pouco ou nada definidos ou mesmo quando se trata de soluções que requerem apoio de uma multiplicidade de atores. Além disso, os líderes têm dificuldades para implementar visão, metas e cultura organizacional devido aos altos níveis de exigência (por exemplo, fiscal e jurídica) do setor público. Essas questões e outras são entendidas como dificuldades para o

servidor entender o seu trabalho e as suas tarefas limitam o quantitativo de políticas viáveis. Fala-se ainda no carisma desses líderes para remodelar as relações organizacionais, cultura organizacional e modo de perceber os objetivos e comprometimento. O envolvimento e engajamento do servidor são alternativas promissoras para minimizar esses efeitos e criar valor. Percebem-se esses líderes como peças fundamentais para a criação de valor, desde que eles demonstrem qualidades transformadoras.

Recentemente, viu-se na literatura que a liderança e a motivação moderam a relação entre a autonomia dos servidores públicos para tomar decisões (poder discricionário de gestão de pessoas) e o uso de valor público normativo (direitos dos cidadãos e ações governamentais) pelos funcionários. Fala-se em práticas discricionárias como uma maneira de influenciar a proatividade dos servidores no serviço público, a fim de melhorar os níveis de satisfação e confiança dos cidadãos. Cabe destacar que essas práticas podem promover o valor público de diferentes formas como, por exemplo, a seleção e o treinamento, o atendimento das necessidades dos cidadãos, a capacidade de resposta, a comunicação da missão, entre outros. Essas práticas, também chamadas de *job crafting*, tendem a gerar um efeito positivo na criação de valor (Tuan, 2021).

Stewart (2021), por outro lado, associa o valor público a uma estrutura para relacionar a ação dos gestores aos resultados das políticas. Assim, significa ação gerencial em políticas públicas com foco na geração de resultados coletivos valiosos. Contudo, um questionamento é sobre o papel do funcionalismo público na criação de valor público. Assim, o servidor tem um papel importante em conduzir: (1) valor público; (2) alocação de recursos; (3) liderança; (4) desenvolver e manter relacionamentos com as partes interessadas; (5) advogar em problemas com altos níveis de riscos; (6) no fluxo de informações; (7) capturar lições aprendidas e *feedbacks*; (8) gerar confiança; (9) atuar na complexidade das negociações do campo político; e (10) agregar valor à política. Portanto, percebe-se um ambiente de operação com restrições, autoimposição e controle político.

Em se tratando de atores importantes para a criação de valor público, os servidores também têm sua parcela de contribuição, o que não significa que apenas eles devem ser considerados no processo decisório. Nesse sentido, o valor está relacionado à liderança, à gestão de pessoas (recrutamento, seleção, treinamento e outros) e à motivação dos servidores, que são direcionados a cumprir metas e objetivos em relação ao serviço público e ao valor público. Portanto, observa-se que o servidor desempenha papel importante na criação de valor, visto que a experiência do cidadão/usuário ocorre na sua atuação. Além disso, o seu envolvimento e engajamento são decisivos para melhorar as experiências do público atendido.

3.3. 3. 3 *Public Value Accounting*

Moore (2014) estabelece a base filosófica para *Public Value Accounting*. Para ele, existem três bases que sustentam essa discussão. Primeiro, quanto à implantação dos ativos do governo, é preciso considerar as avaliações individuais e as articulações democráticas com os cidadãos. Segundo, os ativos de propriedade coletiva do governo incluem o dinheiro público e sua autoridade. E terceiro, a estrutura avaliativa deve incluir valores ligados aos utilitários (satisfação individual e resultados sociais) e deontológicos (senso de justiça e bondade). Também aponta dois outros pressupostos: o empírico, focado no bem-estar individual e dos outros, e o normativo, ligado a obrigações e deveres. Assim, percebe-se que esse tipo de contabilidade consiste no uso eficiente e eficaz do dinheiro arrecadado com impostos e da autoridade pública e no uso justo e correto do dinheiro arrecadado. Favorece a responsabilidade do governo, a tomada de decisão e o aprendizado, além de ter um papel mais ativo na sociedade sobre o que valoriza e o que produz com sucesso.

Na mesma linha de pensamento, Ferry; Ahrens e Khalifa (2019) refinam a teorização de *public value accounting* e apresentam uma contribuição teórica sobre o uso de tecnologias para integração dos cidadãos e grupos de interesse, consulta, bem-comum, engajamento, contabilidade e prestação de contas. Assim, a criação de valor é possível por meio das ferramentas digitais, mudanças organizacionais e inovação nas deliberações democráticas. Com isso, essas atividades favorecem a legitimidade e o nível de deliberação democrática é maior.

Public Value Accounting refere-se aos ativos do governo, à sua arrecadação e à responsabilidade na prestação de contas, o que representa um processo que deve ocorrer com base na democracia e no envolvimento dos cidadãos. Além disso, questões sociais e de justiça também devem ser evidenciadas. Como alternativa ao exposto, tem-se novas maneiras para trabalhar a contabilidade. Um exemplo é por meio do uso das tecnologias de informação e comunicação.

3.3.4 *Valor público político*

Jacobs (2014) explora dois aspectos das crenças e atitudes voltados aos direitos e obrigações dos cidadãos e do governo: liberalismo operacional e conservadorismo filosófico. O primeiro enfoca um consenso que não existe, mas que representa um acordo amplamente

aceito. Por exemplo, o aumento dos gastos públicos com saúde e educação à custa de impostos mais altos ao invés de reduzir os custos anuais do governo. O segundo representa o apoio forte e amplo de grupos como ricos, republicanos, democratas e pessoas de renda média e baixa ao governo limitado e à livre iniciativa privada (com a proteção do governo). Um exemplo é o enxugamento dos serviços do governo ao invés de aumentar os impostos.

Como resultado, Jacobs (2014) cita a polarização partidária, a desconfiança da sociedade no governo, a incapacidade deste último de criar valor por meio de políticas públicas e a falta de visibilidade do processo de criação de valor como obstáculos à criação de valor. Além disso, sistemas de mídia fragmentados e adversos e notícias também corroboram para um processo de política polarizada, ou seja, os interesses de uma minoria são sobrepostos aos demais. O governo é administrado para o benefício de alguns e de outros não. Assim, vê-se como necessário aumentar a visibilidade da criação de valor. No entanto, é preciso promover um debate mais amplo e inclusivo, a fim de promover melhores condições de vida pública, além de evitar o favorecimento (apenas) de grupos mais organizados politicamente.

Chohan e Jacobs (2017) teorizam a criação de valor público no orçamento legislativo de modo apartidário e consideram a existência de dois papéis: um consultivo-normativo e outro de custeio mecanicista. Os autores defendem a possibilidade de fortalecer a confiança pública no processo orçamentário. Para isso, não basta apenas custear as políticas propostas pelos partidos, mas pensar em formas de construir essa confiança. Uma maneira de isso acontecer é por meio de um envolvimento mais ativo, informações claras, apresentação do processo orçamentário, informações sobre empréstimos e gastos públicos.

Embora exista essa divisão de papéis e que ambos sejam importantes, percebe-se que este último tem maior potencial de contribuição para o valor e para o uso dos recursos públicos do que o primeiro. Isso ocorre porque aumenta a transparência pública, a supervisão e a priorização das políticas. Cabe destacar que a mudança de um papel de custeio para consultivo pode sofrer resistência. Contudo, é possível perceber que informações orçamentárias precisas e o envolvimento da mídia, do público e dos legisladores corroboram tanto para a eficiência quanto para a democracia (Chohan; Jacobs, 2017).

Para Nabatchi (2012), a participação é um recurso para identificar e compreender os conflitos políticos, e, nesse sentido, coloca o cidadão como principal ator do processo e desenha oito elementos para maximizar os resultados das políticas, listados a seguir: (1) nível de cooperação (a experiência gera diferentes níveis de cooperação entre os atores envolvidos); (2) modo de comunicação (unidirecional, a comunicação do governo para os cidadãos; bidirecional, a comunicação em que existe remetentes e receptores e/ou deliberativa e envolve

decisões e as contribuições de atores distintos); (3) nível de autoridade de decisão compartilhada (envolve informações, consultas públicas, envolvimento, parcerias, capacitação com o público); (4) mecanismos participativos (maneira como a participação é estruturada); (5) materiais informativos (com informações para o engajamento do público); (6) seleção de participantes (partes interessadas e residentes de uma comunidade política ou geográfica); (7) recrutamento de participantes (atrair cidadãos para o processo participativo); e (8) recorrência e iteração (frequência de ocorrência de um processo participativo).

Como observado, o valor público político envolve as relações com os políticos, agências governamentais e cidadãos, e como estes grupos se relacionam tendo em vista a construção de um processo político mais inclusivo, com diálogo, participação ativa, confiança e engajamento, e, portanto, requer estímulos para a construção desse processo.

3.3.5 Valor público social

Para Choi; Lee e Hur (2021), o valor público social é resultado das ações das empresas sociais (sem fins lucrativos, filantrópicas, cooperativas e economia social) e de suas práticas na sociedade. Segundo os autores, a publicidade é um importante meio para a criação de valor. O foco está na resolução de problemas sociais e missão social, a fim de melhorar a qualidade de vida da sociedade. Cabe destacar que os empreendimentos sociais são moldados a partir das interações entre governo, sociedade e mercado. Outro detalhe importante está nas dimensões da publicidade: propriedade, financiamento e controle (interno e externo). Assim, é preciso encorajar os gestores de políticas e de empresas sociais a criar ferramentas para alavancar a publicidade e aprimorar a inovação e a gestão de riscos. Além disso, uma variável que corrobora com a criação de valor social é o controle social.

De acordo com Wang e Christensen (2017), os países desenvolvidos e em desenvolvimento possuem diferentes perspectivas para os valores públicos no desenvolvimento social. No entanto, no caso destes últimos, os autores citam que ocorreu falha na criação de valor público (democracia, liberdade e meio ambiente) devido a supervalorização dos valores econômicos em relação aos políticos e sociais. O apontado anteriormente trouxe problemas em campos como meio ambiente, igualdade social e corrupção política. Contudo, outros valores também têm enfoque, a saber, a agregação do preço (econômico), a atuação do governo, o legislativo e judiciário (político) e a política e legislação social (social). O valor público pode mostrar em quais áreas a sociedade se torna

melhor e pior. Além disso, pode corroborar para orientar as ações governamentais e a ajustar as políticas e, em último plano, direcionar o desenvolvimento social.

Outros autores, a exemplo de Farr e Cressey (2018), enfatizam a criação de valor público social em uma reforma previdenciária (por exemplo, benefícios de saúde e invalidez). Além disso, citam o retorno social do investimento como um método para avaliar o impacto social de um projeto ou de uma organização. Contudo, apresentam uma crítica pelo fato deste método reduzir a complexidade social a uma proporção econômica e desconsiderar aspectos das relações sociais, experiências, justiça e desigualdade social. Significa dizer que o método não consegue ilustrar toda a realidade dos problemas sociais e públicos. Para eles, o valor vai muito além de questões puramente econômicas e não pode ser reduzido a uma única forma. Nesse sentido, destacam a possibilidade de esses serviços criarem valor econômico (representado pela troca), uso (funcionalidade e utilidade de uma atividade), relacional (vínculo social ou cultural) e dignidade (relacionado à conquista e reconhecimento). Ressaltam, ainda, a importância de analisar as relações de poder, os interesses das partes interessadas, o discurso e o contexto político.

Nesse sentido, a contribuição de Jain *et al.* (2020) é a criação de um conceito para valor público social. Para eles, esse tipo de valor é criado a partir de recursos sociais, éticos, culturais, humanos/intelectuais, físicos, econômicos/financeiros, ambientais/naturais, religiosos e políticos. Como resultado da colaboração dos indivíduos e dos recursos, são observados quatro tipos de valor social: focado na ação, resultados, sustentabilidade e pluralismo. Assim, esse tipo de valor pode ser definido como o resultado dos níveis individual, organizacional e comunitário nas questões de cunho social. Em outras palavras, está relacionado ao modo de vida dos indivíduos ou grupos e a melhoria de suas condições de vida, papel desempenhado pelos atores na comunidade, construção de confiança, acesso aos recursos escassos, preocupação ambiental, participação e envolvimento.

Alguns conceitos também são observados por Agafonow (2015): criação (envolve a previsão da demanda futura e investimento de capital antes de pensar no lucro); captura (ligado à razão de ser e aos objetivos da empresa); e devolução de valor (renúncia de benefícios econômicos para atender a um público mais vulnerável). Para o autor, uma empresa social é passível de criação de valor, mas, para que isso possa acontecer, é preciso abrir mão da captura de valor, tendo em vista objetivos mais amplos como a devolução de valor para um público vulnerável. Um ponto importante é que o foco está em aumentar a produção para atender pessoas carentes e não o lucro. Os preços dessa produção são mais baixos e calculados visando a atender a grupos desfavorecidos da sociedade.

O valor público social vai além de uma perspectiva econômica, pois considera as pessoas, e pode ser visto como o resultado das ações das organizações na sociedade ou ainda das respostas para as necessidades de interesse público. Portanto, agrega-se valor com a contribuição com o bem-estar coletivo, a resolução de problemas sociais, a melhoria das condições de vida, o desenvolvimento social, a qualidade de vida da sociedade e o acesso a recursos de produção com preços mais baixos.

3.3.6 Valor público ambiental

O valor público ambiental também é um destaque nas pesquisas (Coffey, 2021; Coghill, 2021). Aqui cabe fazer uma ressalva, no sentido de que o tema tem sido alvo de destaque por governos em todo o mundo. Percebe-se, inclusive, a participação dos países em reuniões e eventos para discutir essa questão. Resíduos sólidos, poluição e mudanças climáticas são exemplos das pautas das discussões.

Em Coffey (2021), vê-se o valor público ambiental como um desafio e percebe-se um apelo do autor para a questão. Ele o define como os produtos e resultados da gestão pública focada na promoção da sustentabilidade, na redução da poluição e em agregar valor ambiental. Além disso, o autor apresenta algumas reflexões necessárias em relação ao valor público e aos estudos ambientais: questões ambientais são desafiadoras (envolvem bens públicos, problemas que atravessam fronteiras, sistemas ambientais complexos e dinâmicos, irreversibilidade e variabilidade temporal); levantam questões filosóficas importantes (compreender e valorizar os sistemas ecológicos, visão holística, conflitos e interesses em relação ao ambiente, justiça e conservação do ambiente e participação e deliberação pública); requerem respostas integradas e que levem a transformações, avaliar o desempenho ambiental e a alfabetização e capacidade ambiental (ligada à governança ambiental).

Outro autor cria o conceito de valor público existencial, e para ele significa a manutenção de políticas públicas para o acesso da humanidade a um ambiente com condições para a sua sobrevivência. Ele cita as mudanças climáticas como um problema existencial pelo fato de prejudicar essa sobrevivência. Como o valor público é um bem público que resulta das ações de agentes estatais e não estatais, deve-se pensar também no bem comum, e, na condução desses dois princípios, o servidor público e a confiança são recursos. Quatro fatores podem auxiliar ou criar barreiras, a saber, estado de direito, princípio da confiança pública, processo para violação do princípio da confiança pública e fatores normativos (Coghill, 2021).

Mais recentemente, Chandra e Paras (2021) trazem o empreendedorismo social como um recurso na recuperação de áreas atingidas por desastres naturais, de modo rápido e sustentável. Também destacam a atuação de um grupo, denominado de resposta emergente, e a composição da sua lógica, a saber, publicidade (focada no bem público), lucro (busca da perspectiva de ganhos financeiros) e sem fins lucrativos (voluntários, cidadãos, valores distintos). Assim, conceituam o empreendedorismo social no contexto da recuperação de desastres como o resultado da ação de grupos organizados e organizações que articulam os três conceitos abordados anteriormente e que também inclui a mobilização de recursos públicos e privados. É essa ação entre os grupos e o modo como eles mobilizam recursos e se envolvem com a situação pós-desastre que cria valor público.

Com as preocupações ambientais decorrentes principalmente do aumento do consumo de produtos e os impactos negativos na saúde pública, novas linhas de pensamento começam a surgir. Entre elas, as de consumidores verdes, do consumo sustentável, da logística reversa, das políticas ambientais, da preservação e conservação do meio ambiente. Dito isso, o valor público ambiental assume uma perspectiva de preocupação com a sustentabilidade, de como isso afeta a vida coletiva e de estratégias para reduzir os danos ambientais.

3.3.7 Valor público do cidadão

Bozeman (2019) explica que os cidadãos e suas opiniões estão no centro das discussões sobre valor público e governança. Claramente, o autor coloca os pontos de vista e preferências dos cidadãos e dos gestores e formuladores de políticas de modo igual. Para avaliar o valor público, o autor parte do que denomina como valores consensuais (representam 90% ou mais das respostas em situações pontuais) e contestados (representam 50% ou mais das respostas em situações pontuais). Caso o quantitativo de resposta seja menor do que 50%, não é classificado como valor público. Assim, o valor público está mais próximo da opinião da maioria dos cidadãos sobre questões de interesse coletivo. Entre os valores amplamente aceitos estão a liberdade, a liberdade de expressão e os direitos civis.

Por valor público do cidadão entende-se o cidadão como o foco central da governança, e fatores como suas experiências e preferências como decisivas para criar valor. O cidadão é visto como parte do processo e suas opiniões são importantes para o aprendizado sobre situações específicas. Embora o foco principal esteja no cidadão, cabe destacar que o poder de resposta é igual para cidadãos e gestores. Não existe sobreposição de opiniões. Cada ator é

importante no processo e deve ser considerado. Em outras palavras, representa as opiniões dos cidadãos sobre a implementação de políticas e outras ações governamentais.

3.3.8 Discussão e agenda de pesquisa

A seguir, o quadro 1 apresenta uma síntese dos conceitos e das discussões sistematizados nesta seção.

Quadro 1 - Quadro com a síntese dos conceitos e discussões sobre valor público

Conceitos		Síntese dos conceitos	Autor(es)
Criação de valor público		Criar valor público significa perseguir objetivos de bem-estar social e eficiência, com a colaboração entre os atores, a integração de recursos e a criatividade para resolver os problemas.	Geuijen <i>et al.</i> (2017); Kalambokidis (2014); Yuan e Gasco-Hernandez (2021); Crosby; 'T hart e Torfing (2017).
Cocriação de valor		Na cocriação de valor público, o cenário é dinâmico, complexo, heterogêneo, fluido e multi-atores, que devem interagir e relacionar-se com os cidadãos e com recursos específicos. O cidadão é o ponto focal e a interação é a ponte para a cocriação de valor.	Rossi e Tuurnas (2021); Cluley e Radnor (2021); Lindqvist e Westrup (2020).
Gestão do valor público	Gestão do valor público	A gestão do valor público, como categoria mais geral, inclui outras, como falhas na entrega do valor público, valor público do servidor público e contabilidade do valor público. Além disso, pressupõe a tomada de decisões de modo igualitário e democrático, mas que, além desses fatores, também considere a eficiência, a eficácia, a efetividade, a interação entre os níveis organizacionais e partes interessadas (e os seus respectivos conflitos), a transparência e a inovação.	Thogersen; Waldorff e Steffensen (2021); Osborne <i>et al.</i> (2021); Graaf; Huberts e Smulders (2016); Wittbom e Hayren (2021).
	Falhas na entrega do valor público	Falhas na entrega do valor público pressupõem situações de falta de confiança, ambiguidade do processo decisório, dificuldade para criar valor público, priorização de aspectos econômicos em relação aos sociais, desinformação, desvio dos objetivos e resultados delineados e perda de capital político, e que pode partir tanto das ações do governo como provedor de serviços como dos cidadãos como usuários.	Esposito e Ricci (2015); Zavattaro; Entress e Sadiq (2021); Prebble (2021).
	Valor público do servidor público	A liderança e a gestão de pessoas desempenham um papel na motivação e no direcionamento de metas e objetivos aos servidores em suas atividades públicas e na criação de valor público.	Tuan (2021); Stazyk e Davis (2020); Wang e Wang (2020).

	<i>Public Value Accounting</i>	<i>Public Value Accounting</i> refere-se aos ativos do governo, a sua arrecadação e a responsabilidade na prestação de contas (inclusive por meio das tecnologias de informação e comunicação). O que não pode ser deixado de lado nesse contexto são a democracia, o social e a justiça.	Moore (2014); Ferry; Ahrens e Khalifa (2019).
Valor público político		O valor público político envolve as relações com os políticos, agências governamentais e cidadãos, estimulando o diálogo, participação ativa e engajamento.	Nabatchi (2012); Chohan e Jacobs (2017) Jacobs (2014).
Valor público social		O valor público social agrega valor ao contribuir com o bem-estar coletivo, resolução de problemas sociais, melhoria das condições de vida, desenvolvimento social, qualidade de vida da sociedade e acesso a recursos com preços mais baixos.	Agafonow (2015); Jain et al. (2020); Farr e Cressey (2018); Wang e Christensen (2017); Choi; Lee e Hur (2021).
Valor público ambiental		O valor público ambiental envolve a preocupação com a sustentabilidade, como isso afeta a vida coletiva e de estratégias para reduzir os danos ambientais.	Chandra e Paras (2021); Coghill (2021); Coffey (2021).
Valor público do cidadão		O valor público é criado a partir de experiências e preferências dos cidadãos e estes são vistos como o ponto central da governança.	Bozeman (2019).

Fonte: Elaborado pelo autor (2022).

Pondera-se que essas categorias, evidenciadas pela análise bibliográfica, e o quadro conceitual, revelam alguns caminhos para pesquisas futuras. Na tentativa de sistematizar esses conceitos, apresenta-se a seguir o quadro 2, como tentativa inicial de criar uma estrutura teórica para a análise de valor público, que contemple níveis de análise, foco, temas, subtemas e palavras-chave.

Quadro 2 - Níveis e unidades de análise do valor público

Nível de análise	Unidade de análise	Foco	Temas	Subtemas	Palavras-chave

Micro	Organizacional/ individual	Preocupação com as formas de criação e gestão do valor público.	<i>Accountability</i> , falhas na entrega do valor público, gestão do valor público, papel dos servidores públicos (líderes), integração das agências governamentais.	Inovação, colaboração, criatividade, mecanismos de participação, criação de canais de comunicação, análise de políticas públicas.	Interação/integração para criar valor.
Meso	Do subsistema de políticas	Preocupação com as formas conjuntas de construção do valor público (cocriação) envolvendo o cidadão.	Relacionamentos, foco no processo e não no resultado.	Estratégias de construção de consensos, gestão de conflitos, deliberações coletivas, mobilização de recursos.	Experiência para construir valor.
Macro	Do sistema político	Preocupação com diferentes tipos de valor público: social, político e ambiental.	Paradigmas amplos e normativos que orientam a ação estatal e regras de funcionamento do sistema político que impactam no valor público.	Jogo político, criação de confiança, legitimidade.	Legitimidade como base para o valor.

Fonte: Elaborado pelo autor (2023).

Com base na análise bibliográfica e no quadro apresentado, sugere-se como ponto de partida para estudos futuros examinar a causalidade e as inter-relações entre os níveis e as unidades de análise, no sentido de verificar o nível de influência. A título de exemplificação, pode-se considerar os níveis e unidades de análise e suas influências isoladamente em um contexto de política específico (por exemplo, ambiental, social, desenvolvimento regional). Ainda, pode ser estudada a influência da unidade de análise organizacional/individual (nível micro) sobre a do subsistema de políticas (nível meso) e do sistema político (nível macro). Neste sentido, também é possível estudar como o subsistema de políticas impacta o sistema político (ou vice-versa). Outra possibilidade é analisar como a unidade individual/organizacional corrobora com a unidade do sistema de políticas (ou vice-versa). Assim, considerando a sua aplicação em um caso empírico, é possível compreender quais níveis e unidades tendem a contribuir mais ou menos para a criação de valor.

Além do apontado anteriormente, o quadro pode servir como referência para a construção de novas estruturas teóricas e aplicações empíricas para analisar o valor público. Ainda, essa estrutura teórica pode fornecer aspectos de análise baseado na literatura e estudos

empíricos podem colaborar para trazer outros aspectos de análise mais pontuais, que podem adicionar outros temas a este quadro. Assim, ambos os quadros representam uma contribuição no sentido de ampliar as discussões sobre o tema e não de provocar um esgotamento da literatura.

Nesse contexto, surgem alguns questionamentos que podem auxiliar pesquisadores na realização de novas pesquisas, sendo eles: Como a interação/integração entre os atores governamentais e não governamentais contribuem para garantir a experiência necessária para a criação de valor? Quais tipos de valor as experiências podem criar? Em que medida a interação/integração e a experiência desses grupos de atores corroboram para construir a legitimidade?

Além disso, o valor público pode ser analisado de forma abrangente, não apenas o valor social, político ou ambiental, mas também a respectiva integração entre eles. Com isso, é possível pensar em pesquisas a partir da integração de dois (por exemplo, político-ambiental) ou mais conceitos (por exemplo, social-político-ambiental), e por meio de análises isoladas (por exemplo, político, ambiental ou social). Mesmo com as distinções conceituais entre as diversas formas de valor público, é importante ressaltar a intrincada relação entre elas, bem como a necessidade de compreendê-la.

Além disso, verificou-se três aspectos como chave para a construção de valor: interação/integração, experiência e legitimidade, sendo o primeiro considerado como uma ponte para que as organizações consigam atingir os seus objetivos. Nesse sentido, sugere-se questionamentos como ponto de partida para novos estudos, sobre de que forma a interação/integração proporciona a experiência, os tipos de valor produzidos pela experiência e que corroboram para a legitimidade e em que medida a interação/integração e experiência contribuem para a legitimidade.

Por fim, Bozeman (2019) apresenta a necessidade de uma abordagem para identificar valores públicos por mais de um meio. Ao considerar essa situação, o autor acredita ser possível validar a análise. Adicionalmente, Cluley e Radnor (2021) ressaltam a importância do valor público ser visto de qualquer perspectiva, seja humana, social, cultural, econômica ou ambiental. Isso permite que uma perspectiva mais ampla de valor seja considerada e que exista um contraste entre as conceituações.

3.4 Considerações finais

O valor público tem sido alvo de pesquisas nas últimas duas décadas do século XXI e isso mostra a sua importância para a administração pública. Contudo, as muitas operacionalizações em relação ao conceito são vistas como um desafio e um problema para a evolução dos estudos da temática. O objetivo deste artigo foi trazer uma síntese da literatura sobre valor público e apresentar uma estrutura teórica com o intuito de fornecer direções para pesquisas futuras.

Com o mapeamento da literatura, foi possível identificar sete categorias e três subcategorias de valor público, a saber: criação de valor público, cocriação de valor público, gestão do valor público (falhas na entrega do valor público, valor público do servidor público e *public value accounting*), valor público político, valor público social, valor público ambiental e valor público do cidadão.

Assim, a síntese da literatura representou uma discussão inicial para o esclarecimento do conceito de valor público e das diferentes categorias que o compõem. Assim, foi possível realizar a identificação de níveis e unidades de análise, o que também colaborou para perceber a necessidade de compreender como esses pontos de análise se relacionam, verificar a causalidade e quais as influências na criação de valor. A partir daí surgem diferentes possibilidades de análise do valor público e perguntas de pesquisa para uma agenda futura.

Portanto, esses aspectos evidenciados pela literatura podem ser vistos como uma espécie de roteiro para guiar a análise de valor público. Pesquisas teóricas em um futuro próximo podem realizar um mapeamento de critérios de avaliação de valor público com base nas categorias identificadas e níveis e unidades de análise. Por fim, a revisão empreendida e os aspectos evidenciados nos quadros podem ser referência para a realização de pesquisas e a construção de novas estruturas teóricas e estudos empíricos para analisar o valor público.

Considerando o balanço de conceitos realizado, a partir de uma perspectiva abrangente, pode-se definir o valor público como aquele valorizado pela sociedade e perseguido pelas organizações públicas, e que é construído a partir da experiência conjunta de cidadãos, gestores públicos e partes interessadas em um cenário dinâmico, complexo e inclusivo, por meio de um processo dialógico, participativo, reflexivo e deliberativo, que tem como resultado o aprendizado para a ação governamental e a criação de valor em suas múltiplas perspectivas (social, política, ambiental).

No tocante às limitações, apesar de ser um modelo construído por meio de revisão sistemática de literatura, não esgotou o tema, uma vez que periódicos fora da área da administração não foram considerados. Além disso, o fato de os artigos selecionados terem se limitado aos últimos dez anos (2012-2021) pode ter deixado de considerar artigos com

contribuições importantes, o que se indica como possibilidade de uma revisão mais abrangente, que considere um período de tempo superior ao apresentado.

REFERÊNCIAS

AGAFONOW, A. Value Creation, Value Capture, and Value Devolution: Where Do Social Enterprises Stand? **Administration & Society**, v. 47, n. 8, p. 1038 - 1060, 2015.

BOZEMAN, B. Public values: citizens' perspective. **Public Management Review**, v. 21, n. 6, p. 817 - 838, 2019.

BROWN, P. R. Public Value Measurement vs. Public Value Creating Imagination - the Constraining Influence of Old and New Public Management Paradigms. **International Journal of Public Administration**, v. 44, n. 10, p. 808 - 817, 2021.

BRYSON, J. M.; CROSBY, B. C.; BLOOMBERG, L. Public value governance: Moving beyond traditional public administration and the new public management. **Public administration review**, v. 74, n. 4, p. 445 - 456, 2014.

CHANDRA, Y.; PARAS, A. Social entrepreneurship in the context of disaster recovery: Organizing for public value creation. **Public Management Review**, v. 23, n. 12, p. 1856 - 1877, 2021.

CHOHAN, U. W.; JACOBS, K. Public Value In Poleitics: A Legislative Budget Office Approach. **International Journal of Public Administration**, v. 40, n. 12, p. 1063 - 1073, 2017.

CHOI, D.; LEE, K-H.; HUR, H. Examining the impact of control and ownership on social enterprises' public value creation using integrative publicness theory. **Public Management Review**, v. 23, n. 5, p. 710 - 730, 2021.

CLULEY, V.; RADNOR, Z. Rethinking co-creation: the fluid and relational process of value co-creation in public service organizations. **Public Money & Management**, v. 41, n. 7, p. 563 - 572, 2021.

CODÁ, R. C.; FARIAS, J. S.; DIAS, C. N. Formação Interativa de Valor no setor de hospitalidade no turismo: framework e agenda de pesquisa. **Revista Hospitalidade**, v. 17, n. 01, p. 54 - 74, 2020.

COFFEY, B. Environmental Challenges for Public Value Theory and Practice. **International Journal of Public Administration**, v. 44, n. 10, p. 818 - 825, 2021.

COGHILL, K. Existential Public Value. **International Journal of Public Administration**, v. 44, n. 10, p. 845 - 856, jul. 2021.

CROSBY, B. C.; 'T HART, P.; TORFING, J. Public value creation through collaborative innovation. **Public Management Review**, v. 19, n. 5, p. 655 - 669, 2017.

CUI, T.; AULTON, K. Conceptualizing the elements of value in public services: insights from practitioners. **Public Management Review**, 2023.

ECHEVERRI, P.; SKÅLÉN, P. Value co-destruction: Review and conceptualization of interactive value formation. **Marketing Theory**, v. 21, n. 2, p. 227 - 249, 2021.

ESPOSITO, P.; RICCI, P. How to turn public (dis)value into new public value? Evidence from Italy. **Public Money & Management**, v. 35, n. 3, p. 227 - 231, 2015.

FARR, M.; CRESSEY, P. The social impact of advice during disability welfare reform: from social return on investment to evidencing public value through realism and complexity. **Public Management Review**, v. 21, n. 2, p. 238 - 263, 2019.

FERRY, L.; AHRENS, T.; KHALIFA, R. Public value, institutional logics and practice variation during austerity localism at Newcastle City Council. **Public Management Review**, v. 21, n. 1, p. 96 - 115, 2019.

GEUIJEN, K.; MOORE, M.; CEDERQUIST, A.; RONNING, R.; VAN TWIST, M. Creating public value in global wicked problems. **Public Management Review**, v. 19, n. 5, p. 621 - 639, 2017.

GRAAF, G. de.; HUBERTS, L.; SMULDERS, R. Coping With Public Value Conflicts. **Administration & Society**, v. 48, n. 9, p. 1101 - 1127, 2016.

GRÖNROOS, C. Conceptualising value co-creation: A journey to the 1970s and back to the future. **Journal of marketing management**, v. 28, n. 13-14, p. 1520-1534, 2012.

JACOBS, L. R. The Contested Politics of Public Value. **Public Administration Review**, v. 74, n. 4, p. 480 - 494, 2014.

JAIN, P. K.; HAZENBERG, R.; SEDDON, F.; DENNY, S. Social Value as a Mechanism for Linking Public Administrators with Society: Identifying the Meaning, Forms and Process of Social Value Creation. **International Journal of Public Administration**, v. 43, n. 10, p. 876 - 889, 2020.

JØRGENSEN, T. B.; BOZEMAN, B. Public values: An inventory. **Administration & society**, v. 39, n. 3, p. 354 - 381, 2007.

KALAMBOKIDIS, L. Creating Public Value with Tax and Spending Policies: The View from Public Economics. **Public Administration Review**, v. 74, n. 4, p. 519 - 526, 2014.

LINDQVIST, K.; WESTRUP, U. Non-voluntary service interaction from a service logic perspective: children and value co-creation. **Public Management Review**, v. 22, n. 12, p. 1781 - 1798, 2020.

MEYNHARDT, T. Public value inside: What is public value creation?. **Intl Journal of Public Administration**, v. 32, n. 3 - 4, p. 192 - 219, 2009.

MOORE, M. H. Public value as the focus of strategy. **Australian Journal of Public Administration**, v. 53, n. 3, p. 296 - 303, 1994.

MOORE, M. H. Criando valor público por meio de parcerias público-privadas. **Revista do Setor Público**, v. 58, n. 2, p. 151 - 179, abr./jun., 2007.

MOORE, M. H. Managing for value: Organizational strategy in for-profit, nonprofit, and governmental organizations. **Nonprofit and voluntary sector quarterly**, v. 29, n. 1, p. 183 - 204, 2000.

MOORE, M. H. Public Value Accounting: Establishing the Philosophical Basis. **Public Administration Review**, v. 74, n. 4, p. 465 - 477, 2014.

NABATCHI, T. Putting the "Public" Back in Public Values Research: Designing Participation to Identify and Respond to Values. **Public Administration Review**, v. 72, n. 5, p. 699 - 708, 2012.

OSBORNE, S. P. The new public governance?. **Public Management Review**, v. 8, n.1, p. 377 - 387, 2006.

OSBORNE, S. P. From public service-dominant logic to public service logic: are public service organizations capable of co-production and value co-creation?. **Public Management Review**, v. 20, n. 2, p. 225 - 231, 2018.

OSBORNE, S. P.; NASI, G.; POWELL, M. Beyond co-production: value creation and public services. **Public Administration**, v. 99, n. 4, p. 641 - 657, 2021.

OSBORNE, S. P.; POWELL, M.; CUI, T.; STROKOSCH, K. New development: 'Appreciate-Engage-Facilitate'-The role of public managers in value creation in public service ecosystems. **Public Money & Management**, v. 41, n. 8, p. 668 - 671, 2021.

OSBORNE, S. P.; RADNOR, Z.; NASI, G. A new theory for public service management? Toward a (public) service-dominant approach. **The American Review of Public Administration**, v. 43, n. 2, p. 135 - 158, 2013.

O'FLYNN, J. From new public management to public value: Paradigmatic change and managerial implications. **Australian Journal of Public Administration**, v. 66, n. 3, p. 353 - 366, 2007.

PREBBLE, M. Public Value Is Unknowable; Public Authority Makes Every Government Decision a Wicked Problem. **Administration & Society**, v. 53, n. 10, p. 1582 - 1602, 2021.

ROSSI, P.; TUURNAS, S. Conflicts fostering understanding of value co-creation and service systems transformation in complex public service systems. **Public Management Review**, v. 23, n. 2, p. 254 - 275, 2021.

SAMI, A., JUSOH, A., MD NOR, K., IRFAN, A.; QURESHI, M. I. Systematic Review of Public Value. **Journal of Public Value and Administrative Insight**, v. 1, n. 1, p. 1 - 6, 2018.

STAZYK, E. C.; DAVIS, R. S. Transformational leaders: Bridging the gap between goal ambiguity and public value involvement. **Public Management Review**, v. 22, n. 3, p. 364 - 385, 2020.

STEWART, J. Creating Public Value in a Westminster Context: The Case of the Australian Department of Prime Minister and Cabinet's Indigenous Regional Network, 2013-2018. **International Journal Of Public Administration**, v. 44, n. 10, p. 826 - 834, 2021.

STOKER, G. Public Value Management: A New Narrative for Networked Governance? **The American Review of Public Administration**, v. 36, n. 1, p. 41 – 57, 2006.

THOGERSEN, D.; WALDORFF, S. B.; STEFFENSEN, T. Public Value through Innovation: Danish Public Managers' Views on Barriers and Boosters. **International Journal of Public Administration**, v. 44, n. 14, p. 1264 - 1273, 2021.

TUAN, L.T. Activating job crafting in public services: the roles of discretionary human resource practices and employee use of normative public values. **Public Management Review**, v. 23, n. 8, p. 1184 - 1216, 2021.

VARGO, S. L.; AKAKA, M. A.; VAUGHAN, C. M. Conceptualizing value: a service-ecosystem view. **Journal of Creating Value**, v. 3, n. 2, p. 117 - 124, 2017.

WANG, B.; CHRISTENSEN, T. The Open Public Value Account and Comprehensive Social Development: An Assessment of China and the United States. **Administration & Society**, v. 49, n. 6, p. 852 - 881, 2017.

WANG, X. J.; WANG, Z. Q. Beyond Efficiency or Justice: The Structure and Measurement of Public Servants' Public Values Preferences. **Administration & Society**, v. 52, n. 4, p. 499 - 527, 2020.

WEBSTER, J.; WATSON, R. T. Analyzing the past to prepare for the future: Writing a literature review. **MIS quarterly**, v. 26, n. 2, p. xiii-xxiii, jun. 2002.

WILLIAMS, B. N.; KANG, S-C.; JOHNSON, J. (Co)-contamination as the dark side of co-production: Public value failures in co-production processes. **Public Management Review**, v. 18, n. 5, p. 692-717, 2016.

WITTBOM, E. E.; HAYREN, A. I. Post-NPM gender accounting-can public value management enhance gender mainstreaming? **Public Money & Management**, v. 41, n. 7, p. 507 - 515, 2021.

YUAN, Q.; GASCO-HERNANDEZ, M. Open innovation in the public sector: creating public value through civic hackathons. **Public Management Review**, v. 23, n. 4, p. 523 - 544, 2021.

ZAVATTARO, S. M.; ENTRESS, R.; SADIQ, A. A. When Deaths Are Dehumanized: Deathcare During COVID-19 as a Public Value Failure. **Administration & Society**, v. 53, n. 9, p. 1443 - 1462, 2021.

4 REVISÃO SISTEMÁTICA DO VALOR PÚBLICO DO GOVERNO ELETRÔNICO E DA GOVERNANÇA ELETRÔNICA: UMA PROPOSTA RUMO AO VALOR PÚBLICO DO GOVERNO DIGITAL (ARTIGO 2)

Resumo

A literatura tem sinalizado uma ambiguidade conceitual entre governo eletrônico e governança eletrônica, em que muitas vezes os conceitos são utilizados indistintamente. Além disso, a literatura recente parece apontar o termo governo digital como sendo uma integração de governo eletrônico e governança eletrônica. Sendo assim, buscando preencher essa lacuna e considerando a necessidade de analisar o valor público nesse contexto, tem-se como objetivo realizar uma revisão sistemática sobre o valor público do governo eletrônico e da governança eletrônica, a fim de mapear aspectos do campo do conhecimento e direções para estudos futuros, bem como apresentar um *framework* analítico e a proposição de um conceito para valor público do governo digital. Para tanto, foram realizados mapeamentos científicos nas bases de dados *Web of Science*, *Scopus*, Portal de Periódicos da CAPES e *Dimensions*. Houve predominância de artigos empíricos e quantitativos, e escassez de artigos que versam explicitamente sobre governança eletrônica. Além disso, também foi verificada uma lacuna em relação à realização de pesquisas em países em desenvolvimento e menos desenvolvidos. A principal contribuição deste artigo está em apresentar elementos para compreender o valor público mediante essas duas perspectivas e entregar uma proposta de um conceito integrador para valor público do governo digital.

Palavras-chave: Governo eletrônico. Governança eletrônica. Governo digital. Valor público.

4.1 Introdução

O debate em torno do valor público teve início com as contribuições de Moore (1994), e, posteriormente, com as de outros autores (Meynhardt, 2009; O'Flynn, 2007; Stoker, 2006). As discussões sobre o conceito ainda despertam interesse dos pesquisadores e abarcam perspectivas analíticas e conceituais distintas (Brown, 2021; Cluley; Radnor, 2021; Osborne *et al.*, 2021). O passar dos anos mostrou que o valor público é caracterizado, na literatura, como teoria (Meynhardt, 2009) ou paradigma (Chohan *et al.*, 2020; Cordella; Bonina, 2012; Stoker, 2006).

Nas últimas décadas, estudos sobre valor público em ambientes digitais têm ganhado mais espaço na literatura (Cordella; Bonina, 2012; Maclean; Titah, 2022; Panagiotopoulos; Klievink; Cordella, 2019; Salmoria *et al*, 2022), sobretudo nas áreas de administração pública, informação, gestão da informação e sistemas de informação. Se, por um lado, há reflexões a partir de revisão sistemática, com o intuito de trazer conceitos e práticas mais robustos (Maclean; Titah, 2022; Twizeyamana; Andersson, 2019), por outro, há apelo a questões empíricas, com foco em traçar fatores críticos e na implementação de políticas (Karunasena; Deng, 2012). Isso demonstra uma multiplicidade de conceitos e reflexões teóricas e empíricas.

Bannister e Connolly (2014) e Cordella e Bonina (2012) entendem as reformas e transformações do setor público voltadas à adoção de tecnologias como alternativas para atingir o valor público. O governo eletrônico (Grimsley; Meehan, 2007) e a governança eletrônica (Gupta; Suri, 2017, 2018) são ferramentas com potencial para a criação de valor público. Embora seja perceptível a diferença entre os conceitos de governo eletrônico e governança eletrônica, esta pesquisa considera os termos como ferramentas do governo digital. Em uma revisão sistemática recente, Abuljadail *et al.* (2023) evidenciaram que o governo eletrônico e a governança eletrônica são utilizados como substitutos um do outro. No entanto, Meijer (2015) e Grigalashvili (2023) afirmam que esses termos não são substitutos um do outro e devem ser tratados de acordo com suas diferenças teóricas e empíricas (Silva; Rocha Silva; Almeida, 2024).

A governança eletrônica busca o envolvimento dos cidadãos e dos grupos da sociedade e permite a coprodução de serviços públicos. O governo eletrônico possui uma perspectiva mais voltada para o consumo destes serviços (Meijer, 2015). O governo eletrônico pode ser visto como complementar aos objetivos de governança eletrônica. Contudo, não é objetivo desta pesquisa abordar as diferenças entre os termos, mas fazer uma construção sistemática focada nas contribuições da literatura de ambos os conceitos, de forma a traçar um conceito e um *framework* analítico para valor público do governo digital.

Nesse cenário, o governo digital é construído por meio de estágios, em que cada um deles corrobora com objetivos mais amplos: digitalização (tecnologia no governo), transformação (governo eletrônico), engajamento (governança eletrônica) e contextualização (governança eletrônica orientada por políticas públicas) (Janowski, 2015). Assim, considera-se uma construção conceitual na qual ambas as visões são combinadas (Grigalashvili, 2023; Janowski, 2015), as comunicações unidirecionais do sistema de informação (governo eletrônico) e as bidirecionais são focadas em funcionalidade

(governança eletrônica) (Grigalashvili, 2023), envolvendo tecnologia, governo eletrônico, engajamento, governança eletrônica e políticas públicas.

Dito isso, cabe conceituar valor público conforme um dos autores mais influentes sobre o tema, como aquilo que é valioso para os cidadãos e seus representantes em relação ao serviço público e que os gestores têm um papel na criação de valor (Moore, 1994). O valor público do governo eletrônico é entendido como as expectativas dos cidadãos em relação às ferramentas digitais oferecidas pelo governo (Twizeyimana; Andersson, 2019). O valor público da governança eletrônica pode ser criado por meio da internet e de suas ferramentas, de modo a possibilitar aos cidadãos expressar as suas expectativas sobre o governo e as suas instituições (Gupta; Suri, 2017, 2018).

Percebe-se uma lacuna em relação às revisões sistemáticas da literatura focadas em tópicos e questões específicas, que deve ser suprida a fim de traçar um panorama para pesquisas futuras sobre valor público em ambientes digitais (Dobrolyubova, 2022; Lopes; Luciano; Macadar, 2018), bem como um conceito de valor público que integre os conceitos de governo eletrônico e governança eletrônica. Para MacLean e Titah (2022) e Dobrolyubova (2022), ainda existe a necessidade de revisões sistemáticas com vistas a contribuir com as discussões sobre o tema. Em ampla revisão sistemática realizada por Twizeyimana e Andersson (2019), questões pontuais sobre o tema, como os fatores que influenciam a criação de valor público, principais *stakeholders*, desafios, categorias de valor público do governo eletrônico e da governança eletrônica e agenda de pesquisa, não foram evidenciadas com mais detalhes. Além disso, esses autores não abordaram, em sua revisão, a governança eletrônica e a distinção entre governo eletrônico e governança eletrônica.

Em relação ao conceito de valor público do governo digital, Lopes; Luciano e Macadar (2018, p. 216) propõem que o “valor público é o valor produzido pelo governo, que é percebido pelos cidadãos e criado na adoção dos serviços digitais”. Contudo, as autoras não consideram a governança eletrônica em sua proposta conceitual e a visão delas parece um pouco limitada, uma vez que a relação estabelecida é de prestador de serviços e consumidor, e não uma ideia de construção de relações e interações. Nesse sentido, a proposta é integrar os conceitos de valor público associados ao governo eletrônico e à governança eletrônica para propor um *framework* analítico e o conceito de valor público do governo digital. Mensah; Zeng e Mwakapesa (2022) apontam a necessidade de um valor relacionado ao uso do governo eletrônico e da governança eletrônica (Gupta; Suri, 2017, 2018), a fim de conduzir os fundamentos teóricos e empíricos do tema. Assim, essa construção conceitual também busca preencher tal lacuna (Grigalashvili, 2023).

Este artigo tem como objetivo realizar uma revisão sistemática sobre o valor público do governo eletrônico e da governança eletrônica, a fim de mapear aspectos do campo do conhecimento e direções para estudos futuros, bem como apresentar um *framework* analítico e a proposição de um conceito para valor público do governo digital, tendo em vista uma integração dos conceitos de governo eletrônico e governança eletrônica (Gupta; Suri, 2017; 2018; Janowski, 2015; Lopes; Luciano; Macadar, 2018; Maclean; Titah, 2022; Meijer, 2015; Mensah; Zeng; Mwakapesa, 2022; Twizeyimana; Andersson, 2019). Para tanto, foi realizada uma busca e posterior análise de artigos indexados em bases de dados como *Web of Science*, *Scopus*, Portal de Periódicos da CAPES e *Dimensions*. Foram encontrados artigos no período que compreende os anos de 2007 e 2022. Mais detalhes podem ser conferidos nas próximas seções. O artigo está estruturado da seguinte forma: esta introdução, que apresenta uma breve contextualização sobre o tema, as lacunas e os objetivos de pesquisa. A próxima seção apresenta a metodologia e a aplicação do protocolo de revisão sistemática da literatura. Em seguida, apresenta-se a revisão sistemática da literatura sobre valor público do governo eletrônico e da governança eletrônica e os seus desdobramentos, seguida das considerações finais.

4.2 Governo eletrônico e governança eletrônica: uma discussão rumo ao valor público do governo digital

A literatura não deixa claro o início da teorização sobre valor público do governo eletrônico e da governança eletrônica. No entanto, nota-se uma corrente de pensamento decorrente da conceituação de Moore sobre valor público (Gupta; Suri, 2017), e mais recentemente, como apontam Verkijika e Wet (2018), perspectivas conceituais diferentes têm sido adotadas (por exemplo, Karunasena; Deng, 2012; Grimsley; Meehan, 2007). As primeiras contribuições referentes ao valor público do governo eletrônico e a governança eletrônica são frutos dos trabalhos de Grimsley e Meehan (2007) e de Gupta e Suri (2017). O primeiro tema é reflexo dos esforços de Grimsley e Meehan (2007) e o segundo, de Gupta e Suri (2017).

Conforme visto na literatura, os governos têm investido na adoção de tecnologias (Meijer; Boon, 2021; Mellouli; Bouaziz; Bentahar, 2020; Salmoria *et al.*, 2022; Valle-Cruz, 2019), na criação de sites (Verkijika; Wet, 2018) e de plataformas digitais (Meijer; Boon, 2021), e, em especial, no governo eletrônico como forma de aumentar a eficácia e eficiência no repasse de informações e entrega de serviços aos cidadãos e outros grupos de interesse

(Verkijika; Wet, 2018). Também têm apostado na governança eletrônica como alternativa para aprimorar as relações entre governo e os cidadãos, com o intuito de criar serviços baseados na participação e envolvimento dos cidadãos (Gupta; Suri, 2017). Aliado a isso, percebe-se as plataformas digitais como cocriadoras de valor público, visto que “são plataformas, suportadas por tecnologias de informação e comunicação e regras de troca, que fornecem recursos para que os seus afiliados ou utilizadores se envolvam de forma flexível na criação de soluções para problemas públicos” (Meijer; Boon, 2021, p. 235, tradução nossa).

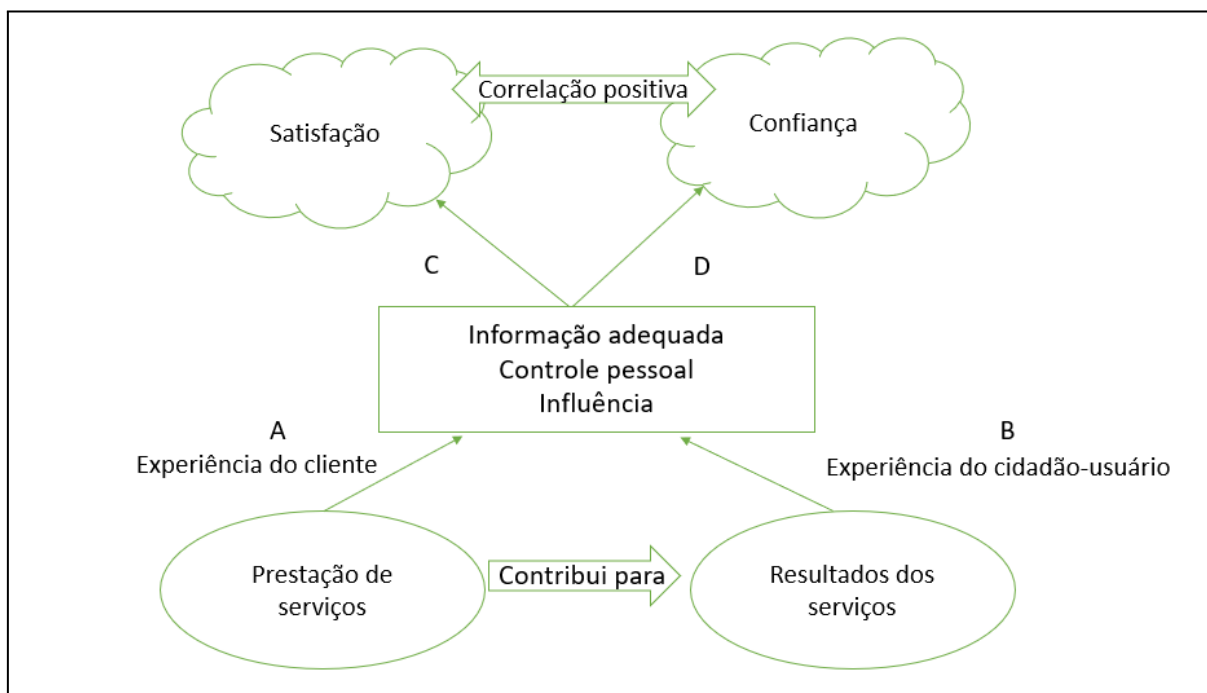
Com a crescente transformação digital, surgem novas exigências quanto à prestação de contas e arenas de debates inclusivas. Mellouli; Bouaziz e Bentahar (2020) entendem o governo eletrônico como necessário para a criação de valor público e também para a elaboração e implementação de políticas públicas. Portanto, o governo eletrônico tem um papel importante em agregar valor e isso ocorre na sua utilização pelos grupos sociais e sociedade em geral (Mensah; Zeng; Mwakapesa, 2022). Assim, observa-se que o governo eletrônico tem três fatores impulsionadores: tecnologia, que centra-se na prestação de serviços eficazes e eficientes; usuário, que centra-se nas necessidades e expectativas dos usuários; e custo, que centra-se na busca pela eficiência (Karunasena; Deng; Singh, 2011).

Twizeyimana e Andersson (2019, p. 174) entendem o valor público do governo eletrônico como “o impacto do governo eletrônico em relação às operações, ações, políticas e serviços do governo para os cidadãos”. Ainda pode ser visto como a atuação e a capacidade do governo de usar as tecnologias de informação e comunicação para oferecer eficiência, serviços aos cidadãos e valores sociais, como inclusão, democracia, transparência e participação. Karunasena; Deng e Singh (2011) apresentam uma estrutura para esse conceito que, segundo eles, refere-se à integração de dimensões específicas, como prestação de serviços, resultados, confiança e eficácia. Em outras palavras, o valor público relaciona-se ao desempenho dos sistemas de governo eletrônico sob a perspectiva dos cidadãos (Karunasena; Deng, 2012). No entanto, para que ocorra de fato a criação de valor é preciso de investimentos em inovação tecnológica (Valle-Cruz, 2019).

Os conceitos e caminhos para a criação de valor público do governo eletrônico (ver figura 1) perpassa experiências do cliente e do cidadão ligadas à informação (disponibilidade, consistência e *feedback*), ao controle pessoal (capacidade de resposta rápida e proeminente aos eventos que afetam o cliente) e à influência (visão holística sobre as necessidades do cliente e o respectivo apoio), que articulam resultados, serviços, confiança e satisfação (Grimsley; Meehan, 2007). Os autores consideram que um projeto de governo eletrônico deve modificar e melhorar as experiências do cliente e do cidadão na procura e resolução das suas

necessidades. Os valores públicos são expressos em termos de direitos universais e associados a outros como justiça, equidade ou igualdade.

Figura 1 - Estrutura para produção de valor público em contexto de governo eletrônico



Fonte: Adaptado de Grimsley e Meehan (2007, p. 140, tradução nossa).

Cabe destacar que as tecnologias, em especial as emergentes, desempenham um papel relevante em relação às melhorias dos processos internos e da prestação de serviços públicos, o que por sua vez corrobora para criação de valor e para impulsionar a formulação e a implementação de políticas públicas (Valle-Cruz, 2019). Para o autor, essas tecnologias não impactam apenas nas situações apontadas anteriormente, mas também na competitividade, na eficiência, na redução de custos, na comunicação, na interação, no *networking*, na construção de redes de colaboração, na melhoria das condições humanas e na disrupção. Chohan *et al.* (2020) acrescentam os serviços sociais, financeiros, profissionais e sustentáveis de governo eletrônico. Embora sejam nítidos os resultados das iniciativas de governo eletrônico para a construção de deliberações mais democráticas, inclusivas, eficientes e eficazes, Karunasena; Deng e Singh (2011) e Verkijika e Wet (2018) apontam para resultados insatisfatórios na geração de valor público.

Para Valle-Cruz (2019), a criação de valor público do governo eletrônico constitui-se a partir de dois elementos: a confiança e legitimidade nas decisões governamentais e a satisfação dos cidadãos na prestação de serviços públicos. Contudo, percebe-se uma crítica

no sentido de que não adianta o governo investir na implementação de serviços, leis e ações governamentais, sendo que não existe o consumo por parte dos cidadãos. Para a criação de valor ocorrer, o cidadão precisa ter uma experiência de consumo com esses aspectos mencionados anteriormente. Além do mais, outro fator condiciona a criação de valor (a aceitação dos serviços eletrônicos) (Mensah; Zeng; Mwakapesa, 2022), o que requer a criação de uma cultura de incentivo ao uso desses serviços por parte dos públicos de interesse, além de estratégias para mitigar os efeitos da exclusão digital.

Lee-Geiller e Lee (2019) defendem a participação dos governos locais na criação de valor, visto que a sua proximidade com os cidadãos e com os problemas vivenciados por eles tende a trazer mais representatividade das necessidades dos cidadãos e as devidas soluções. Para os autores, o valor público é subdividido em valor universal (intermediário e de impacto) e contextualizado. O primeiro envolve questões como engajamento do cidadão, transformação do serviço, digitalização da informação e a cocriação de valor, além dos impactos em diferentes áreas e necessidades dos cidadãos. O segundo é voltado às ações do governo, políticas públicas e programas governamentais.

Contribuindo com a discussão, Hussein (2018) aponta que o valor público do governo eletrônico é construído a partir das categorias listadas a seguir: o valor político, que tem um viés para a democracia e o envolvimento dos cidadãos com as plataformas de governo eletrônico; o valor social, ligado às opções de recursos digitais e à possibilidade do cidadão escolher conforme a sua preferência; e, por fim, o valor econômico, relacionado à produtividade e a questões como eficiência e eficácia. No entanto, conforme evidenciado pelo autor a partir de perspectivas dos cidadãos, a qualidade do serviço tem relação significativa com a satisfação e a confiança do cidadão, e outros fatores como qualidade da informação e qualidade do sistema não demonstraram relação significativa.

Chohan *et al.* (2020) entendem esse conceito como as expectativas dos cidadãos em relação às ações governamentais, e que, além disso, também envolvem as decisões de interesse coletivo e a participação pública. Assim, os argumentos dos autores levam a entender a maturidade do governo eletrônico como necessária para a aceitação dos serviços pelos cidadãos e para uma administração pública bem-sucedida. Em estudo anterior, foi possível identificar que esse valor é criado por meio da interação dos diferentes públicos com o governo e das suas múltiplas perspectivas (Maclean; Titah, 2022). Portanto, o que cria valor é a maneira como os serviços são prestados e as diferentes interações entre os públicos (Mensah; Zeng; Mwakapesa, 2022). Todavia, o contexto em que o valor é criado é passível de conflitos e a entrega de valor para um grupo pode resultar na perda de valor para outros. Dito

isso, percebe-se a situação apontada como um desafio e carece de atenção do poder público na criação e análise de valor público.

Entre as variáveis mais influentes na formação da opinião pública, tem-se a qualidade dos serviços de governo eletrônico, e, em se tratando de valor público, este é criado a partir das relações de confiança e satisfação dos consumidores em relação às interações que os afetam. Ainda, essas relações são vistas como necessárias para aumentar a intenção, a lealdade e o entusiasmo dos consumidores em utilizar os serviços eletrônicos (Hariguna; Rahardja, 2022). Portanto, entende-se o valor público do governo eletrônico como relacionado à qualidade do serviço e às interações realizadas durante a oferta de um serviço. Além do apontado, a confiança e a satisfação dos consumidores também são decisivos na criação de valor. Hariguna e Rahardja (2022) defendem o valor percebido como condição para que a ambidestria (análise de mais de um fator) do governo eletrônico aconteça, e, consequentemente, se dê o desenvolvimento do valor público. Entretanto, dois fatores críticos merecem destaque por gestores públicos: valor estratégico (alta administração) e operacional (execução) (Hariguna; Rahardja, 2022).

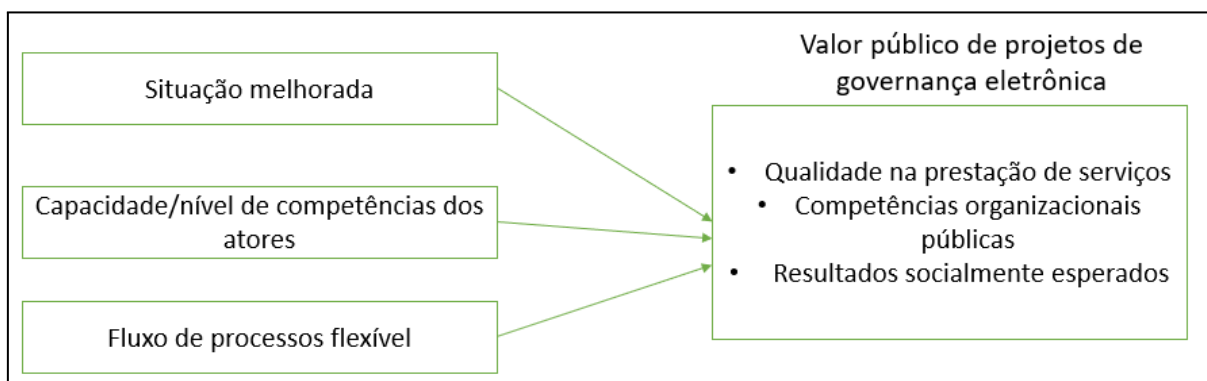
Gupta e Suri (2017) entendem que a governança eletrônica também pode contribuir com a criação de valor público, sobretudo com melhorias em situações específicas que envolvem participação e interação social, experiências dos cidadãos, pessoal qualificado e processos flexíveis. Nesse sentido, percebe-se que as novas tecnologias têm provocado transformações nos modos de interação entre governo e cidadãos e elas são cada vez mais usadas para apoiar essas interações na produção/prestação de serviços. Essas interações mediadas pelos meios eletrônicos são chamadas de governança eletrônica (Al Athmay, 2015; Meijer, 2015). Significa que a governança eletrônica busca posicionar o cidadão nas decisões do governo (Kalsi; Kiran, 2015) e busca a cooperação na produção de políticas e serviços (Meijer, 2015). Essa abordagem contribui para a formação de opinião e para direcionar a ação política. Para Ju; Lui e Feng (2019), a participação do cidadão por meio das ferramentas de governança eletrônica é, essencialmente, um intercâmbio social entre cidadãos e governo, o que favorece a criação de valor público. Os autores compreendem que três fatores corroboram com a criação de valor na governança eletrônica: recursos, mobilização e motivações. Além do mais, também estão ligados às intenções contínuas de participação eletrônica dos cidadãos.

Como apontado por Chadwick (2003), o conceito de governança eletrônica é esboçado a partir dos conceitos de cidadania e democracia. É um tipo de governança em que, com o auxílio das tecnologias de informação e comunicação, é possível a criação de espaços on-line para a participação da sociedade civil e a manifestação política no processo de políticas

públicas. Com isso, é possível empoderar os cidadãos a questionar as decisões do governo e a trazer questões de interesse coletivo para a pauta da agenda pública em primeiro plano (Deka; Zain; Mahanti, 2012). Para Bannister e Connolly (2012), a governança eletrônica, para ser significativa, deve promover alguma mudança em relação às estruturas, aos *stakeholders*, aos dados, aos processos e às normas.

Em sentido complementar, Gupta e Suri (2017; 2018) afirmam que os projetos de governança eletrônica também são importantes para criar valor público, porém ainda é perceptível a oferta de serviços públicos aos cidadãos de modo presencial. Nesse sentido, é preciso pensar de forma crítica a prestação de serviços públicos, a confiança no governo, a participação, a satisfação do cidadão e maneiras de promover sua desburocratização, o que requer a ampliação dessa oferta por meio dos recursos da *internet*. Para esses autores, a criação do valor público da governança eletrônica ocorre a partir da interação de variáveis como experiência do cidadão em relação a uma determinada situação, a atores e processos, que devem refletir na entrega de serviços de qualidade, competências organizacionais e objetivos sociais, conforme ilustrado na figura 2.

Figura 2 - Valor público dos projetos de governança eletrônica



Fonte: Adaptado de Gupta e Suri (2017, p. 12, tradução nossa).

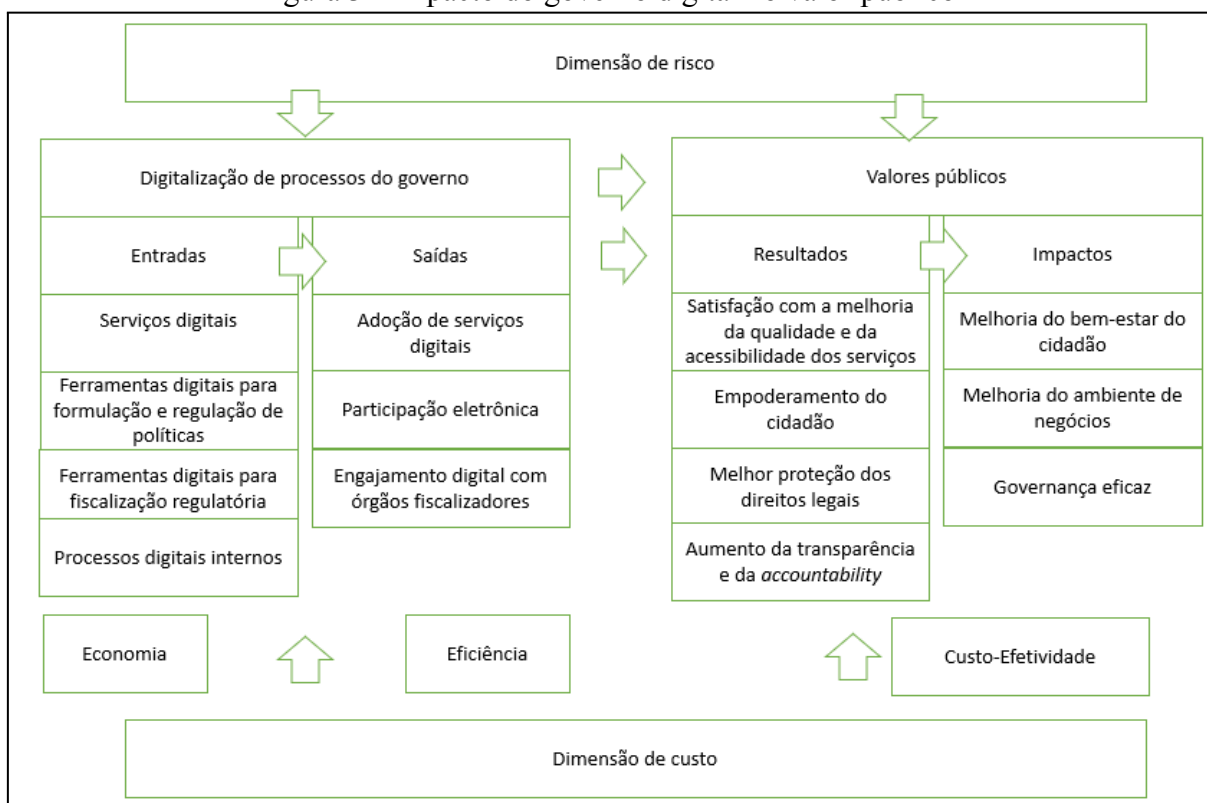
Embora as tecnologias de informação e comunicação sejam realidade nos governos, é preciso colocar o cidadão como parte das decisões governamentais e como um cliente com necessidades que carecem de atenção, e não apenas como um usuário. Por isso a necessidade de pensar maneiras de incluí-los nos espaços de prestação de serviços, participação e interação *on-line* (Kalsi; Kiran, 2015). Essa visão de que o cidadão é apenas um usuário dos serviços do governo precisa ser mudada. A fala, nesse sentido, dá a impressão de que ele é

muito passivo e não assume um papel ativo no processo. O cidadão deve ser estimulado a engajar nas decisões públicas e de estar presente nos momentos destinados para tal.

Meijer (2015) defende a ideia de que os serviços públicos, embora diferentes em alguns aspectos quando comparados aos privados, precisam assumir um espírito de venda interna, no sentido de obter o apoio dos funcionários, e externa, no sentido de obter o apoio dos cidadãos. Retomando as ideias do autor, ele enfatiza as dificuldades do uso das tecnologias por parte do cidadão e do governo quanto ao engajamento dos cidadãos em seus processos. Por isso a necessidade de esboçar estratégias e analisar as barreiras para colocar em prática a governança eletrônica.

Considerando o exposto sobre valor público do governo eletrônico e da governança eletrônica, sugere-se o valor público do governo digital, uma abordagem mais ampla e, aqui, entendida como uma contribuição dos dois conceitos citados anteriormente. Para Salmoria *et al.* (2022), o governo digital vai além do compartilhamento de dados e informações governamentais em sites e plataformas digitais. Em vez disso, concentra-se na participação dos cidadãos com vistas a atingir objetivos mais pontuais, como cocriação para a criação de valor público e melhorias dos serviços públicos. No entanto, compreender como a criação de valor ocorre é um desafio e requer atenção para fatores como participação social, transparência, necessidades dos cidadãos, inovação e capacidade de serviço. Dobrolyubova (2022) considera que o desempenho do governo digital pode ser visto em quatro níveis: *inputs* e *outputs* representam o governo digital, enquanto *outcomes* e *impacts* caracterizam os valores públicos alcançados com os processos de digitalização do governo, conforme ilustrado na figura a seguir.

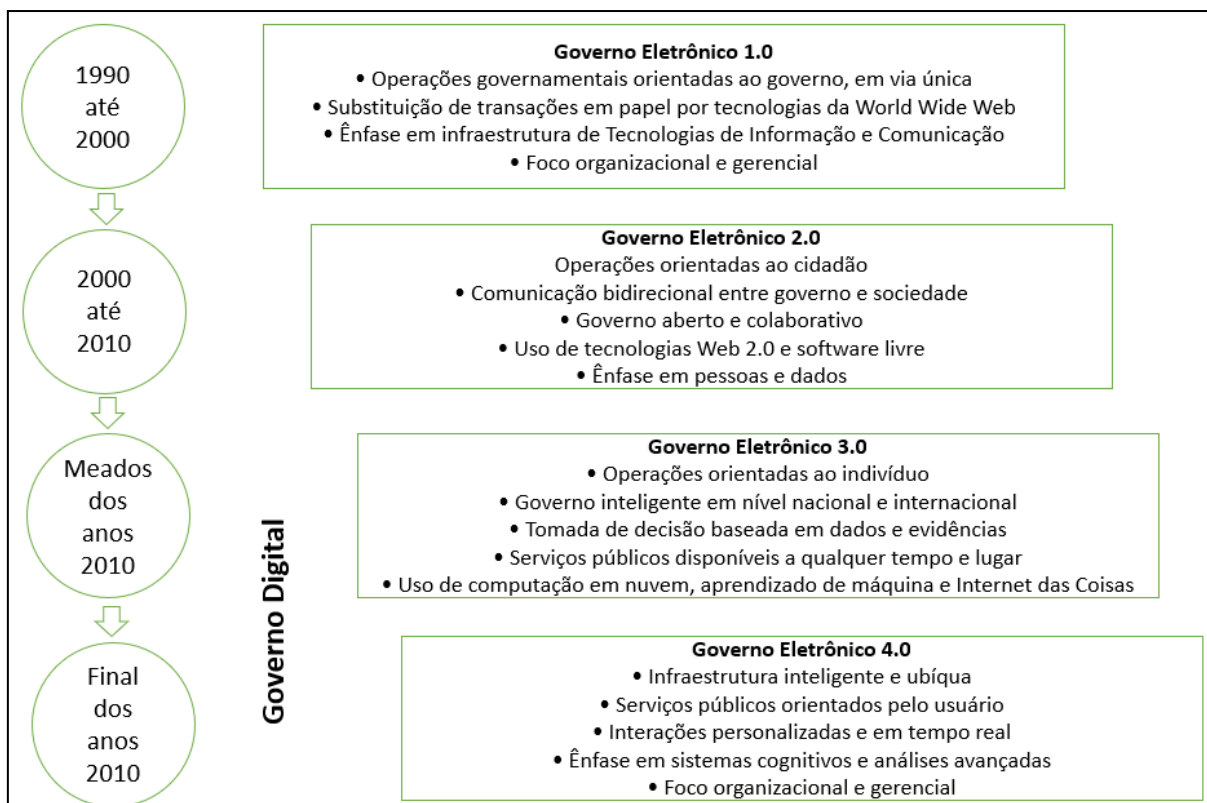
Figura 3 - Impacto do governo digital no valor público



Fonte: Adaptado de Dobrolyubova (2022, p. 155, tradução nossa).

Ao falar em valor público do governo digital, a adoção de tecnologias pelas organizações do serviço público é associada à criação de valor público por conta de seu potencial de contribuir com a melhoria dos serviços públicos, na eficácia dos programas e políticas e no avanço da democracia (Luna-Reyes; Zhang, 2023). Além disso, também implica em interações entre tecnologias de informação e comunicação, atores e práticas organizacionais, ligadas ou não às regras, às crenças institucionais, que, em última análise, gera um resultado: a criação de valor público (Panagiotopoulos; Klievink; Cordella, 2019). O governo digital é entendido como a introdução das ferramentas e recursos digitais nos processos das organizações do setor público com o objetivo de melhorar a sua eficiência e eficácia (Dobrolyubova, 2022). A imagem a seguir ilustra a evolução dos conceitos e práticas de governo digital.

Figura 4 - Evolução dos conceitos e práticas de governo digital



Fonte: Barcevičius et al. (2019, p. 12, tradução nossa).

Nesse cenário, as plataformas digitais cocriam valor público em quatro camadas: camada tecnológica (contribui com as interações entre diferentes usuários); camada de governança (focada em objetivos específicos e nos tipos de interação); camada individual (incentivos individuais, grupo e públicos para a cocriação); e camada social (objetivos e resultados sociais) (Meijer; Boon, 2021). A criação de valor envolve o uso de determinado serviço digital pelo cidadão/usuário. A cocriação ocorre em função da interação entre atores, provedores e outros grupos pelos meios digitais. Porém, recomenda-se o delineamento de estratégias para maximização da criação de valor e, simultaneamente, a minimização da destruição de valor envolvendo as percepções e atitudes dos usuários/cidadãos durante a prestação dos serviços digitais e as respectivas interações.

Sobre o exposto, observa-se contribuições do governo eletrônico e da governança eletrônica para a criação de valor público do governo digital, uma vez que as duas abordagens utilizam das tecnologias de informação e comunicação para aprimorar e estreitar ainda mais as relações governo-sociedade. Entretanto, conforme salientado por Dobrolyubova (2022), é crucial direcionar a atenção para aspectos como o desempenho, as condições facilitadoras, a utilidade percebida, a satisfação do usuário/cidadão e as experiências anteriores positivas,

bem como a facilidade de uso, uma vez que esses elementos exercem influência na adoção do governo digital por parte dos cidadãos e *stakeholders*.

4.3 Metodologia

Em um primeiro momento, a estratégia metodológica usada para identificar os artigos relevantes para a leitura seria a *Methodi Ordinatio*. O método é uma estratégia desenvolvida por Pagani, Kovaleski e Resende (2015) com vistas ao mapeamento sistemático da literatura. O seu foco está em oferecer critérios de análise para buscar, selecionar, coletar e classificar artigos conforme sua relevância científica. Os critérios considerados para este levantamento são os seguintes: o número de citações, o fator de impacto, o ano de realização e de publicação da pesquisa (Campos *et al.*, 2018; Pagani; Kovaleski; Resende, 2015; 2017).

No entanto, como alguns artigos não indicam o ano de realização do estudo, que é um dos fatores considerados no cálculo da equação, não se considerou viável a utilização desse método. Dito isto, mesmo contabilizando artigos que possuem todos os dados, o número não foi suficiente para uma análise robusta, razão pela qual foi escolhido outro método que oferece um número maior de publicações. Nesse sentido, optou-se pelo guia para síntese criteriosa da evidência científica, empreendido por Sampaio e Mancini (2007), pelo fato de apresentar uma estrutura para a seleção e análise de artigos bastante rigorosa. Além disso, o guia de revisão desses autores é bem reconhecido pela comunidade científica. Para eles, “uma revisão sistemática requer uma pergunta clara, a definição de uma estratégia de busca, o estabelecimento de critérios de inclusão e exclusão dos artigos e, acima de tudo, uma análise criteriosa da qualidade da literatura selecionada” (Sampaio; Mancini, 2007, p. 83).

Para elaborar uma revisão sistemática, os autores consideram cinco critérios, descritos a seguir. A primeira etapa é definir o problema, que deve ter uma pergunta bem formulada e clara. Na segunda etapa, recomenda-se a busca de evidências, que devem incluir artigos de qualidade e que irão contribuir com as discussões sobre um tema. A terceira etapa implica a revisão e seleção dos estudos e a inclusão e exclusão de artigos, que é orientada pela pergunta de pesquisa. Além disso, significa uma leitura rigorosa dos resumos e, em alguns casos, a leitura integral do texto (Sampaio; Mancini, 2007).

A quarta etapa é a análise da qualidade metodológica, em que os pesquisadores devem eliminar os artigos que podem comprometer a qualidade do estudo, o que é feito por meio de uma análise metodológica criteriosa. A última etapa é a apresentação dos resultados, que deve mostrar as características principais da literatura, assim como os pontos positivos e negativos

(Sampaio; Mancini, 2007). Por meio das contribuições desses autores, foi possível desenvolver uma estrutura para a revisão sistemática, descritas nas etapas a seguir.

Etapa 1 – Definindo o problema de pesquisa

Neste artigo, a pergunta de pesquisa foi: Qual é o estado da arte sobre valor público do governo eletrônico e da governança eletrônica?

Etapa 2 - Definição das palavras-chave em bases de dados e estratégias de busca para a seleção dos artigos

Para tanto, considera-se como ponto de partida inicial a definição das bases de dados e das palavras-chave para a busca de artigos. Neste artigo, a opção por buscas de artigos por palavras-chave nos títulos ocorreu pelo fato de que, com essa estratégia, é possível selecionar artigos mais centrados nos temas de análise.

As buscas e testes de palavras-chaves nos títulos resultaram nas seguintes combinações: “public value” AND “e-government” OR “public value” AND “e-governance” OR “public value” AND “electronic government” OR “public value” AND “electronic governance” OR “public value” AND “digital” OR “public value” AND “ICT”. No entanto, ao pesquisar essas combinações nas principais bases de dados (*Web of Science* e *Scopus*), foi possível notar a existência de poucas publicações.

Diante dessa situação, a estratégia de busca foi modificada, e passou a considerar buscas diretas em outras bases com os mesmos critérios de seleção e combinações de descritores: Portal de Periódicos da CAPES e *Dimensions*.

Etapa 3 – Definindo os filtros de inclusão e exclusão de artigos

Foram excluídos da coleta os artigos duplicados e de conferências, os artigos com acesso antecipado, os editoriais, os livros e capítulos. Os procedimentos de filtragem foram feitos durante as buscas pelos trabalhos. As publicações posteriores à data informada na etapa anterior também foram desconsideradas. Apenas artigos publicados em periódicos foram considerados. Cabe destacar que os procedimentos de inclusão e exclusão foram feitos diretamente nas bases de dados.

Com as buscas nas bases e a inclusão e exclusão de artigos, obteve-se um total de 33 artigos para a análise, publicados entre os anos de 2000 a 2022, ou seja, um período de mais de duas décadas. Foram considerados os artigos do ano de 2022 publicados até o dia 13/01/2023.

Etapas 4 - Analisando a qualidade metodológica dos estudos

Considerou-se como norteador para analisar a qualidade dos artigos a leitura criteriosa dos resumos e dos textos em formato integral, a fim de verificar se o artigo apresenta conceito, medição e implementação do valor público em relação ao governo eletrônico e à governança eletrônica, além de artigos em que os participantes são cidadãos/usuários e organizações públicas e outras discussões sobre a criação de valor público por cidadãos e governo. Além disso, artigos com foco em reformas mais gerais sobre tecnologias e artigos de um mesmo grupo de autores com contribuições similares foram desconsiderados. Após essas leituras e delimitações, restaram 14 artigos para a análise.

Etapas 5 – Localização dos textos em formato integral e síntese sistemática da literatura

Os artigos foram encontrados na íntegra. Depois disso, foi realizada a leitura dos resumos dos trabalhos e a leitura integral, a fim de apresentar a revisão sistemática, as principais características da literatura, a estrutura conceitual sobre o tema e a agenda de pesquisa. Para tanto, houve a criação de categorias para apresentar os dados da revisão, conforme mostra a próxima seção. Essas categorias foram criadas a partir da leitura dos artigos.

4.4 Análise sobre valor público do governo eletrônico e da governança eletrônica: uma revisão sistemática da literatura

A seção a seguir apresenta a revisão sistemática da literatura sobre valor público do governo eletrônico e da governança eletrônica, as suas operacionalizações em categorias de análise, a proposição de conceito para valor público do governo digital e a discussão e as direções para pesquisas futuras.

4.4.1 Objetivos dos artigos selecionados

A literatura mostra que os objetivos dos artigos são mensurar o desempenho do governo eletrônico e da governança eletrônica, no sentido de compreender a sua maturidade e eficiência. No entanto, o foco desta pesquisa não é mensurar esse desempenho, mas identificar o valor público que é produzido/gerado a partir das interações entre governo e sociedade e nas integrações destes dois grupos com as agências governamentais. Com base no exposto, é possível observar que o valor público tem sido utilizado para avaliar desempenho, fatores responsáveis pela criação de valor, fatores críticos e cocriação.

Gimsley e Meehan (2007) desenvolveram uma estrutura para avaliar o governo eletrônico baseado no conceito de valor público, enquanto Karunasena; Deng e Singh (2011) apresentaram um estudo de caso referente ao valor público de uma iniciativa de governo eletrônico com base em uma estrutura de avaliação. Gupta e Suri (2017) exploraram a influência do valor público em projetos de governança eletrônica, considerando a influência de fatores como a situação, os atores e os processos. De um lado, Hussein (2018) estudou o desempenho do governo eletrônico a partir de uma estrutura conceitual de valor público, e de outro, Verkijika e Wet (2018) avaliaram os sites governamentais baseados em uma perspectiva de valores públicos.

Twizeyimana e Andersson (2019) investigaram o estado da arte sobre valor público do governo eletrônico para propor uma estrutura teórica, enquanto Maclean e Titah (2022) examinaram os impactos do governo eletrônico considerando uma classificação da teoria do valor público, e Karunasena e Deng (2012) identificaram fatores críticos para avaliar o valor público do governo eletrônico. Outros autores identificaram os fatores responsáveis pela criação de valor público do governo eletrônico por meio de tecnologias emergentes (Valle-Cruz, 2019), e examinaram o governo eletrônico considerando uma perspectiva de cocriação de valor público (Lee-Geiller; Lee, 2019).

Mellouli; Bouaziz; Bentahar (2020) propõem e validam uma estrutura para avaliar o valor público do governo eletrônico em países em desenvolvimento, Chohan *et al.* (2020) desenvolveram um modelo de maturidade para análise do governo eletrônico, e Mensah; Zeng e Mwakapesa (2022) examinaram os fatores que impulsionam o governo eletrônico. Outras pesquisas recentes avaliaram o impacto do valor público na ambidestria organizacional do governo eletrônico (Hariguna; Rahardja, 2022).

4.4.2 Características da literatura

A literatura e os desenhos metodológicos transitam por estudos que foram empreendidos com viés para revisão sistemática, estudo de caso, estudos empíricos, análise de conteúdo da web, regressão linear, modelagem causal, equação estrutural, métodos mistos, integrando possibilidades e abordagens de pesquisa em áreas distintas. O tema foi analisado por meio de pesquisas quantitativas, qualitativas e qualitativas, e quantitativas. Ressalta-se que as pesquisas empíricas e quantitativas tiveram mais destaque.

Sobre os países e regiões de realização dos estudos, tem-se Inglaterra, Sri Lanka, Índia, Egito, países da África Subsaariana, México, Coreia do Sul, Tunísia, Paquistão e China. Observa-se que pesquisas em países em desenvolvimento têm ganhado espaço em relação aos desenvolvidos. Outra observação é sobre a necessidade de realização de pesquisas baseadas na realidade de países subdesenvolvidos.

Os artigos encontrados foram publicados em revistas de diferentes áreas. Entre elas estão psicologia, administração pública, sistemas de informação, política da informação, gestão, marketing, gestão do setor público, internet, gestão de sistemas, comunicação, governo eletrônico, entre outros. Além disso, a revisão mostra que os temas recebem atenção de setores como habitação, projetos/políticas de governo eletrônico, governança eletrônica, sites, tecnologias emergentes, sites do governo local.

Por fim, os primeiros artigos encontrados sobre os temas foram escritos por Grimsley e Meehan (2007), com ênfase em valor público do governo eletrônico, e por Gupta e Suri (2017), com enfoque para o valor da governança eletrônica. Com o mapeamento da literatura realizado na pesquisa, observou-se que o governo eletrônico recebeu mais atenção do que a governança eletrônica. Isso parece ter relação com o fato de que ambos os conceitos são tratados como sinônimos ou substitutos um do outro (Abuljadail *et al.*, 2023; Grigalashvili, 2023). Ademais, percebe-se a governança como um conceito mais amplo, que envolve a participação do cidadão na gestão, na construção das decisões de maneira conjunta com o cidadão, estar integrado ao serviço público, e isso é uma realidade que depende do regime político do país e da própria maturidade da sociedade em processos participativos.

4.4.3 Fatores influentes

Os clientes e cidadãos esperam responsabilidade e transparência na prestação de serviços e quando isso é possível tem-se satisfação e confiança do cidadão no governo

eletrônico (Grimsley; Meehan, 2007; Hariguna; Rahardja, 2022; Hussein, 2018), que são mecanismos importantes na construção do valor público do governo eletrônico (Grimsley; Meehan, 2007). A confiança é vista por alguns autores como um fator influente (Chohan *et al.*, 2020; Karunasena; Deng; Singh, 2011; Valle-Cruz, 2019), o que chama a atenção para a construção de indicadores de avaliação (Karunasena; Deng; Singh, 2011). Além disso, outros autores apontam a eficiência organizacional (Karunasena; Deng, 2012), a qualidade da informação e do sistema (Hussein, 2018) e a prestação de serviços (Verkijika; Wet, 2018) como fatores influenciadores.

Complementando, Valle-Cruz (2019) aponta que existem outros fatores, a saber, a necessidade de definir e executar estratégias anticorrupção (voltadas à transparência), o acesso à informação pública e privacidade de dados, o desenvolvimento e o uso de plataformas eletrônicas, o uso de mídias sociais e a disponibilidade de agências de atendimento. Todavia, em meio às análises realizadas, o autor evidenciou que a transparência, as estratégias anticorrupção, o acesso à informação e a privacidade de dados são as que mais se relacionam com o valor público.

MacLean e Titah (2022) mostram que os seguintes aspectos têm influência na criação de valor público: produtividade (eficiência e rapidez) na prestação de serviços para os contribuintes e clientes, satisfação do cliente e qualidade do serviço para os clientes, melhoria da confiança e melhorias na comunicação para os cidadãos.

Outros fatores também foram significativamente relacionados ao valor público do governo eletrônico, conforme Mensah; Zeng e Mwakapesa (2022). São eles: a qualidade da informação, relacionada aos detalhes das informações e a sua disponibilidade aos públicos; os parâmetros de serviço, que buscam garantir a prestação de serviços de modo que seja possível atingir os resultados propostos com mais economia de recursos; a orientação ao usuário, voltado para orientar sobre a utilização dos serviços e o atendimento das suas necessidades; a eficiência, focada em atingir os objetivos com redução de custos e otimização dos serviços; a abertura, relacionada à disponibilidade de dados relacionados às decisões governamentais em plataformas digitais; e a capacidade de resposta, com possibilidade de envio e respostas de mensagens.

Conforme evidências do estudo de Hariguna e Rahardja (2022), os fatores a seguir tem impacto positivo e significativo na criação de valor: serviço on-line (acesso aos serviços on-line a partir de pontos de acesso), mídias sociais (explorar os benefícios das redes sociais on-line), serviço móvel (uso de aplicativos em *smartphones* e *tablets*, por exemplo), usuário personalizado (possibilidade de organizar o acesso aos serviços conforme as preferências e

necessidades de cada cidadão), participação on-line (envolvimento e participação dos cidadãos nas decisões) e informação pública (acesso à informação de qualidade, atualizada e em tempo real).

4.4.4 Stakeholders

As partes interessadas são relativamente diversas, incluindo agentes políticos, servidores públicos e organizações com e sem fins lucrativos. Os usuários não são apenas clientes, eles são clientes regidos por direitos e deveres e, também, são cidadãos que expressam preferências por meio da democracia e do sistema de votação e exigem responsabilidade e transparência do governo (Grimsley; Meehan, 2007). Os autores explicam que o cliente tem um envolvimento mais direto e ao vivo com os serviços e os cidadãos com a construção coletiva dos serviços. Karunasena e Deng (2012) e Gupta e Suri (2017) concordam que o cidadão é o centro do conceito de valor público.

Posto isso, MacLean e Titah (2022) complementam que o governo eletrônico gera valor para diferentes *stakeholders*, incluindo os clientes dos sistemas eletrônicos, contribuintes que possuem interesses em saber sobre as ações governamentais e cidadãos com objetivos mais amplos, como desenvolvimento de confiança, comunicação e envolvimento com o governo.

Com vistas a colaborar com a discussão, é apresentada uma crítica sobre os atores sociais que devem estar presentes nas arenas de decisões públicas, e não são somente atores com participações isoladas, mas representantes dos cidadãos, consumidores, usuários, governo e sociedade civil (empresas privadas, organizações do terceiro setor, indústrias), o que possibilita mais representatividade e conhecimento mediante diversas perspectivas.

4.4.5 Desafios

Em Karunasena; Deng e Singh (2011) vê-se desafios para a criação de valor público, em especial a ausência de serviços eletrônicos, a ameaça à segurança das informações públicas em organizações públicas, a baixa adoção de tecnologias de informação e comunicação pelo governo e a baixa aceitação das iniciativas de governo eletrônico. Além disso, outras questões também são apresentadas como desafiadoras, a saber, a exclusão digital, a alfabetização digital, as barreiras linguísticas e a falta de recursos para acessar os serviços eletrônicos. MacLean e Titah (2022) apontaram a ausência de informações sobre o

desenvolvimento das atividades do setor público como desafio. Mensah; Zeng e Mwakapesa (2022) evidenciaram como destaques as dificuldades de implementação do governo eletrônico e situações precárias envolvendo recursos humanos, cultura digital, infraestrutura de tecnologia de informação, gestão, leis e legislação e orçamento.

4.4.6 Categorias de valor público

A revisão realizada por Twizeyimana e Andersson (2019) apresenta três dimensões do valor público do governo eletrônico. Para chegar nesse número de dimensões, os autores analisaram a literatura, e, em um primeiro momento, identificaram seis dimensões, que, após análise crítica, foram generalizadas em três: Serviços Públicos Melhorados (diferentes melhorias nos serviços de governo eletrônico), Administração Melhorada (maior eficiência administrativa, capacidade de governo aberto e melhorias no comportamento ético e profissional) e Valor Social Melhorado (maior confiança no governo e bem-estar melhorados).

Por sua vez, Karunasena; Deng e Singh (2011) apontam quatro dimensões principais, a saber: a prestação de serviços públicos (concentra-se na informação e justiça, em sua qualidade e disponibilidade e nas exigências e expectativas dos cidadãos em relação à informação); a obtenção de resultados desejados (concentra-se nos impactos, entregas e consequências dos serviços públicos no curto, médio e longo prazos); o desenvolvimento da confiança (concentra-se na confiança na segurança e privacidade, na transparência, na prestação dos serviços e na participação); e a eficácia das organizações públicas (concentra-se na eficiência e na responsabilidade do governo perante os cidadãos e percepção dos cidadãos).

Para Karunasena e Deng (2012), o valor público do governo eletrônico pode ser explicado por meio de sete dimensões: (a) qualidade da informação (centra-se em informações relevantes, atualizadas e detalhadas conforme as necessidades do buscador); (b) entrega de serviços on-line (centra-se nas transações, em buscar informações e transações específicas e interações governo e usuário); (c) orientação do usuário (centra-se na facilidade de uso do site e nas necessidades do usuário); (d) eficiência (centra-se na estrutura e recursos para oferecer o governo eletrônico); (e) abertura (centra-se na transparência do serviço público); (f) capacidade de resposta (centra-se em atender às demandas do público); e (g) sustentabilidade (centra-se nas contribuições para o meio ambiente).

Com base em revisão de literatura, Gupta e Suri (2017) construíram um quadro com variáveis para medir o valor público da governança eletrônica, sendo assim, definiram três categorias: entrega de serviços de qualidade (qualidade da informação, funcionamento do

sistema, orientação ao usuário e redução de custos); competências das organizações públicas (eficiência, abertura do governo e *feedback*); e realização de resultados sociais exigidos (justiça, confiança, autodesenvolvimento, participação e preocupação ambiental).

Aliado a isso, Hussein (2018) também construiu uma estrutura para avaliar o valor público, e, nesse sentido, considera que o valor é criado por meio da produtividade (tempo, custo, comunicação, evitar situações com poucas interações e conveniência), reflexividade social (controle e personalização) e democracia (informações esclarecedoras sobre políticas e ações governamentais e participação nas decisões). Estas características correspondem, respectivamente, a valor econômico, valor social e valor político.

Verkijika e Wet (2018) avaliaram os sites de governo eletrônico por meio de categorias específicas de valor público, a saber: acessibilidade (concentra-se em tornar os sites acessíveis a todo e qualquer usuário independentemente da sua familiaridade ou não com tecnologias); envolvimento do cidadão (concentra-se em fornecer recursos para a participação e a interação dos cidadãos durante o acesso à plataforma digital); desenvolvimento de confiança (relaciona-se à segurança e à privacidade das informações enviadas pelos usuários e à transparência das ações governamentais); capacidade de resposta (refere-se às respostas às perguntas e dúvidas dos cidadãos, inclusive por mídias sociais); diálogo (relaciona-se a mecanismos de conversa on-line); e qualidade da informação (envolve informações atualizadas e visíveis no site) e serviços (envolve a disponibilidade de serviços on-line diversos, incluindo aplicativos).

Segundo Lee-Geiller e Lee (2019), o valor está relacionado aos estágios de governo eletrônico e aos respectivos valores: engajamento do cidadão (colaboração), transformação do serviço (serviço de qualidade, eficiência, orientação ao usuário, confiança e ética, profissionalismo, responsividade e diálogo) e informação digital (transparência, acessibilidade e abertura). Assim, esses estágios e valores têm impacto nas seguintes áreas: bem-estar, sustentabilidade e ambiental, redução da pobreza, educação, saúde, habitação e desenvolvimento humano.

Mellouli; Bouaziz e Bentahar (2020) validaram uma estrutura para avaliar o valor público e consideraram como dimensões do valor público a qualidade do sistema (ligada ao funcionamento dos serviços digitais), a qualidade da informação (fornecimento de informações detalhadas e adequadas aos públicos), a qualidade do serviço (relacionada ao suporte oferecido pelo provedor de serviços), a intenção de utilização (maneira pela qual colaboradores utilizam os serviços eletrônicos), a satisfação do usuário (percepção sobre a prestação do serviços e atendimento de necessidades específicas), a sustentabilidade

ambiental (práticas e atitudes ambientais) e o desempenho organizacional (maneira pela qual uma organização consegue atingir seus objetivos).

Chohan *et al.* (2020) desenvolveram um modelo de maturidade de governo eletrônico para a análise do valor público considerando as etapas a seguir: disponibilidade, interação, integração, transações e participação pública. A primeira etapa evidencia a disponibilidade de recursos, o acesso aos serviços e informações por meio das plataformas de governo eletrônico e que eles sejam adequados às realidades dos cidadãos. A segunda trata da interação entre governo e cidadãos e formas de viabilizá-la de modo on-line e em tempo real, com vistas a compreender a real necessidade desses grupos. A terceira concentra-se em integrar as diferentes agências governamentais em busca de um objetivo mais geral, que é o enriquecimento da prestação de serviços. A quarta é focada em realizar transações financeiras por meio dos recursos digitais. A quinta tem viés para a criação de mecanismos de participação que viabilizem a inclusão de atores sociais diversos nas decisões sobre políticas.

Com base no quadro a seguir, que apresenta as categorias de valor público identificadas na literatura, é possível observar que alguns autores, em sua maioria, têm se dedicado a pesquisas sobre valor público do governo eletrônico (Chohan *et al.*, 2020; Hussein, 2018; Karunasena; Deng, 2012; Karunasena; Deng; Singh, 2011; Lee-Geiller; Lee, 2019; Mellouli; Bouaziz; Bentahar, 2020; Twizeyimana; Andersson, 2019; Verkijika; Wet, 2018) enquanto outros, em menor número, focam no valor público da governança eletrônica (Gupta; Suri, 2017).

Quadro 1 - Categorias de valor público do governo digital

Categorias de valor público	Governo eletrônico	Governança eletrônica	Autores
Serviços públicos melhorados, administração melhorada e valor social melhorado	X		Twizeyimana; Andersson (2019).
Prestação de serviços públicos, obtenção de resultados desejados, desenvolvimento da confiança e eficácia das organizações públicas	X		Karunasena; Deng e Singh (2011).
Qualidade da informação, entrega de serviços on-line, orientação do usuário, eficiência, abertura, capacidade de resposta e sustentabilidade	X		Karunasena e Deng (2012).
Entrega de serviços de qualidade, competências das organizações públicas e realização de resultados sociais exigidos		X	Gupta e Suri (2017).
Produtividade, reflexividade social e democracia	X		Hussein (2018).

Acessibilidade, envolvimento do cidadão, desenvolvimento de confiança, capacidade de resposta, diálogo, qualidade de informações e serviços	X		Verkijika e Wet (2018).
Engajamento do cidadão, transformação do serviço e informação digital	X		Lee-Geiller e Lee (2019).
Qualidade do sistema, qualidade da informação, qualidade do serviço, intenção de utilização, satisfação do usuário, sustentabilidade ambiental e desempenho organizacional	X		Mellouli; Bouaziz e Bentahar (2020).
Disponibilidade, interação, integração, transações e participação pública	X		Chohan <i>et al.</i> (2020).

Fonte: Elaborado pelo autor (2023).

A fim de apresentar um *framework* analítico e uma proposta conceitual baseada em revisão sistemática, que integre os conceitos abordados ao longo da seção, propõe-se o quadro 3, a seguir, estruturado da seguinte forma: indicadores de valor público, categorias de valor público, proposição de conceito, itens de análise e autores. Esta é uma possibilidade de solidificar o conceito de valor público do governo digital. Para a construção do quadro, considerou-se as categorias de valor público e os itens de análise evidenciados na revisão de literatura para a proposição dos conceitos dos indicadores. Cabe destacar que as categorias foram incorporadas em categorias mais abrangentes, com o intuito de sistematizar o corpo de conhecimento. Ainda, essa construção representa uma contribuição para a literatura de valor público do governo digital, que integra o governo eletrônico e a governança eletrônica.

Quadro 2 - *Framework* analítico com indicadores e categorias de valor público do governo digital

Indicadores de valor público	Categorias de valor público	Itens de análise	Proposição de conceito a partir das categorias de valor e itens de análise	Autores
------------------------------	-----------------------------	------------------	--	---------

Acesso à informação	Qualidade da informação, orientação do usuário, abertura, acessibilidade, informação digital, qualidade do sistema e disponibilidade.	Informações relevantes, atualizadas e detalhadas conforme as necessidades do buscador, facilidade no uso do site e na busca de informações, transparência de dados, qualidade da informação, possibilidade de acesso ao site e às informações a todos os cidadãos, transparência, acessibilidade ou abertura, disponibilidade de recursos e serviços eletrônicos.	O acesso à informação é um recurso importante para a gestão de políticas públicas e deve ser repassada de modo transparente, atualizado e com qualidade, a fim de que os diferentes públicos consigam acessar e entender a mensagem, tendo em vista garantir a permanência na página sem dificuldades e evitar distorções de sentido.	Chohan <i>et al.</i> , 2020; Karunasena e Deng (2012); Lee-Geiller e Lee (2019); Mellouli; Bouaziz e Bentahar (2020); Verkijika e Wet (2018).
Serviços	Serviços públicos melhorados, prestação de serviços públicos, entrega de serviços on-line, entrega de serviços de qualidade, serviços, transformação do serviço, transações, qualidade do serviço e satisfação do usuário, capacidade de resposta.	Melhorias nos serviços eletrônicos, transações e interações durante a prestação de um serviço, qualidade da informação, funcionamento do sistema, orientação ao usuário e redução de custos, disponibilidade de serviços em sites e aplicativos, serviço de qualidade, eficiência, orientação ao usuário, confiança e ética, profissionalismo, responsividade e diálogo e realização de transações pela <i>internet</i> .	Os serviços possibilitam o acesso a transações eletrônicas distintas e buscam atender as necessidades dos públicos-alvo, com qualidade, eficiência, orientações sobre serviços, confiança, ética, diálogo e responsividade, visando reduzir ao máximo o tempo de prestação de um serviço.	Chohan <i>et al.</i> , 2020; Gupta e Suri, 2017; Karunasena; Deng e Singh (2011), Karunasena e Deng (2012); Lee-Geiller e Lee (2019); Mellouli; Bouaziz e Bentahar (2020); Twizeyimana e Andersson (2019) Verkijika e Wet (2018).
Legitimidade	Desenvolvimento da confiança, democracia e participação pública	Confiança dos cidadãos no governo durante a utilização dos serviços eletrônicos e no compartilhamento de dados, informações claras sobre as ações do governo de modo geral e a participação, ferramentas de participação que viabilizem a inclusão dos atores sociais	A legitimidade envolve a democracia e as formas de participação para a construção de um governo mais legítimo, baseada em confiança e inclusão social.	Chohan et al., 2020; Hussein (2018); Karunasena; Deng e Singh (2011), Verkijika e Wet (2018)

Comunicação com os diferentes grupos	Envolvimento do cidadão, diálogo, interação e integração.	Responder às dúvidas e demandas do público, buscar oferecer recursos que possibilitem a participação e a interação do cidadão, mecanismos para a construção de diálogo, colaboração, interação governo-cidadão pela <i>internet</i> , integrar os diferentes departamentos e agências nas decisões.	A comunicação não é constituída somente pelos grupos afetados por uma política, mas também pelos gestores das agências governamentais. Para ser efetiva, é necessário existir uma troca entre os pares e que envolva, principalmente, colaboração, interação e integração.	<i>Chohan et al.</i> (2020); Karunasena e Deng (2012); Lee-Geiller e Lee (2019); Verkijika e Wet (2018).
Gestão organizacional	Administração melhorada, obtenção de resultados desejados, a eficácia das organizações públicas, eficiência, competências das organizações públicas, produtividade, intenção de utilização e desempenho organizacional.	Eficiência, governo aberto e comportamento ético e profissional, objetivos e metas dos serviços em curto, médio e longo prazos, eficiência e responsabilidade do governo perante os cidadãos, estrutura de recursos do governo eletrônico, eficiência, abertura do governo e <i>feedback</i> , tempo, custo, comunicação, evitar situações com poucas interações e conveniência, modo como os colaboradores utilizam os serviços digitais, uso dos serviços eletrônicos pelos colaboradores e atingir objetivos.	A gestão integra o desempenho da organização, associando-se a eficiência, eficácia e efetividade, que tem relação direta com a redução de custos, resultados esperados, dados abertos, comunicação, <i>feedback</i> e o respectivo impacto nas decisões.	Gupta; Suri, 2017; Hussein (2018), Karunasena; Deng e Singh (2011); Karunasena; Deng (2012); Mellouli; Bouaziz e Bentahar (2020); Twizeyimana e Andersson (2019).
Preocupação social e ambiental	Valor social melhorado, sustentabilidade, realização de resultados sociais exigidos, sustentabilidade ambiental e reflexividade social.	Confiança no governo e bem-estar, contribuições para o meio ambiente, justiça, confiança, autodesenvolvimento, participação e preocupação ambiental, controle e personalização.	A preocupação social e ambiental concentra-se em colocar as pessoas e o meio ambiente como integrantes das deliberações e dos sistemas governamentais digitais.	Gupta; Suri, 2017; Hussein (2018); Karunasena; Deng (2012); Mellouli; Bouaziz e Bentahar (2020); Twizeyimana e Andersson (2019).

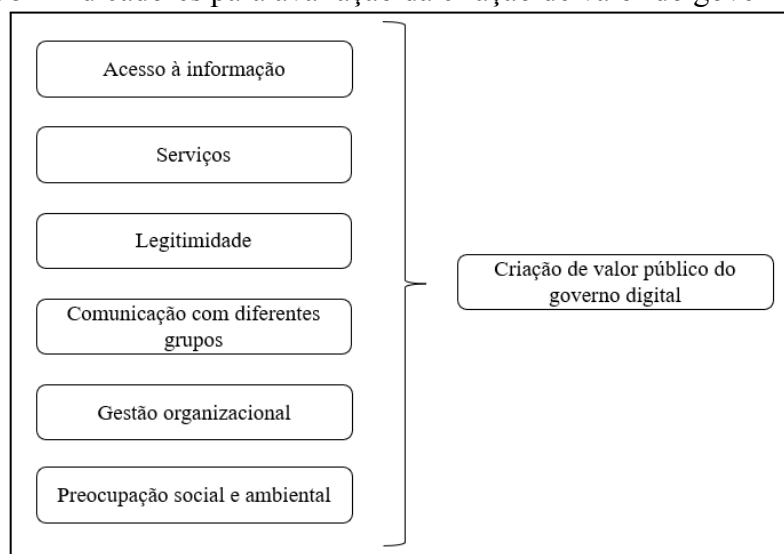
Fonte: Elaborado pelo autor (2023).

Com base na revisão, propõe-se como conceito unificador que o valor público no governo digital promove serviços digitais que vão além do consumo passivo, em que o cidadão apenas recebe o serviço, sem influir em seu design ou produção. Envolve consumo

ativo, no qual cidadãos, sociedade, setor público, empresas e indústrias compartilham experiências, manifestam-se em espaços políticos, desenvolvem democracia e cidadania, e constroem decisões coletivas. Esse processo, que é participativo, interativo e inclusivo, mediado por tecnologias de informação e comunicação, gera valor não só para partes isoladas, mas para todos os grupos afetados e não afetados pelas ações governamentais, incluindo usuários, cidadãos e sociedade em geral.

Em sentido complementar, propõe-se, ainda, que esse valor consiste em serviços digitais oferecidos pelo governo que promovem interações e experiências aos cidadãos, usuários e sociedade em geral, visando envolvimento e participação de múltiplos atores em ações e políticas governamentais e a criação de valor para todas as partes. Nesse sentido, os indicadores a seguir podem ser utilizados para mensurar o valor, conforme ilustrado na figura 5: acesso à informação, acesso aos serviços, legitimidade, comunicação com os diferentes grupos, gestão organizacional e preocupação social e ambiental.

Figura 5 - Indicadores para avaliação da criação de valor do governo digital



Fonte: Elaborado pelo autor (2023).

Por fim, essas dimensões têm um impacto positivo na criação de valor, com reflexos no modo como as pessoas percebem os serviços, as experiências e as necessidades de cada indivíduo e grupo. Por isso devem ser alvo de análise, a fim de melhorar ainda mais os sistemas e serviços do governo digital.

4.4.7 Discussão e direções para pesquisas futuras

Considerando a revisão realizada, foi possível identificar que os métodos empregados tiveram mais enfoque em pesquisas empíricas e quantitativas. Cabe destacar que não houve o desenvolvimento de estudos teóricos. As análises em sites não foram frequentes. Assim, percebe-se a análise de sites (Verkijika; Wet, 2018) e a abordagem qualitativa (Chohan *et al.*, 2020) como recursos metodológicos importantes e que podem ser explorados em estudos futuros. Além do mais, pesquisas de métodos mistos, que mesclam abordagens qualitativas e quantitativas, são importantes e necessárias, pois possibilitam múltiplos olhares e perspectivas sobre uma problemática (Lee-Geiller; Lee, 2019).

Os temas específicos não tiveram muita abordagem nas pesquisas. Já os projetos/políticas de governo eletrônico chamaram mais a atenção dos pesquisadores. Nesse sentido, investigações envolvendo aproximações entre tecnologias emergentes (Valle-Cruz, 2019) e governança eletrônica (Gupta; Suri, 2017) podem ser realizadas. Apesar de temas ambientais serem considerados como um valor, nota-se que análises mais pontuais sobre governo eletrônico e governança eletrônica com foco na área ambiental (por exemplo, objetivos de desenvolvimento sustentável, mudança climática, resíduos sólidos, entre outros) não foram consideradas. Sobre isso, Mellouli; Bouaziz e Bentahar (2020) e Gupta e Suri (2017) percebem uma lacuna em relação ao valor sustentável/ambiental. Outras abordagens em áreas de políticas públicas governamentais distintas (por exemplo, saúde, educação, assistência social) não têm sido privilegiadas pelos pesquisadores interessados no tema.

Ainda, a categoria de estudo de projetos/políticas de governo eletrônico e governança eletrônica tem recebido mais atenção dos pesquisadores (Chohan *et al.*, 2020; Hariguna; Rahardja, 2022; Hussein, 2018; Karunasena; Deng; Singh, 2011; Karunasena; Deng, 2012; Mellouli; Bouaziz; Bentahar, 2020; Mensah; Zeng; Mwakapesa, 2022; Gupta; Suri, 2017). Essa tendência pode ocorrer devido ao interesse dos pesquisadores em compreender a formulação e implementação de projetos e políticas mais recentes. Com essa análise, é possível trazer contribuições no sentido de verificar os problemas e corrigir falhas, a fim de apresentar melhorias e minimizar os efeitos negativos logo no início.

A partir da revisão empreendida, observa-se que o assunto tem despertado mais interesse de pesquisadores de áreas como informação, internet, tecnologia e sistemas de informação, o que pode ser decorrente da proximidade do tema com essas áreas. Isso demonstra que embora o valor público do governo eletrônico e da governança eletrônica tem como um dos atores principais o governo e a sua produção de valor, e os pesquisadores da área de administração pública e gestão não tem muito interesse em desenvolver pesquisas com esse viés, o que pode ser sugestivo a proposição de estudos futuros sob a ótica da administração pública. No entanto, em estudo anterior, MacLean e Titah (2022) identificaram que esse valor é criado pela interação dos diferentes públicos com o governo e das suas múltiplas perspectivas. Aliado a isso, tem-se as tecnologias como impulsionadoras de valor público (Valle-Cruz, 2019).

Uma lacuna bastante evidenciada durante a revisão refere-se à realização de pesquisas sobre valor público em países em desenvolvimento (Gupta; Suri, 2017; Karunasena; Deng, 2012; Valle-Cruz, 2019). Nota-se uma intensificação na realização de estudos nesses países. Contudo, também é perceptível que os subdesenvolvidos não aparecem nos estudos ou são pouco abordados (Twizeyimana; Andersson, 2019) e os países desenvolvidos têm pouca abordagem. Assim, sugere-se uma abordagem que pondere os diversos tipos de países e condições específicas. Cabe destacar que não houve nenhuma pesquisa focada em analisar o valor público no Brasil. Sobre isso, Chohan *et al.* (2020) defende que os problemas de um país não são os mesmos de outro, por isso deve-se explorar o tema considerando as singularidades de cada um.

Ao que parece, o trabalho de Grimsley e Meehan (2007) que estuda valor público do governo eletrônico e o de Gupta e Suri (2017) sobre valor público da governança eletrônica podem ser considerados seminais. Contudo, apesar de a publicação deste último ter ocorrido recentemente, o artigo pode ser considerado exemplar porque apresenta uma nova abordagem para a literatura. Outra questão é a escassez de trabalhos sobre governança eletrônica em relação aos muitos sobre governo eletrônico. A governança eletrônica, embora receba pouca atenção dos pesquisadores, não é um tema novo, mas o é em relação a sua aplicação ao valor público.

Os fatores influentes, desafios e *stakeholders* são categorias que auxiliam na produção do conhecimento sobre o tema (Gupta; Suri, 2017; Hariguna; Rahardja, 2022; Maclean; Titah, 2022; Mensah; Zeng; Mwakapesa, 2022). Com base nisso, é possível compreender quais fatores influenciam positivamente e negativamente a criação de valor, os desafios que podem acontecer durante a formulação e implementação dos projetos/políticas em questão e os

diferentes públicos afetados também devem ser incluídos e devem participar do processo. Portanto, a compreensão sobre esses aspectos pode levar à criação de valor e a melhoria dos processos organizacionais. Panagiotopoulos, Klievink e Cordella (2019) apontam para lacunas envolvendo barreiras organizacionais e institucionais, que prejudicam a criação de valor público do governo digital.

Como principal resultado da pesquisa, tem-se a construção conceitual de valor público do governo digital a partir da análise dos artigos e das dimensões salientadas pela revisão sistemática, podendo servir como instrumento de análise em pesquisas futuras, o que representa um avanço quanto às dimensões estudadas por autores recentes como Maclean e Titah (2022) e Twizeyimana e Andersson (2019).

Finalmente, é relevante destacar que, com base na revisão sistemática da literatura, ainda são escassas as publicações que abordam o governo eletrônico e a governança eletrônica com um viés de valor público. Com esse trabalho espera-se contribuir com a consolidação do tema e do conceito por meio da estrutura conceitual empreendida e da revisão sistemática. Em síntese, apesar do destaque do tema estar se desenvolvendo internacionalmente enquanto área de pesquisa, em âmbito nacional o tema carece de desenvolvimento teórico e empírico, com o intuito de desvelar novas direções para pesquisas.

4.5 Considerações finais

A fim de contribuir com a compreensão empírica e conceitual, realizou-se uma análise das pesquisas sobre valor público do governo eletrônico e da governança eletrônica, a fim de compreender o estado da arte, os fatores de influência, os *stakeholders*, os desafios e a agenda de pesquisa, e apresentar uma proposição de conceito para valor público do governo digital com base na integração dos conceitos dos dois temas.

No que tange aos métodos empregados, percebe-se que os métodos qualitativos e mistos (qualitativo e quantitativo) receberam menos enfoque do que os quantitativos. Não obstante, as pesquisas empíricas despertaram mais interesse entre os pesquisadores do que as teóricas. Contudo, esses resultados demonstram a necessidade de realizar pesquisas com vieses qualitativos e mistos, além dos teóricos, que também são importantes para compreender os avanços da literatura. Assim, percebe-se maior interesse em compreender as relações quantitativas entre as variáveis analisadas, com o intuito de verificar as influências na criação de valor.

No tocante aos países de realização dos estudos, observa-se que os em desenvolvimento estão avançando no conhecimento baseado nas condições específicas de cada região. Mas, conforme demonstrado pela literatura, ainda existe lacuna quanto às pesquisas produzidas nestes países e nos menos desenvolvidos, o que requer uma atenção dos pesquisadores, em especial do Brasil, devido à revisão ter identificado escassez de pesquisa neste âmbito.

Observa-se um interesse crescente de pesquisadores das áreas da tecnologia e informação para estudar o tema, o que pode ter relação com a proximidade do mesmo com essas áreas. No entanto, um achado interessante é que, apesar do governo digital não ser definido apenas como o emprego de tecnologias, e sim perpassar a relação entre governo e cidadão, os pesquisadores da administração pública e gestão tem desenvolvido poucas pesquisas com esse sentido, sendo as investigações majoritariamente conduzidas por pesquisadores da área de TI e o foco está mais para outros temas, como áreas de políticas.

Nesse sentido, cabe destacar que os autores apontados pela revisão como seminais são Grimsley e Meehan (2007) e Gupta e Suri (2017). Contudo, é bastante nítido nas análises dos artigos que a governança eletrônica recebe um enfoque bem menor do que o governo eletrônico. O apontado anteriormente pode estar relacionado ao nível de maturidade e ao estágio de implementação da governança eletrônica. Cabe destacar que esses trabalhos foram considerados importantes para a construção da pesquisa.

O quadro 2, construído com as dimensões conceituais e o próprio conceito de valor público do governo digital, permite analisar o tema tanto com um viés mais geral (projetos/políticas) como com um mais específico (áreas de políticas públicas), o que fica evidente a partir das análises realizadas dos artigos internacionais. Ainda, o quadro pode servir como base para outras construções teóricas, visto que o intuito não é um esgotamento da literatura, mas trazer luz às discussões sobre o tema.

Uma percepção crítica sobre fatores, desafios, *stakeholders* e categorias que influenciam o valor público de projetos/políticas pode ser útil para traçar estratégias voltadas a melhorias dos sistemas e dos serviços do governo digital. Além disso, também é possível verificar falhas e propor soluções ainda na fase inicial de formulação e implementação, visto que esse tipo de situação pode impactar na satisfação e confiança dos grupos atendidos em relação às ações governamentais.

No entanto, em relação às limitações do estudo, cabe destacar que, como a revisão trabalhou com artigos internacionais, a literatura nacional não teve abordagem, uma vez que nem todos os periódicos nacionais estão indexados em bases internacionais. Sendo assim,

como sugestão para publicações no futuro e pensando em preencher essa lacuna, pesquisadores podem utilizar outras estratégias de buscas para revisão sistemática, e mesmo uma análise comparativa entre ambos os tipos de literatura.

Considerando a importância do governo eletrônico e da governança eletrônica para a criação de valor público, o quadro proposto representa um ponto de partida de análise do valor público (mais geral e/ou mais específica) e que também pode levar a outras construções teóricas em novas investigações. Além disso, a lacuna de realização de pesquisas em países em desenvolvimento (inclusive o Brasil) e subdesenvolvidos é um importante achado, devido a possibilidade de compreensão do valor público a partir de diferentes realidades. Outro fator a considerar em estudos futuros é a realização de pesquisas com enfoque no valor do governo digital ambiental/sustentável.

REFERÊNCIAS

ABULJADAIL, M.; KHALIL, A.; TALWAR, S.; KAUR, P. Big data analytics and e-governance: Actors, opportunities, tensions, and applications. **Technological Forecasting and Social Change**, v. 193, p. 1-17, 2023.

AL ATHMAY, A. Demographic factors as determinants of e-governance adoption: a field study in the United Arab Emirates (UAE). **Transforming Government: People, Process and Policy**, v. 9, n. 2, p. 159 - 180, 2015.

BANNISTER, F.; CONNOLLY, R. Defining e-governance. **e-Service Journal: A Journal of Electronic Services in the Public and Private Sectors**, v. 8, n. 2, p. 3 - 25, 2012.

BANNISTER, F.; CONNOLLY, R. ICT, public values and transformative government: A framework and programme for research. **Government information quarterly**, v. 31, n. 1, p. 119 - 128, 2014.

BARCEVIČIUS, E., CIBAITĖ, G., CODAGNONE, C., GINEIKYTĖ, V., KLIMAVIČIŪTĖ, L., LIVA, G.; MATULEVIČ, L.; MISURACA, G.; VANINI, I. **Exploring Digital Government transformation in the EU**. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2019.

BROWN, P. R. Public Value Measurement vs. Public Value Creating Imagination - the Constraining Influence of Old and New Public Management Paradigms. **International Journal of Public Administration**, v. 44, n. 10, p. 808 - 817, 2021.

CAMPOS, E. A. R. DE.; PAGANI, R. N.; RESENDE, L. M.; PONTES, J. Construction and qualitative assessment of a bibliographic portfolio using the methodology Methodi Ordinatio. **Scientometrics**, v. 116, n. 2, p. 815 - 842, 2018.

CHADWICK, A. Bringing e-democracy back in: Why it matters for future research on e-governance. **Social science computer review**, v. 21, n. 4, p. 443 - 455, 2003.

CHOHAN, S. R.; HU, G.; SI, W.; PASHA, A. T. Synthesizing e-government maturity model: a public value paradigm towards digital Pakistan. **Transforming Government: People, Process and Policy**, v. 14, n. 3, 495 - 522, 2020.

CLULEY, V.; RADNOR, Z. Rethinking co-creation: the fluid and relational process of value co-creation in public service organizations. **Public Money & Management**, v. 41, n. 7, p. 563 - 572, 2021.

CORDELLA, A.; BONINA, C. M. A public value perspective for ICT enabled public sector reforms: A theoretical reflection. **Government information quarterly**, v. 29, n. 4, p. 512 - 520, 2012.

DEKA, G. C.; ZAIN, J. M.; MAHANTI, P. ICT's role in e-Governance in India and Malaysia: A Review. **JNIT: Journal of Next Generation Information Technology**, v. 3, n. 1, p. 7 - 16, 2012.

DOBROLYUBOVA, E. I. Evaluating digital government performance using surveys: international literature review and prospects for the future research. **Public Administration Issues**, v. 5, p. 152 - 181, 2022.

GRIGALASHVILI, V. Digital Government and Digital Governance: Grand Concept. **International Journal of Scientific and Management Research**, v. 6, n. 2, Feb. 2023.

GRIMSLEY, Mike; MEEHAN, Anthony. e-Government information systems: Evaluation-led design for public value and client trust. **European Journal of Information Systems**, v. 16, n. 2, p. 134 - 148, 2007.

GUPTA, PARUL JAIN; SURI, PRADEEP KUMAR. Analysing the influence of improved situation, capability level of actors and flexible process workflow on public value of e-governance projects in India. **Global Journal of Flexible Systems Management**, v. 19, n. 4, p. 349 - 372, 2018.

GUPTA, P. J.; SURI, P. Measuring public value of e-governance projects in India: citizens' perspective. **Transforming Government: People, Process and Policy**, v. 11, n. 2, p. 236 - 261, 2017.

HARIGUNA, T; RAHARDJA, U. The Role of E-Government Ambidexterity as the Impact of Current Technology and Public Value: An Empirical Study. **Informatics-Basel**, v. 9, n. 3, 2022.

HUSSEIN, S. A. Evaluating the Performance of e-Government in Egypt: A Public-Value Approach. **International Journal of Online Marketing (IJOM)**, v. 8, n. 1, p. 1 - 20, 2018.

JANOWSKI, T. Digital government evolution: From transformation to contextualization. **Government information quarterly**, v. 32, n. 3, p. 221 - 236, 2015.

JU, J.; LIU, L.; FENG, Y. Public and private value in citizen participation in E-governance: Evidence from a government-sponsored green commuting platform. **Government Information Quarterly**, v. 36, n. 4, p. 1 - 13, 2019.

KALSI, N. Singh.; KIRAN, R. A strategic framework for good governance through e-governance optimization: a case study of Punjab in India. **Program: electronic library and information systems**, v. 5, n. 2, p. 170 - 204, 2015.

KARUNASENA, K.; DENG, H. Critical factors for evaluating the public value of e-government in Sri Lanka. **Government information quarterly**, v. 29, n. 1, p. 76 - 84, 2012.

KARUNASENA, K.; DENG, H.; SINGH, M. Measuring the public value of e-government: a case study from Sri Lanka. **Transforming Government: People, Process and Policy**, v. 5, n. 1, p. 81 - 99, 2011.

LEE-GEILLER, S.; LEE, T. D. Co-creating public value in e-government: A case study of Korean Municipal Government Websites. **International Journal of Electronic Government Research (IJEGR)**, v. 15, n. 4, p. 19 - 36, 2019.

LOPES, K. M. G.; LUCIANO, E. M.; MACADAR, M. A. Criando Valor Público em Serviços Digitais: uma proposta de conceito. **Revista Gestão.Org**, v. 16, p. 207 - 221, 2018.

LUNA-REYES, L.F.; ZHANG, J. "Guest editorial: Public value creation through information technologies in government", **Transforming Government: People, Process and Policy**, v. 17, n. 2, p. 173 - 176, 2023.

MACLEAN, D.; TITAH, R. A systematic literature review of empirical research on the impacts of e-government: a public value perspective. **Public Administration Review**, v. 82, n. 1, p. 23 - 38, 2022.

MEIJER, A. E-governance innovation: Barriers and strategies. **Government Information Quarterly**, v. 32, n. 2, p. 198 - 206, 2015.

MEIJER, A.; BOON, W. Digital platforms for the co-creation of public value. **Policy & Politics**, v. 49, n. 2, p. 231 - 248, 2021.

MELLOULI, Majdi; BOUAZIZ, Fatma; BENTAHAR, Omar. E-government success assessment from a public value perspective. **International Review of public administration**, v. 25, n. 3, p. 153 - 174, 2020.

MENSAH, I. K.; ZENG, G. H.; MWAKAPESA, D. S. Understanding the drivers of the public value of e-government: Validation of a public value e-government adoption model. **Frontiers In Psychology**, v. 13, 2022.

MEYNHARDT, T. Public value inside: What is public value creation?. **Intl Journal of Public Administration**, v. 32, n. 3 - 4, p. 192 - 219, 2009.

MOORE, M. H. Public value as the focus of strategy. **Australian Journal of Public Administration**, v. 53, n. 3, p. 296 - 303, 1994.

OSBORNE, S. P.; POWELL, M.; CUI, T.; STROKOSCH, K. New development: 'Appreciate-Engage-Facilitate'-The role of public managers in value creation in public service ecosystems. **Public Money & Management**, v. 41, n. 8, p. 668 - 671, 2021.

O'FLYNN, J. From new public management to public value: Paradigmatic change and managerial implications. **Australian Journal of Public Administration**, v. 66, n. 3, p. 353 - 366, 2007.

PAGANI, R. N.; KOVALESKI, J. L.; RESENDE, L. M. Methodi Ordinatio: metodologia proposta para selecionar e classificar trabalhos científicos relevantes que englobam o fator de impacto, número de citação e ano de publicação. **Scientometria**, v. 105, n. 3, p. 2109 - 2135, 2015.

PANAGIOTOPOULOS, P.; KLIEVINK, B.; CORDELLA, A. Public value creation in digital government. **Government Information Quarterly**, v. 36, n. 4, p. 101421, 2019.

SALMORIA, F. T.; FÉLIX JÚNIOR, L. A.; GUIMARÃES, J. C. F. D.; NODARI, C. H.; GUIMARÃES, L. G. D. A. Public value in the perception of citizens from the perspective of smart cities. **BAR-Brazilian Administration Review**, v. 18, n. 4, p. 1 - 32, 2022.

SAMPAIO, R. F.; MANCINI, M. C. Estudos de revisão sistemática: um guia para síntese criteriosa da evidência científica. **Brazilian Journal of Physical Therapy**, v. 11, p. 83 - 89, 2007.

SILVA, L. B. da.; ROCHA SILVA, M. A. da.; ALMEIDA, L. de A. Alguns apontamentos teóricos e conceituais para reflexões em governança eletrônica: criação de mapas bibliométricos e revisão sistemática. **Revista Tecnologia e Sociedade**, v. 20, n. 61, p. 89 - 111, 2024.

STOKER, G. Public Value Management: A New Narrative for Networked Governance? **The American Review of Public Administration**, v. 36, n. 1, p. 41 – 57, 2006.

TWIZEYIMANA, J. D.; ANDERSSON, A. The public value of E-Government—A literature review. **Government information quarterly**, v. 36, n. 2, p. 167 - 178, 2019.

VALLE-CRUZ, D. Public value of e-government services through emerging technologies. **International Journal of Public Sector Management**, v. 32, n. 5, p. 530 - 545, 2019.

VERKIJKA, S. F.; WET, L. de. Quality assessment of e-government websites in Sub-Saharan Africa: A public values perspective. **The Electronic Journal of Information Systems in Developing Countries**, v. 84, n. 2, p. 1 - 17, 2018.

5 CRIAÇÃO DE VALOR PÚBLICO DO GOVERNO DIGITAL: PROPOSTA DE UM *FRAMEWORK* BASEADO NO ECOSISTEMA DE SERVIÇO PÚBLICO (ARTIGO 3)

Resumo

O governo digital está na agenda de vários países e como tema de pesquisa da comunidade acadêmica, porém a criação ou não de valor público advindo da sua utilização ainda permanece como uma lacuna nas pesquisas. Parte-se do pressuposto de que os projetos de governo digital devem ser analisados como um serviço público. Neste sentido, utilizamos a lente do PSE (*Public Service Ecosystem*), integrada com indicadores de valor público no governo digital. A partir de revisão de literatura, propomos um *framework* analítico que permite compreender o valor público do governo digital de forma abrangente considerando todos os níveis do ecossistema de serviço público. A aplicação dessa estrutura permite compreender como o valor público é constituído em cada nível do ecossistema, e neste como um todo. O modelo proposto pode ser aplicado em diversos tipos de casos e projetos que envolvam governo digital, buscando diferentes formas de explorar o valor público no ecossistema do governo digital.

Palavras-chave: Valor público do cidadão. Valor público do servidor. Níveis de ecossistema. Governo eletrônico. Governança eletrônica. Governo digital.

5.1 Introdução

Os ecossistemas de serviço público e suas dinâmicas são construídos tendo em vista as melhorias da gestão de serviços e a criação de valor para a gestão dos serviços, com vistas a alcançar os usuários do serviço público e outros grupos de *stakeholders* (Osborne *et al.*, 2021). Além disso, percebe-se uma preocupação com a criação de valor externo (e não somente interno), com as partes interessadas e com o apoio dos servidores, gestores e políticos no ecossistema e na criação valor público (Osborne *et al.*, 2022). O valor público representa o público, o coletivo e os impactos da reforma do setor público (Cordella; Bonina, 2012).

No entanto, para avançar em relação ao *design* de serviços públicos na era das tecnologias digitais, a experiência do usuário e o ecossistema de serviço público são fundamentais (Trischler; Trischler, 2022). Ainda, a criação de valor por meio da tecnologia digital requer uma abordagem sistêmica e de ecossistema de serviço público e que considere

as interações dos usuários e as suas atividades, os recursos e as instituições (Trischler; Trischler, 2022). A literatura sinaliza quatro níveis do ecossistema: macro, meso, micro (Osborne *et al.*, 2021; Osborne *et al.*, 2022; Trischler; Trischler, 2022) e subnível micro (Osborne *et al.*, 2022). Os níveis serão mais detalhados na próxima seção.

Estudos recentes que ligam o valor público às tecnologias e sistemas digitais podem ser encontrados na literatura (Dallagnol; Portulhak; Peixe, 2023; Gupta; Suri, 2017; 2018; Lopes; Luciano; Macadar, 2018; Panagiotopoulos; Klievink; Cordella, 2019; Twizeyimana; Andersson, 2019). Porém, ao realizar a leitura dos artigos, percebe-se que nenhum deles trabalha em uma perspectiva integrada, que considere o governo eletrônico e a governança eletrônica como uma ponte para o governo digital e a criação de valor em ecossistemas de serviço público. Ojasalo e Kauppinen (2022) argumentam que os estudos sobre valor público que consideram como lente teórica os ecossistemas de serviço público são incoerentes e escassos.

Nesse sentido, considera-se possível a compreensão da criação de valor do governo digital considerando a abordagem integradora do ecossistema de serviço público. A partir das contribuições teóricas de ecossistema de serviço público (PSE) e as reflexões conceituais de governo eletrônico, governança eletrônica, sendo que estes dois últimos se unem em uma perspectiva mais ampla, do governo digital.

Na literatura, entre os caminhos a seguir, pensando em estudos futuros, é possível observar “o impacto do contexto e ambiente cada vez mais virtual/digital dos serviços públicos na criação de valor do serviço público” (Osborne *et al.*, 2022, p. 643) como uma lacuna, especialmente, em relação à estrutura de ecossistema do serviço público (Petrescu, 2019). Além disso, a interação das tecnologias, experiências do usuário e o *design* de serviços nesse ecossistema e a criação de metodologias de avaliação também são sinalizadas como lacunas (Trischler; Trischler, 2022). Aliado a isso, tem-se uma lacuna relacionada à necessidade de uma abordagem holística e contextualizada que considere as dimensões sociais, políticas, culturais e institucionais do governo eletrônico (Twizeyimana, 2023) e que também pode ser estendida à governança eletrônica.

Em resposta a essa lacuna de pesquisa, o artigo tem como objetivo elaborar um *framework* fundamentado no *Public Service Ecosystem* (PSE), aliado aos diferentes níveis que formam o ecossistema e aos indicadores/temas de valor público do governo digital. Com essa visão integradora proposta, é possível explorar algumas perguntas: Como o valor público do governo digital é construído no ecossistema? Como o valor público opera no nível macro, meso, micro e subnível micro? Quais fatores influenciam a criação de valor em cada nível?

Espera-se que a proposta aqui apresentada possa servir como um quadro geral para a compreensão do valor público do governo digital, que seja mais que uma medida de desempenho e sim como um processo construído em um ecossistema de serviço público, composto por vários fatores que influenciam e podem contribuir ou não para a criação do valor público. Trazer essa visão integradora pode ser útil para alargar os estudos de administração pública e gestão sobre a temática.

5.2 Ecossistema de serviço público, valor público e governo digital

5.2.1 Ecossistema de serviço público

A Teoria da Administração Pública e Gestão (*Public Administration and Management - PAM*) é marcada pelos paradigmas da nova administração pública, nova gestão pública, valor público, novo serviço público e nova governança (Osborne; Strokosch, 2022). O ecossistema de serviço público é um conceito emergente nessas teorias e tem despertado o interesse de pesquisadores do campo (Petrescu, 2019; Vargo; Akaka; Vaughan, 2017). A evolução do conceito é um esforço de estudiosos do marketing (Petrescu, 2019; Vargo; Akaka; Vaughan, 2017), da lógica de serviço, da lógica dominante de serviço (Vargo; Lusch, 2016), do valor público (Moore, 1994) e da lógica do serviço público (Osborne *et al.*, 2021; 2022; Trischler; Trischler, 2022). Isso implica que o marketing passa de uma visão unidirecional de valor para uma visão interativa de sistemas (Vargo *et al.*, 2023).

A lógica do serviço público é inerente à Lógica do Serviço (*Service Logic*) e à Lógica Dominante do Serviço (*Service-Dominant Logic*). As duas últimas são semelhantes na ideia de que o valor é criado durante o uso de determinado serviço. No entanto, são diferentes em alguns aspectos: (i) a lógica do serviço posiciona a criação de valor como um processo que ocorre em uma relação diádica; e (ii) a lógica dominante do serviço coloca a criação de valor como construída em uma lente de sistema e de uma rede ator para ator (Trischler *et al.*, 2023). Isso significa que a primeira requer uma relação diádica para a criação de valor e a segunda precisa da integração de recursos entre os atores em um sistema. Além do mais, o propósito não é deixar de lado a relação diádica, mas pensar a criação de valor em um contexto das contribuições dos *stakeholders* e dos seus recursos. O entendimento de Vargo *et al.* (2023) é que as interações complexas e dinâmicas são difíceis de compreender quando restritas a díades, devido às situações imprevisíveis que podem acontecer durante a jornada de serviço do cliente.

A literatura posiciona a lógica do serviço como um processo de prestação de serviços, em que os utilizadores e as suas necessidades são o ponto central (Grönroos, 2019; Vargo; Lusch, 2016). A criação de valor é produto dessa prestação de serviço e os usuários podem convidar os provedores para se envolver no processo. Aqui, o foco interno perde espaço para o externo e os usuários são vistos como parte do serviço (Grönroos, 2019). Já a Lógica Dominante do Serviço é compreendida como uma narrativa na qual atores colaboram na cocriação de valor, integração de recursos e troca de serviços, que são apoiados pelas instituições e arranjos institucionais, e, em última análise, fortalece os ecossistemas de serviços e as suas interações (Vargo *et al.*, 2023).

As críticas à lógica de produção levaram à transição para a lógica do serviço. Isso significa que houve uma mudança da produção para a prestação de serviços (Osborne *et al.*, 2021). Na primeira situação, quem decide o que representa valor é o produtor. Na segunda, é o usuário, seu uso e experiência nos sistemas de serviços quem determina (Ojasalo; Kauppinen, 2022). Tais estruturas corroboraram com o quadro teórico de ecossistema de serviço (Vargo; Lusch, 2016) e de ecossistema de serviço público (Osborne *et al.*, 2021; 2022). O valor, o processo de integração de recursos, a colaboração e a inovação são aspectos-chave nessa conjuntura. O valor é moldado pelas interações no ecossistema de serviço e a integração pelas instituições e pelos arranjos institucionais (Brozović; Tregua, 2022).

O ecossistema e suas camadas sobrepostas e aninhadas são fundamentais para a sustentação da criação de valor pelo usuário e este último é reconhecido como um ator importante, em conjunto com outros atores e organizações públicas, com vista ao envolvimento com o serviço e não apenas o consumo passivo dos serviços. A integração entre os departamentos de serviços governamentais também é considerada importante nesse ecossistema. A relação construída nessa configuração multi-ator é de dependência e uma camada corrobora com a outra e com a criação de valor do usuário (Trischler; Trischler, 2022). Os ecossistemas são o reflexo das relações interdependentes entre as organizações envolvidas direta e indiretamente (Frow; Mccoll-Kennedy; Payne, 2016).

Os reflexos dessas interações são percebidos no comprometimento dos atores na rede, na participação, na assistência a serviços públicos, na legitimidade, no envolvimento nos serviços, na confiança e na comunicação (Petrescu, 2019). Os ecossistemas de serviços são constituídos a partir das interações entre as partes interessadas, os relacionamentos e os papéis atribuídos e desempenhados pelos membros da rede, que tem como objetivo a eficiência dos recursos, a cocriação e a proposição de valor sustentável (Moliner-Tena *et al.*, 2023). Um

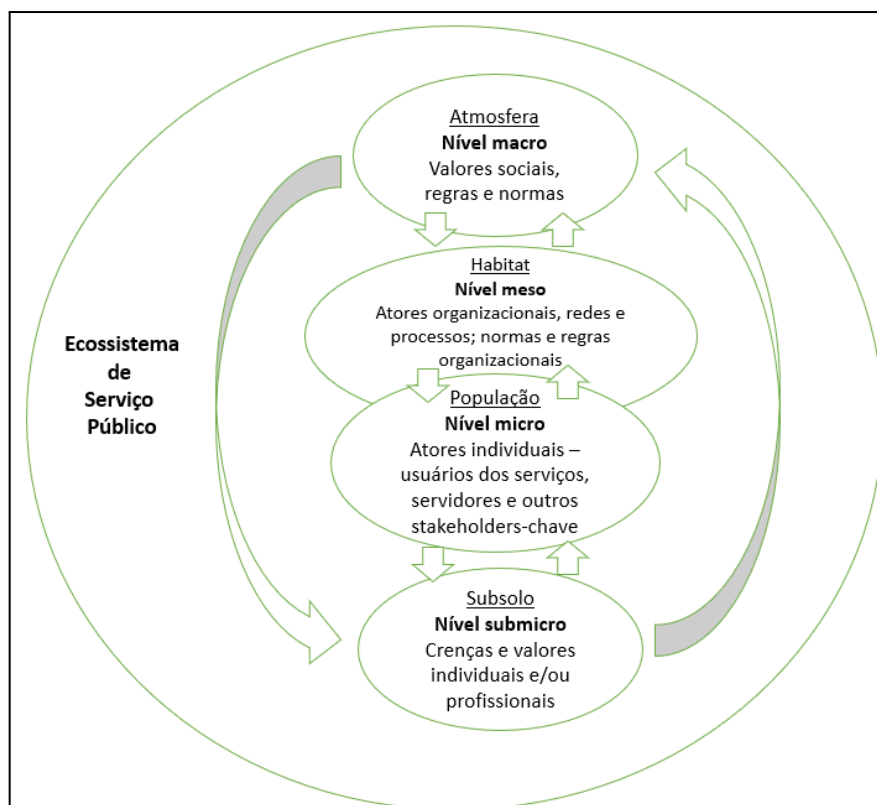
ecossistema é constituído por níveis de interação que “contêm diferentes atores que representam múltiplos intervenientes”, e cada um deles possui uma forma subjetiva de experienciar o valor (Danielsson; Westrup, 2022). O valor criado em ecossistemas de serviço público pode beneficiar o usuário, o cidadão, as organizações e os *stakeholders* envolvidos direta e indiretamente nos serviços (Beirão; Patrício; Fisk, 2017; Frow; Mccoll-Kennedy; Payne, 2016; Ojasalo; Kauppinen, 2022; Osborne *et al.*, 2021; 2022).

Nos últimos anos, a literatura de Administração Pública e Gestão e a de Gestão de Serviços e Marketing (*Service Management and Marketing*) desenvolveram-se para se concentrar no ecossistema de serviço público enquanto elemento da lógica do serviço público, no qual os níveis macro, meso, micro e subnível micro são alvo de interações e interações entre esses níveis (Osborne *et al.*, 2022). O valor é cocriado nos níveis macro (governo, ministérios e políticas nacionais), meso (organização, região e local) e micro (profissionais, usuários e família) do ecossistema. Os níveis são integrados e interdependentes e influenciam e moldam o processo (Beirão; Patrício; Fisk, 2017). Outros autores ponderam os níveis mega (agências governamentais, financiamento, regulação e mídia), macro (autoridades governamentais, associações profissionais, sindicatos e seguro), meso (agências prestadoras de serviço) e micro (pacientes, profissionais, familiares, amigos e outros) (Frow; Mccoll-Kennedy; Payne, 2016).

Ojasalo e Kauppinen (2022) argumentam que o ecossistema de serviço é composto por níveis ou camadas, superiores e inferiores, integrados entre si e com diferentes recursos, que se distinguem em relação ao papel desempenhado e as interações de cada ator. Eles apresentam cinco níveis, do mais alto ao mais baixo: internacional, nacional, local/regional, organizacional e cidadão. O nível do cidadão concentra-se nos consumidores e usuários de serviços públicos. O nível organizacional refere-se à integração de recursos na produção de serviços. Os níveis internacional, nacional, local ou regional correspondem, respectivamente, à integração de recursos e combinações de modo colaborativo em uma nação, país e região.

Neste sentido, o ecossistema é construído a partir de uma proposta de valor (Vargo; Lusch, 2016) e de uma estrutura baseada na interação e integração das narrativas da reforma do serviço público e nos níveis do sistema: valor público (nível macro), governança colaborativa (nível meso), lógica do serviço público (nível micro) (Osborne *et al.*, 2021; 2022) e administração pública comportamental (subnível micro) (Osborne *et al.*, 2022). A proposta de valor é vista, nesse sentido, como o núcleo do ecossistema (Vargo; Lusch, 2016). Nesta pesquisa adota-se as perspectivas de ecossistema conforme proposto por Osborne *et al.* (2022). A figura 1, a seguir, ilustra o ecossistema.

Figura 1 - Ecossistema de serviço público



Fonte: Elaborado a partir de Osborne et al. (2022, p. 639, tradução nossa).

Se pensarmos a problemática da pandemia da covid-19 na lente do ecossistema de serviço público teríamos, no nível macro, decisores políticos, no meso os gestores de saúde, no individual os médicos e pacientes (Leite; Hodgkinson, 2023) e no subnível micro, as crenças e valores de gestores, médicos e pacientes (Osborne *et al.*, 2022). A seguir, apresenta-se a caracterização de cada nível do ecossistema.

5.2.1.1 *Nível macro*

O valor público é o paradigma que contribui para a construção desse nível ao examinar os impactos sociais dos serviços (Osborne *et al.*, 2021; 2022). Esse nível é caracterizado pelo aspecto institucional (Trischler; Trischler, 2022). Além disso, tem relação com o princípio apreciar, que significa reconhecer a diversidade e a interdependência dos atores e de seus recursos no ecossistema (Osborne *et al.*, 2021). A sua responsabilidade são as instituições (representadas por normas, regras e crenças) e os arranjos institucionais para a criação de valor e as novas formas de criação de valor (Trischler; Trischler, 2022).

A ideia aqui é que o valor em um ecossistema de serviços assume uma perspectiva transformadora focada em objetivos de desenvolvimento sustentável e no bem-estar social dos *stakeholders* (Moliner-Tena *et al.*, 2023). Em outras palavras, é possível dizer que proporciona benefícios sociais ao mesmo tempo em que valoriza e protege os cidadãos (Leite; Hodgkinson, 2023). O foco está em analisar os impactos dos valores sociais e normas institucionais em relação à prestação de serviços públicos e à criação de valor (Osborne *et al.*, 2022). O valor social é entendido como o cuidado com questões de interesse coletivo, como o meio ambiente, a assistência social, a justiça social, os direitos sociais, a democracia, entre outras.

Os gestores públicos têm um impacto limitado nesse nível, o que não quer dizer que ele não deve ter atuação, mas que é preciso compreender e analisar os impactos das regras e normas na promulgação de um serviço. Cabe destacar que os gestores podem, de alguma forma, influenciar esse nível. Eles podem atuar em parceria com outras partes interessadas, com o intuito de promover mudanças nos valores sociais em determinado período (Osborne *et al.*, 2022).

Por exemplo, como as capacidades e direitos de pessoas com deficiência foram discutidos e modificados nas últimas duas décadas do século XXI e os respectivos impactos no valor público. Outro exemplo que pode ser considerado é a redução da taxa de analfabetismo entre jovens e adultos e como isso pode impactar a criação de valor relacionado à inclusão social e ao desenvolvimento da cidadania (Osborne *et al.*, 2022). Osborne *et al.* (2022, p. 639) destacam três elementos importantes: “o fornecimento de bens públicos, o cumprimento dos valores sociais e a criação direta ou indireta de valor agregado à sociedade por meio de um serviço público”. Além disso, as crenças e valores da sociedade também afetam o valor nesse nível.

5.2.1.2 *Nível meso*

O paradigma da governança colaborativa é a lente teórica que corrobora com a criação desse nível, focada no papel das redes organizacionais e na colaboração na prestação de serviços (Osborne *et al.*, 2021; 2022). O nível é representado pelos atores e suas interações com a proposta de valor (Trischler; Trischler, 2022). É um princípio que, ao mesmo tempo que é importante, também é desafiador, pois significa a inclusão de cidadãos/usuários na criação e melhoria de serviços públicos (Eriksson; Williams; Hellstrom, 2023). Para isso, é preciso engajar os atores de forma colaborativa e cocriativa na definição e na solução de

problemas públicos (Osborne *et al.*, 2021). Os governos, em todos os níveis, devem assumir um papel estratégico de intermediador (Eriksson; Williams; Hellstrom, 2023).

Neste contexto, a proposta de valor é compreendida como a oferta de serviços. Esse nível também é conhecido como nível de serviços e tem relação com a participação dos cidadãos na prestação dos serviços (Osborne *et al.*, 2021; Osborne *et al.*, 2022). O aprendizado e a inovação são aspectos relevantes para aprimorar os sistemas de serviços e a criação de valor (Osborne *et al.*, 2021). A colaboração entre os múltiplos atores serve como ponte para a inovação (Leite; Hodgkinson, 2023). O valor adicionado aqui corresponde ao da produção (Osborne *et al.*, 2022).

No entanto, coprodução (o cidadão cocria valor a partir das interações com os provedores de serviço), cocriação (envolve a inclusão de múltiplos atores em ecossistemas de serviço público complexos), *codesign* (o cidadão contribui com as melhorias dos serviços) e co inovação (novos serviços são criados considerando um impacto mais amplo no sistema de serviço) podem criar/destruir valor na vida dos usuários e demais interessados. O valor pode ser criado ou destruído para indivíduos, grupos e a sociedade (Eriksson; Williams; Hellstrom, 2023), o que significa que uma proposta de valor tanto pode ser positiva quanto negativa.

Nesse sentido, o gestor público tem papel de destaque na oferta de serviços (oferece uma proposta de valor) e precisa se envolver mais com outras organizações e processos de prestação de serviços. Porém, os gestores públicos não criam valor para o cidadão. A interação do cidadão com o serviço/equipe de serviço e a sua experiência em relação a ele é quem cria valor (Osborne *et al.*, 2021).

5.2.1.3 Nível micro

Esse nível baseia-se na lógica do serviço público, cujo foco está na criação de valor ao cidadão por meio dos serviços prestados (Osborne *et al.*, 2021; 2022). O nível micro do ecossistema é representado pelas experiências, realidades de vida, envolvimento, expectativas e satisfação dos usuários em relação ao serviço (Osborne *et al.*, 2021; 2022; Trischler; Trischler, 2022). A relação entre experiência de serviço e satisfação do cliente é um ponto importante para a cocriação de valor. A experiência de serviço leva à satisfação do cliente, sendo esta última considerada um desdobramento da primeira. A cocriação de serviço pode abranger uma variedade de experiências do passado, presente ou futuro, reais ou imaginárias, e surge das interações entre provedores e clientes e entre estes e outros atores (Becker; Jaakkola, 2020).

Os recursos do nível de serviços são integrados com as necessidades, experiências e expectativas dos usuários individuais (Osborne *et al.*, 2021). O envolvimento do cidadão com o serviço demonstra um ponto de vista colaborativo e um avanço em relação ao processo de codesign, ao passo que também está alinhado com as opiniões dos cidadãos (Leite; Hodgkinson, 2023). Um princípio relevante é o facilitar, que significa prover as condições e os mecanismos para que os atores possam compartilhar, integrar e alinhar seus recursos e capacidades no ecossistema (Osborne *et al.*, 2021).

O serviço deve ser criado pensando nas experiências heterogêneas e únicas que ele pode oferecer aos atores envolvidos e em como envolver esses atores (Vargo; Lusch, 2016). A experiência pode ser entendida como uma resposta aos estímulos percebidos (cognitivos, afetivos, físicos, sensoriais e sociais) pelos clientes durante a sua jornada na prestação de serviço (Becker; Jaakkola, 2020). Além disso, também requer compreender o que beneficia ou dificulta a criação de valor em tal nível (Gyllenhammar; Eriksson; Löfgren, 2023).

Aqui dois tipos de valores são criados: valor em uso e/ou no contexto (Osborne *et al.*, 2022). O primeiro é iniciado com uma proposta de valor (um serviço) (Ballantyne; Varey, 2006) e tem relação com as experiências e expectativas do usuário do serviço público. O foco está no bem-estar pessoal do usuário e não em resultados (Osborne *et al.*, 2022). O valor em uso é definido pela experiência positiva ou negativa do usuário de serviço público e é influenciado pelo contexto (que inclui experiências, expectativas e necessidades) em que o serviço é prestado (Rosis; Jamieson Gilmore; Nuti, 2023). A literatura apresenta facilitadores interligados e que contribuem para o valor em uso, entre eles as relações para apoiar a criação e aplicação de recursos de conhecimento, comunicação para aprimorar essas relações e conhecimento para melhorar a experiência do cliente (Ballantyne; Varey, 2006). O segundo relaciona-se diretamente ao atendimento das necessidades de um usuário. Os gestores e demais servidores públicos têm papel de destaque na disponibilização de serviços públicos aos cidadãos e não podem controlar o processo (Osborne *et al.*, 2022).

Um professor pode ministrar uma aula com dinâmicas de interação sobre um tema da ementa do curso, porém o aprendizado está relacionado com as necessidades individuais dos alunos, o que dependerá do envolvimento de cada um deles na atividade, das suas experiências e expectativas (Osborne *et al.*, 2022).

5.2.1.4 Subnível micro

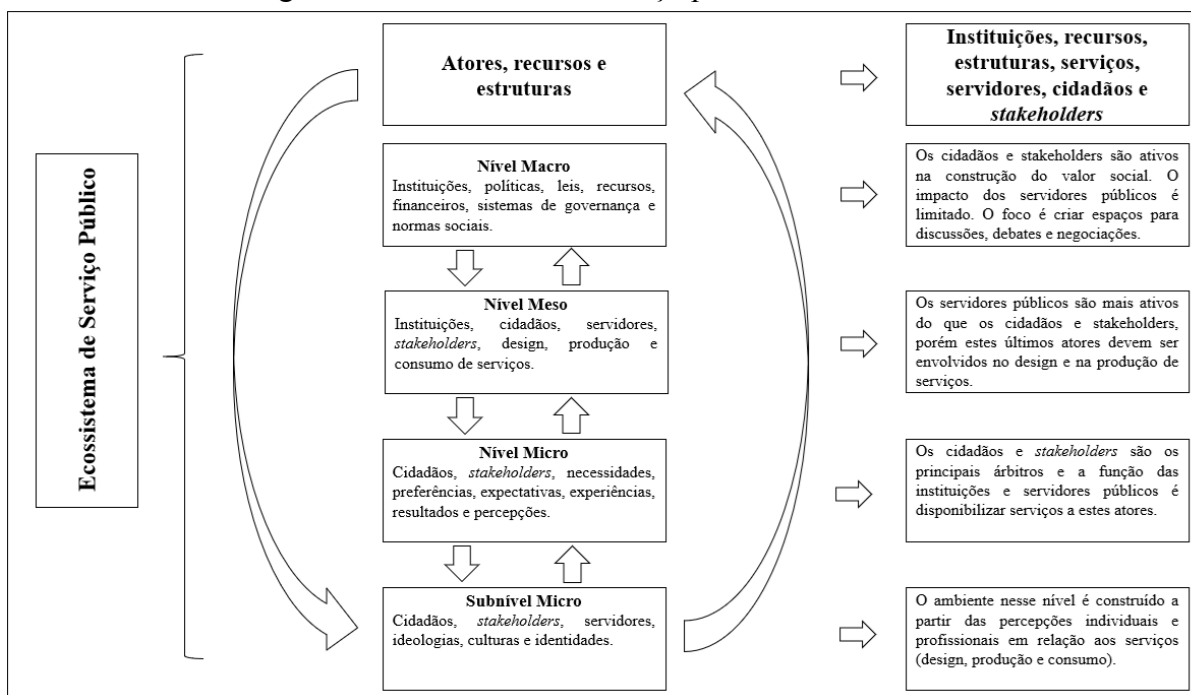
O subnível micro é resultado do paradigma da administração pública comportamental, com foco em aspectos da psicologia e comportamento do cidadão e do servidor público. Ele compreende as crenças/valores pessoais e profissionais sobre a criação de valor. Essa abordagem está relacionada ao valor no contexto. No entanto, ainda carece de mais abordagens teóricas e empíricas para compreender melhor a sua aplicação (Osborne *et al.*, 2022).

O valor, no contexto, é característico de ecossistemas e a criação de valor só ocorre dentro de um ecossistema. Um detalhe interessante é que o valor no contexto pode afetar o valor em uso. Isso ocorre devido às circunstâncias em que ocorre determinado serviço (Rosis; Jamieson Gilmore; Nuti, 2023). O valor é criado e cocriado pelos atores em contextos (ecossistemas) dinâmicos e mutáveis. O contexto recebe influência e influencia as trocas de serviços entre os atores (Chandler; Vargo, 2011).

A constelação de atores do setor público, do privado, do terceiro setor e da sociedade em interação com motivos pessoais (compaixão, força relacional, estima e coerência) e quadros de referência sociais (grupos político e social, localidade e organização) tem como resultado as crenças e valores. É a interação que vai determinar se as partes interessadas consideram o serviço público como oportunidade ou ameaça, e como consequência podem estar as necessidades de adaptar serviços, defender mudanças ou resistir (Knox; Arshed, 2023).

A Figura 2 representa o Ecossistema de Serviço Público, estruturado em quatro níveis analíticos inter-relacionados, destacando atores, recursos, estruturas e a forma como estes elementos se articulam na criação de valor público. As setas que conectam verticalmente os níveis e retornam em sentido inverso ilustram a natureza dinâmica e circular do ecossistema, em que decisões, recursos e estruturas de nível superior influenciam práticas e significados nos níveis inferiores ao mesmo tempo em que as experiências e percepções locais retroalimentam e podem reconfigurar o arranjo institucional mais amplo.

Figura 2 - Ecossistema de serviço público e seus níveis



Fonte: Elaborado pelo autor a partir da revisão de literatura (2023).

Em um contexto de ecossistema de serviço é importante salientar que a relação diádica é substituída por uma visão em que o valor é cocriado a partir da integração de atores e recursos (Vargo; Lusch, 2016), mas não deixa de lado que a interação entre organização do serviço público e usuário também é importante para a criação de valor público. As múltiplas interações entre os atores sociais governamentais, organizacionais e individuais interligam os níveis do ecossistema e corroboram a integração de recursos em interações dinâmicas, simultâneas e interdependentes e que cocriam valor (Beirão; Patrício; Fisk, 2017).

Por fim, é significativo compreender as mudanças e as dinâmicas que ocorrem constantemente nos ecossistemas em termos de propostas de valor oferecidas em forma de serviços, recursos disponíveis e práticas de cocriação de valor. Por isso há a necessidade de identificar essas mudanças e dinâmicas e até que ponto impactam no bem-estar do ecossistema e dos atores envolvidos, bem como o valor público (Frow; Mccoll-Kennedy; Payne, 2016).

5.2.2 Criação de valor público

De um lado, o valor público é uma lente teórica que tem como precursor Moore, na década de 90 do século passado, e é definido como aquilo que é valioso para a sociedade e possui como ponto central a atuação dos gestores públicos (Moore, 1994). Por outro lado,

tanto a lógica do serviço quanto a lógica dominante do serviço são lentas que iniciaram a sua construção teórica com a criação de valor no setor privado e, posteriormente, foram aplicadas ao setor público (Trischler *et al.*, 2023).

A criação de valor envolvendo serviço público compreende quatro conceitos-chave: (i) a lógica do serviço público é entendida como uma estrutura ecossistêmica de alcance médio; (ii) o ecossistema de serviço é visto como um quadro teórico de análise; (iii) a base para a lógica do serviço público é o serviço (enquanto elemento que corrobora com o bem-estar social); e (iv) a organização do serviço público é entendida como mediadora do serviço público e, em última análise, da cocriação de valor (Trischler *et al.*, 2023).

A construção de uma estrutura ecossistêmica requer três conceitos importantes: *codesign*, coprodução e cocriação. O primeiro concentra-se no projeto e/ou redesenho de um serviço público e na colaboração e envolvimento dos atores sociais e principais grupos de interessados. O segundo também se concentra no envolvimento e colaboração desses grupos, mas a diferença é que aqui o foco está na gestão e prestação de um serviço. O terceiro e último tem um enfoque colaborativo de criação de valor, considerado por essas partes para um projeto e/ou redesenho de um serviço público (Osborne *et al.*, 2022).

Em complemento, Vargo; Akaka e Vaughan (2017) desenvolveram quatro proposições para conceituar valor a partir de uma visão de ecossistema de serviço: fenomenológico (baseado nas diferentes experiências dos atores), co-criado (criado por meio da interação e troca de recursos entre vários atores), multidimensional (composto por variáveis culturais, tecnológicas, individuais e sociais) e emergente (o valor surge das interações entre um ator e o serviço).

Assim, percebe-se a cocriação de valor como parte da concepção e prestação de serviços e que está ligada a resultados positivos e esperados pelos cidadãos conforme as suas necessidades (Cluley; Parker; Radnor, 2023). Ainda, “[...] é descrita como um processo de integração de recursos envolvendo atores que estão ligados dentro de um ecossistema de serviços” (Frow; Mccoll-Kennedy; Payne, 2016, p. 24, tradução nossa). Um fato é que “a cocriação de valor não pode ocorrer a menos que ocorram interações entre a empresa e o cliente” (Trischler *et al.*, 2023, p. 5, tradução nossa). O que caracteriza esse processo são os recursos (acesso, compartilhamento, recombinação, monitoramento e governança/instituições) e as interações entre os atores. A comunicação e a colaboração também são recursos-chave nesse contexto (Beirão; Patrício; Fisk, 2017).

Neste sentido, percebe-se o valor público como o centro dessa estrutura, uma vez que a sua criação ocorre nesse contexto (Osborne *et al.*, 2021; 2022). O valor também é criado em

um contexto externo às organizações do serviço público, que envolve a sociedade e as suas vivências cotidianas, os serviços públicos e as partes interessadas (Osborne *et al.*, 2022). O foco em eficiência interna é deslocado para os processos organizacionais externos que corroboram com a criação de valor (Panagiotopoulos; Klievink; Cordella, 2019). Entretanto, isso não significa que os processos internos não sejam importantes, mas que outros elementos como o contexto, a experiência e a gestão de serviços também determinam a criação e determinação de valor (Grönroos, 2019; Vargo; Akaka; Vaughan, 2017). Aliado a isso, tem-se a obtenção de resultados em diversas áreas, a confiança e a legitimidade, a qualidade da prestação de serviços e a eficiência (Faulkner; Kaufman, 2017).

Nesse ínterim, percebe-se o valor como sendo fruto das interações criadas e fortalecidas pelos usuários, em que os provedores dos serviços fazem parte desse processo como facilitadores (Grönroos, 2019). Além do mais, os provedores também podem ser mediadores e influenciadores da criação de valor (Trischler *et al.*, 2023). Isso significa uma mudança da orientação da produção (provedores) para o serviço (usuário). O processo de valor é composto por três esferas: usuário, provedor e conjunta. As duas primeiras atuam de modo independente e a última de modo interativo. A criação de valor ocorre na primeira e na última esferas (Grönroos, 2019). No entanto, embora seja nítido esse papel e importância do usuário, o provedor também tem importância nessa interação, mesmo que ela não seja central como a do cidadão (Cluley; Parker; Radnor, 2023). O cidadão é um elemento-chave na criação de valor (Bozeman, 2019; Petrescu, 2019) e este pode ser recebido individualmente ou coletivamente (Petrescu, 2019).

O valor é criado quando o cliente/usuário usa produtos ou serviços que são disponibilizados por uma empresa, e, em consequência disso, ele avalia o valor (Trischler *et al.*, 2023). O valor público “[...] é um valor coletivo que representa a agregação das percepções de valor dos cidadãos que são os beneficiários finais” (Ojasalo; Kauppinen, 2022, p. 18). O valor é representado pelos julgamentos de um número maior de cidadãos, que são considerados no processo decisório e na comunicação pública. Nesse ambiente também estão as instituições e as suas contribuições não somente para o valor público, mas também para o ecossistema. As instituições “[...] determinam a estrutura e facilitam a coordenação da cocriação de valor” (Ojasalo; Kauppinen, 2022, p. 14, tradução nossa).

Neste contexto, a participação é uma ferramenta importante tanto em situações que envolvem a criação quanto a maximização do valor individual e social. Os usuários estão saindo de um modelo mais passivo para um mais ativo, em que suas necessidades, experiências e expectativas são centrais (Osborne; Strokosch, 2022). Os diferentes papéis e

recursos dos cidadãos, as interações institucionalizadas e a cooperação das organizações públicas validam o ecossistema (Petrescu, 2019).

Porém, é preciso esclarecer que isso não significa que os servidores públicos tenham papel menos importante. O que muda é a participação dos usuários, uma vez que ela é vista como fundamental na criação e prestação de serviços. Esses servidores têm um papel a desempenhar na criação e cocriação de valor do usuário e do cidadão, mas de modo que esses serviços sejam baseados nas atividades desses grupos, de modo que sejam e se sintam representados (Osborne; Strokosch, 2022). O caminho a ser percorrido, os recursos e os objetivos a serem alcançados nesse processo são decididos pelo usuário e não pelo servidor (Trischler; Trischler, 2022).

Apesar deste cenário, em que a participação é um recurso-chave para a criação de valor, este também pode ser destruído pelas partes envolvidas, de modo intencional ou não, (Gyllenhammar; Eriksson; Löfgren, 2023). A destruição de valor é parte do processo de criação de valor e caminha lado a lado no processo de cocriação de valor. É comum observar a literatura associando o valor público a algo positivo, o que não pode ser visto como verdade. Os serviços públicos também podem entregar resultados ou experiências negativas para os cidadãos, podem perder valor público e até mesmo provocar danos aos cidadãos, e não somente reações positivas. (Cluley; Parker; Radnor, 2023; Gyllenhammar; Eriksson; Löfgren, 2023).

5.2.3 Criação de valor do governo digital

No contexto dos ecossistemas estão as tecnologias e os sistemas digitais, os serviços públicos e as interações e os canais de comunicação institucionalizados com o público. O design de serviços públicos requer a integração da experiência do usuário e o ecossistema de serviços (Trischler; Trischler, 2022). A integração desses pontos de vistas teóricos com as tecnologias corrobora com a criação e a cocriação de valor público (Petrescu, 2019). Nesse sentido, o governo eletrônico e a governança eletrônica são elementos do valor público (Gupta; Suri, 2017; 2018; Valle-Cruz, 2019; Verkijika; Wet, 2019) que ratificam o governo digital (Grigalashvili, 2023).

Os conceitos de governo eletrônico e governança eletrônica são comumente utilizados pela literatura como sinônimos, embora tenham diferenças significativas. No entanto, como aponta Grigalashvili (2023), existem diferenças entre os termos, que devem ser consideradas. O primeiro tem um foco mais unidirecional de comunicação e o segundo é bidirecional. Para

Janowski (2015), esses conceitos são complementares e contribuem para a construção conceitual de governo digital, que é construído em uma perspectiva integrada entre digitalização do governo, governo eletrônico, engajamento, governança eletrônica e políticas públicas. Em outras palavras, pode ser visto como o uso das tecnologias para melhorar os processos de governança e de prestação de serviços. Já o segundo busca o envolvimento dos cidadãos e dos grupos interessados com vistas à coprodução de serviços públicos. O governo eletrônico assume uma perspectiva de consumo desses serviços pelos cidadãos sem participação ou interação (Meijer, 2015). As transformações das relações com os cidadãos, os governos e outros *stakeholders* são decorrentes dos desdobramentos da governança eletrônica (Mergel; Edelman; Haug, 2019).

Diante desse cenário, nota-se o esforço de estudiosos para compreender o valor público a partir dessas perspectivas. Gupta e Suri (2017; 2018) exploram a influência do valor público em projetos de governança eletrônica, considerando a influência de fatores como a situação, os atores e os processos. Lopes; Macadar e Luciano (2018) exploraram o valor público por meio de uma revisão sistemática a fim de propor um conceito para valor público do governo digital. Twizeyimana e Andersson (2019) investigaram o estado da arte sobre valor público do governo eletrônico para propor uma estrutura teórica. Mellouli; Bouaziz; Bentahar (2020) propuseram e validaram uma estrutura para avaliar o valor público do governo eletrônico em países em desenvolvimento.

Para Gupta e Suri (2017; 2018), a criação do valor público da governança eletrônica ocorre a partir da interação de variáveis, como a experiência do cidadão em relação a uma determinada situação, e atores e processos, que devem refletir na entrega de serviços de qualidade, competências organizacionais e objetivos sociais, que devem envolver a participação do cidadão e a relação governo-cidadão. Em complemento, Ju; Liu e Feng (2019) afirmam que a participação cidadã e as interações sociais entre cidadãos e governo são essenciais para criar valor público para a governança eletrônica, incluindo recursos, mobilização e participação social e motivações para a participação.

Meijer (2015) entende que a governança eletrônica tem potencial de contribuição com a eficácia das políticas e com a produção e prestação de serviços à medida em que ocorre envolvimento de cidadãos e partes interessadas, servidores públicos, utilização de novas mídias, participação do cidadão, interações com cidadãos e outros atores sociais, inovação, melhorias nos processos organizacionais, cultura do governo e do cidadão, fortalecimento da estrutura organizacional e plataformas digitais. Embora a literatura reconheça a governança eletrônica como parte da transformação das relações entre as partes interessadas (Meijer,

2015; Mergel; Edelman; Haug, 2019), a falta de vontade política e a falta de confiança são as principais barreiras em relação ao planejamento e à implementação da governança eletrônica, o que prejudica o sucesso e a eficácia dos projetos (Gupta; Suri; Singh, 2019).

Em Twizeyimana e Andersson (2019, p. 174), tem-se o valor público do governo eletrônico como “o impacto do governo eletrônico em relação às operações, ações, políticas e serviços do governo para os cidadãos”. Karunasena; Deng e Singh (2011) apresentam uma estrutura para esse conceito, que, segundo eles, refere-se à integração de dimensões específicas, como a prestação de serviços, resultados, confiança e eficácia. Em outras palavras, o valor público relaciona-se ao desempenho dos sistemas de governo eletrônico sob a perspectiva dos cidadãos (Karunasena; Deng, 2012). No entanto, para que ocorra de fato a criação de valor é preciso de investimentos em inovação tecnológica (Valle-Cruz, 2019).

O valor público do governo digital é entendido como aquele “produzido pelo governo, que é percebido pelos cidadãos e criado na adoção dos serviços digitais” (Lopes; Macadar; Luciano, 2018, p. 216). Os cidadãos são descritos como indivíduos desempenhando diversos papéis como partes interessadas, que incluem gestores de políticas públicas, servidores públicos, usuários ou clientes de serviço público, contribuinte ou empreendedor e cidadão. Além disso, a literatura recente enfatiza que esse valor é visto como um resultado que é construído a partir dos investimentos em transformação digital do governo (Twizeyimana; Andersson, 2019). A geração de valor público da transformação digital na administração pública é definida por meio do valor econômico, valor administrativo, valor social/democrático e valor do cidadão (Scupola; Mergel, 2022).

Uma discussão recente mostra a adoção da transformação digital como parte das estratégias de operação governamentais, que tem provocado mudanças na cultura burocrática e organizacional do mesmo modo que no relacionamento com as partes interessadas. Cada vez mais é notável o fornecimento de novos serviços digitais e em tempo real. Os resultados são observados em curto prazo, a exemplo da criação de novos serviços digitais, e em longo prazo, refletindo na eficácia e satisfação dos cidadãos. É preciso distinguir a transformação digital da digitalização. A transformação digital considera que toda a oferta de serviços deve acontecer de modo *on-line* e não apenas o download e o preenchimento de formulários *on-line* (Mergel; Edelman; Haug, 2019).

Outra discussão salienta a criação de valor público do governo digital como valores gerenciais (transparência, responsabilidade, eficiência) e democráticos (igualdade, abertura e justiça), assim como as interações governo-cidadão. Tal valor é definido em termos dos impactos das tecnologias de informação e comunicação nos processos organizacionais,

capacidades organizacionais, produção de serviços e resultados para a sociedade (Panagiotopoulos; Klievink; Cordella, 2019).

O valor público do governo digital é concebido como uma construção complexa que abrange diferentes dimensões, desde as tecnologias de informação e comunicação, os serviços e os cidadãos até os valores democráticos e os impactos organizacionais e sociais. A visão de Trischler e Trischler (2022) é de que o governo digital é um recurso para a concepção de serviços públicos e para promover ecossistemas de serviços públicos interativos, a partir da integração de recursos (ou não) de múltiplos atores sociais no processo de criação de valor.

Nesse sentido, ao integrar o governo digital em uma proposta de valor de uma organização do setor público, é proposto uma lente de ecossistema de serviço em que os usuários e as suas experiências entram em interação com as atividades desenvolvidas em quatro níveis: (a) macro (instituições e arranjos institucionais); (b) meso (diferentes atores e partes interessadas); (c) micro (utilização dos serviços pelos usuários) (Osborne *et al.*, 2021; 2022; Trischler; Trischler, 2022); e (d) subnível micro (crenças e valores dos cidadãos, usuários e servidores e demais partes interessadas) (Osborne *et al.*, 2022).

Em última análise, a proposta é adequada para compreender o fenômeno porque considera o governo digital como um serviço, bem como a construção do valor público nas dimensões do ecossistema citadas acima. O valor público não é analisado como um processo isolado de questões externas às instituições públicas, mas integrado com atores, recursos, estruturas e ambientes (interno e externo), em cada uma dessas dimensões e nas interações entre elas. Isso vai além da ideia do valor público visto como eficiência das ações do poder público, pois muda o foco interno para externo e nas contribuições de cada ambiente e dos respectivos *stakeholders*.

5.2.4 Um ecossistema de valor público do governo digital

As revisões recentes da literatura têm mostrado o valor público associado aos serviços digitais (Lopes; Luciano; Macadar, 2018), *accountability* (Dallagnol; Portulhak; Peixe, 2023), governo eletrônico (Twizeyimana; Andersson, 2019), governança eletrônica (Gupta; Suri, 2017; 2018) e governo digital (Panagiotopoulos; Klievink; Cordella, 2019). Nesse sentido, a literatura tem demonstrado interesse em mensurar o valor público do governo eletrônico e da governança eletrônica (Chohan *et al.*, 2020; Gupta; Suri, 2017; Hussein, 2018; Karunasena; Deng, 2012; Karunasena; Deng; Singh, 2011; Lee-Geiller; Lee, 2019; Mellouli; Bouaziz; Bentahar, 2020; Twizeyimana; Andersson, 2019; Verkijika; Wet, 2018). Para isso, os autores

têm se desdobrado em delimitar categorias de análise do valor público, conforme relatado a seguir.

A revisão empreendida por Twizeyimana e Andersson (2019) apresenta três dimensões de valor público do governo eletrônico. Para chegar nesse número de dimensões, os autores analisaram a literatura, e, em um primeiro momento, identificaram seis dimensões, que, após análise crítica, foram generalizadas em três: Serviços Públicos Melhorados (diferentes melhorias nos serviços de governo eletrônico), Administração Melhorada (maior eficiência administrativa, capacidade de governo aberto e melhorias no comportamento ético e profissional) e Valor Social Melhorado (maior confiança no governo e bem-estar melhorados).

Por sua vez, Karunasena; Deng e Singh (2011) apontam quatro dimensões principais, a saber, a prestação de serviços públicos (concentra-se na informação e justiça, em sua qualidade e disponibilidade e nas exigências e expectativas dos cidadãos em relação à informação), a obtenção de resultados desejados (concentra-se nos impactos, entregas e consequências dos serviços públicos no curto, médio e longo prazos), o desenvolvimento da confiança (concentra-se na confiança, na segurança e privacidade, transparência, prestação dos serviços e participação) e a eficácia das organizações públicas (concentra-se na eficiência, responsabilidade do governo perante os cidadãos e percepção dos cidadãos).

Para Karunasena e Deng (2012), o valor público do governo eletrônico pode ser explicado por meio de sete dimensões: (a) qualidade da informação (centra-se em informações relevantes, atualizadas e detalhadas conforme as necessidades do buscador); (b) entrega de serviços on-line (centra-se nas transações, buscar informações e transações específicas e interações governo e usuário); (c) orientação do usuário (centra-se na facilidade de uso do site e nas necessidades do usuário); (d) eficiência (centra-se na estrutura e recursos para oferecer o governo eletrônico); (e) abertura (centra-se na transparência do serviço público); (f) capacidade de resposta (centra-se em atender às demandas do público); e (g) sustentabilidade (centra-se nas contribuições para o meio ambiente).

Com base em revisão de literatura, Gupta e Suri (2017) construíram um quadro com variáveis para medir o valor público da governança eletrônica. Sendo assim, definiram três categorias: entrega de serviços de qualidade (qualidade da informação, funcionamento do sistema, orientação ao usuário e redução de custos); competências das organizações públicas (eficiência, abertura do governo e *feedback*); e realização de resultados sociais exigidos (justiça, confiança, autodesenvolvimento, participação e preocupação ambiental).

Aliado a isso, Hussein (2018) também construiu uma estrutura para avaliar o valor público, e, nesse sentido, considera que o valor é criado por meio da produtividade (tempo,

custo, comunicação, evitar situações com poucas interações e conveniência), reflexividade social (controle e personalização) e democracia (informações esclarecedoras sobre políticas e ações governamentais e participação nas decisões). Estas correspondem, respectivamente, a valor econômico, valor social e valor político.

Verkijika e Wet (2018) avaliaram os sites de governo eletrônico por meio de categorias específicas de valor público, a saber, acessibilidade (concentra-se em tornar os sites acessíveis a todo e qualquer usuário independentemente da sua familiaridade ou não com tecnologias), envolvimento do cidadão (concentra-se em fornecer recursos para a participação e a interação do cidadãos durante o acesso à plataforma digital), desenvolvimento de confiança (relaciona-se à segurança e à privacidade das informações enviadas pelos usuários e à transparência das ações governamentais), capacidade de resposta (refere-se às respostas às perguntas e dúvidas dos cidadãos, inclusive por mídias sociais), diálogo (relaciona-se a mecanismos de conversa on-line) e qualidade da informação (envolve informações atualizadas e visíveis no site) e serviços (envolve a disponibilidade de serviços on-line diversos, incluindo aplicativos).

Segundo Lee-Geiller e Lee (2019), o valor tem relação com os estágios de governo eletrônico e seus respectivos valores: engajamento do cidadão (colaboração), transformação do serviço (serviço de qualidade, eficiência, orientação ao usuário, confiança e ética, profissionalismo, responsividade e diálogo) e informação digital (transparência, acessibilidade ou abertura). Assim, esses estágios e valores têm impacto nas seguintes áreas: bem-estar, sustentabilidade ambiental, redução da pobreza, educação, saúde, habitação e desenvolvimento humano.

Mellouli; Bouaziz e Bentahar (2020) validaram uma estrutura para avaliar o valor público e consideram como dimensões do valor público a qualidade do sistema (ligada ao funcionamento dos serviços digitais), a qualidade da informação (fornecimento de informações detalhadas e adequadas aos públicos), a qualidade do serviço (relacionada ao suporte oferecido pelo provedor de serviços), a intenção de utilização (maneira pela qual colaboradores utilizam os serviços eletrônicos), a satisfação do usuário (percepção sobre a prestação do serviços e atendimento de necessidades específicas), a sustentabilidade ambiental (práticas e atitudes ambientais) e o desempenho organizacional (maneira pela qual uma organização consegue atingir seus objetivos).

Chohan *et al.* (2020) desenvolveram um modelo de maturidade de governo eletrônico para a análise do valor público, considerando as etapas a seguir: disponibilidade, interação, integração, transações e participação pública. A primeira etapa evidencia a disponibilidade de

recursos, o acesso aos serviços e informações por meio das plataformas de governo eletrônico e que eles sejam adequados às realidades dos cidadãos. A segunda trata da interação entre governo e cidadãos e formas de viabilizá-la de modo on-line e em tempo real, com vistas a compreender a real necessidade desses grupos. A terceira se concentra em integrar as diferentes agências governamentais em busca de um objetivo mais geral, que é o enriquecimento da prestação de serviços. A quarta é focada em realizar transações financeiras por meio dos recursos digitais. A quinta tem viés para a criação de mecanismos de participação que viabilizem a inclusão de atores sociais diversos nas decisões sobre políticas.

Porém, é preciso atenção para esses fatores de sucesso do governo eletrônico, governança eletrônica e governo digital, uma vez que eles não estão relacionados somente a resultados positivos, já que os negativos também podem aparecer. Por exemplo, a corrupção e a transparência podem ter reflexos na confiança no governo, e, a depender do efeito, pode impactar positivamente ou negativamente nas estratégias governamentais, gestão governamental, formulação e implementação de políticas e processo eleitoral.

Neste sentido, e para fins deste trabalho, entende-se o valor público do governo digital como sendo a oferta de serviços digitais aos cidadãos e partes interessadas, com o foco em oferecer informações e serviços conforme as suas necessidades e expectativas em um processo comunicativo bidirecional, que incluem aspectos sociais e ambientais, e que, além disso, também tem relação com a legitimidade das ações governamentais e em que a gestão organizacional desempenha um papel importante na oferta de propostas de valor a esses grupos.

No entanto, a literatura carece de estudos com foco para construções teóricas e análises empíricas que relacionem os conceitos de governo eletrônico e governança eletrônica tendo em vista o governo digital e a criação de valor. Com este sentido, baseando-se nas categorias e itens de análise mencionados anteriormente (e também apresentados na revisão sistemática do artigo 2, quadro 2, p. 82) e na sua integração com o PSE, propõe-se um *framework* analítico para análise de casos empíricos. O quadro a seguir é o esforço de uma revisão sistemática sobre governo digital apresentada no artigo 2 e a construção de um modelo teórico de análise baseado nesta revisão e na literatura que estuda o ecossistema de serviço público (discutido no artigo 3). Tal quadro é importante para orientar a análise dos níveis (macro, meso, individual e subnível micro) para análise do valor público do governo digital.

Quadro 1 - *Framework* de valor público do governo digital em ecossistemas de serviço público.

Nível	Valor	Aspectos-chave de valor do governo digital	Descrição
Macro	Valor social	Governo aberto e comportamento ético e profissional; Participação; Maior confiança dos cidadãos no governo; Reflexividade social; Bem-estar social; Justiça social; Preocupação ambiental; Autodesenvolvimento.	O nível macro envolve todo o ecossistema e tem foco para o valor social.
Meso	Valor em produção	Eficiência; Estrutura e recursos para oferecer ferramentas digitais; Inclusão de atores sociais diversos nas decisões sobre políticas; Criação de recursos para a participação e a interação dos cidadãos; Objetivos e metas dos serviços públicos em curto, médio e longo prazos; Desenvolvimento de diferentes melhorias em relação à informação, ao serviço e aos sistemas digitais; <i>Feedback</i> ; Criação de mecanismos eficientes de privacidade e segurança e responsabilidade do governo perante os cidadãos; Integrar diferentes agências governamentais por meio dos sistemas e tecnologias digitais; Profissionalismo; Maneira pela qual colaboradores utilizam os serviços eletrônicos.	O nível meso envolve o co-design/coprodução de serviços e todos os recursos e capacidades necessários para a sua operacionalização.
Micro	Valor em uso	Abertura do governo, transparência e responsabilidade do governo perante os cidadãos; Disponibilidades de serviços e informações em mídias sociais, aplicativos e sites; Responsividade e diálogo; Orientação ao usuário; Satisfação do usuário; Acessibilidade; Qualidade da informação, do serviço e do sistema; Realização de transações on-line; Canais de comunicação com o governo.	O nível micro envolve os serviços criados/produzidos na etapa anterior e que são consumidos pelos usuários.
Subnível micro	Valor no contexto	Confiança e ética dos cidadãos e dos servidores; Confiança dos cidadãos e dos servidores no governo durante a utilização dos serviços eletrônicos e no compartilhamento de dados.	O subnível micro engloba os aspectos mais ligados à organização e às crenças e valores do governo e cidadãos.

Fonte: Elaborado pelo autor (2023).

O modelo proposto busca explorar tanto as dimensões de valor e criação de valor dentro do PSE de governo digital em cada nível quanto as interações e inter-relações entre esses níveis. O nível macro refere-se ao contexto social mais amplo, no qual os serviços públicos são oferecidos e consumidos. Neste nível, o valor é criado por meio da definição de objetivos sociais compartilhados, da alocação de recursos públicos, da regulação e da governança dos atores envolvidos e da legitimação das ações públicas (Osborne *et al.*, 2022). Um exemplo é a criação de serviços públicos digitais de forma participativa, que envolvem diferentes *stakeholders* na identificação de problemas e de soluções públicas, especialmente os cidadãos. Considerando a revisão sistemática sobre governo digital, entende-se que, nesse nível, são relevantes aspectos como governo aberto e comportamento ético e profissional, participação, maior confiança dos cidadãos no governo, reflexividade social, bem-estar social, justiça social, preocupação ambiental e autodesenvolvimento.

O nível meso concentra-se no arranjo organizacional e relacional dos atores que prestam e consomem serviços públicos. Neste nível, o valor é criado por meio da coprodução, colaboração, coordenação e integração dos serviços públicos, visando atender às necessidades e expectativas dos usuários e outros *stakeholders* (Osborne *et al.*, 2022). Como exemplo, tem-se as plataformas de prestação de serviços públicos digitais, que promovem a cooperação entre diferentes atores e organizações públicas, privadas e do terceiro setor.

Para tanto, dentro dos aspectos-chave delineados na revisão sistemática, relaciona-se com aspectos da criação/produção de serviços digitais como eficiência, estrutura e recursos para oferecer ferramentas digitais, inclusão de atores sociais diversos nas decisões sobre políticas, criação de recursos para a participação e a interação dos cidadãos, objetivos e metas dos serviços públicos em curto, médio e longo prazos, desenvolvimento de diferentes melhorias em relação à informação, ao serviço e aos sistemas digitais, *feedback*, criação de mecanismos eficientes de privacidade e segurança e responsabilidade do governo perante os cidadãos, integrar diferentes agências governamentais por meio dos sistemas e tecnologias digitais, profissionalismo e maneira pela qual colaboradores utilizam os serviços eletrônicos.

O nível micro refere-se à experiência subjetiva e objetiva dos usuários e outros *stakeholders* em relação aos serviços públicos. Neste nível, o valor é criado por meio da experiência, percepção e dos resultados dos serviços públicos para os usuários. Um exemplo é a avaliação dos serviços públicos digitais consumidos pelos usuários, que mede o grau em que os usuários consideram os serviços públicos eficazes, eficientes, equitativos e responsivos (Osborne *et al.*, 2022). Assim, envolve os seguintes pontos da revisão sobre governo digital, a saber, a abertura do governo, a transparência e a responsabilidade do governo perante os

cidadãos, a disponibilidade de serviços e informações em mídias sociais, aplicativos e sites, a responsividade e o diálogo, a orientação ao usuário, a satisfação do usuário, a acessibilidade, a qualidade da informação, do serviço e do sistema, a realização de transações *on-line* e canais de comunicação com o governo.

O subnível micro refere-se ao conjunto de valores, normas, crenças e atitudes que orientam o comportamento dos atores no ecossistema de serviço público. Neste nível, o valor é criado por meio da construção de significados compartilhados, da formação de identidades coletivas, da promoção de valores públicos e da geração de capital social entre os atores envolvidos (Osborne *et al.*, 2022). Um exemplo é a promoção da cultura de confiança no serviço público digital, com vistas a estimular os atores a adotarem uma visão orientada para o interesse público, a participação cívica, a responsabilidade social e a ética pública. Portanto, nesse nível, considera-se questões da revisão sobre governo digital como confiança e ética dos cidadãos e dos servidores, e a confiança dos cidadãos e dos servidores no governo durante a utilização dos serviços eletrônicos e no compartilhamento de dados que são importantes.

Ainda, a interação entre os níveis do ecossistema pode ser exemplificada por meio dos serviços digitais oferecidos pelo governo no combate à pandemia da Covid-19. A situação mostrou-se como um desafio a nível global, nacional, regional e local, e houve a necessidade de mobilizar diversos recursos, entre eles os digitais, para divulgar informações e promover uma comunicação governamental eficaz. Nesse contexto, cada nível do ecossistema e as suas interações são necessárias para a criação de valor público.

No nível macro, foi preciso pensar em toda a sociedade e no valor social. No caso citado, cabe uma reflexão sobre em que medida os serviços e informações digitais podem melhorar o bem-estar das pessoas. Além disso, tem relação com as legislações e regulamentos sobre o convívio social no período pandêmico. No nível meso, as organizações precisaram mudar a dinâmica de comunicação e criar canais alternativos para o repasse de informações sobre isolamento social, vacinação e outros regulamentos obrigatórios. No nível micro, os serviços criados na etapa anterior foram consumidos pelos usuários de modo participativo e isso afetou a criação de valor na vida dos usuários finais. Há relação com o envolvimento, experiência, necessidade e expectativa em relação ao uso dos serviços nesse período. No subnível micro, o governo ofereceu informações sobre isolamento social, vacinação e outros regulamentos obrigatórios em redes sociais e sites aos cidadãos. Em contrapartida, eles construíram as suas crenças e valores em relação ao exposto pela informação. Além disso, aqui é importante citar que, no caso do Brasil, por exemplo, houve um descrédito dos cidadãos com os números que eram divulgados pelas agências governamentais de saúde em

relação ao contexto da pandemia, tais como quantidade de infectados, ocupações de leitos, altas hospitalares, entre outros, dando a entender que estavam omitindo ou mesmo supervalorizando os números para abrir ou fechar o comércio. Então, existia uma crença individual sobre aquela informação, que foi influenciada por boatos e *fake news*. Apesar da importância dessas informações e regulamentos, muitos têm resistências às mudanças e não confiam no governo.

Considerando o caso do TRE/TO no nível macro, o valor é criado pela legislação eleitoral, pela organização do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e dos Tribunais Regionais Eleitorais (TREs), pelos princípios democráticos e pela participação cidadã nas eleições. No nível meso, o valor é criado pelos serviços digitais disponibilizados pelo TSE e pelo TRE/TO aos eleitores, como o alistamento eleitoral, a transferência do título, a justificativa eleitoral, a validação de documentos, entre outros. No nível micro, o valor é criado pela experiência do eleitor ao utilizar os serviços digitais, pela sua satisfação, confiança e engajamento com o processo eleitoral. No subnível micro, o valor é criado a partir das crenças e valores do eleitor sobre a importância, a legitimidade, a qualidade e a confiabilidade nos serviços públicos digitais oferecidos pelo TRE/TO e pelo TSE.

Apesar da participação estar mais ligada ao nível meso devido a sua proximidade com a governança colaborativa, percebe-se que outros níveis também possuem relação com o tema, visto que, no nível institucional fala-se sobre cidadania ativa e no individual, sobre a participação ativa (Osborne *et al.*, 2021). Assim, percebe-se a participação como um recurso importante para o valor público e não somente em um nível do ecossistema de serviços.

Finalmente, com a aplicação da proposta a um caso empírico, espera-se uma análise mais detalhada em relação ao ecossistema de governo digital e à criação de valor público nesse ecossistema, além de uma compreensão referente às relações estabelecidas entre os níveis de forma mais geral e mais específica.

5.3 Considerações finais

Com base nesta revisão de literatura, um *framework* analítico foi desenvolvido para investigar como o valor público do governo digital é criado em um PSE. Observa-se que, embora existam avanços nas pesquisas sobre governo digital e valor público, ainda há uma lacuna quanto à aplicação desses conceitos ao modelo teórico de PSE. Em termos práticos, representa um enfoque que não foi explorado pela literatura e que merece atenção devido às transformações digitais e os seus impactos nos ecossistemas de serviço público digital.

No que concerne à revisão empreendida, ela evidencia quatro principais resultados. Em primeiro lugar, traz luz às interações entre os níveis macro, meso, micro e subnível micro. Em segundo lugar, permite a exploração da interação entre os valores sociais, valor em produção, valor em uso e valor em contexto. E em terceiro lugar, adiciona a perspectiva de valor público do governo digital nessas interações.

Ao incorporar a perspectiva do valor público, o estudo não se limitou a realizar uma revisão do modelo de PSE. Essa integração possibilitou ampliar o modelo de modo a aplicá-lo como uma lente teórica para a análise da criação de valor público no contexto do governo digital. Assim, o trabalho avança além da revisão teórica, ao propor um *framework* analítico que permite compreender, de forma mais aprofundada, como o valor público é construído nas transformações digitais dos ecossistemas de serviços públicos.

O artigo traz uma contribuição principal, que é propor um modelo (*framework*) para analisar o valor público do governo digital de forma holística, por meio da lente do PSE, com indicadores previamente levantados por revisão sistemática, permitindo assim explorar a relações entre cada nível, e, com isso, lançar hipóteses para estudos futuros em diferentes serviços digitais e em diferentes ecossistemas.

O trabalho representa um primeiro passo importante na estruturação de um modelo de análise. Além disso, a aplicação do modelo pode trazer luz sobre como o valor público em práticas de governo digital pode ajudar a moldar um ecossistema. Outras pesquisas devem ser conduzidas para avaliar a aplicabilidade e adequação da estrutura proposta a casos empíricos, de forma a inclusive sugerir melhorias. Finalmente, a aplicação da estrutura pode ocorrer em diversos tipos de casos ligados ao governo digital e à transformação digital.

REFERÊNCIAS

- BALLANTYNE, D.; VAREY, R. J. Creating value-in-use through marketing interaction: the exchange logic of relating, communicating and knowing. **Marketing theory**, v. 6, n. 3, p. 335 - 348, 2006.
- BECKER, L.; JAAKKOLA, E. Customer experience: fundamental premises and implications for research. **Journal of the Academy of Marketing Science**, v. 48, p. 630 - 648, 2020.
- BEIRÃO, G.; PATRÍCIO, L.; FISK, R. P. Value cocreation in service ecosystems: Investigating health care at the micro, meso, and macro levels. **Journal of Service Management**, v. 28, n. 2, p. 227 - 249, 2017.
- BOZEMAN, B. 2019. Public Values: Citizens Perspective. **Public Management Review**, v. 21, n. 6, p. 817 – 38, 2019.

BROZOVIĆ, D.; TREGUA, M. The evolution of service systems to service ecosystems: A literature review. **International Journal of Management Reviews**, v. 24, n. 4, p. 459 - 479, 2022.

CHANDLER, J. D.; VARGO, S. L. Contextualization and value-in-context: How context frames exchange. **Marketing Theory**, v. 11, n. 1, p. 35 – 49, 2011.

CHOHAN, S. R.; HU, G.; SI, W.; PASHA, A. T. Synthesizing e-government maturity model: a public value paradigm towards digital Pakistan. **Transforming Government: People, Process and Policy**, v. 14, n. 3, 495 - 522, 2020.

CLULEY, V.; PARKER, S.; RADNOR, Z. Public value for all? Considering the parameters of public value co-creation. **Public Money & Management**, v. 43, n. 1, p. 1 - 3, 2023.

CORDELLA, A.; BONINA, C. M. A public value perspective for ICT enabled public sector reforms: A theoretical reflection. **Government information quarterly**, v. 29, n. 4, p. 512 - 520, 2012.

DALLAGNOL, E. C.; PORTULHAK, H.; PEIXE, B. C. S. How is public value associated with accountability? A systematic literature review. **Public Money & Management**, v. 43, p. 1-8, 2023.

DANIELSSON, P.; WESTRUP, U. User-orientation in public service organizations: making use of value as a thick concept. **Public Management Review**, p. 1-20, 2022.

ERIKSSON, E.; WILLIAMS, S.; HELLSTRÖM, A. Dis/value in co-production, co-design and co-innovation for individuals, groups and society. **Public Money & Management**, v. 43, n. 1, p. 17 - 25, 2023.

FAULKNER, N.; KAUFMAN, S. Avoiding theoretical stagnation: A systematic review and framework for measuring public value. **Australian Journal of Public Administration**, v. 77, n. 1, p. 69-86, 2018.

FROW, P.; MCCOLL-KENNEDY, J. R.; PAYNE, A. Co-creation practices: Their role in shaping a health care ecosystem. **Industrial Marketing Management**, v. 56, p. 24 - 39, 2016.

GRIGALASHVILI, V. Digital Government and Digital Governance: Grand Concept. **International Journal of Scientific and Management Research**, v. 6, n. 2, Feb. 2023.

GRÖNROOS, C. Reforming public services: does service logic have anything to offer?. **Public Management Review**, v. 21, n. 5, p. 775 - 788, 2019.

GUPTA, P. J.; ^{SURI}, P. K. Analysing the influence of improved situation, capability level of actors and flexible process workflow on public value of e-governance projects in India. **Global Journal of Flexible Systems Management**, v. 19, n. 4, p. 349 - 372, 2018.

GUPTA, P. J.; SURI, P. Measuring public value of e-governance projects in India: citizens' perspective. **Transforming Government: People, Process and Policy**, v. 11, n. 2, p. 236 - 261, 2017.

GUPTA, A.; SURI, P. K.; SINGH, R. K. Analyzing the interaction of barriers in e-governance implementation for effective service quality: Interpretive structural modeling approach. **Business Perspectives and Research**, v. 7, n. 1, p. 59 - 75, 2019.

GYLLENHAMMAR, D.; ERIKSSON, E.; LÖFGREN, M. Value creation and destruction involving multiple public service organizations: a focus on frontline employees. **Public Management Review**, p. 1 - 22, 2023.

HUSSEIN, S. A. Evaluating the Performance of e-Government in Egypt: A Public-Value Approach. **International Journal of Online Marketing (IJOM)**, v. 8, n. 1, p. 1 - 20, 2018.

JANOWSKI, T. Digital government evolution: From transformation to contextualization. **Government information quarterly**, v. 32, n. 3, p. 221 - 236, 2015.

JU, J.; LIU, L.; FENG, Y. Public and private value in citizen participation in E-governance: Evidence from a government-sponsored green commuting platform. **Government Information Quarterly**, v. 36, n. 4, p. 1 - 13, 2019.

KARUNASENA, K.; DENG, H.; SINGH, M. Measuring the public value of e-government: a case study from Sri Lanka. **Transforming Government: People, Process and Policy**, v. 5, n. 1, p. 81 - 99, 2011.

KARUNASENA, K.; DENG, H. Critical factors for evaluating the public value of e-government in Sri Lanka. **Government information quarterly**, v. 29, n. 1, p. 76 - 84, 2012.

KNOX, S.; ARSHED, N. Street level discretion, personal motives, and social embeddedness within public service ecosystems. **Public Administration Review**, 2023.

LEE-GEILLER, S.; LEE, T. D. Co-creating public value in e-government: A case study of Korean Municipal Government Websites. **International Journal of Electronic Government Research (IJEGR)**, v. 15, n. 4, p. 19 - 36, 2019.

LEITE, H.; HODGKINSON, I. R. Examining resilience across a service ecosystem under crisis. **Public Management Review**, v. 25, n. 4, p. 690 - 709, 2023.

LOPES, K. M. G.; LUCIANO, E. M.; MACADAR, M. A. Criando Valor Público em Serviços Digitais: uma proposta de conceito. **Revista Gestão.Org**, v. 16, p. 207 - 221, 2018.

MACLEAN, D.; TITAH, R. A systematic literature review of empirical research on the impacts of e-government: a public value perspective. **Public Administration Review**, v. 82, n. 1, p. 23 - 38, 2022. EIJER, A. E-governance innovation: Barriers and strategies. **Government Information Quarterly**, v. 32, n. 2, 198 – 206, 2015.

MEIJER, A. J.; LIPS, M.; CHEN, K. Open governance: A new paradigm for understanding urban governance in an information age. **Frontiers in Sustainable Cities**, v. 1, p. 1 - 9, 2019.

MELLOULI, M.; BOUAZIZ, F.; BENTAHAR, O. E-government success assessment from a public value perspective. **International Review of public administration**, v. 25, n. 3, p. 153 - 174, 2020.

MERGEL, I.; EDELMANN, N.; HAUG, N. Defining digital transformation: Results from expert interviews. **Government information quarterly**, v. 36, n. 4, p. 1 - 16, 2019.

MOLINER-TENA, M. Á.; MONFERRER-TIRADO, D.; ESTRADA-GUILLÉN, M.; VIDAL-MELIÁ, L. Sustainable service ecosystems from the transformative value perspective: a study in tourism destinations. **Corporate Social Responsibility and Environmental Management**, v. 30, n. 1, p. 342-357, 2023.

MOORE, M. H. Public value as the focus of strategy. **Australian Journal of Public Administration**, v. 53, n. 3, p. 296 - 303, 1994.

OJASALO, J; KAUPPINEN, S. Public Value in Public Service Ecosystems. **Journal of Nonprofit & Public Sector Marketing**, p. 1 - 29, 2022.

OSBORNE, S. P.; POWELL, M.; CUI, T.; STROKOSCH, K. New development: 'Appreciate-Engage-Facilitate'-The role of public managers in value creation in public service ecosystems. **Public Money & Management**, v. 41, n. 8, p. 668 - 671, 2021.

OSBORNE, S. P.; POWELL, M.; CUI, T.; STROKOSCH, K. Value creation in the public service ecosystem: An integrative framework. **Public Administration Review**, v. 82, n. 4, p. 634 - 645, 2022.

OSBORNE, S. P.; STROKOSCH, K. Participation: Add-on or core component of public service delivery?. **Australian Journal of Public Administration**, v. 81, n. 1, p. 181 - 200, 2022.

PANAGIOTOPOULOS, P.; KLIEVINK, B.; CORDELLA, A. Public value creation in digital government. **Government Information Quarterly**, v. 36, n. 4, p. 101421, 2019.

PETRESCU, M. From marketing to public value: towards a theory of public service ecosystems. **Public Management Review**, v. 21, n. 11, p. 1733 - 1752, 2019.

ROSIS, S. de.; JAMIESON GILMORE, K.; NUTI, S. Reverse compassion: value-in-use and value-in-context of healthcare services during crisis. **The TQM Journal**, v. 35, n. 9, p. 332 - 351, 2023.

SCUPOLA, A.; MERGEL, I. Co-production in digital transformation of public administration and public value creation: The case of Denmark. **Government Information Quarterly**, v. 39, n. 1, p. 101650, 2022.

TRISCHLER, J.; TRISCHLER, J. W. Design for experience—a public service design approach in the age of digitalization. **Public Management Review**, v. 24, n. 8, p. 1251 - 1270, 2022.

TRISCHLER, J.; RØHNEBÆK, M.; EDVARDSSON, B.; TRONVOLL, B. Advancing Public Service Logic: moving towards an ecosystemic framework for value creation in the public service context. **Public Management Review**, 1 - 29, 2023.

TWIZEYIMANA, J. D.; ANDERSSON, A. The public value of E-Government—A literature review. **Government information quarterly**, v. 36, n. 2, p. 167 - 178, 2019.

TWIZEYIMANA, J. D. Towards realisation of the public value of e-government: anticipation-reality gap and critical success factors in the context of Rwanda. **International Journal of Public Sector Performance Management**, v. 11, n. 1, p. 123 - 147, 2023.

VALLE-CRUZ, D. Public value of e-government services through emerging technologies, **International Journal of Public Sector Management**, Vol. 32 No. 5, p. 530 - 545, 2019.

VARGO, S. L.; AKAKA, M. A.; VAUGHAN, C. M. Conceptualizing value: a service-ecosystem view. **Journal of Creating Value**, v. 3, n. 2, p. 117 - 124, 2017.

VARGO, S. L, LUSCH, R. F. Institutions and axioms: an extension and update of Service-Dominant Logic. **Journal of the Academy of Marketing Science**, v. 44, p. 5 – 23, 2016.

VARGO, S. L.; PETERS, L.; KJELLBERG, H.; KOSKELA-HUOTARI, K.; NENONEN, S.; POLESE, F.; SARNO, D.; VAUGHAN, C. Emergence in marketing: an institutional and ecosystem framework. **Journal of the Academy of Marketing Science**, v. 51, n. 1, p. 2 - 22, 2023.

VERKIJKA, S. F.; WET, L. de. Quality assessment of e-government websites in Sub-Saharan Africa: A public values perspective. **The Electronic Journal of Information Systems in Developing Countries**, v. 84, n. 2, p. e12015, 2018.

6 CRIAÇÃO DE VALOR PÚBLICO DO GOVERNO DIGITAL NO ECOSISTEMA DE SERVIÇO DO SISTEMA ELEITORAL (ARTIGO 4)

Resumo

O artigo tem como objetivo analisar como o valor público é criado por meio dos programas de governo digital do Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins, a partir da abordagem de ecossistemas de serviço público, estruturada nos níveis macro, meso, micro e subnível micro. Para isso, utilizou-se uma abordagem qualitativa baseada em análise documental e entrevistas com gestores da instituição, complementadas por dados estatísticos da própria instituição e do Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação, bem como entrevista com gestores ligados à instituição. Os resultados indicam que os níveis do ecossistema oferecem terreno para a criação de valor e estão interligados. Porém, é importante citar que eles não operam plenamente em sincronia, uma vez que existem situações como falta de informação, preferência pelo atendimento presencial, falta de adesão do cidadão aos serviços, problemas na integração com outros órgãos, analfabetismo digital, falta de confiança, entre outras, que provocam falhas nas interações e precisam ser superadas. Por fim, rupturas em qualquer uma dessas camadas comprometem a sincronia do ecossistema e limitam o alcance dos programas de governo digital.

Palavras-chave: Serviços digitais. Governo digital. Valor público. Ecossistema de serviço público.

6.1 Introdução

O governo digital mudou as operações das organizações do setor público, as interações dessas organizações com os múltiplos atores sociais e o envolvimento desses atores com os serviços, por meio das tecnologias de informação e comunicação (Hien *et al.*, 2024; Ye *et al.*, 2023; Zhao *et al.*, 2023), lançando luz sobre como as interações entre as partes e os níveis de um ecossistema de serviço público podem criar valor para os cidadãos e os *stakeholders* (Osborne *et al.*, 2021; 2022; Trischler; Trischler, 2022; Trischler *et al.*, 2023). A criação de valor é entendida como um resultado das interações e integrações construídas nos ecossistemas de serviços (Brozović; Tregua, 2022). O governo digital adota tecnologias governamentais para aprimorar acesso à informação, serviços públicos e colaboração cidadã (Marchionini; Samet; Brandt, 2003).

Nesse sentido, na literatura que versa a respeito da lógica do serviço público, Osborne *et al.* (2021), Trischler e Trischler (2022) e Trischler *et al.* (2023) propõem que as organizações do setor público são estruturadas em ecossistemas de serviço público com partes sobrepostas e aninhadas em interação com provedores e cidadãos, assim como com os serviços, a fim de criar valor público. Essa concepção, endossada por Osborne *et al.* (2022) e que também adotamos em nossa pesquisa, mostra que existe um processo de design de serviço pelo qual os cidadãos e provedores colaboram nos níveis macro (institucional), meso (de serviço), micro (individual) e subnível micro (de crenças e valores) de um ecossistema, em que compartilham e vivenciam experiências.

Em meio ao ecossistema, a tecnologia (aqui entendida como o governo digital) é um elemento integrador de recursos que reflete na criação de valor e também se manifesta como um serviço público (Trischler; Trischler, 2022) devido a sua capacidade de criar e ofertar serviços pela *internet*, que antes só eram oferecidos de modo presencial (Lopes; Macadar; Luciano, 2019). Exemplos são os aplicativos móveis e outras plataformas adotadas pelo sistema eleitoral, em um sentido mais geral (Dad; Khan, 2023). Os governos têm utilizado das estratégias digitais para ampliar o acesso dos cidadãos aos serviços públicos eleitorais e aumentar a educação dos eleitores em relação à transparência, ao acesso à informação e aos processos de votação, o que requer confiança nas instituições, literacia digital e ferramentas tecnológicas avançadas (Dad; Khan, 2023).

Contudo, apesar dos avanços alcançados, a literatura ainda apresenta lacunas a respeito de uma série de aspectos. Em primeiro lugar, a criação de valor público do governo digital em um ecossistema de serviço público, enquanto um processo de interação entre cidadãos, provedores e *stakeholders*, bem como de integração de recursos, são áreas inexploradas (Brozović; Tregua, 2022; Leite; Hodgkinson, 2023; Ofoma, 2024; Osborne *et al.*, 2021; 2022; Schirpke *et al.*, 2023). Em segundo lugar, um estudo teórico mostra que existe uma compreensão limitada sobre o processo de criação de valor envolvendo a integração da tecnologia como um recurso para a prestação de serviços e a interação entre as partes do ecossistema de serviço público do sistema eleitoral (Dad; Khan, 2023).

A partir das lacunas expostas, sugerimos uma perspectiva alternativa sobre os projetos de governo digital do sistema eleitoral do Tocantins – como um processo de serviço público, em que a cooperação dos cidadãos e das partes interessadas é essencial para criar valor público (Osborne *et al.*, 2022) e que também envolve a governança das instituições (Trischler; Trischler, 2022) e o ecossistema de serviço público (Osborne *et al.*, 2022). Nossa questão de pesquisa abrangente é: como o valor público pode ser melhor alcançado nos níveis

institucional, de serviço, individual e de crenças e valores pensando na promoção de programas de governo digital? Dito isso, pretende-se analisar como o valor público é criado por meio dos programas de governo digital do Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins, a partir da abordagem de ecossistemas de serviço público, estruturada nos níveis macro, meso, micro e subnível micro.

6.2 Ecossistema de serviço público

A ideia de ecossistema não é nova na literatura, uma vez que a sua origem está atrelada aos ecossistemas ecológicos e aos seus processos dinâmicos, interativos e autossustentáveis, nos quais elementos vivos e não vivos convivem e estabelecem relações de dependência uns com os outros, com vistas a compreender a complexidade dos ambientes (Tansley, 1935). As pesquisas em ecossistema de serviço público, por sua vez, embora em certa medida derivem desses contextos, são mais recentes em seus desenvolvimentos teóricos e empíricos (Leite; Hodgkinson, 2023; Leite; Hodgkinson; Volochchuk, 2023).

Nosso principal arcabouço teórico é o ecossistema de serviço público (Osborne *et al.*, 2021; 2022). Os estudos referentes ao tema começaram com a lógica do serviço (Service Logic - SL), passando pela lógica dominante do serviço (Service-Dominant Logic - SDL) (Vargo; Lusch, 2016) e, posteriormente, pela lógica do serviço público (Public Service Logic - PSL) (Osborne *et al.*, 2021; 2022) e a integração entre as lógicas (Trischler *et al.*, 2023). A lente do serviço é compreendida a partir das definições de serviços (plural) e de serviço (singular). Os serviços compreendem categorias de produtos específicos com diferentes processos de design, produção e entrega. O serviço envolve o benefício social para as diferentes partes interessadas e envolvimento delas nesse processo (Vargo; Lusch, 2016).

A lógica do serviço público é vista aqui como uma lente de serviço (Trischler *et al.*, 2023) e parte do ecossistema de serviço juntamente com o valor público, a governança colaborativa e a administração pública comportamental. Os valores social, em produção, em uso e em contexto são norteadores do ecossistema de serviço público, que também envolve o processo político, as políticas públicas e os serviços públicos e os seus resultados (Osborne *et al.*, 2022).

O valor social abrange a prestação dos serviços públicos, regras e normas para promover bem-estar social, equidade, justiça e sustentabilidade. O valor em produção mobiliza recursos, capacidades e competências dos servidores/gestores públicos para criar e entregar serviços públicos aos cidadãos. O valor em uso trata do envolvimento dos cidadãos

com os serviços públicos, com base em suas necessidades, preferências e expectativas. O valor em contexto aborda o ambiente e os fatores ambientais que influenciam a interação dos cidadãos com os serviços públicos (Osborne *et al.*, 2022). Nesse contexto, a criação de valor corresponde aos benefícios sociais que os ecossistemas de serviço público proporcionam aos cidadãos, e estes últimos são vistos como peças-chave na definição de valor (Virtanen; Jalonen, 2023).

O ecossistema de serviço, enquanto lente teórica de pesquisa, é resultado das contribuições de sistemas de serviços e ecossistemas (Høibjerg, 2020). Os sistemas de serviços são “configurações de cocriação de valor de pessoas, tecnologia, propostas de valor conectando sistemas de serviços internos e externos e informações compartilhadas” (Maglio; Spohrer, 2008, p. 18, tradução nossa). O ecossistema é visualizado como uma estrutura alinhada com parceiros e elementos (atividades, atores, posições e *links*) que interagem para materializar a proposta de valor (Adner, 2017).

O ecossistema de serviço é um “sistema relativamente independente e autoajustável de atores integradores de recursos conectados por arranjos institucionais compartilhados e criação de valor mútuo por meio da troca de serviços” (Vargo; Lusch, 2016, p. 11, tradução nossa). Nesse sentido, o ecossistema de serviço é um contexto mais amplo composto por vários sistemas que são compreendidos como serviços que estão em operação (Høibjerg, 2020). É uma abordagem que propõe uma visão holística e adaptativa, enfatizando a autonomia e a capacidade de ajuste no sistema. O foco é compreender a complexidade das relações entre atores, recursos e instituições na troca de serviços e na criação de valor.

O ecossistema de serviço público, por sua vez, tem sido utilizado para compreender as relações entre os ambientes interno e externo e os atores ligados a eles, que estão ligados através das instituições e dos arranjos institucionais, ao mesmo tempo que amplia a relação interna para externa e a integração entre elas (Trischler *et al.*, 2023; Trischler; Trischler, 2022). As implicações desse conceito o colocam como uma rede complexa e dinâmica de atores, recursos, processos e instituições que estão interagindo para criar, entregar e avaliar serviços públicos (Osborne *et al.*, 2021; 2022). O que molda tal ecossistema são as influências, os desafios e as oportunidades dos sistemas de serviço, em um contexto em que atores e instituições cooperam para criar serviços e entregar resultados (Høibjerg, 2020).

O ecossistema de serviço público começa a deixar de lado as relações diádicas para pensar e explorar as múltiplas interações (Osborne *et al.*, 2023) a partir dos níveis macro, meso, micro e subnível micro (Osborne *et al.*, 2022). O nível macro reconhece que as instituições, os arranjos institucionais, o valor social e os seus processos resultantes impactam

a criação de valor por meio dos serviços públicos, incluindo o ambiente político e regulatório dos serviços públicos. O nível meso diz respeito aos processos de design e de criação de serviços públicos pelos provedores e ao envolvimento das partes interessadas, além de seu impacto na criação de valor em produção. O nível micro reconhece o papel dos cidadãos na utilização dos serviços públicos e o valor em uso e/ou em contexto, enquanto o nível submicro reconhece o valor em contexto e expressa os valores e as crenças sociais dos cidadãos e dos profissionais (Osborne *et al.*, 2022). Os intervenientes neste contexto são convidados a partilhar os seus recursos e integrá-los em um ambiente multinível e adaptativo para criar valor (Frow; Mccoll-Kennedy; Payne, 2016).

O ecossistema de serviço público e os seus níveis podem ser ilustrados por meio de um exemplo envolvendo os serviços de assistência social digital: macro (decisores políticos, proteção de dados e inclusão/exclusão social), meso (gestores de assistência social, envolvimento das partes interessadas e criação de espaços digitais de assistência social), individual (assistentes sociais e usuários dos serviços de assistência social) (Leite; Hodgkinson; Volochtchuk, 2023) e subnível micro (resistência ao uso de tecnologias e outras crenças e valores por parte de gestores, assistentes sociais e usuários) (Osborne *et al.*, 2022).

É importante destacar que as interações entre os elementos de um ecossistema estão em um processo que não está livre de tensões e conflitos, visto que eles são naturais e esperados. Nesse sentido, a principal tarefa do ecossistema é buscar a governança dessas tensões, em vez de eliminá-las, e não a hegemonia ou a resolução. A preocupação reside na mediação das tensões e dos relacionamentos. O propósito da governança é maximizar o potencial criativo e de conhecimento ao mesmo tempo que busca minimizar/eliminar o seu potencial destrutivo (Osborne *et al.*, 2023).

Nos estudos de ecossistema de serviço, é possível destacar duas principais vertentes: uma focada em estudos no setor empresarial e outra no setor público. A primeira vertente é resultado das contribuições da teoria da gestão de marketing e serviço (Service Management and Marketing - SM&M) (Adner, 2017; Vargo; Lusch, 2016; Vargo; Akaka; Vaughan, 2017). A segunda é decorrente dos desenvolvimentos teóricos de pesquisadores da administração pública e gestão (Public Administration and Management - PAM) (Osborne *et al.*, 2021; 2022; Knox; Arshed, 2023; Poblete *et al.*, 2023). A criação de valor e os seus processos resultantes também são direções seguidas por ambos os setores em relação aos serviços (Grönroos, 2019). As contribuições mais recentes apontam o ecossistema de serviço como estrutura para criar valor (Brozović; Tregua, 2022; Vargo; Akaka; Vaughan, 2017). O último, apesar de ser

um conceito trazido do setor de negócios, é igualmente utilizado no setor público, desenvolvendo assim um *corpus* do conhecimento interdisciplinar.

Em revisão recente, Osborne *et al.* (2021) construíram uma estrutura analítica a partir da literatura para a análise de ecossistema de serviço público em três níveis (macro, meso e individual) e, posteriormente, complementaram com o subnível micro (Osborne *et al.*, 2022). Na revisão sistemática sobre sistemas de serviços e ecossistemas de serviços, Brozović e Tregua (2022) revisaram 700 artigos publicados em 2020 ou antes e selecionaram 50 referentes a cada tema. Na conclusão, os autores forneceram as seguintes sugestões de temas para pesquisas futuras: “ecosferas de serviços, simplicidade dos ecossistemas de serviços, falhas nos ecossistemas de serviços, paradoxo nos ecossistemas de serviços e panarquia e ecossistemas de serviços” (Brozović e Tregua, 2022, p. 459, tradução nossa). A panarquia é um modelo que descreve os processos e as interações complexas dos sistemas e do seu funcionamento.

Mais recentemente, Schirpke *et al.* (2023) empreenderam uma revisão de 214 publicações de artigos abrangendo o período de 2012 a 2022 sobre ecossistema de serviço no contexto das tecnologias emergentes (por exemplo, plataformas de sensoriamento remoto, tecnologias móveis, ciência de dados, modelagem/simulação, tecnologias imersivas). Eles constataram oportunidades como aumento do conhecimento com baixo custo, alta disponibilidade de dados, apoio nas decisões, aprendizado e comunicação, ao mesmo tempo que evidenciaram desafios voltados à precisão das variáveis e modelos analíticos, acesso aos dados, às tecnologias e às informações, questões éticas e inclusão social.

Na análise recente sobre a resiliência do serviço digital de telemedicina durante a Covid a partir da lente do ecossistema de serviços (macro, meso e micro), foi possível identificar que a resiliência dos ecossistemas é construída a partir da criação conjunta de serviços e da atuação dos múltiplos atores nos níveis do ecossistema durante e posteriormente a Covid (Leite; Hodgkinson, 2023). Em outra análise, alguns autores identificaram fatores que contribuem com a cocriação de valor em uma perspectiva de integração de recursos e interações multinível de ecossistema de serviços, do Ministério da Saúde português. São eles: o acesso, a partilha, a recombinação e o monitoramento de recursos pelos atores e a governança criada pelas instituições, traduzindo em bem-estar e a viabilidade do ecossistema (Beirão; Patrício; Fisk, 2017). Em complemento, ao analisar o envolvimento do usuário de serviços públicos nos processos de cocriação de valor em ecossistemas de bem-estar complexos na Suécia, os resultados mostram que a reconfiguração dos recursos em

colaborações multiatores são decisivas para a cocriação de valor, serviços inovadores na área da saúde e disponibilidade de recursos (Poblete *et al.*, 2023).

A literatura ainda apresenta uma compreensão limitada em relação aos processos de criação de valor decorrentes das interações entre os atores governamentais e não governamentais, bem como das tecnologias digitais, dentro de uma perspectiva integrativa de um ecossistema de serviço público, para abordar a multiplicidade de objetivos (Brozović; Tregua, 2022; Hien *et al.*, 2024; Leite; Hodgkinson, 2023; Luna *et al.*, 2024; Ofoma, 2024; Osborne *et al.*, 2021; 2022; Schirpke *et al.*, 2023). Nosso argumento parte de uma visão interativa do governo digital enquanto um recurso integrador nos processos de criação de valor, em que os diferentes atores, como provedores e cidadãos, colaboram em um ecossistema de serviço público. Isso reforça a colaboração como uma ponte entre os diferentes atores sociais e a construção de serviços públicos e o alcance de benefícios sociais, implicando em uma mudança do processo individual para interativo.

Nesse contexto, analisar o ecossistema de serviço público estabelecido a partir da Central de Atendimento Virtual ao Eleitor (CAVE) dos serviços digitais do Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins (TRE/TO) é um passo relevante para compreender a interação entre atores, recursos, processos e tecnologias e a criação de valor nos níveis desse sistema. A Central mencionada, assim como outros serviços digitais, como o site e a ouvidoria, são oferecidos pelo Tribunal por meio de resoluções específicas. Um exemplo é a Resolução nº 520, de 6 de dezembro de 2021, que instituiu essa Central (Tocantins, 2021). O objetivo é ampliar a oferta de serviços digitais e aprimorar os canais de comunicação entre a instituição e os cidadãos, entendidos aqui como eleitores. Além disso, busca-se melhorar o atendimento virtual ao público e a gestão do cadastro eleitoral, promovendo a modernização e a desburocratização dos processos.

Portanto, a referida Central e outros serviços digitais são avanços em relação à criação do Tribunal ainda nos anos 1989 e ao uso da tecnologia pelo respectivo Tribunal, que tem sido utilizada de modo progressivo ao longo dos anos, com a implantação de computadores, acesso à base de dados eletrônicos, totalização de votos eletrônicos e aprimoramento constante dos serviços prestados, inclusive com a capacitação dos servidores. É importante lembrar que essa trajetória começou nos anos 1992, quando esse Tribunal implantou o seu primeiro serviço digital ao utilizar os computadores na totalização dos votos informatizados das eleições (Brasil, 2019).

Finalmente, um ponto a acrescentar é que tal Central foi pioneira na criação de um atendimento especializado ao cidadão pelo *WhatsApp*, com os serviços eleitorais, falar sobre

desinformação, dúvidas, sugestões, críticas, entre outros. Essa iniciativa rendeu o prêmio “Selo Destaque Cidadania pelo Tribunal Superior Eleitoral” e também uma competição como finalista do prêmio “I Prêmio de Inovação Eleitoral” (Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins, 2021; 2023; 2024).

6.3 Metodologia

O estudo adotou uma perspectiva qualitativa baseada no ecossistema de serviço público do governo digital para compreender as dinâmicas de criação de valor em um ecossistema de serviços públicos digitais (Duarte, 2002; Godoy, 1995; Neves, 1996). A base empírica abrange um serviço público digital que opera dentro de um ecossistema, formado pela Central de Atendimento Virtual ao Eleitor e outros serviços digitais. Esses serviços são oferecidos por meio de plataformas como *WhatsApp*, site e aplicativos, compondo uma parte dos serviços disponibilizados pelo TRE/TO. Os serviços digitais oferecidos pelo respectivo Tribunal formam um ecossistema com relações entre múltiplos atores, que merecem destaque porque permitem a criação de valor público. O autoatendimento eleitoral deste Tribunal permite o acesso dos cidadãos a serviços sem sair de casa, desde emissão de título, de certidões e de multa eleitoral, atendimento eleitoral, impressão do título, identificação do local de votação, inclusão do nome social, acompanhamento de solicitações, envio de justificativa eleitoral e localização das unidades da justiça eleitoral. Como tal, permite a criação de valor entre cidadãos e governo, por meio da integração de recursos e colaboração. É nesse processo que o valor pode ser gerado.

A pesquisa qualitativa oferece uma visão interessante para compreender as relações sociais, os significados e os processos decorrentes do contato dos seres humanos com o fenômeno estudado (Godoy, 1995; Neves, 1996). O contato direto e a dinamicidade na interação entre participante e pesquisador é uma característica importante que a pesquisa quantitativa não oferece (Neves, 1996). Um estudo de caso exploratório e descritivo é apropriado porque a pesquisa pretende compreender em profundidade o fenômeno e descrever características de determinada população (Godoy, 1995).

As unidades de análise da criação de valor no ecossistema de serviço digital definidas foram os níveis macro (instituições e arranjos institucionais representados pelo Governo Federal, Conselho Nacional de Justiça, Tribunal Superior Eleitoral e o Tribunal Regional Eleitoral), meso (profissionais de sistemas de informação e tecnologia e outros envolvidos na prestação de serviços digitais), micro (cidadãos e partes interessadas) e subnível micro

(cidadãos e profissionais que atuam na entrega dos serviços digitais) (Osborne *et al.*, 2022). A CAVE representa um marco singular nesse contexto, destacando-se como um serviço digital exclusivo, o que justifica, metodologicamente, um estudo de caso sobre sua implementação e impacto. Além disso, considerou-se a percepção dos atores em relação aos serviços digitais oferecidos pela instituição e por outras, com base em documentos institucionais.

A pesquisa abrangeu diversos atores e múltiplas perspectivas sobre a criação de valor relacionada aos serviços digitais. O objetivo foi captar diferentes visões sobre o ecossistema desses serviços, para que fosse possível compreender o processo de criação e cocriação de valor neste ecossistema.

Para isso, foram realizadas entrevistas e análise documental.

A coleta e análise de dados foram orientadas pelo quadro 1, destacado a seguir. Cabe destacar que esse quadro foi construído com base em revisão sistemática.

Quadro 1 - Estrutura de valor de valor público do governo digital em ecossistemas de serviço público

Nível	Valor	Aspectos-chave de valor do governo digital
Macro	Valor social	Governo aberto e comportamento ético e profissional; Participação; Maior confiança dos cidadãos no governo; Reflexividade social; Bem-estar social; Justiça social; Preocupação ambiental; Autodesenvolvimento.
Meso	Valor em produção	Eficiência e responsabilidade do governo perante os cidadãos; Estrutura e recursos para oferecer ferramentas digitais; Inclusão de atores sociais diversos nas decisões sobre políticas; Criação de recursos para a participação e a interação dos cidadãos; Objetivos e metas dos serviços públicos em curto, médio e longo prazos; Desenvolvimento de diferentes melhorias em relação à informação, ao serviço e aos sistemas digitais ; <i>Feedback</i> ; Criação de mecanismos eficientes de privacidade e segurança e responsabilidade do governo perante os cidadãos; Integrar diferentes agências governamentais por meio dos sistemas e tecnologias digitais; Profissionalismo; Maneira pela qual colaboradores utilizam os serviços eletrônicos.

Micro	Valor em uso	Abertura do governo, transparência e responsabilidade do governo perante os cidadãos; Disponibilidades de serviços e informações em mídias sociais, aplicativos e sites; Responsividade e diálogo; Orientação ao usuário; Satisfação do usuário; Acessibilidade; Qualidade da informação, do serviço e do sistema; Realização de transações on-line; Canais de comunicação com o governo.
Subnível micro	Valor no contexto	Confiança e ética entre cidadãos e servidores; Confiança dos cidadãos e dos servidores no governo durante a utilização dos serviços eletrônicos e no compartilhamento de dados.

Fonte: Elaborado pelo autor (2023).

No nível macro, a análise documental incluiu resoluções, legislação, notícias e documentos institucionais. Entre os documentos analisados, destacam-se a Lei nº 14.129/2021, que trata do governo digital, a Resolução nº 520/2021, que cria a CAVE do TRE/TO, o Planejamento Estratégico do TRE/TO, entre outros. A lista completa dos documentos analisados nesse nível pode ser consultada no quadro 2, do capítulo 2. Essa coleta de dados buscou reunir documentos institucionais do TRE e do próprio governo federal que dessem subsídios para a compreensão do ecossistema do governo digital de forma ampla, tanto no Brasil e na Instituição quanto no Tribunal local. As escolhas foram feitas de forma que permitisse visualizar o quadro mais amplo do ecossistema em que os diferentes atores, cidadãos e gestores operam.

No nível meso, optou-se por realizar entrevistas, a fim de compreender o valor em produção, a partir dos 11 aspectos-chave que guiam esse nível de análise nos ecossistemas de serviços digitais. Estes estão evidenciados no quadro 1, os quais incluem as perspectivas dos gestores envolvidos diretamente na prestação dos serviços digitais. O roteiro das entrevistas semiestruturadas encontra-se disponível no quadro 3, do capítulo 2.

As entrevistas foram realizadas no mês de fevereiro de 2025, com auxílio do *Google Meet*, e incluíram profissionais da área de sistemas de informação e tecnologia do TRE-TO, bem como outros envolvidos na entrega e prestação dos serviços digitais, que foram selecionados por meio da técnica bola de neve. Essa consiste em uma abordagem para a identificação de participantes-chave ligados à criação e à prestação de serviços envolvendo a Central de Atendimento Virtual ao Eleitor e os serviços digitais e na utilização de sua rede de

contatos para recrutar novos participantes (Vinuto, 2014). Considerando o critério de saturação, foram realizadas seis entrevistas.

No nível micro, foi analisado o documento referente à pesquisa de satisfação dos cidadãos em relação aos serviços oferecidos pelo Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins, incluindo a *Pesquisa de satisfação do cidadão – Painel de Acompanhamento/Resultados BI/Metodologia NPS*³. É importante destacar que esses dados são públicos e estão disponíveis para consulta no site da instituição. As informações estão organizadas em um painel interativo, desenvolvido em *Power BI*. Para a análise, foram considerados dados de 2021, 2022, 2023, 2024 e 2025, incluindo as respostas dos cidadãos sobre o uso dos serviços digitais, além de dados quantitativos.

No nível submicro, foram utilizados os dados publicados pelo Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação⁴ em 2021, 2023 e 2024, com o objetivo de produzir e analisar informações para monitorar a adoção de serviços digitais. Esses dados, que abrangem tanto cidadãos quanto profissionais, são essenciais para a análise no subnível micro e fornecem uma visão abrangente do uso dos serviços digitais criados por instituições públicas brasileiras. Mesmo que esses dados não digam respeito aos serviços do TRE-TO, especificamente, acreditamos que pode refletir a forma com que as crenças sobre o governo digital estão formatadas na sociedade brasileira.

A análise dos dados foi realizada com base na análise de conteúdo (Mendes; Miskulin, 2017), considerando as categorias e itens definidos para cada nível do ecossistema, conforme destacados no Quadro 1. No nível macro, após a leitura exploratória dos documentos, realizou-se uma codificação com base nas categorias previamente selecionadas: Governo aberto e comportamento ético e profissional; Participação; Maior confiança dos cidadãos no governo; Reflexividade social; Bem-estar social; Justiça social; Preocupação ambiental; e Autodesenvolvimento. Nesse contexto, buscou-se identificar trechos dos documentos que pudessem elucidar como as instituições mencionam essas categorias, se de forma explícita ou implícita. Os trechos foram transcritos durante a análise de dados.

No nível meso, após a gravação das entrevistas e transcrição dos dados, ocorreu a codificação e análise dos dados conforme categorias definidas: Eficiência; Estrutura e recursos para oferecer ferramentas digitais; Inclusão de atores sociais diversos nas decisões sobre políticas; Criação de recursos para a participação e a interação dos cidadãos; Objetivos e metas dos serviços públicos em curto, médio e longo prazos; Desenvolvimento de diferentes

³ Disponível [neste link](#).

⁴ Disponível neste link: <<https://www.cetic.br/>>.

melhorias em relação à informação, ao serviço e aos sistemas digitais; *Feedback*; Criação de mecanismos eficientes de privacidade e segurança e responsabilidade do governo perante os cidadãos; Integrar diferentes agências governamentais por meio dos sistemas e tecnologias digitais; Profissionalismo; e Maneira pela qual colaboradores utilizam os serviços eletrônicos. Essas categorias foram delineadas com o intuito de compreender, de maneira detalhada, como as práticas e políticas digitais são implementadas e operam no contexto governamental, considerando tanto a eficiência e transparência dos serviços quanto a participação ativa dos cidadãos e a segurança das informações.

No nível micro, foram consultados dados sobre a satisfação dos cidadãos do TRE/TO, disponibilizados no site da instituição por meio do *Power BI*, nas datas de 14 e 15 de setembro de 2024 e 6 de fevereiro de 2025. A busca teve como objetivo identificar dados que pudessem elucidar as percepções dos cidadãos em relação às suas experiências na prestação dos serviços digitais, sendo essas percepções expressas por meio das seguintes categorias de análise: Abertura do governo, transparência e responsabilidade do governo perante os cidadãos; Disponibilidade de serviços e informações em mídias sociais, aplicativos e sites; Responsividade e diálogo; Orientação ao usuário; Satisfação do usuário; Acessibilidade; Qualidade da informação, do serviço e do sistema; Realização de transações on-line; e Canais de comunicação com o governo. Essas categorias foram escolhidas com o intuito de compreender as experiências dos cidadãos no uso de serviços digitais e como esses fatores impactam a percepção de qualidade, confiança e eficiência dos serviços oferecidos.

Finalmente, no nível submicro, a intenção foi reunir um conjunto de dados que refletisse as crenças e valores dos cidadãos e dos servidores públicos, considerando as seguintes categorias: Confiança e ética dos cidadãos e dos servidores; e Confiança dos cidadãos e dos servidores no governo durante a utilização de serviços eletrônicos e no compartilhamento de dados. Optou-se por uma coleta de dados mais ampla, pois consideramos fundamental compreender as motivações e desmotivações dos cidadãos em relação ao uso de serviços digitais e ao compartilhamento de dados em plataformas digitais. Esse enfoque buscou oferecer uma visão mais aprofundada sobre como as percepções de confiança e ética influenciam o comportamento de cidadãos e servidores no contexto da governança digital.

6.4 Criação de valor público do governo digital no ecossistema de serviço do sistema eleitoral

A seção em questão e as subseções a seguir apresentam os resultados e discussões relacionados à análise de dados em um ecossistema de serviço público do governo digital. O ecossistema é dividido em quatro níveis: macro, meso, micro e subnível micro. A análise envolve a Central de Atendimento ao Eleitor do Tribunal Eleitoral do Tocantins, os serviços oferecidos pela instituição e a sua base institucional e legal.

6.4.1 Nível macro (valor social)

6.4.1.1 Governo aberto e comportamento ético e profissional

A Lei 14.129, de março de 2021, conhecida como a Lei do governo digital, estabelece princípios, regras e instrumentos para o governo digital e para desburocratizar, modernizar, fortalecer e simplificar a eficiência das atividades da administração pública. A análise dessa Lei mostra que, em relação ao governo aberto e comportamento ético e profissional, não existe referência, porém a legislação promove a “transparência na execução dos serviços públicos”, o “incentivo à participação social no controle e na fiscalização da administração pública” e a “disponibilização em plataforma única do acesso às informações e aos serviços públicos”, conforme as necessidades dos cidadãos. Ao estabelecer a promoção desses aspectos, também se corrobora com o comportamento ético e profissional, construído a partir desses pontos elencados e da “proteção de dados pessoais” e da “manutenção da integridade e da segurança da informação” (Brasil, 2021). Nesse sentido, a criação de valor ocorre mediante a promoção de um modelo em que os cidadãos estão presentes nas arenas de decisão e discussão públicas criadas por meio das tecnologias digitais, que corroboram com melhores interações entre cidadãos e governo e refletem na transparência, eficiência, responsabilidade e prestação de serviços (Hien *et al.*, 2024).

A Resolução nº 370, de 28 de janeiro de 2021, estabelece a Estratégia Nacional de Tecnologia da Informação e Comunicação do Poder Judiciário, e determina a necessidade de elaboração de dois documentos por parte dos órgãos do judiciário a fim de colocar em prática essa estratégia: o Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação e o Plano de Transformação Digital (Brasil, 2021).

O Plano de Transformação Digital é parte integrante do Programa de Gestão do Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins. Busca soluções e melhorias em relação à criação e à prestação de serviços envolvendo a tecnologia da informação. Os pilares dessa transformação

são: “I. transformação digital de serviços; II. integração de canais digitais; III. interoperabilidade de sistemas e, IV. estratégia de monitoramento” (Tocantins, 2023, p. 26).

O Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação desse Tribunal “é uma ferramenta indispensável para nortear as ações táticas de Tecnologia da Informação” (Tocantins, 2023, p. 3) e para atender as necessidades institucionais, a saber, combate à desinformação, estruturação da inteligência artificial, aprimoramento dos mecanismos de atendimento ao cliente, aperfeiçoamento do acompanhamento e monitoramento de processos, entre outros. O seu conteúdo, objetivos e metas estão alinhados com o planejamento estratégico e o programa de gestão, o que demonstra que ambos os planos estão alinhados com a criação de valor público.

O Planejamento Estratégico do Tribunal Superior Eleitoral é um documento norteador dos objetivos organizacionais em longo prazo no âmbito dessa instituição e dos tribunais eleitorais regionais. Tal plano foi construído em cima dos pilares “planejamento e elaboração, execução e gestão”, descritos a seguir. No primeiro pilar ocorreu o diagnóstico, de modo a ouvir a sociedade, os parceiros institucionais e o público interno, a fim de estabelecer objetivos que levem à criação de valor à população. O segundo se dá quando o referencial estratégico (definidos como missão, visão e valores) e os objetivos estratégicos estão alinhados, no sentido de reconhecer o papel desenvolvido pelas unidades e pelas pessoas para atingir esse referencial e os objetivos, tendo como base a *accountability* perante os cidadãos e a sociedade. No último, é realizada uma gestão das ações implementadas, de modo a acompanhar e avaliar o processo de execução do plano estratégico e a realização dos objetivos (Brasil, 2021, p. 5).

Na análise da Resolução nº 520, de 6 de dezembro de 2021, que institui a Central de Atendimento Virtual ao Eleitor do Estado do Tocantins, não existe referência ao Governo Aberto e Comportamento Ético e Profissional, porém esses termos são ilustrados na apresentação dos princípios da administração pública, “da celeridade, da eficiência e da economicidade”. Ao criar e “definir as rotinas de atendimento, divisão de equipe de trabalho e as regras necessárias à otimização dos atendimentos e das atividades executadas pela Central de Atendimento”, demonstra um compromisso com a transparência, a eficiência e a melhoria dos serviços eleitorais. Os cidadãos podem solicitar informações e acessar serviços eleitorais, conforme ilustrado na imagem a seguir (Tocantins, 2021). Essa solicitação pode ocorrer a partir do envio de mensagens pelo número de *WhatsApp* 0800-6486-800 (Tribunal Regional Eleitoral Do Tocantins, 2021).

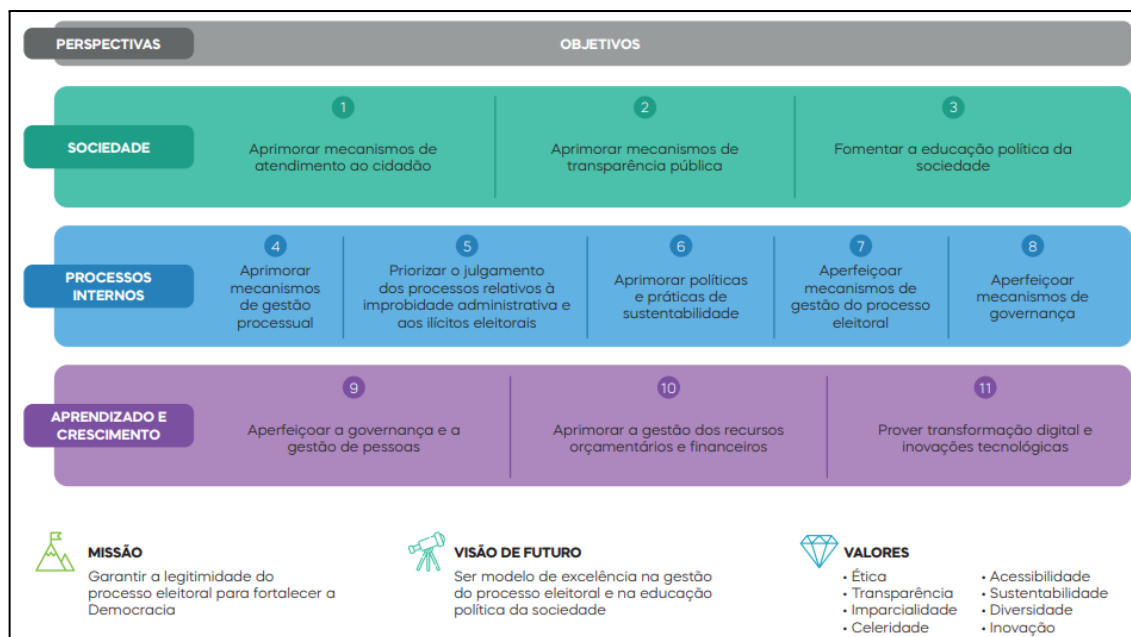
Figura 1 - Central de atendimento virtual ao eleitor



Fonte: Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins (2021).

Os processos estratégicos do Tribunal Eleitoral do Tocantins, conforme análise do seu Planejamento Estratégico Institucional, são divididos em sociedade, processos internos e aprendizagem e crescimento, em consonância com a Figura 2. O primeiro refere-se a melhorias da relação do órgão com a sociedade, pautadas nas necessidades dos cidadãos. O segundo relaciona-se a uma análise crítica das operações internas voltadas ao processo eleitoral, à economicidade, à agilidade dos processos internos e à melhoria da comunicação. O terceiro toca na inovação, no aprendizado e no conhecimento e nas melhorias da capacidade organizacional, que reflete na “habilidade de inovar e melhorar a capacidade da organização, agregando valor, tanto interno quanto externo” (Tocantins, 2021, p. 23).

Figura 2 - Mapa estratégico do Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins 2021-2026



Fonte: Tocantins (2021, p. 29).

Na análise do Manual da Qualidade e do Planejamento Estratégico Institucional da Justiça Eleitoral do Tocantins é possível verificar os valores institucionais, conforme ilustrado na figura anterior. Nesse sentido, é importante destacar que as expressões governo aberto e comportamento ético e profissional não foram utilizadas, porém foi feita referência à “ética” e à “transparência” (Manual Da Qualidade, s.d, p. 2; Tocantins, 2021, p. 29). Esses são os dois termos que mais se aproximam do governo aberto e do comportamento ético e profissional. Além disso, a ética “preza a observância dos princípios constitucionais da moralidade, impessoalidade e legalidade”, enquanto a transparência “destaca-se pela prática de ações com ampla publicidade e fácil acesso” (Manual Da Qualidade, s.d, p. 2).

A base institucional é composta pela legislação que regulamenta as iniciativas de governo digital em âmbito nacional e regional. A lei do governo digital regulamenta ações relacionadas às iniciativas e aos serviços digitais criados e implementados pelas instituições ligadas ao governo federal, enquanto a Estratégia Nacional de Tecnologia da Informação e Comunicação do Poder Judiciário orienta a elaboração do Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação e do Plano de Transformação Digital. Além disso, o Planejamento Estratégico e o Plano de Logística Sustentável também orientam as ações estratégicas do Tribunal Superior Eleitoral e do Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins.

O Manual da Qualidade, o Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação e a resolução que institui a Central de Atendimento Virtual ao Eleitor são ferramentas

balizadoras das ações estratégicas do Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins. Em adição, o Plano de Transformação Digital que compõe o Programa de Gestão complementa as medidas adotadas por esse Tribunal. A análise dos documentos revela um terreno que corrobora a transformação digital e o governo digital à medida que é possível perceber o estabelecimento de objetivos e metas, bem como a criação de serviços digitais como a CAVE e o Fato ou Boato e outras ações envolvendo a acessibilidade digital. As notícias complementam o panorama institucional quanto ao que vem sendo desenvolvido pelo último Tribunal citado.

A análise detalhada dos documentos institucionais que descrevem as iniciativas estratégicas para o governo digital revela que os termos “governo aberto” e “comportamento ético e profissional” não são mencionados. É notável que a legislação que regulamenta o governo digital, que serve de base para a formulação das estratégias de transformação digital, não inclui esses termos. Em vez disso, a legislação faz referência a "dados abertos" e "formato aberto" (Brasil, 2021).

A legislação e os planos delineiam medidas para promover transparência, participação social, proteção de dados e integridade da informação, essenciais à criação de valor público. O alinhamento dos objetivos estratégicos com as necessidades da sociedade e a ênfase na participação dos cidadãos nas decisões públicas fortalecem o ambiente propício para a criação de valor público no governo digital.

Embora o engajamento dos tribunais eleitorais em iniciativas como a Central de Atendimento Virtual ao Eleitor e a ferramenta Fato ou Boato indique compromisso com a ética e a transparência, é crucial realizar uma avaliação crítica da eficácia e da implementação dessas ferramentas. É preciso levantar questões como a efetividade na resolução de questões eleitorais, a acessibilidade para os eleitores, a precisão das informações fornecidas e as contribuições para o processo eleitoral.

A combinação de legislação, planejamento estratégico e práticas operacionais promove um ecossistema favorável à criação de valor público no governo digital, destacando-se pela transparência, eficiência e responsabilidade institucional.

6.4.1.2 Participação

Com base na análise da legislação que cria o governo digital, a Lei nº 14.129/2021, a “participação do cidadão” é percebida nas disposições gerais da legislação, ficando subentendida como um papel-chave para a “transformação digital” dos serviços públicos, o “aumento da eficiência da administração pública”, as “plataformas de governo digital” e o

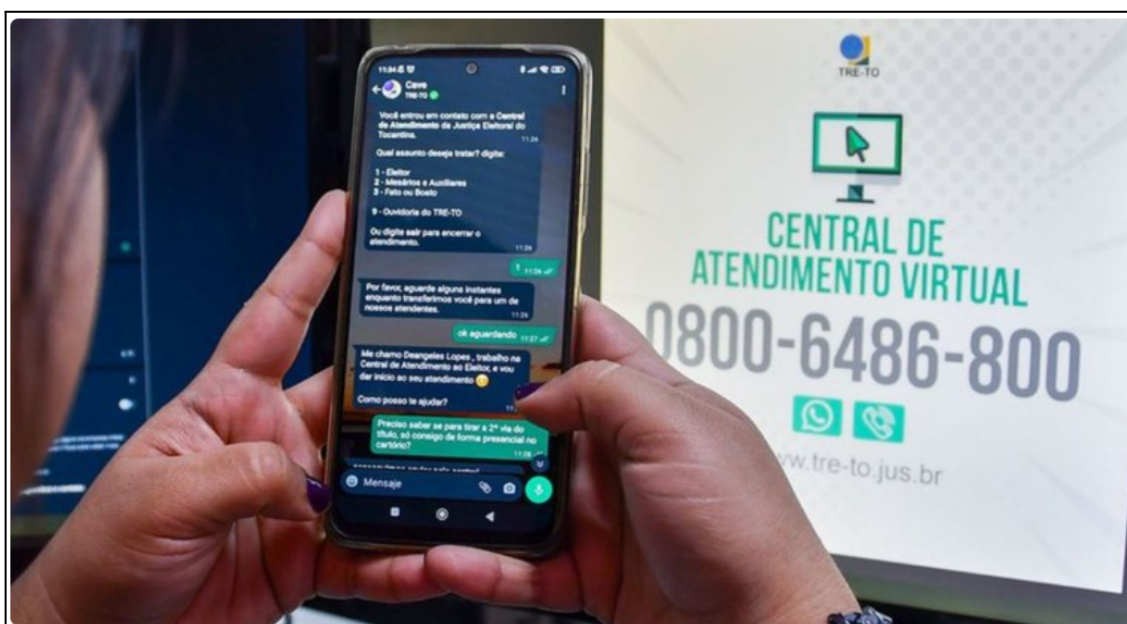
“laboratório de inovação” (Brasil, 2021). A legislação propõe um cenário favorável à criação de valor ao oferecer serviços digitais aos cidadãos e incentivar sua colaboração e interação na criação e aprimoramento desses serviços. Além disso, promove discussões e debates sobre diversas questões que afetam o bem-estar social, o controle e a fiscalização das contas e das ações públicas. A pesquisa de Hien *et al.*, (2024) corrobora o evidenciado nessa análise pelo fato de que a oferta de serviços digitais é enxergada de modo positivo e como um quesito para aumentar o envolvimento dos cidadãos.

A análise revela que a construção do Plano Estratégico do Tribunal Superior Eleitoral foi pautada nos “princípios da gestão participativa e democrática”, por meio da “[...] colaboração e envolvimento de todos” os cidadãos e os *stakeholders*, tais como o público interno, o público externo e as organizações que mantêm alguma relação institucional com esse Tribunal (Brasil, 2021, p. 12). Isso está em concordância com os resultados desejados em relação do processo eleitoral, que são: (1) adoção de estratégias de comunicação e ações visando à transparência e a legitimidade; (2) combate à desinformação para fortalecer a credibilidade, segurança de dados e ações educativas com vistas a envolvimento da sociedade; (3) ampliação dos mecanismos e ferramentas para que os cidadãos possam compreender o que está acontecendo na instituição; e (4) garantia da cidadania e dos direitos civis, políticos e sociais a todos os grupos sociais (Brasil, 2021).

No artigo segundo da Resolução nº 520/2021, fica evidente que a Central de Atendimento Virtual ao Eleitor, conforme estipulado, “[...] receberá, processará e decidirá as demandas do eleitor que tenha domicílio no Estado do Tocantins, independentemente do município, realizadas via internet ou por meio dos canais de atendimento da própria Central” (Tocantins, 2021). Isso permite que os cidadãos solicitem serviços eleitorais de forma remota (ver Figura 3), sem sair de casa ou se deslocar de um local a outro, o que permite ampliar a participação e a democratização do acesso aos serviços da Justiça Eleitoral, de modo a envolver mais os cidadãos, uma vez que não existe a necessidade de estar presencialmente para acessar um serviço ou informação. A situação anterior vai ao encontro do que a legislação do governo digital preconiza em relação a dar “a possibilidade aos cidadãos, às pessoas jurídicas e aos outros entes públicos de demandar e de acessar serviços públicos por meio digital, sem necessidade de solicitação presencial” (Brasil, 2021). Na análise do trecho da resolução “A Presidência poderá autorizar o funcionamento em horário diverso, com vistas ao melhor atendimento ao eleitor” (Tocantins, 2021), fica subentendido uma preocupação com a inclusão dos cidadãos e a ampliação da participação e o acesso aos serviços eleitorais.

Além disso, essa Central recebeu o Selo Destaque Cidadania, concedido pelo Tribunal Superior Eleitoral (Tribunal Regional Eleitoral Do Tocantins, 2023) em reconhecimento à criação de um serviço digital inovador, que contribui para a construção da participação social e da cidadania. Também são destaque notícias com orientações sobre como solicitar serviços pela Central (Tribunal Regional Eleitoral Do Tocantins, 2021) e o atendimento em regime de plantão em situações pontuais, como o recesso judiciário (Tribunal Regional Eleitoral Do Tocantins, 2021).

Figura 3 - Atendimento ao cidadão pela Central de Atendimento Virtual ao Eleitor



Fonte: Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins (2024).

A preocupação em “prover excelência no atendimento ao cidadão-usuário” (Manual Da Qualidade, s.d, p. 5) e criar espaços para “ouvir o cliente/ cidadão-usuário (Manual Da Qualidade, s.d, p. 7) são situações que exemplificam a relação entre cidadãos e a Justiça Eleitoral, bem como a importância da participação e do engajamento desses pares no funcionamento e na melhoria do Sistema de Gestão da Qualidade e execução do Plano Estratégico do Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins.

A análise das iniciativas governamentais ilustradas anteriormente demonstra a participação dos cidadãos como elemento fundamental para a criação de valor público no contexto do governo digital. A legislação estabelece diretrizes para a oferta de serviços digitais, incentivando a colaboração dos cidadãos na sua criação e utilização, o que promove discussões relevantes para o bem-estar social e a fiscalização das ações públicas. A

construção do Plano Estratégico do Tribunal Superior Eleitoral reflete esse compromisso ao priorizar princípios de gestão participativa e democrática, envolvendo todos os *stakeholders*, internos e externos. A implementação de serviços como a Central de Atendimento Virtual ao Eleitor demonstra uma preocupação em ampliar a participação e o acesso dos cidadãos aos serviços públicos, ao permitir solicitações remotas e oferecer atendimento em horários diversificados. O reconhecimento através do Selo Destaque Cidadania evidencia a importância atribuída à criação de serviços digitais inovadores que promovam a participação social e a cidadania. Em suma, a análise revela um ambiente propício para a criação de valor público no governo digital, em que a participação ativa dos cidadãos é não apenas encorajada, mas fundamental para o sucesso e a eficácia das iniciativas governamentais.

6.4.1.3 Maior confiança dos cidadãos no governo

Na legislação do governo digital, Lei nº 14.129/2021, o mecanismo de interoperabilidade busca “aumentar a confiabilidade dos cadastros de cidadãos existentes na administração pública, por meio de mecanismos de manutenção da integridade e da segurança da informação no tratamento das bases de dados, tornando-as devidamente qualificadas e consistentes”. É uma situação que pode levar a maior confiança dos cidadãos pelo fato de que é construída por meio da “participação social”, da “prestação digital de serviços públicos”, da “transparência pública” e da “fiscalização da administração pública” (Brasil, 2021). Além disso, a “proteção de dados pessoais” e “segurança da informação” são aspectos fundamentais para construir e manter a confiança (Brasil, 2021), e são questões destacadas no Planejamento Estratégico do Tribunal Superior Eleitoral (Brasil, 2021) e do Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins (Tocantins, 2021). A “confiança” é um dos requisitos necessários por parte do usuário-cidadão na cadeia de valor deste Tribunal eleitoral (Tocantins, 2021, p. 12). Quando o governo é coerente com a transparência, a prestação de contas, a promoção e a criação de canais de participação e de serviços para atender às necessidades dos cidadãos, reduzir a burocracia e simplificar a prestação dos serviços, constrói-se um cenário favorável à confiança.

Tal contexto recai sobre a transparência, uma vez que um governo transparente em suas operações governamentais consegue maior participação dos cidadãos, algo essencial no processo de criação de valor público, conduzindo, em última análise, à confiança dos cidadãos (Hien *et al.*, 2024). O governo precisa demonstrar, por meio de ações e atitudes, que o acesso aos serviços digitais é seguro e que não corre risco algum. A corrupção também contribui para

menores índices de confiança entre os cidadãos. Tal situação afeta a credibilidade do governo e pode não ser positiva para o governo digital.

Na análise desses documentos, é possível observar a segurança e a proteção de dados como questões importantes para o governo digital, e isso demonstra uma preocupação por parte das instituições governamentais em garantir a manutenção de serviços públicos digitais que garantam a integridade e a segurança dos dados.

A Resolução nº 520/2021, que cria a Central de Atendimento Virtual ao Eleitor, não evidencia a confiança dos cidadãos no governo, porém ela pode ser construída por meio dos seus “serviços digitais” e melhoria dos “canais de comunicação”, de modo a viabilizar transparência, eficiência, participação e qualidade dos serviços eleitorais on-line. São “instrumentos hábeis, seguros, acessíveis e satisfatórios para atender o eleitor de forma telepresencial” e reforçar a construção dessa confiança (Tocantins, 2021). Para exemplificar, é pertinente mencionar o Selo Destaque Cidadania, concedido pelo Tribunal Superior Eleitoral em virtude da criação da Central de Atendimento Virtual ao Eleitor (Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins, 2023) e o I Prêmio de Inovação Eleitoral deste Tribunal, no qual essa Central concorreu como finalista (Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins, 2024). Isso demonstra que os serviços oferecidos pela Central são validados pela autoridade que regulamenta o processo eleitoral no país e, em última análise, contribuem para a consolidação da confiança.

O aumento no número de atendimentos da Central também é um exemplo de que os cidadãos estão utilizando cada vez mais os serviços oferecidos pela Justiça Eleitoral do Tocantins por meio da Central, demonstrando confiança no serviço. Em um ano de operação, a Central atingiu mais de 50 mil atendimentos (Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins, 2022), e, em dois anos, esse número subiu para mais de 84 mil atendimentos (Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins, 2023).

No entanto, é uma tarefa difícil, principalmente pelo fato de que ocorrem muitas situações envolvendo desinformação nas redes sociais, e isso pode comprometer a confiança dos cidadãos nos serviços oferecidos pelos Tribunais Superior e Regionais Eleitorais. Para exemplificar, o Tribunal Superior Eleitoral criou a cartilha “Como Funciona o TSE para os Eleitores”. O intuito dessa cartilha é “orientar eleitoras e eleitores sobre o processo eleitoral e combater a desinformação” (Tocantins, 2024). Isso destaca a importante tarefa do Tribunal Regional Eleitoral na proteção e na segurança de dados.

O Manual da Qualidade, em conformidade com o Planejamento Estratégico deste Tribunal (Tocantins, 2021), aponta como objetivo da política de qualidade “realizar eleições

com eficácia e eficiência, primando pela credibilidade e legitimidade da gestão dos processos, cumprimento dos requisitos aplicáveis e melhoria contínua para a satisfação dos clientes” (Manual da Qualidade, s.d., p. 3). Nesse contexto, são considerados processos de monitoramento e melhoria, inclusive “ouvir o cliente/ cidadão-usuário, inspecionar cartórios eleitorais, monitorar votação, supervisionar o cadastro de eleitores e auditar o funcionamento das urnas eletrônicas” (Manual da Qualidade, s.d., p. 7-8), que fortalecem a democracia e contribuem para a confiança dos cidadãos.

A análise dos documentos revela que a confiança dos cidadãos no governo digital é construída por meio de diversos mecanismos, como a transparência, a participação social e a proteção de dados. A legislação do governo digital enfatiza a importância da interoperabilidade e da segurança da informação para aumentar a confiabilidade dos serviços públicos digitais, enquanto os planos estratégicos dos tribunais eleitorais destacam a necessidade de garantir a integridade e a segurança dos dados dos cidadãos. No entanto, o desafio da confiança enfrenta obstáculos como o “enfrentamento das mentiras nas eleições municipais”, que podem minar a credibilidade das instituições governamentais e do processo eleitoral. Também é possível “denunciar irregularidades e checar notícias falsas por meio da página Fato ou Boato do TSE” (Tocantins, 2024).

Apesar dos esforços para promover a confiança através de iniciativas como a Central de Atendimento Virtual ao Eleitor, a cartilha sobre o processo eleitoral e plataforma Fato ou Boato, é essencial um constante monitoramento e melhoria dos serviços para fortalecer a democracia e consolidar a confiança dos cidadãos. Embora haja avanços nesse sentido, a garantia de plena confiança dos cidadãos no governo digital ainda é um objetivo a ser alcançado, exigindo vigilância contínua e aprimoramento dos sistemas de segurança e transparência.

6.4.1.4 Reflexividade social

A reflexividade social é um tipo de valor social que compreende situações em que o cidadão pode moldar o acesso aos serviços digitais e às informações conforme as suas preferências e necessidades sociais (Hussein, 2018). Na análise da Lei 14.129, que trata do governo digital, a reflexividade social pode ocorrer a partir da geração, compartilhamento e disseminação de ideias e de conhecimento, e “infraestrutura tecnológica que facilite o uso de dados de acesso público e promova a interação entre diversos agentes, de forma segura, eficiente e responsável, para estímulo à inovação, à exploração de atividade econômica e à

prestação de serviços à população” (Brasil, 2021). Isso também envolve a gestão de políticas públicas por meio da troca de experiências e da busca por soluções inovadoras para os problemas enfrentados pela sociedade.

Também atua pelo incentivo a uma abordagem fundamentada e crítica para “realizar a gestão das suas políticas públicas com base em dados e em evidências por meio da aplicação de inteligência de dados em plataforma digital” (Brasil, 2021). A legislação ainda pode estimular a reflexão crítica em relação aos problemas sociais e a como a tecnologia pode ser utilizada para aprimorar a eficiência dos serviços públicos digitais e abordar desafios e possibilidades do governo digital.

Na Resolução nº 520/2021, a reflexividade social é proposta a partir das atividades desenvolvidas pela Central de Atendimento Virtual ao Eleitor, que representa “a importância da modernização e desburocratização da gestão do Cadastro Eleitoral e dos serviços que lhe forem correlatos” (Tocantins, 2021), no que se refere às condições e necessidades dos cidadãos sobre os serviços eleitorais em um cenário em que a tecnologia se faz presente como um recurso de aprendizado para a reflexão sobre os problemas sociais.

A diversidade e a sustentabilidade são valores da Justiça Eleitoral do Tocantins, apontados no Manual da Qualidade e em seu Planejamento Estratégico, que vão ao encontro da reflexividade social (Manual da Qualidade, s.d; Tocantins, 2021). Além disso, esses pontos também são apresentados no Planejamento Estratégico do Tribunal Superior Eleitoral como resultados esperados (Brasil, 2021). Ao promover a diversidade, a organização demonstra uma postura reflexiva em relação aos problemas sociais, reconhecendo a importância de acolher e valorizar a pluralidade de características e identidades dos indivíduos e dos grupos. A preocupação com a sustentabilidade busca uma reflexão sobre como interagir com o mundo, de modo a não comprometer os recursos naturais das gerações futuras e respeitar a diversidade humana.

6.4.1.5 Bem-estar social

A análise da legislação do governo digital, conforme a Lei nº 14.129, aponta que em seu artigo 14 “a prestação digital dos serviços públicos deverá ocorrer por meio de tecnologias de amplo acesso pela população, inclusive pela de baixa renda ou residente em áreas rurais e isoladas, sem prejuízo do direito do cidadão a atendimento presencial” (Brasil, 2021). Isso pode contribuir significativamente para o bem-estar social ao promover o acesso aos serviços públicos de forma digital, com a transparência na administração e a participação

dos cidadãos, o que facilita a vida dos mesmos e torna os serviços mais acessíveis e eficientes. No Planejamento Estratégico do Tribunal Superior Eleitoral o bem-estar social é um valor institucional (Brasil, 2021), o que demonstra uma preocupação com as pessoas, aqui entendidas como servidores e cidadãos. Na Resolução nº 520/2021, o bem-estar social é colocado em evidência por meio da melhoria do atendimento ao cidadão e da facilidade em acessar os serviços eleitorais em horários flexíveis, consonante com as necessidades dos cidadãos (Tocantins, 2021).

No Manual e no Plano Estratégico, o valor institucional acessibilidade contribui com o bem-estar social ao promover a inclusão, a igualdade de oportunidades e a participação plena de todas as pessoas na sociedade, por meio do acesso fácil ao sistema eleitoral por parte do cidadão (Manual da Qualidade, s.d; Tocantins, 2021). A inclusão da “responsabilidade socioambiental” pelo Tribunal Supremo Eleitoral (Brasil, 2023) e o “alinhamento aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável” pelo Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins (Tocantins, 2023, p. 28) são importantes por representar a construção de um futuro pensando nos vieses ambiental, social e econômico. A análise da situação exposta mostra que evidencia-se o bem-estar social na medida em que as pessoas e a qualidade de vida são contempladas.

6.4.1.6 Justiça social

Por meio da análise da Lei 14.129, que cria o governo digital, do Planejamento Estratégico do Tribunal Superior Eleitoral e do Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins, é possível notar a sua contribuição para a justiça social quando promove a “garantia do exercício pleno da cidadania para cada indivíduo na sociedade” (Brasil, 2021, p. 7), independente de condição social ou econômica, os serviços públicos digitais, de modo a impulsionar a “inovação na prestação dos serviços à cidadã e ao cidadão de forma segura, acessível e sustentável” (Brasil, 2021, p. 16) e à “acessibilidade da pessoa com deficiência ou com mobilidade reduzida” (Brasil, 2021). É uma forma de reduzir as desigualdades no acesso a serviços governamentais digitais. Ao garantir a privacidade e a segurança das informações dos cidadãos, de modo a evitar discriminações e abusos, também contribui para a justiça social.

A transparência representa o “acesso a informações, ações e decisões institucionais” do Tribunal Superior Eleitoral (Brasil, 2021, p. 17) e também os “canais de transparência para fiscalização dos gastos públicos pela sociedade” do Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins

(Tocantins, 2021, p. 11), que incentivam o controle e a participação social e permitem que a voz dos cidadãos sejam ouvidas e consideradas nas decisões e nas melhorias dos serviços públicos.

O governo digital é entendido como uma ferramenta capaz de garantir a justiça social por meio da equidade, da inclusão de grupos sociais, do progresso inclusivo e sustentável e da igualdade social (Xue *et al.*, 2024). A Central possibilita a justiça social ao demonstrar uma preocupação em oferecer acesso aos serviços eleitorais digitais aos cidadãos de modo a garantir a participação dos cidadãos no processo eleitoral em qualquer município (Tocantins, 2021).

Uma situação que ilustra a justiça social é a instalação de pontos de inclusão digital em postos de atendimento da Justiça Eleitoral do Tocantins nos municípios. É um ambiente em que as partes interessadas em atos processuais podem participar “por meio de videoconferência, bem como a realização de atendimento por meio do Balcão Virtual”. É uma maneira de “maximizar o acesso à justiça e resguardar os excluídos digitais” (Tocantins, 2023). Além disso, outras iniciativas que corroboram essa discussão são ações da Justiça Eleitoral do Tocantins no combate à desinformação em comunidades quilombolas (Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins, 2024) e a inclusão sociopolítica dos direitos cívicos dos povos indígenas (Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins, 2024). Ao tratar da garantia de igualdade de acesso aos serviços e à justiça, a Justiça Eleitoral corrobora com a Agenda 2030.

6.4.1.7 Preocupação ambiental

A preocupação ambiental é um dos pontos que não são abordados na Lei 14.129, que trata do governo digital (Brasil, 2021), e na Resolução nº 520/2021 (Tocantins, 2021). Porém, é possível perceber que, quando a legislação fala em digitalizar os documentos e processos, e a resolução na criação da Central para acesso aos serviços digitais eleitorais, são formas de contribuir com a proteção ambiental pela redução do uso de papel e de outros recursos. Isso vai ao encontro dos achados de Luna *et al.* (2024), quando relatam que os serviços digitais impulsionam a economia de custos para os cidadãos e ampliam a capacidade de gestão governamental, refletindo também, segundo Xue *et al.* (2024), na eficiência da utilização dos recursos naturais e no desenvolvimento sustentável.

No Planejamento Estratégico, a sustentabilidade e a responsabilidade socioambiental são critérios a considerar na criação e inovação dos serviços eleitorais e do processo eleitoral (Brasil, 2021). A referência à Agenda 2030 e aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

da Organização Mundial da Saúde reforçam a preocupação da Justiça Eleitoral do Tocantins em incluir a proteção ambiental (Tocantins, 2023). Tal argumento decorre do fato de que esta envolve não apenas questões ambientais, mas também sociais e econômicas, e que são necessárias para pensar um futuro mais sustentável.

No caso do Manual da Qualidade e do Planejamento Estratégico, a sustentabilidade é um dos valores destacados pela instituição, demonstrando uma preocupação com o impacto ambiental de suas atividades (Manual da Qualidade, s.d.).

O Plano de Logística Sustentável do Tribunal Supremo Eleitoral e do Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins é uma ferramenta articulada com o Planejamento Estratégico, focada em objetivos, estratégias e metas para aprimorar a sustentabilidade e atingir os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável no âmbito da Justiça Eleitoral (Brasil, 2023; Tocantins, 2021; 2023). A ideia da Justiça Eleitoral do Tocantins é consolidar e aprimorar, em seu cotidiano, políticas e práticas sustentáveis nos vieses ambientais, econômicos, sociais e culturais. Para tanto, inclui a implementação de ações que contemplem comportamentos e práticas sustentáveis na instituição, capacitação e sensibilização ambiental, uso eficiente de recursos, compras e contratações sustentáveis, e manutenção dos critérios de sustentabilidade nos produtos e serviços (Tocantins, 2023).

Com base na análise apresentada, fica evidente que a preocupação ambiental é um aspecto essencial para a criação de valor público pelo governo digital. Embora a legislação e algumas resoluções específicas não abordem diretamente essa questão, iniciativas como a digitalização de documentos e a criação de centrais de acesso aos serviços digitais eleitorais contribuem significativamente para a proteção do meio ambiente, por meio da redução do consumo de papel e de outros recursos. Essa abordagem alinha-se com estudos que indicam que os serviços digitais não apenas impulsionam a economia e aumentam a eficiência governamental, mas também promovem o desenvolvimento sustentável ao otimizar o uso de recursos naturais. Além disso, o planejamento estratégico dos órgãos eleitorais demonstra um compromisso explícito com a sustentabilidade e a responsabilidade socioambiental, refletido na articulação com a Agenda 2030 e com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. A implementação de um Plano de Logística Sustentável reforça essa preocupação ao estabelecer metas e estratégias para promover práticas sustentáveis em todas as áreas da Justiça Eleitoral. Portanto, o ambiente institucional parece ser propício para a criação de valor público do governo digital em um ecossistema de serviço público, em que a preocupação ambiental é integrada às políticas e práticas cotidianas, visando não apenas a eficiência operacional, mas também a sustentabilidade ambiental, econômica e social.

6.4.1.8 Autodesenvolvimento

Com base na legislação do governo digital, Lei nº 14.129/2021, entende-se que o autodesenvolvimento pode ser estimulado a partir do laboratório de inovação e das redes de conhecimento. O laboratório é um “espaço aberto à participação e à colaboração da sociedade para o desenvolvimento de ideias, de ferramentas e de métodos inovadores para a gestão pública” (Brasil, 2021), envolvendo a gestão pública, a entrega e a prestação de serviços públicos e a participação do cidadão no controle social. As redes de conhecimento compreendem objetivos pontuais, como:

- I - gerar, compartilhar e disseminar conhecimento e experiências;
- II - formular propostas de padrões, políticas, guias e manuais;
- III - discutir sobre os desafios enfrentados e as possibilidades de ação quanto ao Governo Digital e à eficiência pública;
- IV - prospectar novas tecnologias para facilitar a prestação de serviços públicos disponibilizados em meio digital, o fornecimento de informações e a participação social por meios digitais. (Brasil, 2021).

Os laboratórios de inovação e as redes de conhecimento são instrumentos que podem levar ao autodesenvolvimento uma vez que conduzem o autosserviço e a acessibilidade aos serviços, os quais, por meio do uso de tecnologias inovadoras e de ferramentas digitais e ações educativas, levam ao aprendizado, autonomia na hora de resolver demandas pessoais, inclusão digital e engajamento nas ações públicas, de modo a aprimorar as habilidades digitais dos cidadãos e dos servidores públicos.

Quando propõe o aprendizado e o crescimento como pontos estratégicos, o Tribunal Superior Eleitoral (Brasil, 2021) e o Planejamento Estratégico Institucional da Justiça Eleitoral do Tocantins (Tocantins, 2021) consideram que o autodesenvolvimento esteja incluído em um ponto de vista de melhorar e ampliar a experiência dos cidadãos e dos servidores nos serviços digitais, a fim de proporcionar um ambiente colaborativo, interativo e seguro. A perspectiva em questão, no primeiro plano, “visa garantir os recursos financeiros, tecnológicos e de pessoal para a entrega dos serviços à sociedade” (Brasil, 2021, p. 18), enquanto no segundo abarca um conjunto de objetivos como “aperfeiçoar a governança e a gestão de pessoas; aprimorar a gestão dos recursos orçamentários e financeiros; prover transformação digital e inovações tecnológicas” (Tocantins, 2021, p. 29).

A Central de Atendimento Virtual ao Eleitor é um exemplo de uma atividade “criada com o objetivo de facilitar o acesso à Justiça Eleitoral, aprimorando os mecanismos de

atendimento ao cidadão”, por meio do “*WhatsApp*”. O “serviço criado pela Justiça Eleitoral do Tocantins vai ser o principal canal de comunicação com todas as eleitoras e eleitores do estado” (Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins, 2021) e serve para incentivar o autodesenvolvimento dos cidadãos ao facilitar o acesso às informações e serviços eleitorais de forma mais autônoma e prática, e também proporcionar novos desafios para os servidores responsáveis pela manutenção dessa Central.

Ao enviar mensagens, o cidadão recebe uma outra informando que está em contato com a Justiça Eleitoral, ao passo que também são apresentadas possíveis opções para acessar os serviços e informações. A partir de então o atendimento começa e o cidadão pode acessar serviços e informações distintas, podendo fazer isso mesmo com poucas habilidades tecnológicas. O acesso às informações e aos serviços, de forma didática, permite que o cidadão navegue pela Central sem dificuldades. No caso dos servidores, é preciso capacitação e aprimoramento contínuo na prestação dos serviços eleitorais, dada a responsabilidade pela segurança de dados e informações dos cidadãos.

O Manual da Qualidade é uma ferramenta de gestão alinhada ao Plano Estratégico da Instituição. Nele, a inovação pode ser vista como uma forma de autodesenvolvimento ao criar novos cenários e proporcionar melhorias ao serviço eleitoral, uma vez que “incentiva às novas ideias voltadas à melhoria do processo eleitoral”, e, nesse contexto, os servidores são peças importantes e a sua capacitação também (Manual da Qualidade, s.d, p. 3).

Com base na análise realizada, as iniciativas como laboratórios de inovação, redes de conhecimento, Central de Atendimento Virtual ao Eleitor e outros documentos institucionais, estimulam o autodesenvolvimento, e, em última análise, o aprendizado, a autonomia e o engajamento dos cidadãos e servidores públicos no uso de serviços digitais. Essas ferramentas promovem a acessibilidade, a inclusão digital e o desenvolvimento de habilidades tecnológicas, contribuindo para um ambiente colaborativo e interativo em um cenário em que a melhoria da experiência do usuário e o aprimoramento dos serviços governamentais são peças-chave.

Como afirma a literatura, no nível de análise macro, o que importa é o valor social (Osborne *et al.*, 2022), e do ponto de vista do valor público, também é importante os valores político (Chohan; jacobs, 2017), ambiental (Coffey, 2021) e, na visão de Bozeman (2019), do cidadão. Aqui, estes são vistos como balizadores das interações entre os *stakeholders*, os cidadãos e os servidores e da integração de recursos, podendo ser entendidos como os arranjos institucionais em que os atores operam.

O valor público é criado por meio das interações entre atores e integrações de recursos, influenciadas pela base institucional representada pelos interesses do governo federal, Conselho Nacional de Justiça e Tribunal Superior Eleitoral, e seguidas pelo Tribunal Regional Eleitoral. A regulamentação legal e as estratégias orientadoras estabelecem um arcabouço normativo e direcional para as iniciativas de governo digital, focadas no cidadão, delineando o que devem ser seguidas pelas instituições em curto e longo prazo. O terreno legal oferece um ambiente para as interações entre as instituições governamentais, os prestadores de serviços digitais e os cidadãos, possibilitando a criação e a cocriação de valor público ao facilitar o diálogo, o envolvimento dos atores na construção de políticas, leis e serviços públicos, e ao garantir a transparência na prestação desses serviços, bem como representação dos atores no processo e dos problemas que julga relevantes.

Segundo Ojasalo e Kauppinen (2024), as instituições públicas são peças-chave nos ecossistemas de serviços por determinar a estrutura e facilitar a cocriação de valor, e essas devem considerar como proposta de valor os julgamentos de um número maior de cidadãos. Os benefícios e sacrifícios percebidos pelos cidadãos são apresentados nas arenas de decisões e definidos pelos representantes eleitos em um processo democrático. Nesse sentido, argumenta-se que, antes da decisão dos representantes políticos, sejam criados espaços para participação social e inclusão dos cidadãos, o que resulta na criação e na cocriação de valor. No entanto, são esses representantes que, em última instância, definem o que é considerado valor.

No contexto político, o valor público do governo digital é criado a partir do jogo político construído pelos representantes políticos e as partes interessadas e que envolve a criação de confiança e a legitimidade das ações governamentais, que têm relação com os aspectos-chave, como governo aberto e comportamento ético e profissional, participação e maior confiança dos cidadãos no governo. O valor político é criado através da promoção do governo aberto e do comportamento ético e profissional, que são fundamentais para estabelecer a confiança dos cidadãos no governo. A transparência, a prestação de contas e a participação cidadã são pilares do governo aberto, essenciais para promover uma relação de confiança entre governo e sociedade. Além disso, a garantia da integridade e da ética nas práticas governamentais fortalece essa confiança. Quando os cidadãos percebem que o governo atua de forma ética, transparente e responsável, eles tendem a se engajar mais no processo político e a confiar nas instituições democráticas. Assim, o valor político é criado ao construir uma relação de confiança mútua entre governo e cidadãos, baseada na transparência, na participação e no comportamento ético e profissional.

Na visão de Skålén; Engen e Jenhaug (2024), os diferentes atores e interesses dentro do ecossistema de serviço público e do sistema político podem entrar em conflito em relação ao valor público, e devem ser mediados pelas instituições governamentais a fim de negociar e lidar com as tensões geradas por divergências de objetivos, recursos escassos, poder, legitimidade e complexidade. Para Codá e Farias (2022), o modo como essas instituições lidam com esses conflitos podem levar a destruição de valor, que pode ser gerada pelo modo como o cidadão e instituições e servidores interagem com atores e recursos.

Na condição social, o valor social é criado ao promover a reflexividade social, o bem-estar social, a justiça social e o autodesenvolvimento. Através da reflexão crítica sobre os problemas sociais e da busca por soluções inovadoras, é possível melhorar a qualidade de vida da população. O acesso a serviços digitais, à transparência na administração pública e à participação cidadã contribuem para o bem-estar social ao tornar os serviços mais acessíveis e eficientes. Além disso, a garantia da igualdade de acesso aos serviços públicos digitais e o combate à discriminação promovem a justiça social ao reduzir as desigualdades. O estímulo ao autodesenvolvimento, através da capacitação e do acesso à informação, fortalece as habilidades dos cidadãos e contribui para uma sociedade mais inclusiva e participativa. Em suma, o valor social é expresso através da promoção do desenvolvimento humano, da igualdade de oportunidades e da melhoria da qualidade de vida para todos.

No cenário ambiental, o valor ambiental é criado a partir do aspecto-chave da preocupação ambiental, que envolve, entre outros, a digitalização de processos e serviços como uma forma de reduzir custos e recursos nas atividades administrativas. Além disso, os planos de logística sustentável e estratégico são ferramentas consideráveis na preocupação ambiental, uma vez que são traçadas metas e objetivos pensando na sustentabilidade. O valor ambiental é expresso a partir de práticas robustas de sustentabilidade delineadas nesses planos, pensando na responsabilidade socioambiental de suas atividades e serviços e em como incluir servidores e cidadãos nas ações abarcando os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, que consideram todas as fases do desenvolvimento (ambiental, social e econômica).

No ambiente do cidadão, o valor público do governo digital é criado a partir do aspecto-chave da participação, em que ele é um ator-chave em todo o processo. É quando o cidadão é incluído no processo e se sente parte dele, por meio da consideração de suas crenças, valores e aspirações. Significa que, independente da sua condição econômica ou social, os seus interesses são representados e discutidos em uma arena de decisão. O valor público, nesse contexto, é criado quando esse cidadão consegue enxergar que os seus ideais

estão sendo representados na discussão. É sentir que as suas experiências e preferências são ouvidas e que são parte de um arcabouço legal.

A análise do nível macro leva a uma reflexão crítica sobre problemas sociais, em que a busca por soluções inovadoras e a inclusão dos cidadãos nas arenas de debates e discussões são destacadas como formas de promover o bem-estar social e a participação cívica. A preocupação ambiental, expressa através de práticas sustentáveis, é reconhecida como um componente importante para a criação de valor público. O valor público é criado quando os interesses e aspirações dos cidadãos são considerados nas decisões políticas, promovendo sua inclusão e participação no processo. Porém, no contexto macro, pela análise documental, pode-se dizer que existe um ambiente institucional propício para a criação de valor, mas não que esse valor de fato foi criado, porque na prática não se sabe se os interesses e aspirações dos cidadãos são de fato considerados e se estão de fato promovendo a inclusão. A estratégia de governo digital é apontada pela análise documental como uma forma de expressar principalmente os valores de eficiência e transparência, buscando atender às necessidades da sociedade de forma mais acessível e responsiva.

Ao assumir uma estratégia de governo digital, as instituições estão expressando principalmente o valor público envolvendo a eficiência e a transparência. A adoção de estratégias de governo digital visa melhorar a eficiência na prestação de serviços públicos, otimizando processos, reduzindo entraves burocráticos, promovendo a desburocratização dos serviços públicos e proporcionando uma resposta mais ágil às demandas dos cidadãos. Isso é evidenciado pela implantação de sistemas digitais que automatizam tarefas, reduzem erros e permitem uma entrega mais rápida e eficaz de serviços governamentais.

O governo digital busca aumentar a transparência nas operações governamentais, fornecendo acesso fácil e aberto a informações e dados relevantes para os cidadãos. Isso inclui a divulgação de informações sobre gastos públicos, políticas governamentais, processos decisórios e resultados alcançados. A transparência fortalece a confiança dos cidadãos nas instituições democráticas, promovendo a prestação de contas e a responsabilidade governamental.

A Central de Atendimento Virtual ao Eleitor é um canal de comunicação que vai ao encontro, principalmente, da eficiência e da transparência, uma vez que são fundamentais para garantir uma governança mais eficaz e responsável, promovendo a participação cívica e o engajamento dos cidadãos na vida política, social e ambiental da região. Ao adotar essa estratégia de governo digital, as instituições demonstram seu compromisso em atender às

necessidades e expectativas da sociedade, buscando proporcionar serviços públicos de qualidade de forma mais eficiente, transparente e acessível.

A análise dos dados reforça a importância de políticas e estratégias que promovam a transformação digital dos serviços públicos, bem como a necessidade de considerar aspectos éticos, sociais e ambientais na implementação de iniciativas de governo digital. Além disso, os dados sugerem que o governo digital pode ser uma ferramenta poderosa para promover a criação de valor público no ecossistema de serviço público, aumentando a eficiência, a transparência e a participação na gestão pública.

A partir da análise documental, é possível inferir que o ambiente macro/institucional é favorável à criação de valor público do governo digital, especialmente em relação à eficiência dos serviços, à transparência das ações públicas e à participação dos cidadãos. Além disso, os objetivos e metas traçados pelas instituições por meio dos documentos projetam a criação de valor por meio dos serviços públicos digitais nos níveis meso/de serviço, micro/individual e subnível micro/crenças e valores. Isso indica uma abordagem abrangente e multidimensional para a criação de valor por meio do governo digital. No entanto, para garantir que esses valores sejam efetivamente realizados, é crucial que as estratégias de governo digital considerem também aspectos éticos, sociais e ambientais, a fim de assegurar que os interesses e aspirações dos cidadãos sejam realmente contemplados e promovam a inclusão e o bem-estar social.

6.4.2 Nível meso (valor em produção)

6.4.2.1 Eficiência

A criação de valor público depende diretamente da capacidade das instituições governamentais de operar com eficiência, responsabilidade e foco no cidadão. A adoção de soluções digitais tem se mostrado um caminho estratégico para otimizar recursos, ampliar o acesso aos serviços e fortalecer a relação entre o Estado e a sociedade.

Segundo o Gestor 1, a digitalização de serviços representa um avanço nesse sentido, pois contribui diretamente para a otimização dos recursos institucionais: “Eu enxergo como bastante positivo para otimização dos recursos”. Esse ganho de eficiência é percebido do ponto de vista do cidadão, que economiza tempo e dinheiro ao utilizar plataformas digitais: “aqui no local onde eu trabalho tem um povoado com em torno de mil pessoas [...] em que teria que se deslocar até a sede [do Tribunal], né, no caso de demanda específica da Justiça

Eleitoral, enquanto se ele usar o serviço on-line que nós temos hoje na plataforma digital, ele economiza tempo e dinheiro, né, e consegue atingir seus objetivos com facilidade”. Mas também é percebido sob a ótica da própria instituição, que reduz custos operacionais com deslocamentos de servidores: “O caminho inverso, se fosse o próprio Tribunal que tivesse que ir até lá [no município], então gastaria com diárias de servidor, enquanto deixaria descoberto o cartório eleitoral levando três, quatro servidores até lá, né, para fazer esse serviço”. Nesse contexto, torna-se evidente que “o serviço prestado de forma digital diminui essas barreiras” (Gestor 1), promovendo uma prestação de serviço mais ágil, acessível e economicamente sustentável.

A experiência do Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins constitui um exemplo emblemático de como a transformação digital no setor público pode gerar valor público por meio da economia de recursos, da ampliação da acessibilidade e da qualificação da gestão institucional. A adoção do sistema VoIP (Voice over Internet Protocol), mencionado por um dos gestores, permitiu a eliminação de gastos com telefonia interurbana entre as diversas unidades do Tribunal. Conforme relata: “O tribunal mudou a tecnologia de comunicação por telefone, né? Foi implantado o sistema VoIP. [...] As contas de telefone eram bem elevadas e hoje a tecnologia permitiu gasto zero com comunicação por telefone” (Gestor 2).

Além da redução de custos, a transformação digital também impactou diretamente a acessibilidade dos serviços prestados à população. O uso de ferramentas digitais facilitou o atendimento remoto ao eleitor, eliminando a necessidade de deslocamento físico até os cartórios eleitorais: “E isso... a acessibilidade, né, do nosso serviço pro eleitor. O eleitor não precisa mais se deslocar até um cartório para ser atendido” (Gestor 3). O Gestor 6 pontua que, “à medida que ele [o eleitor] evita deslocamentos físicos, [...] ele está economizando uma passagem de ônibus, uma gasolina”. O Gestor 3 complementa, ressaltando a importância da popularização do *WhatsApp*: “A gente sempre defendeu o atendimento por WhatsApp, né? Acho que é uma ferramenta que todo mundo consegue usar, que tá fácil, que desenrola... Eu acho que foi um ponto de virada aí”. Além disso, cabe citar a seguinte fala: “[...] se eu hoje eu tivesse que contratar dez servidores [...] teria um custo X. Hoje eu faço esse atendimento dentro de uma central para um custo bem menor, né? E com a mesma qualidade [...]” (Gestor 5).

Em relação aos impactos, o Gestor 5 relata: “Acho que mais valor ao cidadão que a questão financeira [...] tem que gerar um lucro e o lucro do sistema público é o lucro social, é aquilo que você volta para o cidadão, aquele que você volta para a sociedade”. Isso significa, em outras palavras, que “[...] A gente entende e compreende que os serviços digitais trazem

ao cidadão grande benefício [...] Nossa modelagem de atendimento virtual agrega valor financeiro e social” (Gestor 5).

De forma complementar, a implementação de programas de capacitação a distância viabilizou o acesso equitativo à formação continuada dos servidores, eliminando barreiras geográficas e financeiras, como expressa o entrevistado: “Até mesmo os cursos, né? Que antes tínhamos que nos deslocar até a capital Palmas [...] hoje várias capacitações são feitas à distância” (Gestor 2). Tal medida não apenas promove a valorização do servidor público, como também fortalece uma cultura organizacional orientada ao aprendizado contínuo, elemento-chave para a inovação sustentada no setor público.

Essa análise dialoga diretamente com a noção de valor público de Moore (1994), que destaca a importância de entregar resultados eficientes, democraticamente legitimados e operacionais de forma sustentável. O Gestor 3, atuante na área de tecnologia da Justiça Eleitoral, destaca como a digitalização de processos administrativos representou uma mudança significativa:

É... a gente, como trabalha na área de tecnologia, a gente tá sempre buscando economicidade com o uso de tecnologia, né? Eu acho que um exemplo forte que a gente teve aqui foi quando digitalizou o processo administrativo com o SEI. Que os processos eram em papel, né? Eram bem demorados. E quando a gente colocou o SEI, que foi uma solução sem custo, a gente conseguiu uma melhora de tramitação, a gente conseguiu melhora de transparência, a gente consegue agora informações mais precisas sobre a tramitação de processos.

O Gestor 3 também relata como a pandemia de COVID-19 acelerou mudanças que já eram consideradas, como o atendimento remoto aos eleitores:

Então na parte interna a gente sempre tá buscando isso. Na parte de atendimento público, a gente é um pouco limitado pelo TSE, porque são poucas as oportunidades de melhoria que a gente tem. Então, quando veio a pandemia, por exemplo, a gente tava pensando já em um serviço de atendimento ao eleitor pela internet. Essa possibilidade aí, quando veio a pandemia, é que ele resolveu encapar essa possibilidade. Hoje, o eleitor faz muita coisa pela internet.

Em contrapartida, O Gestor 4 explica o contexto que motivou a criação da Central:

Então, falando especificamente do nosso atendimento ao público, nós temos hoje no estado... Tocantins. O estado do Tocantins tem uma das menores capilaridades da Justiça Eleitoral do país. Nós temos 139 municípios e nós temos apenas 33 zonas eleitorais. É uma das piores capilaridades do país. Então, nós sempre tivemos esse desafio, porque além de nós termos poucas zonas eleitorais, comparando à quantidade de municípios, na maioria dessas zonas eleitorais existe uma dificuldade muito grande com a requisição de servidores.

Então, nós sempre tivemos esse desafio. Nós temos, além do atendimento ao público presencial, o atendimento ao público digital. E nós temos também que fazer os atendimentos itinerantes dos municípios que não são sede de zona. Nós temos os programas permanentes que a Justiça Eleitoral também atua. Então hoje são quatro programas permanentes. A gente precisa fazer atividades nos municípios. Então, nós tínhamos esse desafio: como conciliar o atendimento digital, o atendimento presencial e a realização dessas outras atividades paralelas. Foi nesse sentido que foi criada essa central de atendimento virtual ao eleitor.

O Gestor 4 detalha os resultados obtidos após a implementação da central digital, indicando economia de recursos e melhorias qualitativas no atendimento. Segundo ela, nos últimos anos foram realizados cerca de 350 mil atendimentos, dos quais quase 60 mil foram virtuais, o que corresponde a cerca de 20%. Essa mudança reduziu custos com diárias, diminuiu o estresse físico e mental dos servidores e melhorou a distribuição de tarefas. Além disso, o atendimento via *WhatsApp* totalizou mais de 18 mil. O ganho mais expressivo, no entanto, foi com o cliente externo, o eleitor. Em 2021, antes da Central, o índice de satisfação atingido foi de 32%. Em 2025, esse índice subiu para 94%, atingindo a zona de excelência (Gestor 4).

Nesse contexto, observa-se que a transformação digital nessa instituição tem se consolidado como um vetor estratégico para a geração de valor público, não apenas ao otimizar processos internos e reduzir custos, mas sobretudo ao ampliar a capacidade do Estado de atender às demandas cidadãs com equidade, eficiência e transparência.

A adoção de serviços digitais tem se mostrado uma aliada estratégica na busca pela modernização da administração pública, contribuindo diretamente para o alcance de objetivos institucionais relevantes. Segundo o Gestor 1, o principal impacto positivo dessa transformação está relacionado à melhoria da qualidade no atendimento ao cidadão, sintetizada em sua afirmação: “Excelência no atendimento”. Esse resultado reflete uma mudança de paradigma na prestação do serviço público, promovendo maior agilidade, acessibilidade e comodidade para os usuários. Nesse sentido, os Gestores 3, 4 e 5 também afirmam que o “excelência ao atendimento” é um dos objetivos estratégicos alcançados de forma satisfatória e a central virtual e os serviços digitais corroboram para esse avanço.

É notável a preocupação da instituição com os cidadãos e suas experiências na prestação de serviços digitais, uma vez que o relato de um dos gestores aponta: “O objetivo principal [...] é o de aprimorar os mecanismos de atendimento ao cidadão. [...] que é o objetivo número um que impacta diretamente a sociedade” (Gestor 5). Ainda segundo ele, “os impactos [...] para nós aqui é na melhoria da gestão do processo de trabalho, porque no momento eu precisava ter 33 pessoas em cada zona eleitoral [...] hoje eu faço isso com 10 pessoas de forma concentrada e melhor organizada [...]”.

Pela análise observa-se que os objetivos estratégicos da organização são atingidos por meio de diferentes iniciativas, entre as quais os serviços digitais são os mais relevantes. Assim, a digitalização tem potencializado a capacidade institucional de atender melhor ao cidadão ao mesmo tempo em que contribui para a modernização e a eficiência da gestão pública.

Nesse sentido, o Gestor 1 destaca que os objetivos mais bem alcançados por meio dos serviços digitais são “aprimorar mecanismos de atendimento ao cidadão” e “aprimorar mecanismos de transparência”. Ele ressalta que, “com o digital, esse aprimoramento é muito mais acentuado, né. Então, quando se tem um serviço digital, esse mecanismo de atendimento ao cidadão é bastante impactado”, apontando para o fortalecimento da relação entre a instituição e a sociedade por meio de soluções tecnológicas mais eficientes.

Um exemplo concreto citado pelo Gestor 1 é a Central de Atendimento Virtual ao Eleitor, implementada no Estado do Tocantins. Segundo ele, “o eleitor vai lá no site, acessa o serviço e faz todo o atendimento por lá. Ele inicia e finaliza tudo por lá, sem muita burocracia”. Essa iniciativa demonstra como os serviços digitais podem facilitar o acesso do cidadão, inclusive daqueles que residem em outras regiões ou no exterior, uma vez que “ele consegue fazer seu atendimento de qualquer parte do país ou do mundo”. Ainda assim, o gestor reconhece que há espaço para evolução contínua: “É claro que precisa melhorar. Melhorar constante, né”. Isso revela uma compreensão madura de que a transformação digital no setor público é um processo em construção, que demanda atualização permanente, escuta ativa dos usuários e adaptação às novas demandas sociais.

Outro exemplo é a criação do ponto de inclusão digital, fruto de parceria entre órgãos públicos, como a Justiça Eleitoral e a Prefeitura Municipal, que, para os Gestores 1 e 2, representa um avanço significativo no serviço eleitoral. O Gestor 2 enfatiza que “Hoje é possível... foi instalado um ponto de inclusão digital em Luzimangues, né? Que o eleitor procura essa unidade lá, que foi feita em parceria com a Prefeitura Municipal”. O ponto serve para facilitar o acesso de pessoas em situação de vulnerabilidade digital, que, de outra forma, estariam excluídas do processo de regularização e emissão de seus títulos eleitorais: “Ele favorece também a classe carente porque Ah o serviço exclusivamente on-line, ele exclui aquela população que não tem acesso à internet, né não ter acesso a aparelhos” (Gestor 2). Na sequência, o Gestor 2 complementa:

Ele faz um pré-atendimento [...] às pessoas mais carentes que não têm acesso à internet, né? Quem tem acesso à internet pode fazer diretamente no site do Tribunal. E quem não tem acesso, ele pode ir nessa localidade para fazer o pré-atendimento. E

uma vez ao mês, em razão da necessidade de coleta de digitais e da foto, né? Aí os servidores vão uma vez ao mês em Luzimangues para concluir o atendimento de quem precisa coletar digitais e fotos.

Em relação a quem realiza o atendimento, O Gestor 2 esclarece que são servidores municipais treinados especificamente para essa função, mas que não possuem acesso direto aos sistemas da Justiça Eleitoral:

São funcionários da Prefeitura que foram treinados para esse atendimento, mas eles não têm acesso aos sistemas da Justiça Eleitoral. Porque, na verdade, esse atendimento é possível ser realizado pelo próprio site. É apenas para ajudar, auxiliar o eleitor mais carente a ter acesso a esse serviço”.

Apesar dos avanços, o Gestor 1 reconhece que ainda existem barreiras importantes a serem superadas para que os serviços digitais desempenhem plenamente seu papel. Entre os principais desafios mencionados estão o “analfabetismo digital” e a existência de “desassistidos digitalmente”. Segundo o Gestor 1, “tem gente que não tem esse acesso [à internet e aos recursos tecnológicos], então poderia ter esse prejuízo aí”, o que pode gerar exclusão e dificultar o acesso igualitário aos serviços, comprometendo o alcance universal das políticas públicas. A análise dos dados evidencia a necessidade de investir não apenas em tecnologia, mas também em inclusão digital e design centrado no usuário, de forma a garantir que todos os cidadãos possam se beneficiar das inovações promovidas pelo setor público.

Os relatos demonstram que a eficiência corrobora a criação de valor uma vez que, com a adoção de serviços digitais e tecnologias, possibilita melhores resultados operacionais. Com isso, é possível atuar na redução de custos em relação à logística, que envolve transporte de servidores e cidadãos, abastecimento de veículos institucionais para deslocamento até as comunidades locais, otimização dos processos, economia de recursos com a contratação de novos servidores e também com o pagamento de diárias no deslocamento.

A substituição de deslocamentos físicos por atendimentos virtuais resulta em economia orçamentária direta, como no caso do VoIP [*Voice over Internet Protocol*] e do SEI [Sistema Eletrônico de Informações], mas também em benefícios como a liberação de servidores para atividades estratégicas, redução de estresse organizacional e ganho de agilidade processual. Essa situação dialoga com a proposta de Moore (1994), segundo a qual a criação de valor público exige não apenas a prestação de serviços eficientes, mas também legitimidade política e viabilidade operacional.

Os resultados indicam que a pesquisa de satisfação, ao revelar um alto nível de aprovação dos serviços digitais oferecidos pela instituição, reforça a sua legitimidade. Isso

sugere que os cidadãos estão incorporando esses serviços ao seu cotidiano, reconhecendo sua utilidade, facilidade de uso e benefícios.

Em comparação com o estudo de Barreto; Leite e Guerra (2024), nota-se uma convergência: ambos os casos mostram como a transformação digital permite não só ampliar o acesso, mas garantir maior previsibilidade e autonomia ao cidadão, a fim de desburocratizar os serviços públicos e promover mais eficiência.

Apesar dos avanços evidentes, ainda persistem tensões, como o analfabetismo e a exclusão digital, desafios que, segundo Skålen, Engen e Jenhaug (2024), são inerentes aos ecossistemas de serviços públicos. Embora os cidadãos percebam o potencial de criação de valor nos serviços digitais, as barreiras tecnológicas podem impedir a experiência, gerando destruição de valor antes mesmo da utilização do serviço (Codá; Farias, 2022).

6.4.2.2 *Estrutura e recursos para oferecer ferramentas digitais*

A transformação digital no setor público não é apenas uma questão de atualização tecnológica, mas sim uma mudança profunda na forma como as organizações públicas aprendem, se adaptam e inovam de forma contínua no contexto de governança pública digital. Nesse sentido, a percepção do Gestor 2 evidencia os benefícios dessa transformação: “sim, é um ponto bem positivo. Tanto em questão de equipamentos, temos equipamentos bem modernos, quanto sistemas de antivírus”. Por sua vez, o Gestor 1 reflete uma postura madura frente ao processo de inovação ao afirmar:

Eu acredito que sim, que estamos melhorando. Estamos com *chatbot*, estamos aí com [...] todos os acompanhamentos tecnológicos [...] E ainda mais com o lema de que nós nunca estamos 100% prontos. Então se nós não estamos 100% prontos, precisamos sempre de aprimoramento.

Essa declaração revela uma importante orientação institucional: o reconhecimento de que a inovação no setor público é um processo dinâmico, contínuo, e que nunca se encerra, algo alinhado ao conceito de organização que aprende. A instituição, ao adotar uma mentalidade de “nunca estar 100% pronto”, está implicitamente cultivando uma cultura organizacional aberta ao aperfeiçoamento constante.

O Gestor 1 menciona a adoção de *chatbots*, que são ferramentas baseadas em inteligência artificial projetadas para otimizar o atendimento ao cidadão, automatizando respostas e orientações básicas. Essa iniciativa está em consonância com as tendências observadas na administração pública digital em diversos países, que têm recorrido à

automação de serviços como forma de ampliar o acesso, reduzir filas e melhorar a experiência do usuário.

Além disso, destaca-se a valorização de competências técnicas internas, como a formação de servidores em mestrados na área computacional: “Nossos servidores [...] acabaram de fazer mestrado em áreas específicas, né? Mestrado em Computacional [...] sempre inovando, sempre se capacitando” (Gestor 1).

Essa ênfase na qualificação técnica dos quadros internos é fundamental para que o processo de digitalização ocorra com autonomia, criticidade e sustentabilidade institucional. A profissionalização técnica dos servidores é apontada por diversos autores como fator estratégico para inovação pública, permitindo que as organizações não dependam exclusivamente de soluções terceirizadas ou replicações mecânicas de modelos externos.

As falas dos Gestores 1 e 2 sugerem que a inovação na instituição não ocorre de forma disruptiva, mas sim como um processo incremental, cuidadosamente alinhado com os objetivos estratégicos da organização e com as condições reais de infraestrutura e cultura institucional: “Acredito que sim, que estamos melhorando [...] estamos sempre buscando aprimoramento” (Gestor 1), perspectiva reforçada por outro gestor ao afirmar que “os treinamentos também bem modernos, inclusive. Agora [...] tivemos um treinamento do uso da Inteligência Artificial e como ela tá sendo implantada para melhoria do serviço” (Gestor 2).

Os Gestores 1, 2, 3 e 4 concordam que a inovação é um eixo constantemente desenvolvido pela instituição. O Gestor 3 destaca a importância de avançar no uso de tecnologias mais autônomas, mesmo reconhecendo as limitações envolvidas. Ele relata:

Eu acho que melhoria... a gente precisaria conseguir um atendimento automatizado melhor. Que pudesse tirar um pouco a obrigatoriedade de ter o ser humano. Mas aí tem essa questão de segurança, tem essa questão de dado pessoal e de combate à fraude. Então não é algo tão simples de ser feito. Mas eu acho que seria o passo ideal, porque se eu conseguisse que o robô atendesse o cidadão a qualquer dia, qualquer hora, né? Se não todos, mas pelo menos a maioria dos atendimentos, acho que a gente ia dar um upgrade no atendimento digital.

As falas dos Gestores 5 e 6 relatam o processo de modernização tecnológica e a adaptação da Justiça Eleitoral às inovações mais recentes em tecnologia da informação, com foco em segurança e eficiência:

Por exemplo, nós temos aqui um sistema chamado 'voto on-line', que foi desenvolvido pelos nossos próprios servidores, que fizeram especialização em tecnologia. O sistema é baseado em segurança e *blockchain*. Ele é tão bom e seguro que já foi utilizado por diversas instituições, incluindo uma eleição do Conselho de Arquitetura e Urbanismo no Brasil, que utilizou esse sistema para a votação de todo o Brasil. (Gestor 5).

Sem dúvida nenhuma, a gente tem estudado Inteligência Artificial, contratamos profissionais com foco em banco de dados, *blockchain*, que é uma ferramenta para registro de dados imutáveis, garantindo auditoria. A infraestrutura do TRE também acompanha essas tendências, com evolução tecnológica, até mesmo na telefonia. Equipamentos e softwares estão alinhados com as últimas inovações tecnológicas (Gestor 6).

A gente participa de fóruns como o Gartner, que é focado em tecnologia da informação. Praticamente todos os anos, o TRE participa desse fórum, que é uma referência nacional. Muitas das soluções adotadas no TRE vêm do que é discutido e implementado nesses espaços. A gente não está atrás de nenhum outro órgão, seja público ou privado, em termos de soluções tecnológicas (Gestor 6).

Essas tecnologias evidenciam um movimento contínuo de integração de novas tecnologias ao sistema eleitoral, visando não apenas a melhoria do processo, mas também a garantia da confiabilidade e transparência das eleições.

A expansão dos serviços públicos digitais representa um dos principais vetores da modernização administrativa no Brasil. No caso da Justiça Eleitoral, as plataformas digitais têm viabilizado, conforme aponta o Gestor 1, uma série de funcionalidades que agilizam e descentralizam o atendimento ao cidadão, como emissão de certidões, pagamento de multas e regularização do título eleitoral: “Atende de forma ágil, rápido, em curtas distâncias [...] consigo tirar uma certidão on-line, tirar o título, pagar uma multa on-line, dar baixa on-line, etc”. O Gestor 5 apresenta uma sugestão sobre o alcance e a flexibilidade dos serviços digitais para o cidadão: “Se fosse criada uma central de atendimento virtual ao eleitor em Brasília, administrada pelo TSE, isso poderia ser feito de forma descentralizada, com equipes trabalhando remotamente de várias partes do país”. Além disso, o Gestor 3 evidencia como essa estrutura responde às demandas reais dos cidadãos:

E é como ela... ela atende hoje, é justamente como a CAVE tá disponível, né? Praticamente o dia todo, né? Desde manhã cedo até tardezinha on-line, pelo WhatsApp. Então eu acho que... que a gente tá atendendo bem. E o reflexo disso é que você pode ver que a CAVE é o maior canal de atendimento hoje da Justiça Eleitoral do Tocantins, e é um dos melhores índices, se não o melhor índice de atendimento ao eleitor. Eu acho que isso demonstra bem que... que tá no caminho certo.

Ao comentar sobre as tendências e inovações tecnológicas, o Gestor 2 ressalta a inteligência artificial na tramitação dos processos, uma inovação importante que tem impactado na eficiência dos serviços: O uso da “inteligência artificial [...] para agilizar a tramitação dos processos, né? Na visão desse Gestor, “[...] tarefas que eram executadas manualmente, hoje a inteligência artificial específica para justiça eleitoral, né, só foram adaptadas, né? Nos ajudou a reduzir o tempo de tramitação dos processos judiciais”.

Essas funcionalidades evidenciam o potencial da digitalização para reduzir desigualdades territoriais, especialmente em um estado como o Tocantins, com ampla extensão geográfica e zonas eleitorais em áreas remotas. A virtualização de serviços reduz custos de deslocamento, otimiza o tempo do cidadão e fortalece a presença do Estado em regiões onde a estrutura física é limitada.

No entanto, como o Gestor 1 aponta, esse modelo ainda não contempla plenamente os chamados "analfabetos digitais", indivíduos que, por ausência de letramento tecnológico ou acesso a dispositivos, encontram dificuldades para usufruir dos canais digitais: “O que poderia ser feito [...] seria para aqueles que são analfabetos digitais. [...] As pessoas que não têm acesso à internet, não têm acesso a aparelho de celular ou computador, pontos de inclusão digital, né?”. Como resposta a esse desafio, o Gestor 1 evidencia a centralidade dos Pontos de Inclusão Digital no esforço de universalizar o acesso à Justiça Eleitoral, especialmente em regiões marcadas por desigualdade de infraestrutura, baixos índices de conectividade e carência de letramento digital:

O que poderia melhorar seria isso: pontos de inclusão digital, aprimoramento desses pontos de inclusão digital, que é um programa que tem do governo federal com os estados, TJ, defensorias públicas e Ministério Público, no qual o TRE faz parte. Aqui no Tocantins, já com três, na verdade, quatro pontos de inclusão digitais implementados. Onde os órgãos entram com servidores, as prefeituras com servidores, órgãos com equipamentos, né? TRE com equipamentos, às vezes com servidor também, para quebrar essas barreiras aí que eu citei.

A partir dos dados apresentados, nota-se que essa política interinstitucional se configura como uma estratégia importante para a promoção da inclusão digital no setor público. Ao oferecer acesso assistido aos serviços digitais, ela vai além da simples disponibilização de infraestrutura, como computadores, internet e espaços físicos, e incorpora a mediação humana por meio de servidores capacitados para orientar os cidadãos sobre os serviços digitais. Trata-se, portanto, de uma iniciativa que articula princípios de governança colaborativa, justiça digital e equidade no acesso aos direitos políticos, ampliando a efetividade e o alcance das políticas públicas no ambiente digital.

A transformação digital na Justiça Eleitoral do Tocantins, conforme apontam as falas dos gestores entrevistados, revela avanços significativos na infraestrutura tecnológica e na capacitação de pessoal, pilares fundamentais para a consolidação de serviços públicos digitais. Contudo, mais do que a mera adoção de tecnologias, observa-se a incorporação de uma mentalidade de inovação contínua, orientada para o aprendizado organizacional e a adaptação institucional diante das mudanças tecnológicas e sociais.

A postura institucional está alinhada à lógica do aprendizado contínuo. Essa postura favorece a construção de uma cultura interna orientada ao aperfeiçoamento incremental, essencial em contextos de transformação digital, em que a atualização constante é condição de permanência e relevância institucional (Ojasalo; Kauppinen, 2024).

A política dos Pontos de Inclusão Digital evidencia uma governança em rede, típica dos ecossistemas de inovação pública digital (Osborne *et al.*, 2022). É uma ação entre instituições distintas, com vistas à universalização do acesso aos serviços digitais, especialmente para pessoas excluídas digitalmente. Essa estratégia reforça que a infraestrutura digital não é apenas tecnologia, mas também inclui mediação humana e inclusão social, compondo uma lógica de justiça digital ampliada. É uma resposta prática à crítica de que a transformação digital pode acentuar desigualdades se não for acompanhada de políticas de inclusão digital.

A presença de equipamentos modernos, *chatbots*, uso de inteligência artificial e sistemas de automação (*chatbots* e IA) demonstra um compromisso com a modernização tecnológica, mas, sobretudo, com a resiliência institucional frente à complexidade crescente dos serviços públicos. A adoção dessas ferramentas, porém, não se apresenta de forma disruptiva, mas sim como parte de uma trajetória incremental, integrada aos objetivos estratégicos da organização.

Ao mesmo tempo, os limites apontados (como a segurança e a proteção de dados) demonstram que a inovação digital está sendo conduzida com consciência dos riscos, conforme preconizado por autores que tratam da relação entre governança e tecnologias emergentes.

6.4.2.3 *Inclusão de atores sociais diversos nas decisões sobre políticas*

A construção e implementação da Central de Atendimento Virtual (CAVE) envolveram a participação ativa do público interno, ainda que a consulta ao público externo tenha ocorrido de forma mais informal. Segundo o Gestor 1, o serviço foi idealizado com a colaboração direta de servidores de todas as zonas eleitorais: “Foi construído pela gestão, com a participação de todos os servidores do estado do Tocantins. No período de criação, foram as 33 zonas que deram essa sugestão, e a Corregedoria, à época, junto com a presidência, gostou da ideia e a implementou”. A proposta, portanto, surgiu de uma demanda interna e foi consolidada por meio de articulação institucional.

Em relação à realização de testes ou avaliações formais antes da implementação total do serviço, o Gestor 1 esclarece que o "piloto" ocorreu de forma não planejada, impulsionado pelo contexto emergencial da pandemia de Covid-19. A ideia já existia “antes da pandemia, mas havia uma resistência muito grande por parte do TSE. O teste piloto foi exatamente a pandemia”. Nesse sentido, outro gestor relembra que a preparação tecnológica já vinha sendo discutida anteriormente: “Em 2019, nosso trabalho foi mostrar que a Justiça Eleitoral estava preparada tecnologicamente para romper o modelo burocrático de atendimento ao cidadão [...] a pandemia [...] obrigou a gente a realizar isso em 2020 [...] foi boa porque houve necessidade de romper barreiras burocráticas” (Gestor 5). Isso demonstra como o contexto crítico acelerou a adoção de soluções digitais que já estavam em discussão, mas que ainda enfrentavam barreiras institucionais.

É importante lembrar que “a ideia inicial [...] era ser uma zona eleitoral 100% digital [...] mas quando se fala em zona, demanda-se uma burocracia muito grande [...] então optamos por criar uma central de atendimento vinculada a uma zona existente” (Gestor 5). A fala do Gestor 5 mostra como a central virtual passou a concentrar as demandas digitais, o que revela uma experiência interessante durante a sua implementação e uma mudança no fluxo operacional, que demonstra a sua funcionalidade: “Ela foi experimentada observando o que já se fazia ordinariamente, que era o uso do Título Net [...] antes a demanda caía em uma das 33 zonas [...] hoje, qualquer pessoa que vai fazer uma demanda digital, ela cai aqui na central em Palmas”.

No que diz respeito à participação do público externo, o Gestor 1 explica que não foi realizada uma pesquisa formal com os cidadãos sobre a aceitação da CAVE antes de sua implementação. No entanto, ele relata que havia levantamentos informais anteriores, feitos durante atendimentos presenciais: “Toda vez que tinha atendimento em algum local, a gente questionava se uma central digital atenderia”. Segundo ele, a ideia era “muito bem aceita”, especialmente por representantes da classe política, que mantinham contato frequente com a Justiça Eleitoral. Embora não tenha havido uma consulta estruturada, essa escuta informal serviu como indicativo de aceitação por parte dos usuários, contribuindo para a validação prática da proposta.

Apesar dos avanços, o Gestor 5 explica que a experiência da Justiça Eleitoral do Tocantins, tal como narrada, oferece um exemplo robusto de como a inovação pública se estrutura ao longo do tempo: “a compreensão no serviço como esse é uma luta de muitos anos. [...] nosso primeiro projeto [...] de atendimento virtual aconteceu em 2011. [...] Então isso é um estudo que vem sendo processado e experimentado há muitos anos”.

A criação da central virtual, conforme análise das falas, foi construída com a mobilização dos servidores das zonas eleitorais do Tocantins, o que demonstra alinhamento com a perspectiva de Beirão, Patrício e Fisk (2017), segundo os quais o nível meso do ecossistema de serviços é crucial para a identificação de necessidades e a cocriação de soluções. A ausência de uma consulta formal aos cidadãos pode ser interpretada como um problema de articulação no nível meso, o que, segundo esses autores, compromete o potencial de cocriação de valor.

No entanto, a escuta informal de usuários em atendimentos presenciais sugere uma forma de participação não estruturada, que, embora limitada, reflete o que Ojasalo e Kauppinen (2024) identificam como uma prática relevante nos estágios iniciais de inovação em ecossistemas públicos.

Osborne *et al.* (2022) reforçam que uma das condições que fortalecem a criação de valor em ecossistemas de serviços é a colaboração, representada pelo envolvimento de diversos *stakeholders* em espaços formais de discussão, algo ausente na experiência da central virtual, conforme relato dos gestores. É importante complementar com Ofoma (2024), que considera que os cidadãos devem participar como cocriadores e não apenas receptores de serviços.

O cenário de implementação da central virtual no período da pandemia da Covid-19 reflete a capacidade da instituição de adaptar as estruturas de serviços sob pressão, conforme Leite e Hodgkinson (2023). Nesse sentido, a pandemia serviu de pano de fundo para implementar serviços digitais que em momento anterior enfrentaram resistência. Esse aspecto também é confirmado por Barreto, Leite e Guerra (2024), que demonstram que condições emergenciais baseadas em tecnologia impulsionaram a criação de valor público e a superação de resistências burocráticas.

6.4.2.4 Criação de recursos para a participação e a interação dos cidadãos

A digitalização dos serviços públicos no âmbito da Justiça Eleitoral não pode se sustentar apenas na infraestrutura tecnológica; depende diretamente da adesão dos cidadãos aos novos canais digitais de atendimento. Nesse sentido, o Tribunal Regional Eleitoral adota múltiplas estratégias para ampliar o engajamento da população em seus serviços eletrônicos. As ações mencionadas pelo Gestor 1 durante a entrevista apontam tanto para iniciativas comunicacionais quanto para educativas, promovidas em diferentes esferas de atuação institucional.

Segundo o Gestor 1, o TRE utiliza canais digitais oficiais e mídias sociais para divulgar os serviços eletrônicos e orientar os cidadãos sobre como acessá-los: “O site do próprio TRE tem chamadas, o Instagram [...] divulgação por meio da imprensa, né? Também por meio dos programas específicos [...] e as redes sociais”. O Gestor 4 ressalta a estratégia de aproximação com a população por meio dos veículos locais de comunicação:

Assim, a gente tem aqui... o TRE tem uma parceria muito boa com a imprensa, então assim, praticamente toda semana eu dou alguma entrevista falando sobre esses serviços digitais, né? Destacando essa possibilidade do eleitor ser atendido da sua casa ou no seu local de trabalho, sem a necessidade de se deslocar presencialmente a um cartório eleitoral físico.

Essas estratégias envolvem a criação de conteúdos informativos, campanhas periódicas e interações com o público nas plataformas digitais, especialmente durante períodos de maior fluxo eleitoral ou de atualização cadastral. Essa presença digital cumpre um papel essencial na democratização do acesso aos serviços, ao mesmo tempo em que contribui para a construção de uma imagem institucional moderna, próxima e acessível.

O engajamento do cidadão é um elemento central na consolidação de ecossistemas de valor público no contexto do governo digital. Para que os serviços públicos digitais sejam efetivos, é necessário não apenas que estejam disponíveis, mas também que sejam conhecidos, acessíveis e utilizados pela população, como relata o Gestor 5:

Essa estratégia hoje é comunicação, né? É comunicação. A comunicação digital, comunicação informativa, é a comunicação por redes sociais. Essa é a estratégia que se usa hoje diariamente. Tanto é que, se você abre o nosso site, a primeira coisa que você vai ver no lado esquerdo superior é: atendimento eleitoral, serviços, certidão, quitação. Você abriu a página, vai encontrar no lado direito superior essa informação, ‘serviços’.

Outro ponto relevante mencionado pelo Gestor 1 é o uso da comunicação direta durante o atendimento presencial. Essa prática pedagógica aproveita o contato físico com o eleitor para educá-lo sobre alternativas digitais para futuras demandas: “Quando a pessoa vai ao cartório, primeiro a gente atende ele e depois fala: Olha, se na próxima vez você não quiser se deslocar, tem o serviço on-line”. Essa forma de orientação personalizada é eficaz, pois associa o serviço presencial a uma transição gradual para o digital, respeitando o tempo e a familiaridade do cidadão com as novas tecnologias.

Em adição, o Gestor 4 ressalta que essa orientação também ocorre em ações itinerantes e em articulações interinstitucionais:

Esses atendimentos itinerantes que eu comentei também com você, a gente reforça, né, essa possibilidade de atendimento virtual. [...] Sempre que a gente vai fazer uma ação ou que a gente tem alguma reunião, alguma coisa, algum projeto comum com outras instituições, a gente reforça... realmente pede que eles sejam nossos patrocinadores aí na causa.

Uma das iniciativas mais significativas mencionadas é o programa permanente Agentes da Democracia, que representa uma estratégia educativa voltada à formação cidadã e digital dos jovens: “Nós temos aqui um programa permanente chamado *Agentes da Democracia*. Então, a gente vai nas escolas, pelo menos uma escola de ensino médio e fundamental, das últimas séries iniciais, e a gente faz palestras e ali oferece aquele serviço e divulga ele on-line” (Gestor 1).

O Gestor 2 explica como o programa funciona na prática: “Explicando como isso funciona, mas também fazemos o atendimento, dos serviços prestados pela Justiça Eleitoral” (Gestor 2). Ele também enfatiza a importância do programa para adolescentes que estão prestes a se tornarem eleitores: “Para alunos de 14, 15, 16 anos, que estão próximos ali de tirar o primeiro título de eleitor, para conscientização sobre a vida política, né?” (Gestor 2).

Esse programa tem duplo impacto: promove a educação política e, ao mesmo tempo, apresenta os serviços digitais da Justiça Eleitoral como ferramentas acessíveis à participação cidadã. Ao atuar diretamente com estudantes, o programa contribui para formar uma nova geração de eleitores mais informados, autônomos e familiarizados com os ambientes digitais institucionais.

A transformação digital no setor público não se resume à adoção de tecnologias. Ela exige também uma reformulação das formas de relacionamento entre o Estado e o cidadão, em especial no que se refere à coprodução de serviços públicos, conceito que pressupõe a participação ativa da sociedade na concepção, implementação e avaliação de serviços oferecidos pela administração pública (Osborne *et al.*, 2023).

Neste contexto, o Gestor 1 enfatiza a importância da escuta ativa como instrumento estratégico para a construção de serviços digitais mais eficazes, legitimados e centrados nas necessidades reais dos usuários: “A própria pesquisa de satisfação do serviço ofertado é uma forma muito importante de interação porque [...] somente conhece as goteiras da casa quem vive nela, né?” Como exemplo prático, o gestor relata: “A gente, por exemplo, tinha algumas situações em que o requerimento feito de forma digital era indeferido. E aí, por meio dessas respostas abertas e dessas reclamações, a gente aprimorou a prática”.

As falas utilizadas expressam com clareza a lógica da coprodução: apenas o usuário direto do serviço, o “cidadão”, possui a experiência necessária para identificar falhas e

potencialidades no uso dos sistemas digitais. Esse reconhecimento do saber experiencial do cidadão é fundamental para a criação de valor público (Moore, 1994), pois permite ajustar os serviços à realidade concreta dos usuários.

É importante citar o envolvimento dos servidores e da participação ativa dos cidadãos na construção dos serviços digitais oferecidos pelo Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins, uma vez que o Gestor 2 destacou os avanços obtidos com a digitalização do atendimento:

Esse trabalho feito pela CAVE e também feito a possibilidade do atendimento via site ou aplicativo. Ele reduziu drasticamente o atendimento presencial, né? Então, assim, hoje os servidores podem focar o atendimento em outras tarefas, né, no andamento de processos, né? E aí, para o cidadão, ele evita o deslocamento até o cartório para fazer para ter esse serviço em mãos.

O Gestor 1 ainda exemplifica a distância que, por vezes, se estabelece entre as decisões administrativas e as práticas operacionais. Ele critica a ausência de diálogo entre os níveis de decisão e de execução na própria instituição: “Eu costumo muito conversar com o pessoal lá da gestão do TRE: Olha, vocês fazem as coisas, empurram para a gente aqui, mas não perguntam para nós se esse serviço era bom para nós, né?”

É importante lembrar que a escuta ativa, seja considerando o cidadão ou o servidor, não é apenas uma ferramenta técnica, mas um instrumento político e organizacional. Ela fortalece o compromisso institucional com a transparência, a responsividade e a eficiência orientada por resultados, características centrais em modelos contemporâneos de governança digital.

Ao abordar a importância do engajamento dos servidores e da qualidade na experiência do cidadão, um dos gestores destaca a necessidade de repensar a forma como o *feedback* é coletado e utilizado pela instituição:

Essa pergunta... envolvimento, vontade de fazer diferente, vontade de fazer o melhor, vontade de dar o melhor para o cidadão. E o cidadão... ele teve o melhor serviço. Qualquer cidadão, em qualquer lugar que você vai... eu faço muito essa mensuração: eu vou numa farmácia, sou atendido, chego lá, tem um próprio totem para verificar a minha satisfação. Eu tenho satisfação e lá realmente eu marco, porque é fácil. Aí eu chego na Justiça Eleitoral... tem um painel lá difícil, tem um acrílico para se colocar uma avaliação de serviços. Tá errado, né? (Gestor 5).

Essa situação revela uma contradição central na transformação digital do setor público: a tecnologia está disponível, mas ainda é implementada sem sensibilidade à experiência do cidadão. Repensar os mecanismos de escuta, como defende ele, é crucial para transitar de uma lógica de serviços isolados para um verdadeiro ecossistema de valor público, como discutem autores como Beirão *et al.* (2017) e Brozović e Tregua (2022). Assim, criar valor público em

ambientes digitais não é somente sobre a digitalização de processos, mas também a forma de democratização da experiência e a incorporação do cidadão como um parceiro na construção do serviço. Isso exige democratizar a experiência e incorporar o cidadão como parceiro legítimo na construção do serviço.

É importante refletir que o problema não é a falta de vontade do cidadão de participar ou dar *feedback*, mas a forma como ele é solicitado e, sobretudo, como a estrutura institucional se organiza para escutá-lo e envolvê-lo. Isso demonstra uma falha na interação entre os componentes do ecossistema, uma vez que não estão sincronizados (Brozović; Tregua, 2022). A ausência de mecanismos eficazes e acessíveis de coleta de *feedback* representa, portanto, um passo para a destruição de valor, uma vez que os recursos não foram integrados de forma correta ou devido a ocorrência de alguma interferência negativa (Codá; Farias, 2022) e se distancia da formação de um ecossistema público centrado no cidadão.

6.4.2.5 *Objetivos e metas dos serviços públicos em curto, médio e longo prazos*

A definição de objetivos e metas para os serviços digitais no âmbito da Justiça Eleitoral, em especial no Tribunal Regional Eleitoral, não ocorre de forma aleatória ou meramente reativa, mas segue uma lógica vinculada ao planejamento estratégico institucional. Ainda que a responsabilidade formal por esses critérios recaia sobre a administração superior do TRE, é possível, com base no depoimento do Gestor 1, traçar uma análise crítica dos princípios orientadores dessas definições e de seus impactos em diferentes horizontes temporais.

Sobre os principais critérios utilizados para estabelecer objetivos e metas dos serviços digitais, o Gestor 1 reconhece a natureza institucional da decisão, mas oferece uma explicação esclarecedora:

Então esse... eu acho que essa pergunta seria mais para a administração. Mas eu posso, assim, com base no meu conhecimento, é porque faz parte do planejamento estratégico do TRE isso, né? O plano de planejamento estratégico 2021-2026, o que você me perguntou, então está dentro do planejamento estratégico.

A fala evidencia a existência de um documento orientador, o Plano de Planejamento Estratégico 2021-2026, que estrutura as ações do TRE em médio e longo prazos. Esse plano não é elaborado exclusivamente pelos altos escalões administrativos, mas conta com a participação ativa dos servidores de base, incluindo aqueles alocados nas zonas eleitorais: “Então tem uma coordenadoria de planejamento estratégico ligada à presidência que faz esses

levantamentos levando em conta, inclusive, a participação dos servidores das zonas, né?” (Gestor 1).

Em complemento, o Gestor 2 coloca que um ponto importante da governança organizacional é a participação dos gestores na definição de prioridades e metas por meio de reuniões periódicas, a fim de promover a escuta das diferentes unidades e a tomada de decisão colegiada: “[...] os gestores sempre participam de reuniões com todas as unidades do TRE Tocantins para fazer avaliações, implementar melhorias”.

O Gestor 2 e 4 explicam que a tecnologia é uma aliada para o cumprimento dos objetivos e das metas institucionais. Para o Gestor 4, a criação da Central de Atendimento Virtual ao Eleitor (CAVE) surgiu como uma resposta direta à necessidade de alcançar um dos principais objetivos estratégicos da instituição: “Então, quando a CAVE foi criada, ela foi criada justamente dessa necessidade de atingir esse objetivo estratégico [...] promover excelência no atendimento aos usuários. Nossos eleitores, eles não estavam satisfeitos com o serviço. Foi aí que foi criado” (Gestor 4). Nesse contexto, o Gestor 2 complementa, ressaltando a centralidade da tecnologia para o funcionamento do Tribunal:

Hoje a Secretaria de Tecnologia da Informação do TRE Tocantins é a secretaria mais demandada dentre as secretarias lá do tribunal, né? Mais inclusive do que a Secretaria Judiciária, que é outra secretaria também bem importante. [...] Quase todas, assim, 90% das soluções hoje de melhoria do atendimento passa pela questão tecnológica.

Essa perspectiva participativa é fundamental, pois garante que os objetivos definidos no plano estratégico estejam conectados à realidade operacional do órgão, levando em consideração as especificidades regionais, a infraestrutura disponível e as demandas da população atendida.

O Gestor 2 compartilha um caso concreto que ilustra como as tecnologias impactam os resultados em curto e médio prazo, pois reduzem riscos e custos logísticos e aumentam a eficiência operacional:

A gente poderia numerar várias delas. Uma outra que eu acabei aqui de recordar é o pagamento dos mesários, né? [...] Até um tempo atrás, os servidores faziam saque do montante nas agências locais [...] percorria grandes distâncias, um valor alto [...] Às vezes, algumas cidades que não têm agência bancária, o servidor tinha que sacar o dinheiro e fazer o pagamento em espécie. O cadastro dos mesários é feito previamente no sistema, o CPF desses mesários são encaminhados para a instituição bancária e é feito o pagamento on-line.

Ao integrar tecnologias digitais, as organizações públicas podem melhorar as interações com os cidadãos, a experiência do usuário por meio de projeções centradas em sua

experiência, a redução de custos operacionais e o aumento da eficiência dos serviços prestados (Trischler; Trischler, 2022), promovendo assim o valor público relacionado à transparência e responsabilidade (Virtanen; Jalonen, 2023).

Em formato de exemplo, o Gestor 6 explica:

O TRE foca no cidadão, né? Então, assim, tudo que tem sido feito ao longo dos anos, no sentido dessa melhoria contínua, tem sido no sentido de melhorar e facilitar o serviço oferecido ao cidadão de uma forma cada vez mais prática, né? Aproveitando os avanços tecnológicos que a cada tempo vão sendo disponibilizados, né? A gente vê que, por exemplo, até pouco tempo atrás, não teríamos a possibilidade de uma comunicação via WhatsApp, que hoje já é uma realidade, né? Um canal bastante utilizado pela CAVE. (Gestor 6).

Nesse sentido, o Gestor 6 menciona duas situações que ilustram os avanços na área de acessibilidade digital. A primeira diz respeito à incorporação de rotinas de avaliação contínua: “Algumas práticas, como a avaliação de acessibilidade de serviços digitais, levam a melhorias contínuas”. A segunda trata de um caso prático de sucesso: “Por exemplo, fizemos uma revisão da página inicial do nosso site no ano passado e conseguimos atingir a nota máxima na questão de acessibilidade do site e de transparência”.

Nota-se, por meio da análise das entrevistas, que a transformação digital, decorrente de movimentos do governo federal e incorporada por instituições como a Justiça Eleitoral do Tocantins, é reflexo de um planejamento estratégico que organiza metas e ações em diferentes prazos, priorizando a eficiência, a acessibilidade e a centralidade no cidadão. Nesse sentido, percebe-se que a construção desse documento é uma proposta baseada na participação dos servidores das zonas eleitorais, em que pontuam aspectos a serem ponderados pela instituição em longo prazo, como inovação tecnológica e melhorias no atendimento ao cidadão. É por meio de reuniões e da participação de gestores e setores estratégicos que o documento é construído.

A análise das entrevistas demonstra que as ações de curto prazo priorizam a resolução de problemas operacionais e a melhoria do atendimento, pensando em criar valor e proporcionar experiências aos cidadãos. Entre elas está o atendimento ao cidadão pela Central de Atendimento Virtual ao Eleitor (CAVE) e a digitalização do pagamento aos mesários, medida que elimina riscos logísticos e custos. Em complemento, no médio prazo, as ações se concentram na implementação de soluções tecnológicas voltadas à análise de processos, à inovação e à consolidação de práticas de gestão digital, viabilizadas pela Secretaria de Tecnologia da Informação.

Ainda conforme essa análise, no longo prazo o objetivo é consolidar uma cultura institucional orientada ao digital, com foco em acessibilidade, transparência, responsividade e participação social. Por exemplo, revisão da página inicial do site, rotinas contínuas de avaliação e escuta ativa, e utilização de canais populares, como o *WhatsApp*. São medidas que demonstram a adaptação da instituição às mudanças tecnológicas e culturais da sociedade.

Ao promover eficiência e agilidade nos serviços, estimular a *accountability* e a transparência (Virtanen; Jalonen, 2023), fortalecer a coprodução de valor público com a sociedade (Osborne *et al.*, 2023) e alinhar a ação estatal às necessidades reais dos cidadãos (Moore, 1994), a instituição demonstra seu compromisso com uma gestão pública mais responsiva, colaborativa e orientada por resultados que gerem impacto social.

6.4.2.6 Desenvolvimento de diferentes melhorias em relação à informação, ao serviço e aos sistemas digitais

A adoção dos serviços digitais trouxe mudanças significativas no acesso à informação e na relação entre cidadãos e instituições públicas. No entanto, embora os ganhos em agilidade e alcance sejam reconhecidos, o processo ainda apresenta desafios, sobretudo no que diz respeito à acessibilidade para todos os públicos.

O Gestor 5 reforça a perspectiva de que a transformação digital tem o cidadão como seu eixo central: “Nossa preocupação é com o cidadão. [...] o eleitor não quer comparecer a um cartório eleitoral para tirar uma certidão [...], para alterar o endereço [...], para incluir o nome da esposa ou do esposo [...] ele precisa de serviços digitais para fazer isso.” No entanto, ele também reconhece as dificuldades enfrentadas por muitos cidadãos, em que destaca: “Nós deixamos de fazer atendimento presencial? Não. Porque sabemos que ainda há muita gente sem acesso a equipamentos tecnológicos [...] e com dificuldades de comunicação”. Essa estratégia demonstra um cuidado para evitar exclusões e garantir que o ecossistema funcione de modo resiliente e inclusivo (Leite; Hodgkinson, 2023).

O Gestor 1, ao tratar da qualidade e acessibilidade das informações após a digitalização, reconhece avanços, mas aponta limites importantes que ainda precisam ser superados. Segundo ele, “eu acredito que foi aprimorado o acesso, a acessibilidade”, indicando que a digitalização de fato facilitou o contato do cidadão com os serviços e informações institucionais. Essa percepção é reforçada pela fala do Gestor 4, que destaca a agilidade proporcionada pela Central de Atendimento Virtual: “Então, assim, no máximo com três dias, o eleitor já tem a resposta do requerimento dele”. No entanto, ele destaca que esse

avanço não se dá de forma igualitária, já que ainda há barreiras estruturais e sociais que dificultam a inclusão plena. Ele explica: “Encontramos as barreiras. Primeira barreira é a barreira da sensibilidade digital, né? Tem algumas pessoas que nascem ainda carentes digitalmente, outros analfabetos digitais. Tem essa barreira”.

A fala evidencia a percepção de que fatores como o analfabetismo digital e a falta de familiaridade com as tecnologias representam entraves reais à efetividade das plataformas digitais como ferramentas universais de acesso à informação. Ainda sugere que a democratização do acesso à informação vai além da disponibilização de sistemas digitais, pois exige políticas ativas de formação, comunicação clara e estratégias de acessibilidade que levem em conta os diferentes perfis da população.

Esses achados dialogam com Lopes; Macadar e Luciano (2019), que identificam a alfabetização digital como um dos principais problemas para a efetiva adoção e criação de valor em serviços públicos digitais.

Além disso, apontam-se dificuldades relacionadas à usabilidade do site, especialmente no que diz respeito à clareza das informações disponibilizadas ao público: “Eu uso o sistema interno lá [no tribunal], mas eu vou até dar uma dica para a galera lá para poder melhorar isso aqui porque para o público externo é difícil de achar” (Gestor 1). Nesse sentido, o Gestor 1 aponta “que poderia ser melhorado o layout do público externo, o que melhoraria bastante”.

O Gestor 2 ressalta um ponto importante sobre a qualidade e a acessibilidade das informações após a digitalização dos serviços, que destaca como um ponto crítico o tratamento dos dados pessoais dos eleitores durante o atendimento on-line: “No atendimento on-line, o eleitor tem que encaminhar a documentação dele, né? Tirar foto da documentação e encaminhar. Então, o armazenamento desses documentos pessoais é um ponto crítico, né?”. O eleitor, ao realizar o processo de regularização de forma remota, precisa confiar que o Estado protegerá suas informações, um fator essencial para a legitimidade dos serviços digitais.

Nesse contexto, o Gestor 2 destaca o papel estratégico da área de Tecnologia da Informação do Tribunal, que atua de forma especializada na prevenção de ataques cibernéticos e na criação de protocolos de segurança: “O Tribunal tem um setor específico de Tecnologia da Informação que trata desse assunto, né, da segurança cibernética”. No entanto, a melhoria e a acessibilidade é limitada por restrições do Tribunal Superior Eleitoral e as regionais não conseguem fazer muitas alterações devido a essa centralização deste Tribunal (Gestor 3; Gestor 4). Sobre isso, o Gestor 3 explica: “A gente não consegue criar nenhum mecanismo de atendimento que seja realmente automático sem o TSE, porque a gente não tem acesso ao banco de eleitores”. Em formato complementar, ele explica: “a gente não consegue

desenvolver um aplicativo ou um serviço digital que faça nenhuma alteração nesse banco, até por questões de segurança” (Gestor 3).

Além da proteção estrutural dos sistemas, houve também um esforço institucional voltado à capacitação dos servidores, reforçando uma cultura organizacional de segurança digital: “Inclusive, porque todos os servidores do Tribunal foram treinados a se proteger. E cada computador ligado na internet, em todas as unidades, é um ponto de ataque. Então, nós tivemos esse treinamento para aprimorar a questão da segurança digital” (Gestor 2). Ainda, a cultura organizacional também é pautada em políticas de melhoria contínua: “Nada há de tão bom que não possa ser melhorado [...] um dos princípios [...] é fazer a melhoria constante dos processos de trabalho [...] a gente trabalha aqui sempre com aquela ideia de circular o processo PDCA [Plan (Planejar), Do (Fazer), Check (Verificar) e Act (Agir)].

A preocupação manifestada com a segurança da informação evidencia o reconhecimento da necessidade de criar um ambiente confiável para os usuários, fator crítico para o engajamento e sucesso dos serviços digitais (Hien *et al.*, 2024). Esse aspecto pode ser entendido como um mecanismo de criação de valor público, destacado por Virtanen e Jalonen (2023), em que a segurança atua como um recurso institucional essencial para garantir legitimidade e sustentabilidade dos serviços digitais.

Em relação aos efeitos da adoção de novos serviços digitais na eficiência e qualidade do atendimento, além da satisfação dos usuários, o Gestor 1 destacou avanços significativos, sobretudo em localidades afastadas dos centros administrativos. Ele utilizou o exemplo de uma comunidade chamada de São Judas para ilustrar como a Central de Atendimento Virtual Especializado (CAVE) impactou diretamente a vida da população local:

Eu acredito que sim, que aumentou a satisfação do usuário, principalmente nessa situação em que há uma grande distância, né. O ciclo do São Judas, para mim, é um exemplo muito prático, parece que a CAVE foi criada para o São Judas. Eu até brinco com o pessoal lá que a gente ia muito por lá, e agora vamos um pouco menos, e quando a gente vai lá o pessoal fala: 'Nossa, vocês sumiram'.

Essa “ausência”, como ele explica, não é sinal de abandono, mas reflexo da autonomia conquistada pela comunidade por meio do atendimento virtual: “É porque a própria CAVE já consegue atender. Então seria isso de diminuir essas distâncias, a pessoa conseguir resolver um problema sem ter que ir 230 km ida e volta”. A fala destaca um ponto central: a CAVE, ao permitir que demandas sejam resolvidas remotamente, reduziu drasticamente a necessidade de deslocamento físico. Para uma comunidade como São Judas, isso representa mais do que praticidade, significa dignidade e economia de tempo, recursos e esforços.

O relato evidencia os desafios logísticos que, até então, marcavam a rotina de moradores da região: "Pra ter uma ideia, esse pessoal lá do São Judas, quando tem que vir ao cartório, tem que sair em um dia, geralmente de carona de político, né, que é uma coisa triste, e aí às vezes tem que dormir na sede do município". A fala traz à tona não apenas questões operacionais, mas também sociais e políticas, como a dependência de favores para o acesso a direitos básicos. Nesse sentido, o Gestor 1 conclui: "Acredito que tenha aprimorado, melhorado nesse sentido aí".

A CAVE não apenas ampliou o acesso, mas também trouxe mais dignidade e autonomia ao usuário, especialmente àqueles que, por conta da distância geográfica e das fragilidades estruturais, sempre estiveram em situação de desvantagem no acesso aos serviços públicos.

Observa-se, assim, melhorias significativas no acesso à informação e nos serviços prestados, especialmente para públicos geograficamente distantes. Isso está em sintonia com a perspectiva de Barreto, Leite e Guerra (2024), que destacam que aplicativos governamentais, quando bem estruturados, geram valor tangível para os usuários ao facilitar o acesso e a conveniência.

Segundo o Gestor 2, a digitalização permitiu superar barreiras geográficas e administrativas, trazendo os serviços eleitorais para mais perto da população, especialmente em regiões que anteriormente dependiam de longos deslocamentos até o cartório sede:

Sim, melhorou bastante. Como eu falei no início, nós atendemos seis cidades, e essas localidades hoje, né, que obrigatoriamente teriam que se deslocar dessas cidades até o cartório em Porto Nacional... então, a população passou a ser atendida na sua própria cidade, né? Inclusive, o fluxo de atendimentos aqui reduziu bastante. Porque o eleitor hoje não tem essa despesa de se deslocar para outra cidade pelo título de eleitor ou outro serviço, né? (Gestor 2).

Além disso, o Gestor 2 destaca que os efeitos positivos da digitalização não se limitam aos serviços diretamente voltados ao eleitor:

Porque não é só o título, mas o sistema de processos judiciais... hoje nós temos o PJe também on-line. Então o advogado, ele pode peticionar de qualquer local do mundo, né, com acesso à internet. E os processos são todos públicos, né? Então são transparentes, né? A população tem acesso, tem consulta pública. Os processos de registro de candidatura, prestações de contas dos candidatos e de partidos são todos via sistema. E como faço? Consulta pelo site. (Gestor 2).

As experiências relatadas pelos entrevistados reconhecem que a adoção de serviços digitais trouxe aumento de eficiência, qualidade e satisfação no atendimento ao cidadão (Gestor 1, Gestor 2, Gestor 3, Gestor 4). O Gestor 4, por exemplo, menciona um caso

simbólico apresentado em um evento institucional: “[...] um depoimento [...] apresentação da CAVE no encontro, eu até levei uma menina que a gente ajudou no caso, e aí ela gravou um depoimento pra gente”. Esse relato ilustra não apenas o impacto real dos serviços digitais na vida do cidadão, mas também a valorização da escuta e da experiência do usuário como elementos centrais da transformação digital. A seguir, apresenta-se o relato de um dos entrevistados quanto ao aumento da eficiência, da qualidade e da satisfação do usuário com a adoção dos serviços digitais: “[...] hoje nós estamos com 97% de aprovação em termos de confiança, qualidade... E se você ver as perguntas, as respostas abertas, é praticamente todas elogiando o serviço, a rapidez do serviço, a qualidade do serviço” (Gestor 5).

Considerar o cidadão como um ator-chave na transformação digital reflete as ideias defendidas por Adner (2017) e Vargo, e Akaka e Vaughan (2017), em que a criação de valor ocorre por meio da interação integrada entre múltiplos atores e recursos. Assim, os esforços da instituição para engajar os cidadãos indicam um movimento em direção a um ecossistema mais participativo e orientado à co-criação de valor, conforme defendido por Frow, McColl-Kennedy e Payne (2016) e Ojasalo e Kauppinen (2024).

6.4.2.7 *Feedback*

A participação do cidadão na avaliação dos serviços públicos tem se mostrado um instrumento fundamental para o aprimoramento da gestão. No caso do Tribunal Regional Eleitoral (TRE), a coleta sistemática de *feedback* ocorre tanto no atendimento presencial quanto nos canais digitais, garantindo um processo contínuo de escuta e resposta às demandas da população. É consenso entre os Gestores 1, 2, 3 e 4 a contribuição da pesquisa de satisfação para obter *feedbacks* qualitativos e quantitativos em relação aos serviços digitais oferecidos. Segundo o Gestor 1, o uso de questionários de satisfação é parte estruturante desse processo: "Todo atendimento feito pelo TRE, tanto presencial quanto on-line, tem um questionário para o cidadão, sobre a pesquisa de satisfação dele com relação ao atendimento”.

Essa prática não se limita ao público externo. O servidor explica que os colaboradores internos também são incentivados a participar das avaliações: "Também tem um público interno... também tem um questionário de satisfação. É estimulada a participação desse público, tanto externo quanto interno”.

Os dados coletados por esses canais, incluindo a Ouvidoria, são sistematicamente analisados e discutidos pela gestão: "A Ouvidoria trata esses dados. E sempre, nas nossas reuniões de alinhamento, que acontecem mensalmente, às vezes bimestralmente, nós tratamos

aquilo que foi discutido nas pesquisas como forma de melhoria e como forma de reconhecimento também” (Gestor 1). O Gestor 5 observa resultados concretos a partir das avaliações feitas pelos cidadãos: “Agora em fevereiro teve fechamento da pesquisa [...] 90% são notas 9 e 10. Então, pela avaliação que o cidadão faz do serviço, imediatamente se vê que tem resultado”.

Nesse contexto, a captura das experiências, necessidades e expectativas dos cidadãos tem se mostrado uma prática eficaz não apenas para identificar pontos críticos, mas também para validar a qualidade dos serviços prestados. Como pontua o Gestor 5: “Todas as vezes que a gente pega alguma demanda de algum cidadão que a gente entende que é pertinente, a gente atua para forçar a melhoria naquele processo” (Gestor 5). Isso reflete o comprometimento institucional em ouvir e agir com base na voz do usuário. Nesse processo, o cidadão é um ator-chave, pois é diretamente impactado pelos serviços digitais. Além disso, o Gestor 5 complementa:

Hoje nosso canal de maior contato com o cidadão é a Ouvidoria. Ela inclusive é responsável por consolidar toda a parte de pesquisa do tribunal. O que mais a gente faz [...] antigamente era trimestral [...] é encaminhar às unidades as avaliações das pesquisas e, com base nesse material, a gente sempre fazia uma leitura e verificava: ‘Olha, estão criticando que tal ponto não está funcionando’, ou ‘ao tentar anexar um documento, se limita ou não consegue anexar um documento .xls’, ou esse tipo de reclamação. E tudo isso foi sendo depurado.

Os *feedbacks* também são ressaltados pelo Gestor 4, que reconhece o papel estratégico da Central de Atendimento Virtual ao Eleitor como fonte rica de informações sobre a experiência do cidadão: “O que a central de atendimento fornece para o tribunal de insumo para melhorias é enorme, porque assim, é a unidade onde realmente a gente tem a maior quantidade de feedback do nosso cliente externo, do nosso eleitor”.

Esse processo de escuta tem dupla finalidade: promover ajustes nos serviços quando há críticas e valorizar as equipes quando há elogios. Como explica o Gestor 1: “Quando o serviço é elogiado, ele é reconhecido; quando é avaliado negativamente, é tratado para fins de melhoria”.

O Gestor 2 relata que compreender as experiências e necessidades dos cidadãos é essencial para a instituição estabelecer instrumentos sistemáticos e contínuos de avaliação. Ele explica: “Sim, nós temos um formulário de pesquisa de satisfação do cliente, que eu, ao finalizar o atendimento, forneço essa informação para o eleitor fazer a avaliação daquele atendimento. E já essa avaliação é levada para fins de estatística e avaliada constantemente”. O Gestor 4 complementa: “Aí essas respostas, elas são condensadas com relatório mensal que

é de responsabilidade da Ouvidoria e é encaminhado para cada unidade do Tribunal. Aqui, por exemplo, a gente teve um prazo, então vem para que a unidade se manifeste no prazo de cinco dias sobre essas citações”.

Como exemplo prático, o Gestor 2 menciona:

Tem reunião [...] com os gestores para nortear melhorias para a sequência dos trabalhos, né? Eles solicitam muito a visitação presencial nossa nas cidades, né? Então nós fazemos. Anualmente visitamos essas unidades, nessas cidades que estão mais distantes. É um projeto que chamamos de Atendimento Itinerante, em que o cartório eleitoral se desloca até essas localidades para fazer o atendimento lá mesmo, né? Então a gente utiliza a estrutura, muitas vezes, da Câmara Municipal ou de uma escola. E fazemos o atendimento nas cidades que a gente atende. E isso é feito em todo o estado; cada zona eleitoral tem sua programação para, durante o ano, atender todas as cidades. Isso foi implementado graças a sugestões dos usuários.

Nesse sentido, o uso de formulários digitais de satisfação figura como uma prática que pode servir como termômetro de desempenho e insumo para inovação. Esse ciclo de *feedback* contínuo tem se consolidado como um mecanismo estratégico de gestão, demonstrando como os canais digitais de comunicação da instituição não apenas coletam, mas também transformam as vozes da população em ações concretas de melhoria institucional.

A análise evidencia que a participação e o envolvimento dos cidadãos é uma prática institucional (Bozeman, 2019; Osborne *et al.*, 2021) em consonância com a lógica dominante de serviço (Vargo; Lusch, 2016). É importante pontuar que tal perspectiva pondera a criação de valor público como um processo que ocorre quando os usuários deixam de ser apenas receptores e passam a atuar como coprodutores dos serviços (Osborne *et al.*, 2022; Vargo; Akaka, 2017). É nitidamente uma perspectiva centrada no valor percebido pelo cidadão.

6.4.2.8 Criação de mecanismos eficientes de privacidade e segurança e responsabilidade do governo perante os cidadãos

A transição para o governo digital no Brasil, impulsionada por marcos regulatórios como a Lei nº 13.709/2018 (LGPD) e a Lei nº 14.129/2021 (Lei do Governo Digital), impôs aos órgãos públicos o dever de reformular a gestão da informação com ênfase na privacidade, segurança cibernética e proteção dos dados pessoais dos cidadãos.

No contexto da Justiça Eleitoral, esses desafios se tornam ainda mais críticos. O Gestor 1 menciona que a resistência inicial do TSE à implantação de determinados serviços digitais estava diretamente relacionada à preocupação com a integridade do Cadastro Nacional de Eleitores: “O TSE foi bastante resistente na implementação desses serviços

digitais exatamente por causa dessa proteção de dados, né? [...] Tem vários sistemas de mecanismo do TSE para o Cadastro Nacional de Eleitores com a proteção contra ataques cibernéticos”. Do ponto de vista de valor público (Moore, 1994; Bozeman, 2019), essa situação fortalece a confiança institucional, mas pode limitar a inovação local.

Esse receio não é infundado. Sistemas eleitorais lidam com dados sensíveis de milhões de brasileiros, incluindo informações biométricas, localização, filiação partidária e histórico de votações. Por isso, o TSE adota mecanismos de segurança avançados para proteger a infraestrutura digital contra ameaças externas. Como aponta o Gestor 1: “Tanto é que não se fala em ataque ao TSE, né? Já tá com várias instituições, mas ninguém conseguiu fazer esse ataque aí ao TSE”. Em adição, também é colocado pelo Gestor 2 esta situação: “A gente tem uma rede própria, né, de armazenamento dos dados. Isso ajuda bastante. Não temos praticamente nenhum histórico de invasão, né? São muito poucos. A gente não [tem] invasão aos sistemas internos”.

Em um ambiente de crescente digitalização dos serviços públicos, a privacidade dos dados dos cidadãos e a proteção contra ciberataques tornaram-se questões centrais. No entanto, no contexto da Justiça Eleitoral, há uma limitação clara de autonomia técnica dos Tribunais Regionais (TREs) devido à centralização da gestão dos sistemas pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Segundo o Gestor 3, os canais digitais atuam apenas como interface de contato com o cidadão, sem realizar qualquer tratamento direto dos dados sensíveis: “a gente usa esse canal digital só como canal mesmo, né? Então o pessoal de casa recebe as informações, faz o atendimento, e ela é imediatamente descartada, né? O fluxo desse controle de ciberataque, de questão de LGPD, fica todo a conta do sistema do TSE”.

Essas falas revelam um ambiente institucional proativo e tecnicamente robusto na defesa contra ameaças cibernéticas, diferentemente de outras esferas do governo, que enfrentaram invasões e vazamentos nos últimos anos. A infraestrutura de segurança digital do TSE parece estar entre as mais sofisticadas da administração pública brasileira. Apesar dos avanços, o Gestor 1 revela que a preocupação com a segurança da informação representou uma das principais barreiras à digitalização do atendimento ao eleitor: “Uma das principais barreiras que a gente tinha inicialmente do atendimento on-line era exatamente essa [...] essa preocupação com a proteção dos dados, aí da LGPD etc”. O Gestor 2 relata que “esse é um desafio constante, né? O setor de tecnologia fica em alerta constantemente, né, de ataques on-line, né?”

Esse entrave evidencia um conflito clássico na implementação de governo digital: de um lado, a pressão por inovação e acessibilidade, e do outro, a necessidade de garantir a

proteção da privacidade individual e a confiança pública nos sistemas eletrônicos. Em casos como o da Justiça Eleitoral, essa equação é especialmente sensível, já que a credibilidade institucional está diretamente ligada à segurança do processo democrático.

Para contornar esses desafios, o TRE investiu em pesquisas de campo e consultas diretas ao público interno e externo com o objetivo de validar a viabilidade social e técnica da criação de novos serviços digitais: “Foi feito um levantamento com os chefes de cartório, com os servidores em si que têm contato mais direto com o público, para ver se aquele serviço ali realmente consegue atingir” (Gestor 2). Além disso, “a própria CAVE, por exemplo, foi bem pensada. Foi feita uma pesquisa com os servidores. Quando a gente ia nos locais, a gente perguntava se criasse um serviço on-line, se a população ia gostar. E a resposta foi afirmativa” (Gestor 2).

Essas falas demonstram uma estratégia participativa de avaliação de risco e aceitação social, algo alinhado com os princípios da governança colaborativa e da coprodução de serviços públicos (Osborne *et al.*, 2023). A escuta ativa também se revela na utilização de mecanismos contínuos de *feedback*: “A pesquisa de satisfação, ali com as críticas e sugestões, também [...] é uma forma de captar o desejo do público externo”. Tais iniciativas contribuem para legitimar as decisões técnicas de implantação de serviços digitais e também para refinar continuamente as políticas de segurança da informação, com base em dados concretos da experiência dos usuários.

A transformação digital no setor público traz benefícios significativos em termos de eficiência e acesso aos serviços, mas também impõe novos riscos e responsabilidades relacionados à privacidade e segurança da informação:

Eu acho que o TRE Tocantins passa por um processo de trabalho institucional, de conscientização da importância [da privacidade e segurança]. Tem muita preocupação com LGPD, com dados (Gestor 5).

A gente tem até uma unidade agora dedicada à cibersegurança. Ela conta com uma equipe altamente especializada. Foram feitos grandes investimentos focados em segurança cibernética nos últimos anos: ferramentas de análise de tráfego de rede, filtros, firewalls, várias ferramentas técnicas foram implementadas (Gestor 6).

A confiança é uma condição indispensável para a adesão da população aos serviços públicos digitais. No âmbito da Justiça Eleitoral, esse fator se torna ainda mais delicado, pois envolve dados sensíveis dos cidadãos e processos que sustentam a legitimidade democrática. Durante a entrevista, o Gestor 1 aponta que a principal estratégia do TRE para gerar confiança nos serviços digitais é o investimento em infraestrutura de segurança da informação: “A primeira é essa, né, a segurança dos dados, né? Que os dados não fiquem vazados [...] De tal

forma que o usuário não fique com medo de usar o serviço on-line por falta de proteção”. Em Codá e Farias (2022), percebe-se que o medo de vazamentos de dados pode levar à codestruição de valor.

A proteção de dados e a verificação segura da identidade do eleitor são aspectos importantes na construção dessa confiança, conforme relata o Gestor 4:

Eu acho que primeiro é essa, proteção de dados. Todos os serviços digitais, eles precisam da autenticação do eleitor. Então o eleitor, ele precisa fazer uma selfie com o documento dele ao lado do rosto. Sem esse documento, sem essa foto, o serviço ele não é processado.

Então é como se fosse... essa foto selfie, ela supre a ausência, né, do eleitor presencial. Então a gente só realiza [o atendimento] quando a gente tem todos esses requisitos preenchidos.

O próprio sistema, ele tem um filtro que, quando a foto do selfie não tá a contento, né, quando ela não tá satisfatória, ele nem permite que a gente processe a operação. Então a gente tem que contatar o eleitor por meio dos canais informados por ele, seja pelo WhatsApp, seja pelo e-mail, para que ele entre naquele protocolo, edite aquela foto sua, insira uma nova foto.

E aí se a vara, no caso, né, eleitoral, entende realmente que aquela foto está satisfatória, que aquela [imagem] bate com o dado biométrico dele, fotográficos coletados, aí ele libera para a gente processar essa operação. (Gestor 4).

Esses pontos elencados acima fazem refletir que a confiança dos usuários não depende apenas da robustez técnica dos sistemas, mas da sensação de segurança que esses sistemas comunicam aos usuários finais.

Em relação à verificação da identidade do cidadão por meio de selfie, representa uma estratégia de segurança centrada no usuário, alinhando-se às discussões de Trischler e Trischler (2022), que defendem que o design de serviços digitais deve ser orientado pela experiência e pela confiança do cidadão.

É importante também o enfrentamento à desinformação, no sentido de fortalecer a imagem institucional e a confiança dos cidadãos: “Temos um programa de trabalhar a desinformação, né, a conscientização da população. Para não acreditar em *fake news*, né? Notícias falsas, né?” (Gestor 2). Essa iniciativa demonstra que a Justiça Eleitoral, segundo o Gestor 2, reconhece que a construção de uma imagem institucional confiável passa, necessariamente, pelo direito à informação correta e acessível:

E a instituição acredita que informar é o caminho, né? Então todos os programas desenvolvidos pelo tribunal têm o objetivo de deixar os serviços, as atividades da Justiça Eleitoral mais transparentes, para que a população confie no trabalho que está sendo executado.

A fala de Gestor 1 também oferece um importante relato pessoal que ilustra a barreira cultural na adoção de serviços digitais:

Eu lembro que em casa eu sempre fui da época do digital que eu morava em cidade grande, tinha banco, tinha tudo, aí agência sempre lotada e eu comecei a fazer o serviço sempre digital. E minha esposa não fazia de forma alguma. E eu fui mostrando pra ela [...] Aí ela dizia: mas e se roubar meu dinheiro? Eu falei ‘o problema é do banco, não é nosso’.

Esse exemplo, além de aproximar a fala institucional da realidade vivida por muitos brasileiros, revela que a confiança nos serviços digitais não é apenas uma questão técnica, mas também cultural e geracional. O medo do “roubo de dados” ou de perder dinheiro não é irracional: é um reflexo da ausência de letramento digital e da desinformação que circula em ambientes sociais.

É nesse ponto que entra a importância de campanhas educativas e ações de comunicação institucional, como destaca o Gestor 1: “A conscientização dos usuários, né? [...] políticas e campanhas institucionais no sentido da segurança dos dados”. Esse processo não se restringe ao público externo. O Gestor 1 enfatiza a contribuição do público interno como crucial: “De como proteger os dados do cidadão, não fornecer informação a quem não é de direito, né?” Isso reforça que a confiança nos serviços digitais também passa pelo comportamento ético e pela qualificação dos agentes públicos. Em complemento, o Gestor 5 relata:

A Justiça Eleitoral, ela passa por ataques constantes, especialmente em relação à polarização política e a tendência de qualquer sistema político, quando ele não quer o bem da sociedade, é tentar atacar as instituições e quebrar a confiança das instituições. Mas com todos esses ataques, a Justiça Eleitoral tem 87% de confiança do cidadão. Para instituições públicas, é um valor extraordinário. Não tem nenhuma outra instituição que está com maior valor que esse (Gestor 5).

A Justiça Eleitoral tem trabalhado de forma muito direta em mostrar a sua eficácia no seu trabalho na entrega de resultados. [...] Por exemplo, você faz uma eleição. Qual instituição no mundo que faz eleições e entrega resultados em 3 horas como o Brasil faz? Se você sabe qual vai ser o seu presidente da República 3 horas após terminar as eleições. Só uma instituição como a Justiça Eleitoral pode fazer isso." (Gestor 5).

A nossa estratégia é continuar fazendo essa divulgação, mostrando de verdade o que a gente faz e como a gente faz. A gente, na Justiça Eleitoral, não temos interesse em quem vai ganhar, quem vai perder. O nosso interesse é mostrar que quem votou, o voto vai ser processado dentro da urna. E a urna vai entregar de volta o voto dado. E isso é feito com muito respeito ao cidadão (Gestor 5).

Em resumo, esses dados indicam que a Justiça Eleitoral, mesmo enfrentando desafios de desinformação e ataques, tem conseguido atuar na construção e na manutenção da

confiança do público por meio de sua eficiência, transparência e imparcialidade, conseguindo assim a criação de valor ao passo que estabelece a credibilidade institucional necessária para a continuidade e fortalecimento da democracia.

A partir dos relatos dos gestores da Justiça Eleitoral, observa-se uma institucionalização da cultura de segurança da informação como elemento central para a transformação digital. Isso é coerente com as diretrizes impostas pela LGPD (Lei nº 13.709/2018) e pela Lei do Governo Digital (Lei nº 14.129/2021). Na visão de Hussein (2018) e Luna *et al.* (2024), isso acontece porque os cidadãos demonstram confiança nos serviços digitais devido à transparência dos processos, à eficiência de resposta e à proteção de dados.

6.4.2.9 Integrar diferentes agências governamentais por meio dos sistemas e tecnologias digitais

A implementação da Central de Atendimento Virtual do Eleitor enfrentou, em seu estágio inicial, desafios significativos de integração com o Tribunal Superior Eleitoral (TSE). Como destaca o Gestor 1, a principal barreira foi a resistência do próprio TSE à proposta de integração. Essa resistência não se deu por questões pessoais ou políticas, mas, segundo o entrevistado, foi fundamentada na proteção do cadastro eleitoral: “Primeiramente o TSE se demonstrou bastante resistente, tendo em vista... eu não posso dizer que seria paixões etc., mas é com base na proteção do cadastro do eleitor, né”?

Essa limitação é reafirmada pelo Gestor 3, que esclarece que o TSE não autoriza o acesso direto ao banco de dados do eleitorado: “É porque, na verdade, assim, ele não deixa a gente fazer nenhuma integração direta no cadastro do eleitor.” Ainda segundo ele, há indícios de avanços recentes, embora de forma ainda restrita: “Na verdade, agora parece que ele até está começando a deixar. Mas ainda de forma bem incipiente”.

A integração entre sistemas e plataformas de diferentes esferas governamentais é um desafio constante no ambiente dos serviços públicos digitais. No caso do Tribunal Regional Eleitoral (TRE) do Tocantins, essa integração é fundamental para a modernização e a eficiência dos serviços prestados ao cidadão. No entanto, “a abertura que a gente tem com o TSE para integração de sistemas é bem complexa, bem difícil, né? Às vezes é até pela questão de segurança tecnológica também, e outras questões também” (Gestor 6).

No que diz respeito à integração, os dados apontam barreiras significativas, especialmente relacionadas à governança de dados e à segurança institucional. Embora essa resistência ocorra em um estágio inicial, ela não é infundada, uma vez que visa proteger as

informações dos eleitores. No entanto, como destaca Adner (2017), em um ecossistema de serviços, a ação de um membro depende criticamente das decisões dos demais. Nesse contexto, a resistência acaba por limitar a fluidez e o avanço de inovações digitais no nível regional.

Diante desse cenário, uma das estratégias adotadas pela equipe da CAVE foi a sensibilização dos atores institucionais envolvidos. O argumento central utilizado foi justamente a viabilidade e a necessidade da proposta em regiões remotas e de difícil acesso, onde os meios tradicionais de atendimento ao eleitor não se mostram eficazes. A fala seguinte ilustra esse esforço de convencimento, citando como exemplo regiões remotas: “Então, primeiramente, foi sensibilizar o TSE de que aquilo ali é viável, exatamente por falta... só ajuda se tá nessas situações. Citamos também os casos do São Judas e do Amazonas que, embora as zonas eleitorais tenham só um município, tem uma vasta extensão territorial, com aldeias, né?”

Essa capacidade de articulação e sensibilização institucional se insere no ponto de vista de valor público como construção interativa (Ojasalo; Kauppinen, 2024), em que o valor é criado não apenas pela entrega de serviços, mas também pelas relações colaborativas que os sustentam.

A partir desse diagnóstico e com o avanço do diálogo com o TSE, iniciou-se o processo de integração da CAVE com sistemas já existentes no âmbito da Justiça Eleitoral, especialmente o Título Net. De acordo com o Gestor 1, a CAVE se consolidou ao aproveitar estruturas já em uso, adaptando-as às suas necessidades: “Foi integrado ao sistema que já existia chamado o Título Net. Então houve a integração da nossa CAVE que começou quando fizemos o atendimento inicial. Nós criamos um link específico para nós, do TRE, onde o eleitor buscava a nossa página”. A integração entre a central virtual e outros sistemas digitais corrobora com o pensamento de Trischler *et al.* (2023), em que novos serviços são construídos a partir da reorganização criativa de elementos existentes.

Esse processo de integração culminou em uma experiência diferenciada de atendimento digital ao eleitor. A CAVE, por meio do Título Net, permitiu que todo o procedimento fosse realizado de forma on-line, sem a necessidade de comparecimento presencial em cartório, o que representa uma inovação significativa em comparação com a prática vigente em outras regiões:

Posteriormente ela evoluiu para o Título Net, que é uma página do atendimento ao eleitor, um atendimento on-line lá do TSE. Então, hoje, o eleitor entra no atendimento on-line lá no TSE e faz o primeiro atendimento dele. Quando ele é

eleitor de Goiás, por exemplo, ele depois tem que ir lá no cartório e finalizar o atendimento, enquanto o nosso cai direto na nossa CAVE, o processo já finaliza totalmente on-line. (Gestor 1).

Essa fala evidencia a principal inovação da CAVE: a conclusão do processo de forma inteiramente virtual, o que, além de aumentar a eficiência do serviço, responde a uma demanda concreta das populações em regiões de difícil acesso. A conclusão do atendimento on-line revela uma transformação sob a perspectiva da lógica do serviço público (Grönroos, 2019), que potencializa o acesso em áreas remotas e promove a equidade no atendimento.

Como menciona o Gestor 1, o sistema já está em operação em estados como Rondônia e há perspectivas de expansão para outros Tribunais Regionais Eleitorais (TREs), o que reforça o caráter escalável e adaptável da tecnologia: “Está sendo utilizado em outras capitais... desculpe, em outros regionais. Já tá em Rondônia, Roraima. Pretende caminhar para outros TREs”. Assim, a expansão do modelo para outros estados evidencia um potencial que, segundo Maglio e Spohrer (2008), é uma característica de ecossistemas de serviço resilientes e sustentáveis.

6.4.2.10 Profissionalismo

Em relação ao profissionalismo, essa categoria abrange as competências, habilidades e desafios enfrentados pelos servidores da instituição enquanto profissionais responsáveis pela criação, gestão e aprimoramento de serviços públicos digitais. O Gestor 1 identifica que os servidores que atuam com serviços digitais devem possuir múltiplas competências: “Bom, eu acredito que aí sejam competências gerenciais, né, competências técnicas, competências voltadas ao aprimoramento do serviço, né?”

Em complemento, o Gestor 2 compartilha sua percepção sobre as competências mais marcantes dos servidores da instituição na gestão de serviços públicos digitais, assim como os principais entraves enfrentados no cotidiano institucional:

Acho que a principal qualidade, assim no geral, é o comprometimento. A gente... nós notamos um grau de comprometimento de todos os servidores, assim, em executar as tarefas, né, e cumprir a missão institucional. E acho que o maior desafio talvez seja a quantidade reduzida de servidores. Existem localidades, existem cartórios eleitorais que funcionam com um ou apenas dois servidores. Isso afeta bastante, inclusive a parte emocional, né, dos colegas que ficam sobrecarregados.

O Gestor 1 explica que, além das habilidades administrativas, é necessário o domínio técnico da área de Tecnologia da Informação, bem como um esforço constante de desenvolvimento pessoal para acompanhar a evolução tecnológica: “Competências gerenciais

e competências técnicas na área de TI, na área de desenvolvimento de habilidades no sentido de melhorar o conhecimento para que consiga prestar esse serviço de forma adequada, né?”

No entanto, esse desenvolvimento nem sempre ocorre de forma orgânica. O Gestor 1 destaca que um dos principais desafios enfrentados pelos servidores é a necessidade de adaptação à chamada “era do digital”. Muitos profissionais, segundo ele, não conseguem acompanhar a velocidade das transformações tecnológicas, o que, em casos extremos, resulta até mesmo em aposentadorias antecipadas:

E os desafios seria o próprio servidor tá na era do digital, né? Porque é sabido que, quando se implementou, por exemplo, o processo judicial eletrônico nos tribunais, muitos servidores tiveram que aposentar porque não conseguiram aderir ao digital. Magistrado, servidores etc., né?

O relato do Gestor 1 ilustra uma experiência vivenciada no Tocantins: “Eu presenciei situações em que aqui em Tocantins, os Oficiais de Justiça quase todos aposentaram porque não deram conta de lidar com o *e-proc*, você entendeu?” Ele conclui que a transição digital poderia ter sido mais bem conduzida, com um processo de aprimoramento gradual dos servidores: “Poderia ter sido de forma mais suave ou um constante aprimoramento dos servidores, né?” Esse comentário revela a ausência de políticas institucionais consistentes de formação continuada e preparação técnica adequada para as mudanças digitais.

A transformação digital no setor público depende não apenas de infraestrutura tecnológica e regulamentações adequadas, mas, sobretudo, das competências dos servidores responsáveis por conceber, implementar e gerenciar os serviços públicos digitais, como aponta o Gestor 5:

As competências... os nossos servidores aqui, especialmente os servidores da Justiça Eleitoral do Tocantins, têm um alto nível de qualidade, e eles têm no DNA a vontade de inovar e um pouco de disrupção no seu desejo. Então, aqui a gente busca [...] é histórico, é cultural [...] a inovação, a busca por melhoria contínua, a insatisfação com o que se está entregando diariamente. Isso é o que move o servidor da Justiça Eleitoral do Tocantins. Ele nunca está satisfeito com o que está fazendo. Ele quer mais, ele quer melhor. E por isso que a gente consegue fazer com que o tribunal seja um tribunal de vanguarda, um tribunal de qualidade, um tribunal inovador. (Gestor 5).

No tribunal, por causa da nossa cultura, que é uma cultura verdadeira de inovação, um dos nossos valores é a inovação. Lá em 2005 a gente já começou a qualificar nossos servidores com especialização em gestão pública com foco em resultados, coisa que ninguém falava na época. Hoje temos vários servidores mestres, doutorandos ou doutores, como reflexo dessa política de melhoria contínua. E quem melhora no conhecimento melhora também nas proposições institucionais, especialmente nos negócios inovadores e disruptivos, como é o caso da Central de Atendimento. (Gestor 5).

Para o Gestor 5, essas situações evidenciam diversos aspectos importantes do trabalho institucional. Entre eles, destaca-se o compromisso com a qualidade do serviço público: “mostra que nós, servidores públicos, temos preocupação em sermos mais eficazes no nosso serviço, mais eficientes no que fazemos, e efetivos: ou seja, entregarmos ao cidadão aquilo que realmente ele precisa e deseja”.

Os dados indicam que o profissionalismo dos servidores do Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins é um componente central para a criação de valor público em programas de governo digital, e também para responder às demandas sociais e tecnológicas. A multiplicidade de competências técnicas, gerenciais e de aprimoramento contínuo, descrita pelos gestores, revela que a qualidade do serviço digital depende não apenas de infraestrutura tecnológica, mas também da capacidade humana em articular conhecimento e inovação.

O investimento em qualificação avançada dos servidores reforça a ideia de que o aprimoramento do capital humano potencializa a eficácia, a eficiência e a efetividade dos serviços digitais, elementos centrais para a concretização do valor público (Bozeman, 2019). No entanto, o comprometimento dos servidores, visto como um diferencial, enfrenta limitações estruturais, como a escassez de pessoal, o impacto da sobrecarga e a adaptação às mudanças digitais.

Esse cenário revela um desafio relacionado à cultura organizacional, uma vez que muitos servidores demonstram estranhamento diante da transição para a era digital, em razão da falta de familiaridade com os novos processos tecnológicos (Coffey, 2021). Essa transição não foi acompanhada por políticas adequadas de formação e adaptação, o que gerou um descompasso entre a velocidade das transformações tecnológicas e a preparação profissional. Como consequência, observaram-se aposentadorias antecipadas e lacunas na capacidade operacional. Conforme destacam Brozović e Tregua (2022), esse tipo de tensão é característico da evolução dos ecossistemas de serviços.

6.4.2.11 Maneira pela qual colaboradores utilizam os serviços eletrônicos

Sobre a maneira como os colaboradores utilizam os serviços eletrônicos, esta categoria aborda como os servidores públicos interagem com esses serviços, como enfrentam desafios operacionais e como lidam com as lacunas nas ferramentas oferecidas. O Gestor 1 aponta que muitas vezes os sistemas eletrônicos são introduzidos de maneira abrupta, sem preparo suficiente ou materiais de apoio adequados. Ele usa uma analogia para descrever esse cenário:

“O que acontece muito no serviço público [...] você tá lá usando a máquina de datilografia e de repente chega um frame [estrutura de dados] ali para você operar, né?”

Esse exemplo revela como a migração para o digital é feita, em muitos casos, sem levar em consideração o nível de familiaridade dos servidores com as novas tecnologias. Ele complementa: “Coisa que tem o cara lá da TI que tem dificuldade no manejo daqueles equipamentos, e aí chega para você fazer. É mais ou menos o que aconteceu com os processos eletrônicos, né?” Além disso, ele destaca a ausência de recursos básicos para facilitar o uso desses serviços eletrônicos: “Falta inclusive nessa CAVE ou qualquer outro atendimento eletrônico um manual padrão de boa qualidade, intuitivo, ou vídeos intuitivos para poder facilitar esse acesso”.

A fala aponta uma falha crítica na implementação das ferramentas digitais: a carência de materiais pedagógicos simples e acessíveis que orientem os usuários (servidores e cidadãos) no uso das plataformas. Essa ausência compromete não apenas a eficiência dos sistemas, mas também a confiança e o engajamento dos servidores. Como ressalta o Gestor 5: “Sempre que se leva algo disruptivo [...] a pessoa só encontra a parte negativa e não a positiva [...] quando você propõe trocar uma atividade que o servidor acredita que é dele por um serviço mais rápido, mais tecnológico, ele acha que está perdendo espaço”. Esse tipo de resistência se manifesta em situações específicas já vivenciadas pela instituição, como explica o Gestor: “Foi assim com a implantação do sistema judicial eletrônico, do sistema eletrônico de informações, e também com o serviço de atendimento digital ao eleitor”.

Os relatos dos gestores evidenciam uma desarticulação entre o design tecnológico e a experiência dos usuários internos, ou seja, os próprios servidores públicos. Nesse sentido, a análise destaca três aspectos principais: (a) Transição abrupta e sem suporte pedagógico, com a implementação de ferramentas tecnológicas sem um processo gradual de adaptação; (b) Falta de recursos didáticos adequados, como manuais e vídeos explicativos; e (c) Resistência associada à percepção de perda por sentimento de obsolescência. Tal cenário é um exemplo que reforça o argumento de Codá e Farias (2022) sobre a codestruição de valor em ecossistemas públicos, uma vez que ferramentas que deveriam empoderar o servidor acabam tornando-se fontes de estresse, resistência e perda de produtividade.

Conforme análise, verificou-se que a oferta de serviços digitais pela instituição contribui diretamente para a criação de valor público ao englobar dimensões econômicas, sociais e democráticas. No aspecto econômico, observa-se uma significativa redução de custos institucionais relacionados a deslocamentos, uso de papel, telefonia e demanda por pessoal. No campo social, os serviços digitais ampliam a acessibilidade e promovem a

inclusão de populações vulneráveis, além de estimularem a equidade no acesso ao serviço eleitoral. Já sob a perspectiva democrática, essas iniciativas fortalecem a relação entre o Estado e o cidadão, promovendo maior transparência, responsividade e confiança nas instituições públicas. Esses aspectos corroboram com Bozeman (2019) e Ofoma (2024).

A digitalização dos serviços eleitorais, conforme aqui demonstrado, reposiciona o cidadão no centro do ecossistema, promovendo o que (Grönroos (2019) e Trischler *et al.* (2023) denominam de lógica de “serviço com o cidadão”, em um processo participativo e relacional, e não apenas “para o cidadão”, pautado na entrega de serviços sem o envolvimento do mesmo.

Contudo, essa criação de valor público depende de governança sensível às vulnerabilidades sociais, investimento em inclusão digital e design centrado no usuário. A maturidade institucional se revela não apenas na adoção tecnológica, mas na capacidade de refletir criticamente sobre seus impactos e limitações, como indicam as próprias falas dos gestores, o que demonstra o entendimento de que a transformação digital é um processo contínuo e adaptativo e não um estado final.

O desafio que permanece, contudo, é assegurar que essas inovações cheguem a todos os segmentos da população, especialmente os mais vulneráveis digitalmente. A inclusão plena só será possível quando a estrutura tecnológica for acompanhada de mediação humana, redes de cooperação interinstitucional e políticas de letramento digital, condições essenciais para que a tecnologia seja, de fato, um vetor de justiça e democracia.

Ao estabelecer pontos de inclusão digital e adotar uso de ferramentas acessíveis, como o *WhatsApp*, a instituição demonstra preocupação em criar serviços digitais de fácil manuseio e alto alcance, compatíveis com o letramento da população (Leite, Hodgkinson; Volochtchuk, 2023).

O cenário de digitalização apresentado oferece ganhos importantes em eficiência, acessibilidade e transparência, elementos fundamentais para a criação de valor público. No entanto, ainda enfrenta obstáculos significativos, como restrições institucionais, barreiras de acessibilidade e resistência cultural, que podem limitar tanto a geração de valor quanto a efetividade dessa transformação digital.

As evidências empíricas indicam que a instituição vem consolidando uma base sólida de infraestrutura, qualificação profissional e cultura organizacional, elementos essenciais para sustentar sua transformação digital. Essa transformação vai além da adoção de tecnologias: trata-se de uma reorientação institucional voltada para o aprendizado contínuo, a inclusão social e a inovação incremental. Ainda que desafios persistam, como a inclusão digital e a

automação, o processo reflete um compromisso estratégico com princípios que são centrais nos debates contemporâneos sobre o futuro dos serviços públicos digitais e a criação de valor público.

Embora esse cenário corrobora com a satisfação dos cidadãos com os serviços digitais oferecidos pela instituição, evidenciado em pesquisas internas, é importante pontuar a ausência de participação dos cidadãos nos processos de co-criação da central virtual, devido a inexistência de instrumentos formais que viabilizassem esse envolvimento.

A digitalização dos serviços da Justiça Eleitoral do Tocantins é conduzida sob uma perspectiva integradora entre infraestrutura tecnológica, estratégias comunicacionais e ações educativas, com vistas a garantir não apenas o acesso aos serviços digitais, mas também o engajamento efetivo da população.

A definição de objetivos e metas pela instituição perpassa um modelo de governança que se apoia em planejamento estratégico participativo, inovação tecnológica e foco contínuo na experiência do cidadão. As ações são organizadas em três horizontes temporais: no curto prazo, concentram-se em respostas rápidas a demandas operacionais e de atendimento; no médio prazo, envolvem a reorganização interna e a consolidação de processos digitais; e, no longo prazo, visam à transformação digital e à construção de valor público. Esse modelo fortalece a participação, a responsividade, a acessibilidade, a eficiência e a transparência, conforme apontam Trischler; Trischler (2022) e Virtanen; Jalonen (2023).

A experiência dessa instituição evidencia que a integração de canais digitais para a escuta cidadã não apenas fortalece a responsividade institucional, mas também promove um modelo de governança mais participativo e orientado à geração de valor público. Ao alinhar práticas de escuta ativa com mecanismos de ação efetiva, a instituição consolida um ecossistema de serviços em que cidadãos são protagonistas da inovação e do aprimoramento contínuo, conforme defendem Brozović e Tregua (2022) e Trischler *et al.* (2023).

A instituição apresenta importantes pontos fortes, como uma infraestrutura técnica robusta, um modelo preventivo de cibersegurança e elevado grau de conformidade com as normativas legais, como a Lei Geral de Proteção de Dados (LGPD) e a Lei do Governo Digital. Além disso, destaca-se a percepção institucional clara sobre o papel da confiança digital na consolidação da legitimidade democrática. No entanto, ainda existem limitações relevantes: a centralização excessiva dos sistemas no TSE dificulta a inovação nos Tribunais Regionais Eleitorais (TREs), a co-criação permanece restrita ao nível consultivo, sem alcançar uma coprodução efetiva, e persistem barreiras culturais e receios em relação à tecnologia por parte dos usuários, que ainda não foram completamente superados.

No caso estudado é perceptível que o valor público em contextos digitais é mais efetivamente alcançado quando a lógica de serviço se baseia em uma integração interinstitucional estratégica, acompanhada de uma forte capacidade de articulação política e institucional para superar resistências estruturais. Além disso, a inovação tecnológica deve estar alinhada a necessidades sociais concretas e às especificidades territoriais, sendo essencial que o desenho do serviço adote uma visão sistêmica, sensível às dinâmicas e interdependências do ecossistema em que se insere. Esses achados concordam com os pensamentos de Osborne *et al.* (2022) e Trischler *et al.* (2023),

Osborne *et al.* (2022) e Trischler *et al.* (2023) defendem uma abordagem ecossistêmica da criação de valor público, destacando a importância de cocriar valor em rede, com múltiplos atores e níveis interligados, considerando a articulação entre instituições, cidadãos e recursos ao longo do ecossistema como condição para a criação de serviços públicos. Além disso, importa a noção de design sistêmico e centrado na experiência, ressaltando sensibilidade às condições sociais, tecnológicas e territoriais de uma comunidade.

A análise revela que o profissionalismo é um eixo estratégico no ecossistema de serviços digitais da instituição para a criação de valor público. Para além da tecnologia, a capacidade humana, expressa em competências múltiplas, compromisso e inovação, é determinante para enfrentar os desafios institucionais e promover a entrega de serviços alinhados às necessidades reais da sociedade. A gestão integrada dessas competências, em diálogo com políticas institucionais adequadas, é imprescindível para a evolução do ecossistema, garantindo a resiliência e a sustentabilidade dos programas de governo digital, conforme sustentam as principais referências do campo. No entanto, de um lado, há um elevado comprometimento, cultura de inovação e busca por qualidade, e de outro, existem fragilidades institucionais na adaptação às mudanças tecnológicas, que emergem como um desafio crítico.

O modo como os servidores utilizam os serviços eletrônicos revela que a tecnologia, por si só, não garante valor público. Quando mal implementada, ela pode gerar resistência, exclusão e até mesmo perda de legitimidade institucional, o que está em consonância com a codestruição de valor, conforme Codá e Farias (2022). O desafio da inovação no setor público não é apenas técnico, mas profundamente humano: exige escuta, mediação, apoio e inclusão. Para que os serviços digitais cumpram seu papel transformador é preciso transformar também as condições de trabalho e aprendizagem dos que estão na linha de frente da sua aplicação.

A experiência analisada, apesar de algumas limitações, representa um exemplo robusto e interessante de transformação digital centrada no cidadão, que desempenha um papel crucial

na cocriação e coprodução, além de ser essencial para a construção de ecossistemas de serviços públicos. No entanto, também revela diversas tensões, como o fato de iniciativas locais inovadoras enfrentarem restrições institucionais, desafios de acessibilidade e barreiras culturais. Essas questões estão alinhadas com a teoria de Moore (1994), que destaca a importância da criação de valor público e o papel das administrações públicas nesse processo, assim como conversa com a discussão de Osborne *et al.* (2023) sobre a transformação da governança pública por meio da digitalização.

6.4.3 Nível micro (valor em uso)

Os dados foram coletados por meio do documento referente à pesquisa de satisfação do cidadão e analisados com o auxílio da análise de conteúdo, organizada em categorias.

6.4.3.1 Abertura do governo, transparência e responsabilidade do governo perante os cidadãos

Em se tratando de abertura, transparência e responsabilidade do governo, a ouvidoria do TRE/TO é um exemplo de recurso que pode contribuir com a criação de valor público, visto que é um canal de comunicação entre cidadãos e representantes das instituições para “ampliar as possibilidades de transparência ativa, na defesa dos interesses dos usuários do serviço público e na promoção do aperfeiçoamento na prestação do serviço ofertado”. As solicitações recebidas são registradas no “Sistema Eletrônico de Informação (SEI). Além disso, também conta com o “Serviço de Informação ao Cidadão (SIC)” (Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins, 2023). Em relação aos serviços prestados pela ouvidoria, as respostas às solicitações demonstram a responsabilidade e a abertura da instituição em relação aos cidadãos. Os relatos a seguir destacam essa responsabilidade e abertura: “o atendimento foi inovador, inteligente e facilitou o registro da demanda do cidadão”; “atendimento ótimo”; “sem reclamações”; “pra mim foi tudo ótimo” e “eu amei o atendimento” (Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins, 2023).

É fundamental destacar que a pesquisa de satisfação é uma ferramenta que tende a contribuir com o governo aberto, no sentido de incentivar o envolvimento tanto dos cidadãos quanto dos servidores que representam as instituições públicas. Em outros aplicativos, como o Meu INSS, nota-se a carência de dados estatísticos e também qualitativos que abordem a percepção dos cidadãos sobre o governo aberto. Ainda, observa-se um baixo nível de baixa

transparência e um reduzido nível de resposta às solicitações dos usuários (Barreto; Leite; Guerra, 2024).

Vê-se que no contexto do Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins, ainda que a análise tenha mostrado algumas situações de insatisfação, o panorama é positivo. Com base na análise das respostas dos cidadãos e no índice de satisfação do Gráfico 1, observa-se que a maior parte dos cidadãos ressalta a satisfação com os serviços oferecidos pela instituição.

Em relação à segurança e à privacidade dos dados do cidadão, a situação a seguir ilustra a preocupação da instituição com as informações pessoais: “Forneceu solução para a questão do sigilo ao denunciante, fundamental para reduzir o risco de retaliação a quem denuncia ilícito no setor público” (Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins, 2023). Ao garantir o sigilo nesse tipo de denúncia, que envolve corrupção ou ilegalidades e a integridade dos dados pessoais, é criado o valor em um ponto de vista social, algo mais amplo, que busca contribuições para toda a sociedade. É uma situação que vai refletir na vida social e em um setor público transparente e eficiente (Osborne *et al.*, 2022).

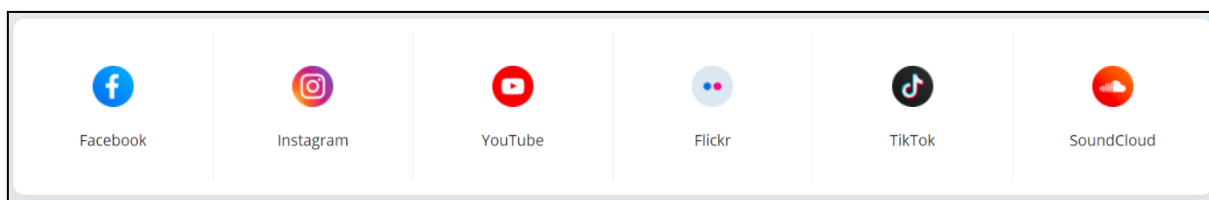
O relato a seguir destaca a preocupação do servidor público em promover a abertura do governo, a transparência e a responsabilidade do governo, além de atender as necessidades e expectativas dos cidadãos: “Fui atendida pela atendente da ouvidoria Carolina Coelho gentil, educada, simpática” (Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins, 2023). Em adição, cabe citar o seguinte sentimento de gratidão: “Vocês estão fazendo excelente trabalho. A nossa democracia depende desse esforço que vai além do dever legal. Obrigado!” (Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins, 2024). Esses testemunhos ilustram como a dedicação dos servidores contribui para fortalecer a confiança pública e a eficácia das instituições governamentais.

6.4.3.2 Disponibilidades de serviços e informações em mídias sociais, aplicativos e sites

Os serviços e informações são disponibilizados por meio das redes sociais, aplicativos e site, conforme ilustrado nas Figuras 4, 5 e 6. A disponibilidade de serviços e informações nessas plataformas cria valor ao cidadão quando ele percebe como determinado serviço é acessível e conveniente conforme suas necessidades e expectativas. Neste contexto, o relato a seguir destaca a percepção de um cidadão sobre os serviços digitais oferecidos pela instituição, fato que evidencia a criação de valor a partir dessa experiência: “excelente, tanto o site quanto o atendimento por *WhatsApp*” (Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins, 2022).

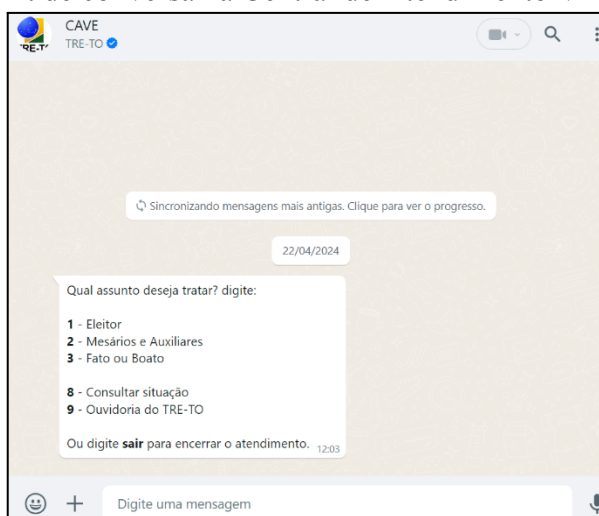
É interessante manter serviços e informações nessas plataformas, pois isso colabora com a resolução de problemas. Os dispositivos eletrônicos permitem que o cidadão tenha acesso a essas plataformas a qualquer momento e também possibilitam uma comunicação mais próxima com a instituição. O engajamento ativo dos cidadãos também é incentivado por meio de opiniões e *feedbacks* em canais digitais e espaços para comentários, com o intuito de ouvir e atender às necessidades dos cidadãos.

Figura 4 - Print da página inicial do site do Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins contendo as suas redes sociais



Fonte: Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins (2024).

Figura 5 - Print de conversa na Central de Atendimento Virtual ao Eleitor



Fonte: Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins (2024).

Figura 6 - Print da página inicial do site do Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins



Fonte: Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins (2024).

Ainda que os serviços sejam acessíveis, é possível observar que a informação sobre a oferta de serviços não chega a todos, conforme relato: “acredito que tudo que é feito pelo site dava pra fazer pelo *WhatsApp*. Seria mais rápido e de fácil acesso a todos” (Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins, 2025). Isso é uma situação que demonstra a falta de informação e requer um trabalho da instituição, para divulgar e capacitar ainda mais os cidadãos para o uso de seus serviços digitais. Tal situação recai sobre a necessidade de que “a comunicação precisa ser mais assertiva” (Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins, 2022). É importante levar em conta as necessidades e sentimentos tanto do emissor quanto do receptor.

6.4.3.3 Responsividade e diálogo

A ouvidoria é um canal importante para o diálogo com a sociedade e demais *stakeholders* e permite capturar desejos, sugestões, críticas e outras solicitações. Nesse sentido, o tempo de resposta das solicitações enviadas à ouvidoria do Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins são de até cinco dias úteis. Entre os meses de janeiro e agosto, tal tempo obteve as seguintes variações: “22h:25m, 2d:33m:31s, 8h:45m, 2d:19h:28m:11s, 7d:10h:2m:10s, 3d:3h:46m:40s, 1d:10h:51m:18s e 2d:20h:33m:34s”. As solicitações envolvem “atendimento ao cidadão, denúncia, acesso à informação, reclamação, crítica, elogio e ouvidoria da mulher”. (Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins, 2024). Os cidadãos percebem de forma positiva os atendimentos realizados pela ouvidoria: “fiquei satisfeito em resolver as minhas demandas em pouco espaço de tempo”; “no momento foi excelente”; “ótimo atendimento”; “nada”; “está perfeito” e “ótimo serviço prestado” (Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins, 2023).

Considerando o exposto, observa-se que, em geral, existe facilidade de o cidadão receber retorno das solicitações feitas ao órgão. O tempo de resposta excedeu o limite permitido apenas uma vez, e somente uma vez o tempo de resposta foi maior do que dois dias. Isso demonstra responsividade e diálogo e significa que os retornos às solicitações são eficientes.

6.4.3.4 Orientação ao usuário

A orientação ao cidadão é um aspecto fundamental dos serviços públicos, pois envolve a oferta de informações claras, precisas e úteis e permite que os cidadãos compreendam e acessem os serviços de maneira eficiente.

Os comentários dos usuários refletem uma percepção positiva em relação ao atendimento recebido. Por exemplo, afirmações como “gostei muito do atendimento. Tirando as dúvidas, indicando os procedimentos” e “gostei muito do atendimento e do zelo do atendente em resolver o meu problema” destacam a preocupação dos profissionais em orientar e responder às solicitações dos cidadãos (Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins, 2023).

Além disso, os usuários valorizam a assistência e a dedicação dos atendentes, conforme evidenciado pelos *feedbacks*: “Continuar treinando atendentes solícitos e prestativos como o Izaque! Ele conseguiu resolver meu problema on-line. A atendente anterior queria que eu comparecesse no cartório presencialmente, sendo que não foi necessário e facilitou e muito a minha vida!” (Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins, 2022); “a atendente Lisa Marie esclareceu todas as minhas dúvidas e me orientou de forma incrível” (Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins, 2024). Na visão de Lopes, Macadar e Luciano (2019), tal situação ilustra a prontidão do governo em resolver os problemas e colaborar com os cidadãos. Isso, para Osborne *et al.* (2022), é um passo importante na co-criação de valor público porque demonstra interesse da instituição pública em atender as necessidades e expectativas dos cidadãos.

No entanto, uma sugestão recorrente é “fornecer informações mais claras”. Isso indica que, apesar da satisfação geral, alguns usuários ainda enfrentam dificuldades para compreender as informações recebidas. Assim, um cidadão retrata que, no site, é essencial “continuar orientando seus usuários” e aprimorar a clareza das informações fornecidas (Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins, 2023). Em complemento, um cidadão cita que “o site realmente não ajuda muito” e sugere “informações de mais fácil compreensão” (Tribunal

Regional Eleitoral do Tocantins, 2022). Tal relato demonstra que o site não é de fácil acesso e o cidadão possui dificuldades para encontrar a informação e o serviço.

6.4.3.5 Satisfação do usuário

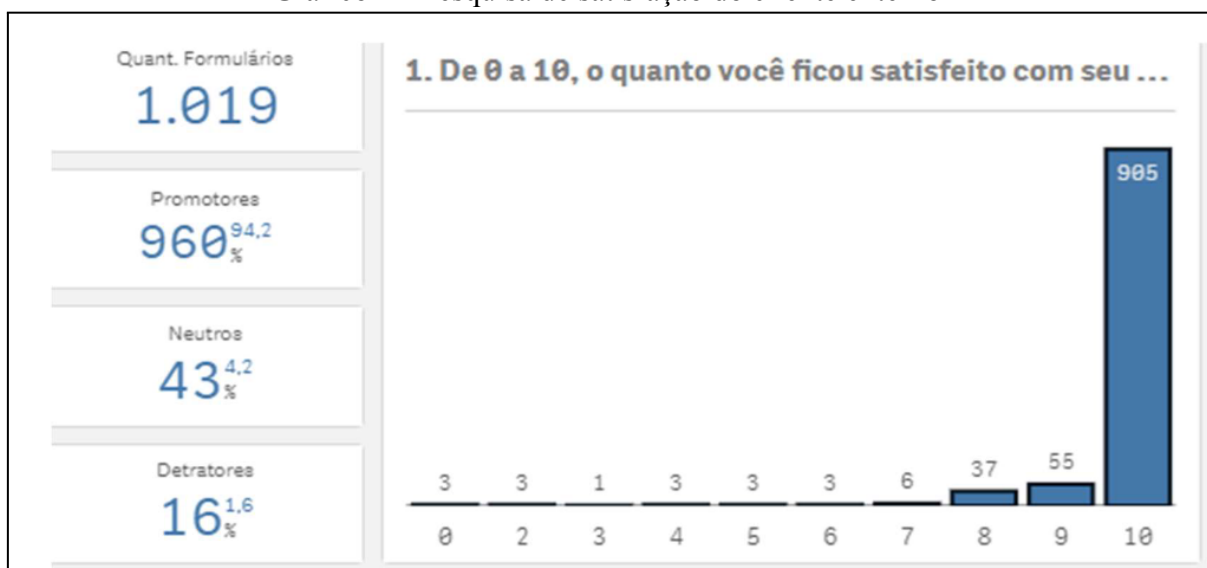
A declaração de um cidadão de que a Central de Atendimento Virtual é o “melhor app” indica a sua satisfação com os serviços prestados. Além disso, o comentário de que “não teve nada que não foi do meu agrado” também confirma essa afirmação. No entanto, também é possível observar insatisfação, como no caso em que se destaca a necessidade de “um atendimento on-line que não seja só no horário de expediente do cartório” (Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins, 2023).

A pesquisa de satisfação (ver Gráfico 1) indica que os cidadãos estão satisfeitos com os serviços ofertados pelo Tribunal. Entre promotores (cidadãos que recomendam a instituição), neutros (cidadãos que são indiferentes sobre a recomendação da instituição) e detratores (cidadãos que não recomendam a instituição), o maior percentual é de promotores, com 94,2%. Essa pontuação indica que os serviços digitais e as informações possuem clareza, qualidade e tempo de resposta adequado.

A pontuação do *Net Promoter Score*, conforme ilustra o Gráfico 2, foi de 92 NPS, o que indica que a instituição está na zona de excelência. Esses dados refletem a percepção geral dos cidadãos sobre os serviços prestados. Porém, é importante destacar que nem sempre tal resultado foi possível, uma vez que, em avaliações anteriores, conforme mostra o Quadro 2, o Tribunal estava em zona de aperfeiçoamento.

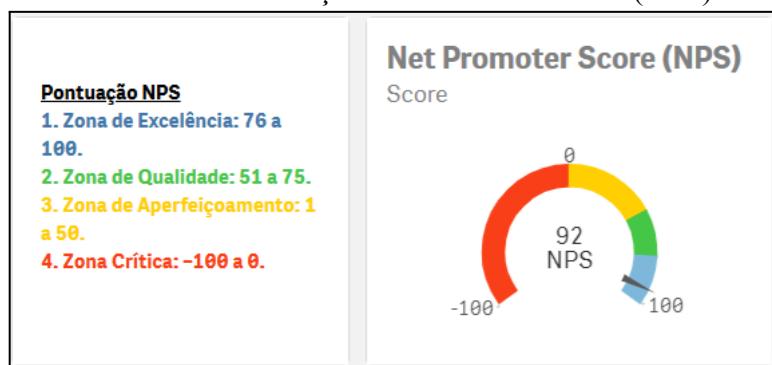
A análise dos dados demonstra que os serviços digitais e o atendimento aos cidadãos têm sido gradualmente aprimorados. O alto nível de satisfação observado na prestação desses serviços indica que a instituição está conseguindo entregar e criar valor para os cidadãos. Esses resultados revelam que a organização tem aprendido ao longo do tempo, ajustando seus processos para atender de forma cada vez mais eficaz às necessidades dos cidadãos.

Gráfico 1 - Pesquisa de satisfação do cliente externo



Fonte: Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins (2023).

Gráfico 2 - Pontuação Net Promoter Score (NPS)



Fonte: Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins (2025).

Quadro 2 - Evolução da pontuação Net Promoter Score (NPS)

Período	Ano	NPS	Situação da Pontuação
2º Quadrimestre	2021	9	Zona de Aperfeiçoamento
3º Quadrimestre	2021	47	Zona de Aperfeiçoamento
1º Quadrimestre	2022	84	Zona de Excelência
2º Quadrimestre	2022	85	Zona de Excelência
3º Quadrimestre	2022	86	Zona de Excelência

Fonte: Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins (2023).

6.4.3.6 Acessibilidade

Os usuários têm enfrentado diversas dificuldades com o acesso aos serviços do atendimento virtual ao eleitor. Um ponto destacado foi a dificuldade de acesso: "É porque muitas pessoas, assim como eu, têm dificuldade de acessar. Portanto, procuramos e finalizamos sem resolver nada" (Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins, 2023). A situação ilustra a falta de habilidades com a tecnologia, que é um resultado também visto em Lopes; Macadar e Luciano (2019), que complementam que esta pode ser uma razão para não adotar os serviços digitais em outras situações. Em complemento, cabe citar uma situação envolvendo o site: "Só quero mudar o local de votação e não encontro esse serviço" (Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins, 2024). Essa dificuldade sugere que a acessibilidade ao sistema precisa ser aprimorada para garantir a resolução eficaz dos problemas.

Além disso, há uma preocupação com a eficiência do atendimento: "Não finalizar o atendimento sem ele ter terminado. Mando a pergunta e ninguém responde, aí passa do tempo e finalizam. E mandam a mesma mensagem inicial sempre, sendo que já foi respondido" (Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins, 2022). Isso indica a necessidade de otimizar o processo para reduzir a necessidade de novos contatos com a instituição.

Os usuários também sugerem uma ampliação dos serviços disponíveis no atendimento virtual. Um comentário foi: "Englobar todos os serviços no atendimento virtual" (Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins, 2023), o que sugere que a Central deve incluir todos os serviços oferecidos para uma solução mais integrada. Essa situação demonstra uma demanda dos cidadãos pela oferta de mais serviços digitais e também o interesse na adoção desses serviços por proporcionarem uma experiência mais fluida, o que implica que eles têm uma percepção da criação de valor. Isso indica uma expectativa de que a tecnologia possa facilitar a interação com instituições públicas e a integração de serviços dessas instituições em uma plataforma, o que promove a eficiência, a acessibilidade e a satisfação do cidadão. Quando os cidadãos veem que suas sugestões são levadas em consideração, a relação entre a instituição e a comunidade se fortalece, promovendo um ambiente de maior transparência e colaboração. Essa consciência pode ser um indicativo importante para as instituições, pois sugere que, ao atender a essa demanda, elas podem não apenas melhorar a experiência do usuário, mas também fortalecer a confiança na instituição e na tecnologia, a relação com a comunidade e o valor público.

Outro desafio identificado é o acesso à tecnologia. Foi relatado que "muitos eleitores não têm acesso à internet para usar o e-título" (Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins, 2023). Este comentário sublinha a necessidade de considerar alternativas para eleitores que enfrentam barreiras tecnológicas. Em vista disso, Ofoma (2024) sublinha o desafio da

exclusão digital para os processos de cocriação de valor público e recomenda a descentralização da governança digital em áreas remotas e outras, a fim de garantir mais participação dos cidadãos e representatividade nesses processos.

Finalmente, foi sugerido que se amplie o menu de entrada: “Ampliar o menu de entrada” (Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins, 2023). Isso implica tornar o menu de opções mais abrangente e acessível para facilitar a navegação e o uso do sistema, deixando a experiência do cidadão mais satisfatória.

Essas observações refletem áreas importantes para a melhoria do atendimento virtual, incluindo acessibilidade, eficiência, abrangência dos serviços, suporte aos intermediários e acesso à tecnologia.

6.4.3.7 Qualidade da informação, do serviço e do sistema

A evidência dos sentimentos de alegria e confiança (ver Gráfico 3) mostra que a informação, os serviços e o sistema de informações oferecidos pela instituição são pautados na qualidade. Nesse sentido, torna-se “notório os esforços na prestação dos serviços de qualidade oferecidos à sociedade/usuário da Justiça Eleitoral” (Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins, 2023). A nuvem de palavras também reforça a excelência na qualidade dos serviços públicos dessa instituição (ver Gráfico 4). A “eficiência” e a “eficácia” da Central de Atendimento Virtual ao Eleitor, relatada pelos cidadãos na pesquisa de satisfação, também corrobora com esse resultado, reforçado pelas falas de alguns cidadãos: “continuar com a qualidade no atendimento”, “ótimo atendimento” e “atendimento rápido e eficaz” (Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins, 2023).

Os esforços da instituição na prestação de serviços são reconhecidos pelos cidadãos, o que sugere que eles não só têm uma percepção de valor, mas também criam valor em suas vidas. Essa compreensão indica que a instituição tem um compromisso com a transformação digital e com as necessidades e expectativas dos cidadãos.

No entanto, é importante a instituição pensar na operacionalização do site, tendo em vista os seguintes comentários de cidadãos: “o site é lento, os arquivos em sua grande maioria não são aceitos” e “o site faz de tudo para não te ajudar a encontrar o que você procura” e “esse site tem que ser mais fácil acesso” (Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins, 2021). Essa situação demonstra a insatisfação do cidadão e requer atenção da instituição. Ainda que seja apenas um comentário negativo, pode ser decisivo na destruição do valor para outros cidadãos que ainda irão utilizar os serviços. É importante levar em conta as críticas e

6.4.3.8 Realização de transações on-line

A “emissão de guias de multa” é um serviço oferecido pela Central Virtual de Atendimento ao Eleitor e também um exemplo de uma transação on-line acessível ao cidadão (Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins, 2023). Esse serviço ilustra como a Central facilita a realização de processos administrativos importantes de maneira eficiente e acessível. A capacidade de emitir guias de multa on-line não apenas simplifica o procedimento para os usuários, mas também demonstra o compromisso da Central com a modernização e a melhoria da experiência do eleitor, permitindo que os cidadãos realizem tarefas administrativas sem a necessidade de deslocamento físico.

Como destacado por um dos cidadãos, ele sublinha a importância da ampliação das opções de pagamento para facilitar ainda mais o acesso aos serviços e melhorar a experiência do usuário: “Acho que a questão o pagamento do boleto que é pago pelo banco do Brasil, facilitaria se desse de pagar pelos outros bancos” (Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins, 2024).

6.4.3.9 Canais de comunicação com o governo

A Ouvidoria, a Central de Atendimento Virtual ao Eleitor e o site são os principais canais de comunicação do cidadão com a instituição. Em relação ao site, um cidadão aponta a sua satisfação: “estou muito satisfeita com o atendimento virtual. Resolvi tudo que era preciso no conforto de minha casa” (Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins, 2024). Para muitos cidadãos, a Central é reconhecida pela sua “rapidez e agilidade” (Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins, 2023). Um relato ilustra essa percepção:

Continuem assim, desde já. Este atendimento via WhatsApp continua sendo essencial para nós cidadãos. Sem esse suporte virtual, enfrentar uma urgência no atendimento seria complicado, pois teríamos que nos deslocar até o TSE físico no município. Além disso, economiza tempo e, muitas vezes, dinheiro que talvez não tenhamos no momento. (Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins, 2023).

Nesse sentido, a criação de valor ocorre com a satisfação do cidadão com os canais de atendimento da instituição e com os serviços oferecidos por tal canal, uma vez que essa interação proporciona algo importante para os cidadãos e também para a esfera pública: o atendimento às necessidades e expectativas dos cidadãos. Além disso, a satisfação expressa por um cidadão que conseguiu resolver suas pendências no conforto de casa exemplifica

como a digitalização dos serviços corrobora com a conveniência. Isso não apenas melhora a experiência do usuário, mas também amplia o acesso à informação e aos serviços, especialmente para aqueles que têm dificuldades de deslocamento. Quando o atendimento é rápido, os cidadãos sentem que suas necessidades são atendidas prontamente, o que gera confiança na instituição.

No entanto, há uma necessidade clara de melhorar a divulgação dos serviços oferecidos pela Central. Alguns comentários ressaltam essa questão: “Divulgar esse serviço, pois pensei que poderia obter certidão somente pessoalmente”; “apenas maior divulgação dessa plataforma de atendimento pelo *WhatsApp*” e “divulgação dos serviços prestados” (Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins, 2023). É importante pensar na divulgação dos serviços digitais oferecidos, tanto em redes sociais quanto em outros canais, de forma contínua, a fim de viabilizar o seu uso por mais cidadãos. Somente assim é possível a criação de valor.

Além disso, foram apontados problemas relacionados ao tempo de resposta, com sugestões para melhorias: “demora um pouco para responder”; “diminuir o tempo de atendimento”; “esperei quase meia hora e não recebi retorno. Tive que ligar” e “melhorar a velocidade de resposta” (Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins, 2023). A maior parte dos relatos indica satisfação dos cidadãos com os serviços. No entanto, é interessante observar que, em alguns momentos, o tempo de resposta fica prejudicado e chega a ser insatisfatório. Por isso, cabe estabelecer estratégias para mitigar esse problema, pois essa situação pode comprometer a confiança dos cidadãos na instituição.

Esses pontos indicam que, apesar da satisfação geral com a agilidade do atendimento, há áreas que precisam de atenção para aprimorar a eficácia do serviço e garantir uma experiência mais fluida para os cidadãos.

A análise do nível micro (individual) revela um ambiente propício para a criação de valor público no ecossistema de serviços do sistema eleitoral, principalmente por meio da abertura do governo, da transparência e da responsabilidade. Além disso, importa destacar que os níveis macro e meso favorecem a criação e a gestão de valor neste nível. Os indicadores mencionados, como a efetividade da Ouvidoria e a satisfação do usuário, foram relevantes.

A gestão do valor público, embora precise de melhorias, é fortemente sustentada pela Ouvidoria, que permite aos cidadãos expressar suas preocupações e *feedbacks*, promovendo um ambiente de transparência que fortalece a confiança na instituição e na gestão pública. A responsividade se destaca pelo tempo de resposta às solicitações e pela atenção às necessidades dos cidadãos, demonstrando um compromisso com a eficiência e reforçando a

percepção de que o governo está atento às demandas da população. Além disso, as pesquisas de satisfação e os canais de comunicação digital incentivam o engajamento ativo dos cidadãos, um elemento fundamental para um governo aberto, resultando em um ciclo de *feedback* que possibilita melhorias contínuas nos serviços prestados.

A criação do valor público se manifesta na qualidade do atendimento, evidenciada pelos relatos de satisfação que demonstram que a instituição está cumprindo seu papel de atender às expectativas dos cidadãos, refletindo uma percepção positiva sobre a prestação de serviços públicos. A utilização de plataformas digitais, embora enfrente desafios, também proporciona oportunidades para um acesso mais conveniente aos serviços. No entanto, é fundamental abordar a exclusão digital, garantindo que todos possam usufruir desses serviços, independentemente de sua familiaridade com a tecnologia. Além disso, ao considerar as sugestões dos cidadãos, a instituição não apenas aprimora seus serviços, mas também estabelece um espaço de cocriação de valor, promovendo uma interação que vai além do simples cumprimento de obrigações legais e fortalece a relação colaborativa entre governo e sociedade.

A análise revela um compromisso significativo da instituição com a criação de valor público por meio de serviços digitais, destacando-se na transparência, acessibilidade e eficiência no atendimento ao cidadão. O *feedback* positivo sobre a Ouvidoria e os canais digitais sugere que os cidadãos se sentem ouvidos e valorizados, um ponto importante para a criação de valor. O indicador que mais recebeu atenção foi a satisfação do usuário, ilustrada pela análise do *Net Promoter Score (NPS)*, de sentimentos, nuvem de palavras e também pelos relatos dos cidadãos.

O uso e o retorno das solicitações dos cidadãos por parte da agência governamental, assim como o atendimento às suas necessidades, contribuem para a cocriação de valor público. Em última instância, esse processo oferece dados estatísticos e qualitativos que permitem avaliar a criação de valor por parte da agência.

A confiança emerge como um fator importante para a colaboração do cidadão e a criação de valor público do governo digital. Ainda, a falta de confiança na *internet* é um problema significativo (Lopes; Macadar; Luciano, 2019). Quando os cidadãos percebem que suas solicitações são tratadas de forma rápida e eficiente, como evidenciado nos relatos positivos sobre o atendimento, isso não apenas atende suas necessidades e expectativas, mas também gera um sentimento de segurança e respeito. Essa confiança é fundamental, pois em um ambiente em que as pessoas se sentem ouvidas e valorizadas, elas tendem a participar mais ativamente na vida pública, contribuindo para a melhoria contínua dos serviços.

As experiências dos cidadãos com os serviços públicos digitais dessa instituição demonstram a criação de valor público, uma vez que isso é possível ao usar os serviços. Pelas falas das pessoas e por meio das análises quantitativas nota-se um sentimento de satisfação, confiança e alegria. É esse uso do serviço público que proporciona a criação de valor. Antes de usar, os cidadãos conseguem construir uma percepção de valor público e não de criação. Por isso destaca-se a importância do envolvimento colaborativo e participação dos cidadãos nos serviços públicos.

No entanto, uma barreira a ser considerada é a divulgação dos serviços públicos, a exemplo da Central de Atendimento Virtual ao Eleitor. Alguns relatos demonstram satisfação com os serviços, porém ressaltam a necessidade de mais publicidade em relação à plataforma e aos serviços ofertados por ela. Outra barreira é a acessibilidade, principalmente sobre a inclusão dos cidadãos e como diferentes grupos interagem com os serviços digitais. Tal cenário ilustra a exclusão digital causada pela falta de acesso à tecnologia.

As barreiras merecem destaque porque podem funcionar como inibidores da adoção de serviços digitais e da criação de valor público pelo cidadão. Ainda que seja possível uma percepção do serviço, se não houver o uso, não existe criação de valor.

6.4.4 Subnível micro (valor no contexto)

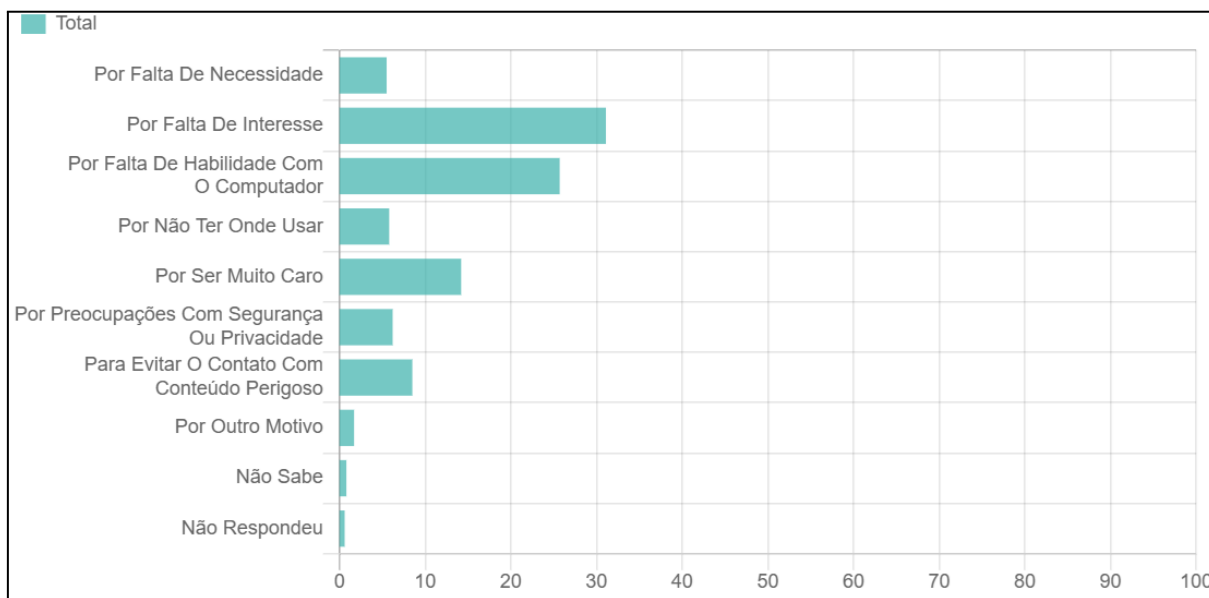
6.4.4.1 Confiança e ética dos cidadãos

Na análise dos dados do Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (2023), ilustrados no Gráfico 5, destaca-se que uma parcela dos cidadãos, cerca de 65,4%, 67% e 39,7%, respectivamente, ainda não acessam a internet “por falta de interesse”, “por falta de habilidade com o computador” e “para evitar o contato com conteúdo perigoso”. Esses dados evidenciam a insegurança de parte da população em adotar plenamente os serviços digitais, destacando o risco de desinformação e a exposição a conteúdos prejudiciais. Tal situação, para Luna *et al.* (2024), ocorre porque os cidadãos têm medo da exposição de seus dados na internet, ou seja, as agências governamentais podem ter acesso ao nome, registro civil, documentos e informações pessoais, dados bancários e outros.

A confiança na internet, bem como a conscientização sobre a proteção de dados, ainda são desafios a serem superados, o que exige um esforço contínuo em educação digital e no fortalecimento de políticas de segurança, a fim de garantir um ambiente on-line mais seguro e acessível. Para Hien *et al.* (2024), construir essa confiança não é uma tarefa fácil, porém é

possível de ser realizada por meio da cultura de transparência e responsabilização das práticas de gestão e governança pública.

Gráfico 5 - Motivos dos cidadãos nunca acessarem a internet



Fonte: Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (2023).

Na análise do Gráfico 6, que trata das habilidades digitais dos cidadãos, foi possível observar que 50,4% deles afirmaram que costumam adotar “medidas e segurança, como senhas fortes ou verificação em duas etapas, para proteger dispositivos e contas on-line”. Além disso, também se observou que 38,9 % desses cidadãos “[mudaram] configurações de privacidade no seu dispositivo, conta ou aplicativo para limitar o compartilhamento de dados pessoais, como seu nome, contato ou foto”. Por fim, 51% afirmaram que verificaram “se uma informação que encontrou na internet era verdadeira” (Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação, 2023).

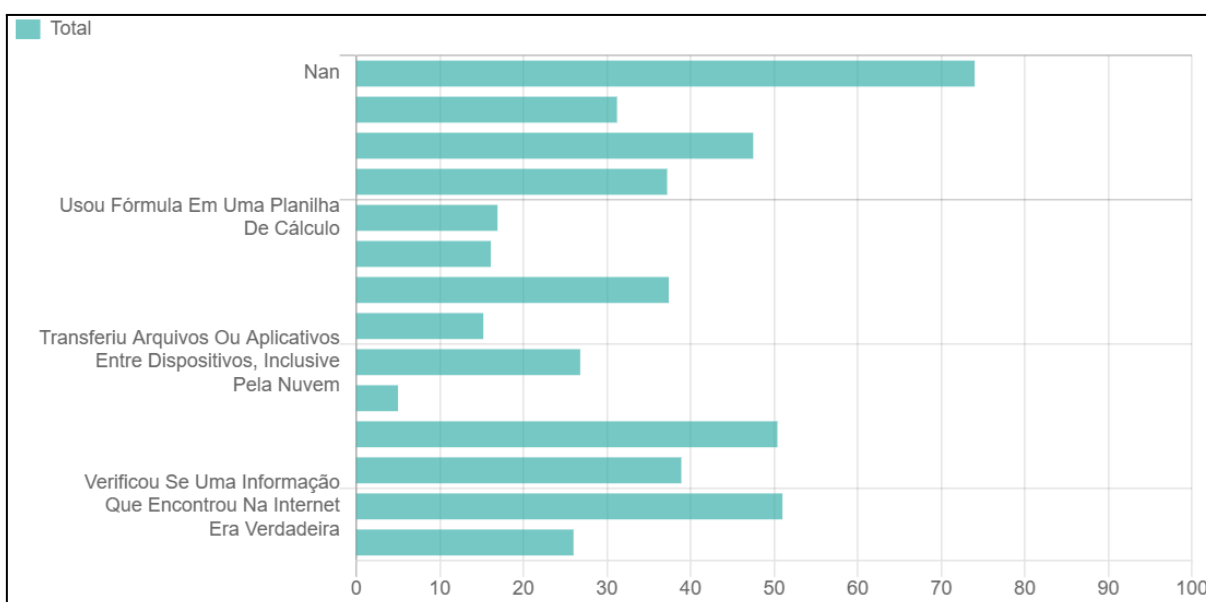
Esses dados indicam que, embora seja notória uma conscientização sobre a segurança digital e a proteção de dados pessoais, ainda há uma lacuna significativa no comportamento da população. Muitos cidadãos estão atentos ao compartilhamento de dados pessoais e buscam limitar a exposição de informações sensíveis. O fato de que uma parte dos cidadãos não adota práticas de segurança ou não altera configurações de privacidade sugere que há barreiras relacionadas ao conhecimento, à disponibilidade de informações e à confiança nas ferramentas digitais.

Além disso, o quantitativo de cidadãos que não verificam informações na *internet* demonstra uma fragilidade desse público em lidar com a desinformação, o que pode ter

impactos negativos no processo de tomada de decisões e na formação da opinião pública. O desafio aqui é fortalecer a educação digital, capacitando os cidadãos para que adotem práticas mais seguras e críticas ao consumir informações na internet.

É notório, que mesmo com as revoluções tecnológicas e as ferramentas de governo digital, a falta de habilidades dos cidadãos com as plataformas digitais é uma realidade (Hien *et al.*, 2024). Isso requer a atenção do governo em construir uma plataforma acessível a todos os cidadãos e que seja de linguagem simples, para que eles possam utilizar os serviços sem dificuldades.

Gráfico 6 - Habilidades digitais dos cidadãos



Fonte: Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (2023).

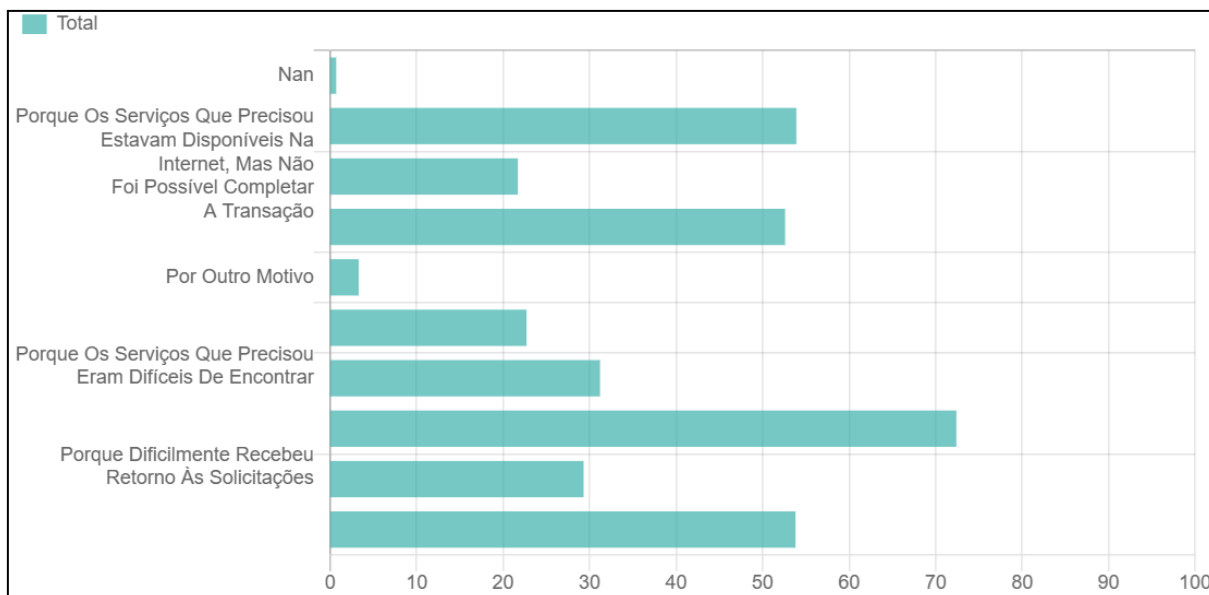
6.4.4.2 Confiança dos cidadãos no governo durante a utilização dos serviços eletrônicos e no compartilhamento de dados

Na análise dos dados do Gráfico 7 destaca-se uma situação que merece atenção: 53,8% dos cidadãos mencionam que não usam os serviços do governo eletrônico “porque tem preocupação com proteção e segurança dos dados”. Esse ponto reflete questões relacionadas à confiança e à ética dos cidadãos, especialmente no que se refere à proteção de dados pessoais e à segurança on-line (Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação, 2023).

Embora seja nítida uma preocupação significativa dos cidadãos e da administração pública com esses aspectos, há uma lacuna importante: apesar da ampla disponibilidade de

informações e ferramentas para garantir a proteção dos dados, muitos cidadãos ainda se sentem inseguros ao utilizar a internet e os serviços digitais. Essa situação revela a falta de acesso a informações claras e eficazes sobre como garantir a segurança on-line.

Gráfico 7 - Motivos dos cidadãos não usarem os serviços do governo eletrônico



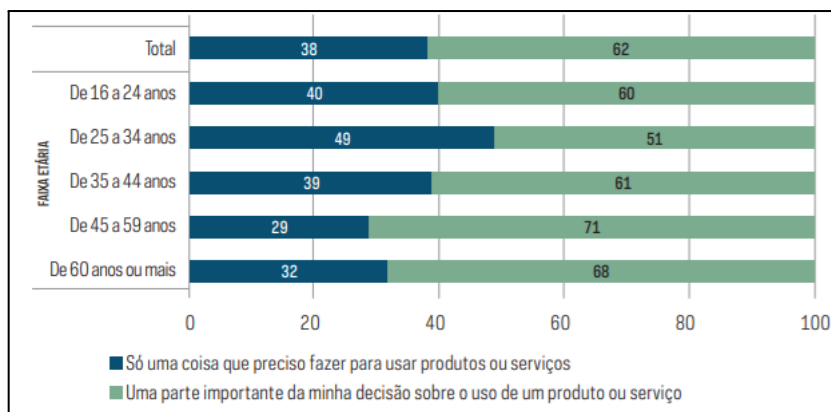
Fonte: Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (2023).

Ao analisar a percepção dos cidadãos sobre políticas de privacidade (ver Gráfico 8), nota-se que a maior parte deles considera importantes tais políticas, uma vez que concordam que é um elemento essencial na escolha de produtos ou serviços (Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação, 2024).

Em 38% das respostas dos cidadãos, as políticas de privacidade e segurança são vistas apenas como “só uma coisa que precisam fazer para usar produtos ou serviços”, enquanto os outros 62% consideram-nas “uma parte importante da minha decisão sobre o uso de um produto ou serviço” (Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação, 2024). O fato de que muitos cidadãos reconhecem a importância dessas políticas sugere que, ao escolherem produtos ou serviços, a transparência sobre como seus dados serão tratados é uma das prioridades. Quando os cidadãos afirmam que a política de privacidade influencia suas escolhas, significa que a confiança e a ética no tratamento dos dados pessoais são determinantes importantes na relação entre governo e cidadãos.

A transparência sobre o uso de dados é vista como um sinal de responsabilidade e compromisso por parte das organizações, o que pode aumentar a credibilidade e melhorar a imagem institucional.

Gráfico 8 - Percepção dos cidadãos sobre políticas de privacidade



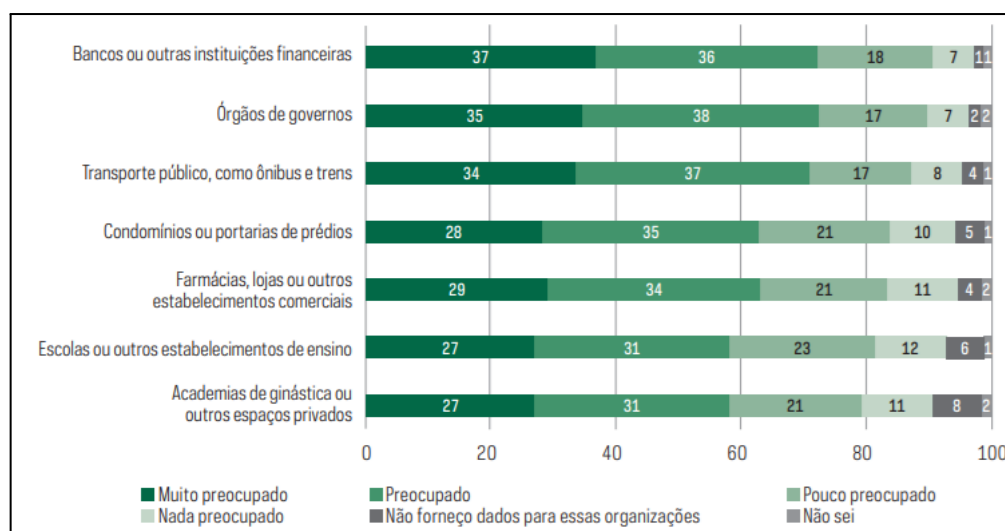
Fonte: Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (2024, p. 52).

Na análise dos dados do Gráfico 9, a preocupação com dados biométricos fornecidos às instituições governamentais desperta nos cidadãos uma preocupação elevada, conforme evidenciado no número de respostas para as opções ‘muito preocupado’ (35%) e ‘preocupado’ (38%) (Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação, 2024). A falta de confiança demonstrada pelos cidadãos está alinhada com resultados encontrados na literatura, baseados em pesquisa publicada pelo Comitê Gestor da Internet no Brasil (Lopes; Macadar; Luciano, 2019). Isso sugere que a preocupação não é algo novo, mas um fato observado há algum tempo. Essa desconfiança pode estar relacionada a questões culturais sobre o uso dos serviços digitais. Inclusive, Hien *et al.* (2024) apontam a necessidade de pesquisas envolvendo as experiências de questões culturais e a alfabetização digital dos cidadãos.

A elevada preocupação dos cidadãos com os dados biométricos representa um desafio significativo para as instituições governamentais na construção de confiança. Embora essas instituições tenham inovado na criação de ferramentas pautadas na segurança e proteção de dados e os cidadãos estejam cada vez mais utilizando serviços digitais, muitos ainda nutrem dúvidas sobre a inserção e coleta de dados pessoais. Ainda que as legislações e os regulamentos assegurem a segurança e a privacidade desses dados, a percepção dos cidadãos pode ser moldada mais pelos riscos do que pelos benefícios associados a essas práticas.

Essa situação percebida pode ser explicada porque os cidadãos temem se tornar vítimas de fraudes e roubos em diferentes situações. O medo de vazamentos e uso indevido dessas informações contribui para a desconfiança em relação ao processo de coleta e armazenamento de dados biométricos.

Gráfico 9 - Preocupação dos cidadãos com os dados biométricos fornecidos às instituições



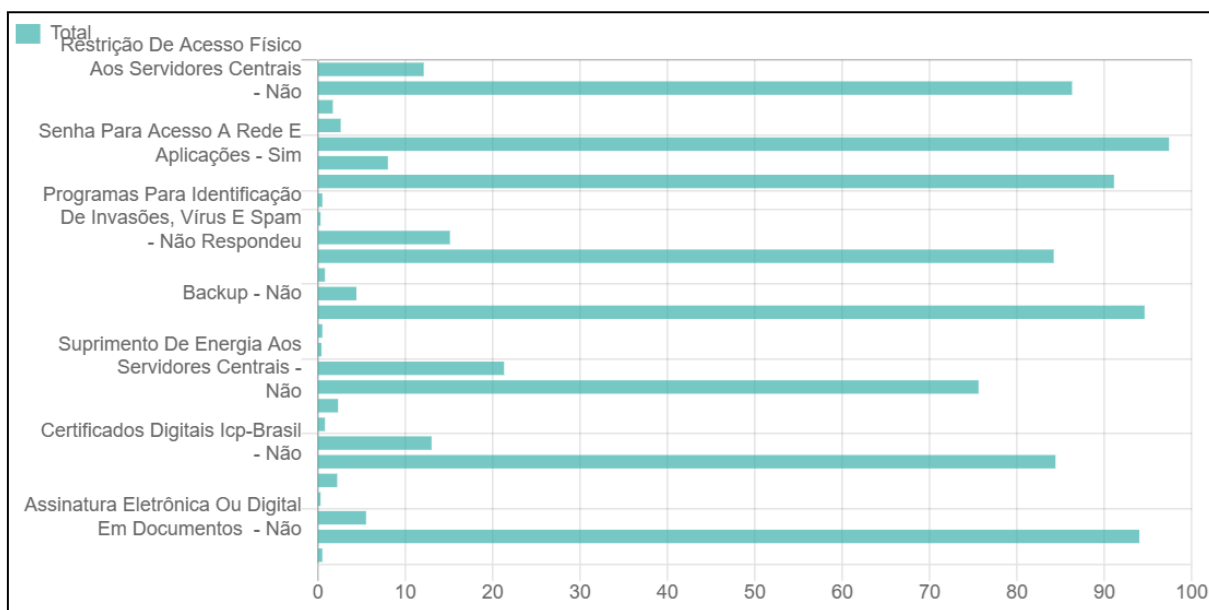
Fonte: Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (2024, p. 59).

6.4.4.3 Confiança e ética dos servidores

Em relação à segurança da informação (ver Gráfico 10), observa-se que os órgãos públicos federais e estaduais, em colaboração com os servidores públicos, têm implementado ações para fortalecer a segurança e a privacidade de dados. Entre as principais iniciativas, destacam-se: “restrição de acesso físico aos servidores centrais” (86,3%), “senha para acesso a rede e aplicações” (97,4%), “programas para identificação de invasões, vírus e *spam*” (91,1%), “controle dos *software* instalados nas estações de trabalho dos usuários” (84,2%), “*backup*” (94,6%), “suprimento de energia aos servidores centrais” (75,6%), “certificados digitais” (84,4%) e “assinatura eletrônica ou digital em documentos” (94%) (Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação, 2021).

Os dados indicam que os órgãos públicos estão adotando práticas fundamentais para proteger a informação e os dados pessoais dos cidadãos. As ações implementadas demonstram a preparação desses órgãos para combater ameaças cibernéticas e garantir a segurança dos sistemas. As implicações desses dados podem ser observadas em diversos níveis, com reflexos na eficácia das medidas de segurança, confiabilidade das instituições públicas, resiliência organizacional, proteção de dados e conscientização dos servidores.

Gráfico 10 - Práticas de segurança da informação colocadas em prática pelos órgãos públicos federais e estaduais



Fonte: Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (2021).

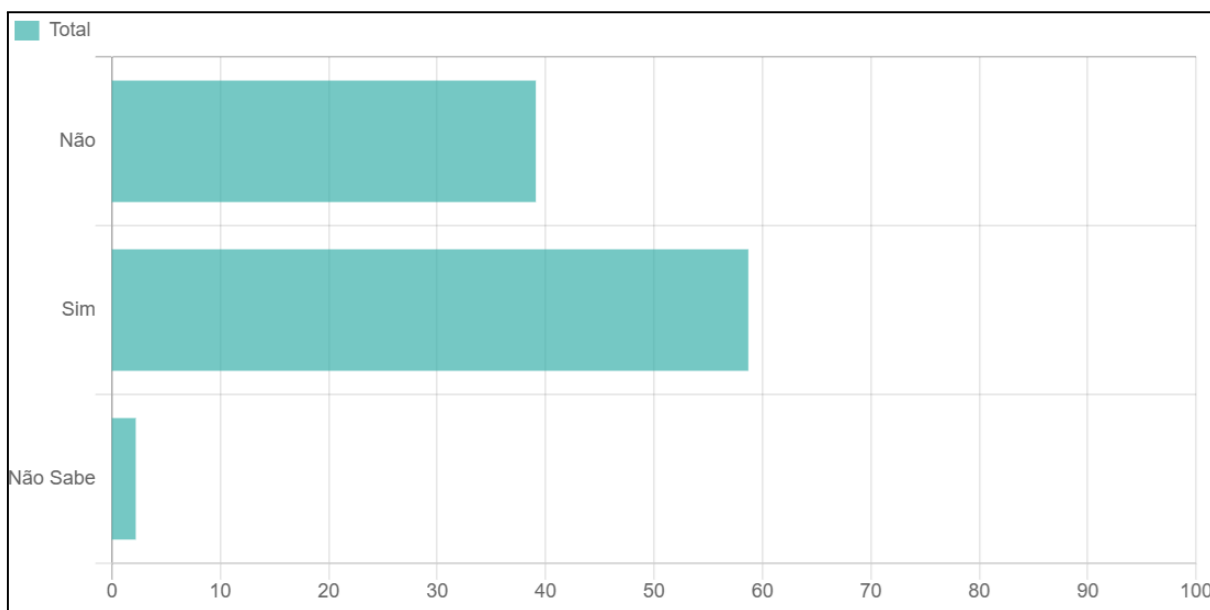
6.4.4.4 Confiança dos servidores no governo durante a utilização dos serviços eletrônicos e no compartilhamento de dados

Apesar de 58,7% das respostas dos servidores indicarem que existe uma área ou pessoa responsável pela implementação de procedimentos e políticas voltadas à coleta, ao armazenamento e ao uso de dados pessoais, há uma parcela significativa que corresponde a não existência desse setor/profissional (39,1%, conforme gráfico 11) (Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação, 2021).

Isso sugere que, embora haja um esforço considerável por parte de algumas instituições em garantir a segurança e a conformidade com a legislação de proteção de dados, muitas ainda carecem de um setor ou profissional dedicado a gerenciar essas questões de forma sistemática.

Essa falta de responsabilidade estruturada pode representar um risco para a eficácia das práticas de proteção de dados, aumentando as chances de inconsistências no tratamento de informações sensíveis e, consequentemente, minando a confiança dos servidores nos serviços públicos digitais.

Gráfico 11 - Existência de área ou pessoa responsável por procedimentos e políticas para a coleta, o armazenamento ou o uso de dados pessoais



Fonte: Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (2021).

No universo de análise do Gráfico 11, apenas 26,9% dos órgãos “publicou a política de privacidade do órgão público na internet com as hipóteses para tratamento de dados pessoais” e 23,6% “implementou um plano de resposta a incidentes de segurança da informação relacionado a dados pessoais”.

Os dados indicam que apenas uma pequena parte dos órgãos públicos demonstra ações concretas para garantir a transparência e a segurança no tratamento de dados pessoais, o que pode afetar diretamente a confiança dos servidores no governo durante a utilização de serviços eletrônicos e no compartilhamento de dados.

A ausência da publicação da política de privacidade na internet, incluindo as hipóteses de tratamento de dados pessoais, sugere uma falta de transparência na gestão das informações. A divulgação dessas políticas é fundamental para estabelecer a confiança, pois permite que os servidores saibam como os dados dos cidadãos serão coletados, armazenados e utilizados. A ausência dessa prática pode gerar insegurança e receio sobre o tratamento indevido ou inadequado das informações pessoais.

A ausência de um plano estruturado para lidar com possíveis vazamentos ou falhas de segurança compromete ainda mais a confiança, pois sem um protocolo claro, a resposta a incidentes pode ser ineficaz e prejudicar a proteção de dados sensíveis.

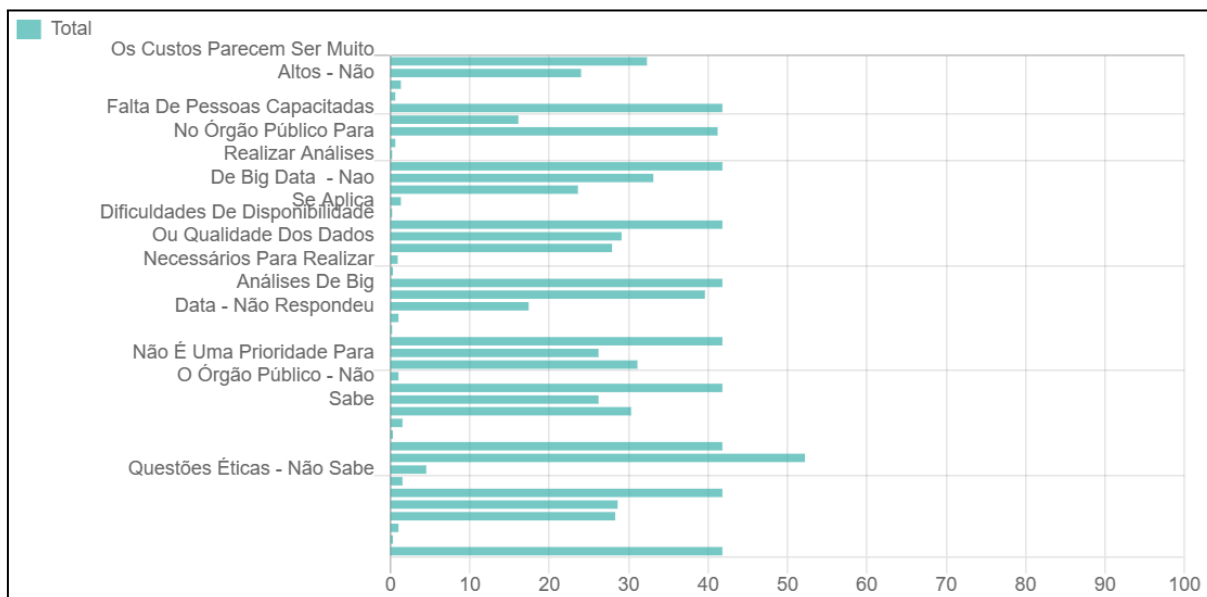
funcionando como um impulsionador da criação e da percepção do valor público (Lopes; Macadar; Luciano, 2019). Em última análise, essas plataformas devem ser empregadas pela administração pública para potencializar a criação de valor público (Hien *et al.*, 2024), bem como para ajudar a compreender e oferecer suporte ao ecossistema de serviço devido aos baixos custos, ao aumento da disponibilidade de dados, às melhorias da aplicabilidade de ferramentas, ao aumento da flexibilidade e à criação de oportunidades de aprendizado e comunicação (Schirpke *et al.*, 2023).

Para 27,9% dos servidores, uma realidade intrigante são as “dificuldades de disponibilidade ou qualidade dos dados necessários para realizar análises de Big Data” (Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação, 2021). Esse desafio reflete problemas como a infraestrutura inadequada de dados nos órgãos públicos, incluindo a falta de dados atualizados, consistentes ou acessíveis, tanto por parte dos cidadãos quanto das próprias instituições. É importante ressaltar que esses problemas impactam a eficácia das análises e podem comprometer a qualidade das decisões tomadas com base nos dados. Em Schirpke *et al.* (2023), a acessibilidade às tecnologias e seu uso ético são destacados como desafios e questões críticas.

Em 17,4% das respostas, foram mencionadas “preocupações com relação à violação da proteção de dados e privacidade” (Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação, 2021). A preocupação com a proteção dos dados sensíveis e o risco de vazamentos representam obstáculos que precisam ser abordados em consonância com a Lei do Governo Digital e também com a Lei Geral de Proteção de Dados, com o objetivo de garantir a confiança do público e a proteção das informações pessoais. Sobre esse tema, Luna *et al.* (2024) explicam que os cidadãos devem ter acesso à informação de forma compreensível, de modo que possam entender seus direitos e obrigações. Assim, os conteúdos criados pelos governos, relacionados às leis e às estruturas institucionais, devem ser elaborados de maneira a possibilitar esse entendimento.

Nesse contexto, a criação de valor público ocorre quando o governo oferece proteção e segurança de dados pessoais e garante a acessibilidade de seus serviços. As políticas de segurança digital que protegem os dados dos cidadãos, como a implementação de certificados digitais, são um exemplo de valor público gerado, pois permitem que os cidadãos tenham confiança nos serviços digitais do governo.

Gráfico 13 - Motivos para não utilizar análise de Big Data em órgãos públicos federais e estaduais



Fonte: Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (2021).

Os valores públicos criados neste contexto são relacionados principalmente à segurança, transparência, confiança e proteção de dados pessoais. A confiança pública no governo aumenta quando as políticas de privacidade e proteção de dados pessoais são claras e eficazes. A transparência nas práticas de tratamento de dados também cria valor, pois permite que os cidadãos compreendam como suas informações são utilizadas. Outro valor significativo é a ética no uso de dados, em que a responsabilidade na coleta, armazenamento e uso de dados pessoais contribui para a confiança entre os cidadãos e os órgãos governamentais.

Para os servidores públicos, os valores que se destacam são a responsabilidade, a segurança e a transparência. A confiança no governo e nas ferramentas digitais está diretamente relacionada à forma como os servidores percebem e gerenciam a proteção de dados. Muitos servidores demonstram preocupação com a falta de uma estrutura dedicada à gestão de dados sensíveis, refletindo um valor de precaução e transparência.

Para os cidadãos, as crenças mais evidentes são a preocupação com a privacidade, o medo de desinformação e a necessidade de proteção dos dados pessoais. Os cidadãos acreditam que devem ser informados sobre como seus dados são utilizados e que devem ter o direito de controlar sua privacidade on-line. Sobre isso, Luna *et al.* (2024) afirmam que, para minimizar a preocupação, a fim de que os cidadãos usem os serviços digitais com mais confiança e que eles incentivem mais cidadãos a usá-los, é importante que conheçam todo o processo desde o início e o que acontece em cada etapa.

A falta de confiança que muitos cidadãos e servidores demonstram em relação à transparência, à segurança digital, ao tratamento dos dados pessoais e às políticas de privacidade são fatores que dificultam a criação de valor. Em Lopes; Macadar e Luciano (2019), o uso da *internet* é apontado como inevitável, apesar dos riscos relacionados à privacidade e à segurança. Esses desafios demandam mais atenção do governo, já que a base da colaboração é a confiança.

Para isso, requer a prestação de serviços eficientes, acessíveis e de qualidade, os quais são essenciais para impulsionar o engajamento do cidadão (Hien *et al.*, 2024). Além disso, o engajamento dos servidores públicos na prestação dos serviços públicos são fatores que colaboram com o comprometimento dos cidadãos. Quando estes percebem que suas necessidades são atendidas pelos servidores públicos, tendem a se envolver mais ativamente (Lopes; Macadar, Luciano, 2019). Em complemento, os serviços digitais são entendidos como uma forma de reduzir a corrupção na prestação de serviços públicos (Luna *et al.*, 2024).

Embora a alfabetização digital não seja explicitamente abordada como tema central na análise, ela está implícita nas discussões sobre segurança digital, proteção de dados pessoais e na capacitação dos cidadãos e dos servidores públicos para utilizar a internet de forma segura e consciente. Nesse cenário, o analfabetismo tecnológico se apresenta como um desafio significativo, resultante da falta de habilidades no uso de serviços digitais. Esse desafio afeta tanto cidadãos quanto servidores públicos, que podem não estar adequadamente preparados para lidar com as tecnologias (Leite; Hodgkinson; Volochtchuk, 2023). A visão de Lopes, Macadar e Luciano (2019) reforça que a alfabetização digital é essencial para mitigar os efeitos da exclusão digital e promover a inclusão tecnológica de todos os indivíduos.

A análise sugere que a alfabetização digital deve ser intensificada, especialmente para garantir que os cidadãos e os servidores saibam como navegar com segurança, identificar fontes confiáveis de informação e proteger seus dados pessoais. Isso contribuiria para fortalecer a criação de valor público com confiança e ética no uso de dados.

Conforme Osborne *et al.* (2022), o ecossistema de serviços públicos deve ser entendido como uma rede dinâmica de atores, instituições, tecnologias e práticas interconectadas, nas quais a cocriação de valor ocorre de forma contínua. O papel dos gestores públicos, dentro dessa lógica, é triplo: **apreciar** (*appreciate*) as necessidades dos usuários, **engajar** (*engage*) cidadãos e servidores nos processos e **facilitar** (*facilitate*) as interações entre os múltiplos *stakeholders* (Osborne *et al.*, 2021).

Nesse sentido, a análise de dados revela que a criação de valor no ecossistema de serviço público do governo digital do Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins é um processo

interativo e dinâmico, que integra os diferentes níveis do ecossistema de serviço: o institucional, o de serviço, o individual e o de crenças e valores, com atores, recursos e estruturas que influenciam as interações e podem levar à cocriação e à codestruição de valor. No entanto, o valor não é gerado de forma isolada em cada nível, mas cocriado a partir das conexões entre atores, estruturas e recursos distribuídos ao longo do ecossistema.

No nível institucional, o valor público é construído por meio das diretrizes estratégicas delimitadas pelos órgãos de controle, como o Governo Federal e o Superior Tribunal Eleitoral, e também pelo Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins. Isso é feito por meio de regulamentos, planos estratégicos e legislações, que definem os objetivos, alocam recursos e estabelecem as normas que orientam a oferta dos serviços digitais e os rumos da transformação digital. No caso analisado, é possível observar que essas diretrizes foram estabelecidas considerando a eficiência dos serviços e a acessibilidade dos cidadãos, o que configura uma base sólida para a transformação digital.

O nível do serviço, composto pelos servidores das zonas eleitorais e pela infraestrutura tecnológica, representa a interface direta com o cidadão. A oferta de serviços, que combina tecnologia e mediação humana, é um diferencial que fortalece a inclusão digital e aprimora a qualidade do atendimento. Ainda assim, a dependência excessiva da mediação e eventuais limitações estruturais em algumas regiões podem restringir o alcance e a autonomia do usuário, impactando negativamente a experiência e, consequentemente, o valor público entregue.

Nesse contexto, o nível meso, entendido como a engrenagem institucional em que se desenham e executam os serviços digitais, exerce papel fundamental. Os dados indicam que há esforço por parte da instituição em adotar práticas de gestão profissionalizada, capacitar servidores e incorporar tecnologias. Contudo, persistem desafios como a articulação insuficiente entre áreas internas e a resistência à mudança em determinados setores.

No nível individual, a adoção dos serviços digitais pelos cidadãos está diretamente relacionada a fatores como conhecimento tecnológico, acesso à internet e confiança nas ferramentas digitais. Neste nível, observa-se que os serviços digitais foram experienciados de forma concreta pelos usuários por meio da Central Virtual, e seu valor depende da percepção de utilidade e facilidade no uso, que, nesse caso, foi considerada positiva pela maior parte dos usuários.

A análise revelou que crenças negativas ou desconfianças em relação ao uso do serviço podem levar à subutilização das plataformas digitais, comprometendo a eficiência e o alcance do programa. Exemplos são a demora no atendimento de determinada solicitação,

falta de informação em relação à necessidade de comparecimento ao cartório eleitoral, dificuldade para compreender a informação, mesmo quando há alternativas on-line disponíveis. Esse comportamento é moldado tanto por experiências anteriores quanto por valores culturais e sociais.

Embora os dados de satisfação indiquem avaliações positivas, especialmente em relação à agilidade e à clareza das informações, ainda há limitações quanto à personalização do atendimento e a oferta de múltiplos canais acessíveis. A resistência à migração para o digital por parte de alguns cidadãos pode refletir não apenas hábitos enraizados, mas também lacunas no engajamento e no suporte oferecido. Isso demonstra que o valor em uso dos serviços digitais é sensível às falhas de articulação e suporte nos demais níveis do sistema.

Na análise do último nível, o subnível micro - que abrange a percepção social, a cultura institucional e a confiança nas instituições públicas -, exerce influência decisiva sobre a aceitação e o engajamento dos cidadãos com os serviços digitais. É o mais crítico, pois lida com aspectos como confiança, ética, segurança percebida e identidade digital de usuários e servidores. A análise dos dados revela que, mesmo diante de uma estrutura técnica bem desenvolvida, crenças negativas, desconfiança institucional, receios quanto ao uso de dados pessoais e a percepção de baixa escuta ativa por parte do poder público funcionam como barreiras à criação de valor público.

Quando predominam dúvidas sobre a credibilidade dos programas de governo digital ou a falta de familiaridade com as tecnologias, até mesmo os serviços mais bem estruturados enfrentam resistência e subutilização, como é o caso da escolha pelo atendimento presencial, apesar da existência de canais digitais em funcionamento. Quando a administração pública projeta e implementa serviços digitais baseando-se apenas em critérios técnicos ou administrativos (como eficiência e automação), sem considerar como as pessoas percebem, usam e confiam nesses serviços, ela pode criar um sistema funcional, mas pouco legítimo e subutilizado. Portanto, o valor público (como inclusão, justiça, confiança e efetividade) só se concretiza se houver sintonia entre os valores da instituição e os valores do cidadão.

A interação entre esses níveis revela uma complexa rede de influências, na qual o desalinhamento em qualquer camada pode comprometer o conjunto. Por exemplo, uma política institucional robusta perde eficácia se não é bem traduzida em serviços acessíveis ou se não é acolhida positivamente pelos usuários finais. Do mesmo modo, as crenças negativas podem desencorajar o uso dos serviços digitais, exigindo esforços adicionais de capacitação e comunicação.

Para aprimorar a geração de valor público, é necessário que a instituição fortaleça a sintonia entre esses níveis. No âmbito institucional, isso significa incorporar *feedbacks* das zonas eleitorais para ajustar diretrizes e assegurar que as ações atendam às especificidades locais. No nível do serviço, a capacitação contínua dos servidores como mediadores digitais e a ampliação da infraestrutura são essenciais para ampliar o acesso e a qualidade do atendimento. Quanto ao nível individual, investimentos em letramento digital e canais de suporte são fundamentais para superar barreiras e aumentar a adoção dos serviços. Finalmente, o trabalho de comunicação institucional deve reforçar a confiança e a legitimidade dos programas digitais, enfrentando crenças limitantes e promovendo a justiça digital.

O quadro a seguir apresenta os pontos fortes identificados e as sugestões de melhorias.

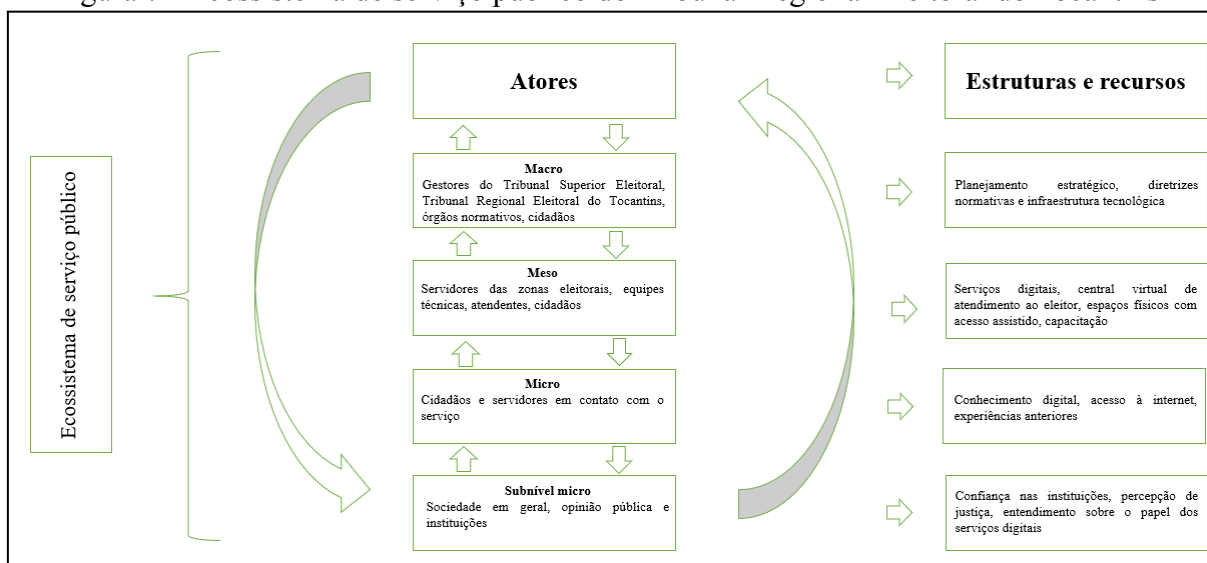
Quadro 3 - Pontos fortes e sugestões de melhoria

Nível	Ponto fraco identificado	Sugestão de aprimoramento
Macro	Distanciamento entre diretrizes e realidade operacional	Reforçar a articulação entre normativas e práticas locais (meso)
Meso	Resistência à mudança, baixa integração intersetorial	Fortalecer práticas colaborativas, design centrado no usuário
Micro	Experiência limitada para públicos diversos e atendimento pouco personalizado	Expandir canais de atendimento, uso de linguagem acessível e responsividade
Subnível micro	Baixa confiança institucional, receio com uso de dados	Intensificar campanhas de educação digital, escuta ativa e transparência

Fonte: Elaboração própria (2025).

Os dados indicam que os níveis do ecossistema oferecem terreno para a criação de valor e estão interligados. Porém, é importante citar que eles não operam plenamente em sincronia, uma vez que existem falhas nas interações que precisam ser superadas. Além disso, cada nível opera com tempos, lógicas e capacidades diferentes, e as conexões entre eles, especialmente o *feedback* e a escuta ativa, ainda são frágeis, uma vez que os principais *feedbacks* são advindos da pesquisa de satisfação com os usuários dos serviços digitais. A sincronia exige não apenas estrutura e tecnologia, mas também mediação humana, cultura organizacional responsiva, políticas adaptativas e ações integradas de formação e comunicação. O nível macro fornece diretrizes amplas, mas sua efetividade depende da operacionalização no meso. O nível meso, por sua vez, precisa transformar normas em serviços úteis, mas depende da adesão do cidadão no nível micro e da confiança no subnível micro. Assim, rupturas em qualquer uma dessas camadas comprometem a sincronia do ecossistema e limitam o alcance dos programas de governo digital. A figura a seguir ilustra o ecossistema de serviço público do Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins.

Figura 7 - Ecossistema de serviço público do Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins



Fonte: Elaboração própria (2025).

Finalmente, a cocriação de valor, por sua vez, emerge quando o planejamento estratégico (macro) define objetivos claros e realistas. A organização (meso) traduz esses objetivos em serviços funcionais e acessíveis, os cidadãos (micro) percebem e utilizam esses serviços com confiança e as crenças e valores (submicro) sustentam uma cultura de engajamento e cidadania digital.

6.5 Considerações finais

Este artigo teve como objetivo analisar como o valor público é criado por meio dos programas de governo digital do Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins, a partir da abordagem de ecossistemas de serviço público, estruturada nos níveis macro, meso, micro e subnível micro. O foco recaiu sobre a compreensão das interações, integrações e desdobramentos do ecossistema em cada nível, buscando revelar de que forma esses elementos contribuem ou limitam a criação de valor público.

A análise revelou que, no nível macro, o valor público é sustentado por uma base normativa e institucional robusta, que inclui legislações como a Lei nº 14.129/2021 e planos estratégicos voltados à digitalização dos serviços. Tais instrumentos demonstram o esforço da instituição em alinhar-se às diretrizes do governo digital, ainda que a efetividade dessa base em impactar os demais níveis do ecossistema dependa de fatores não abordados exclusivamente neste nível, como questões dos níveis meso (servidores), micro (cidadãos) e subnível micro (crenças e valores).

No nível meso, destacou-se a importância das práticas de coprodução e da capacidade da organização em operacionalizar os serviços digitais. As entrevistas com servidores e gestores evidenciaram avanços em termos de eficiência e profissionalismo, mas também revelaram desafios relativos à integração intersetorial e à coordenação entre departamentos, o que impacta diretamente a consistência e a fluidez da entrega dos serviços.

Já no nível micro, a percepção dos usuários, captada por meio de dados secundários do painel de satisfação, demonstrou níveis positivos de aceitação e satisfação com os serviços digitais prestados. Aspectos como acessibilidade, responsividade e qualidade da informação foram bem avaliados. No entanto, a ausência de canais mais personalizados de atendimento e falhas de comunicação digital ainda figuram como barreiras para experiências mais significativas de valor em uso.

Por fim, no subnível micro os dados evidenciam a centralidade da confiança e da ética como pilares subjetivos, porém fundamentais, da criação de valor. As crenças individuais dos cidadãos, incluindo o receio com o uso de dados pessoais e a desconfiança nas instituições públicas, demonstram que a criação de valor está intimamente ligada a fatores intangíveis que operam no plano simbólico e cultural do ecossistema.

A análise revelou que, embora haja uma estrutura normativa e estratégica consolidada no nível macro, persistem descompassos entre esse arcabouço e a realidade percebida nos demais níveis do ecossistema: a execução enfrenta desafios organizacionais no nível meso, a experiência do cidadão no nível micro ainda carece de maior personalização e o subnível micro expressa tensões relacionadas à confiança e aos valores que moldam o uso e aceitação dos serviços digitais, revelando a necessidade de maior integração e alinhamento entre os níveis.

Apesar de alguns descompassos notáveis, o caso destaca aspectos positivos marcantes: a criação de serviços digitais inovadores, que servem de exemplo para outros estados; as premiações por excelência na oferta desses serviços; a promoção da inclusão social e digital; as experiências positivas dos cidadãos, que reforçam a democracia, a confiança e a legitimidade institucional; e os ganhos em eficiência digital e redução da burocracia. Em termos de contribuições, o artigo oferece uma análise empírica e conceitual relevante ao propor uma leitura multiescalar da criação de valor público no governo digital. A aplicação da estrutura teórica aos serviços dessa instituição permite uma compreensão integrada das dinâmicas entre os níveis, sinalizando como o desempenho em um nível pode impulsionar ou limitar os demais. Este enfoque amplia o debate acadêmico sobre ecossistemas de serviço

público ao incorporar a lente da complexidade e da interdependência entre os atores e suas práticas.

Entre as limitações, destaca-se a restrição do estudo a um único caso empírico e a desafios metodológicos relativos à mensuração de dimensões subjetivas, como crenças e confiança. Outra limitação metodológica refere-se à ausência de análise da percepção dos cidadãos em relação à criação de valor nos níveis do ecossistema. O não envolvimento destes impediu capturar percepções subjetivas de valor, experiências de uso e legitimidade percebida nos serviços digitais. Além disso, a pesquisa não explorou em profundidade os efeitos das desigualdades digitais no acesso aos serviços, o que pode ser relevante para contextos com maior exclusão tecnológica.

Para pesquisas futuras, sugere-se a replicação do modelo proposto em outros órgãos do judiciário e em esferas administrativas diversas (municipal, estadual, federal), com especial atenção à comparação entre diferentes estruturas organizacionais. Ademais, investigações que articulem análise de redes e mineração de dados com abordagens qualitativas podem aprofundar o entendimento das interações entre os níveis do ecossistema.

Em síntese, os resultados apontam que a criação de valor público em ecossistemas de serviços digitais depende da articulação eficaz entre estruturas institucionais, capacidades organizacionais, experiências dos usuários e valores socioculturais. Ao lançar luz sobre essas múltiplas dimensões, este estudo contribui para a consolidação de um olhar mais integrado, analítico e crítico sobre a governança digital no setor público brasileiro.

REFERÊNCIAS

ADNER, R. Ecosystem as structure: An actionable construct for strategy. **Journal of management**, v. 43, n. 1, p. 39 - 58, 2017.

BEIRÃO, G.; PATRÍCIO, L.; FISK, R. P. Value cocreation in service ecosystems: Investigating health care at the micro, meso, and macro levels. **Journal of Service Management**, v. 28, n. 2, p. 227 - 249, 2017.

BRASIL. **Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins**. 30 anos de história: 1989 – 2019. Palmas: Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins, 2019. 137 p.

BRASIL. Presidência da República do. **Decreto nº 10.332, de 28 de abril de 2020**. Institui a Estratégia de Governo Digital para o período de 2020 a 2022. Brasília, 2020.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Gabinete do Presidente. **Plano Estratégico 2021-2026**. Brasília, 2021. 41p.

BRASIL. Presidência da República do. **Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021**. Brasília, 2021.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Gabinete do Presidente. **Plano de Logística Sustentável 2021-2026**. Brasília, 2023. 51p.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. Gabinete do Presidente. **Resolução nº 370, de 28 de janeiro de 2021**. Brasília, 2021.

BARRETO, B. B.; LEITE, I. C. F.; GUERRA, J. O valor gerado pelo aplicativo “Meu INSS” na prestação dos serviços ofertados pelo Instituto Nacional do Seguro Social. **Revista Tecnológica de Administração**, v. 1, n. 1, p. 13 - 29, 2024.

BOZEMAN, B. Public values: citizens' perspective. **PUBLIC MANAGEMENT REVIEW**, v. 21, n. 6, p. 817 - 838, 2019.

BROZOVIĆ, D.; TREGUA, M. The evolution of service systems to service ecosystems: A literature review. **International Journal of Management Reviews**, v. 24, n. 4, p. 459 - 479, 2022.

CENTRO REGIONAL DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO DA SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO (Cetic.br). **Pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação nos domicílios brasileiros - TIC Governo Eletrônico 2021**. São Paulo, 2021. Disponível em: <https://www.cetic.br>. Acesso em: 20 nov. 2024.

CENTRO REGIONAL DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO DA SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO (Cetic.br). **Pesquisa sobre o uso das tecnologias de informação e comunicação nos domicílios brasileiros - TIC Domicílios 2023**. São Paulo, 2023. Disponível em: <https://www.cetic.br>. Acesso em: 20 nov. 2024.

CENTRO REGIONAL DE ESTUDOS PARA O DESENVOLVIMENTO DA SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO (Cetic.br). **PRIVACIDADE E PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS Perspectivas de indivíduos, empresas e organizações públicas no Brasil**. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2024.

CHOHAN, U. W.; JACOBS, K. Public Value In Poleitics: A Legislative Budget Office Approach. **INTERNATIONAL JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION**, v. 40, n. 12, p. 1063 - 1073, 2017.

CODÁ, R. C.; FARIAS, J. S. Interactive value formation: Exploring the literature on dark side of the service experience from the perspective of value Co-destruction (VCD). **Services Marketing Quarterly**, v. 43, n. 4, p. 520 - 540, 2022.

COFFEY, B. Environmental Challenges for Public Value Theory and Practice. **INTERNATIONAL JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION**, v. 44, n. 10, p. 818 - 825, 2021.

DAD, N.; KHAN, S. Reconstructing elections in a digital world. **South African Journal of International Affairs**, p. 1 - 24, 2023.

DUARTE, R. Pesquisa qualitativa: reflexões sobre o trabalho de campo. **Cadernos de Pesquisa**, n. 115, p. 139 - 154, março/ 2002.

FROW, P.; MCCOLL-KENNEDY, J. R.; PAYNE, A. Co-creation practices: Their role in shaping a health care ecosystem. **Industrial Marketing Management**, v. 56, p. 24 - 39, 2016.

GODOY, A. S. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de empresas**, v. 35, p. 20 - 29, 1995.

GRÖNROOS, C. Reforming public services: does service logic have anything to offer?. **Public Management Review**, v. 21, n. 5, p. 775 - 788, 2019.

HIEN, B. N.; TUYEN, N. T. K.; LAN, N. T.; NGAN, N. T. K.; THANH, N. N. The Impact of Digital Government Initiatives on Public Value Creation: Evidence from Ho Chi Minh City –Vietnam. **Revista De Gestão Social E Ambiental**, v. 18, n. 2, p. 1 - 23, 2024.

HØIBJERG, G. R. Rethinking service systems and service ecosystems. **European Review of Service Economics and Management**, v. 2020, n. 9, p. 53-75, 2020.

HUSSEIN, S. A. Evaluating the Performance of e-Government in Egypt: A Public-Value Approach. **International Journal of Online Marketing (IJOM)**, v. 8, n. 1, p. 1 - 20, 2018.

KNOX, S.; ARSHED, N. Street level discretion, personal motives, and social embeddedness within public service ecosystems. **Public Administration Review**, 2023.

LEITE, H.; HODGKINSON, I. R. Examining resilience across a service ecosystem under crisis. **Public Management Review**, v. 25, n. 4, p. 690 - 709, 2023.

LEITE, H.; HODGKINSON, I. R.; VOLOCHTCHUK, A. V. L. New development: Digital social care—the ‘high-tech and low-touch’ transformation in public services. **Public Money & Management**, v. 43, n. 2, p. 183 - 186, 2023.

LOPES, K. M. G.; MACADAR, M. A.; LUCIANO, E. M. Key drivers for public value creation enhancing the adoption of electronic public services by citizens. **International Journal of Public Sector Management**, v. 32, n. 5, 2019.

LUNA, D. E.; PICAZO-VELA, S.; BUYANNEMEKH, B.; LUNA-REYES, L. F. Creating public value through digital service delivery from a citizen's perspective. **Government Information Quarterly**, v. 41, n. 2, 2024.

MAGLIO, P. P.; SPOHRER, J. Fundamentals of service science. **Journal of the academy of marketing science**, v. 36, p. 18 - 20, 2008.

MANUAL DA QUALIDADE. Palmas: Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins, s.d. Disponível em: https://www.tre-to.jus.br/++theme++justica_eleitoral/pdfjs/web/viewer.html?file=https://www.tre-to.jus.br/institucional/planejamento-e-gestao/qualidade/arquivos-qualidade/manual-da-qualidade/@@download/file/Manual%20da%20qualidade.pdf. Acesso em: 23 abr. 2024.

MARCHIONINI, G.; SAMET, H.; BRANDT, L. Digital government. **Communications of the ACM**, v. 46, n. 1, p. 25 - 27, 2003.

MENDES, R. M.; MISKULIN, R. G. S. A análise de conteúdo como uma metodologia. **Cad. Pesqui.**, v. 47, n.165, p. 1044 - 1066, 2017.

MOORE, M. H. Public value as the focus of strategy. **Australian Journal of Public Administration**, v. 53, n. 3. p. 1 - 16, 1994.

NEVES, J. L. Pesquisa qualitativa: características, usos e possibilidades. **Caderno de pesquisas em administração**, v. 1, n. 3, p. 1 - 5, 1996.

OFOMA, C. Digitalization and Public Value Co-Creation in Public Sector Organizations: The Citizens as Co-Creators. **Institutiones Administrationis-Journal of Administrative Sciences**, 2024.

OJASALO, J.; KAUPPINEN, S. Public value in public service ecosystems. **Journal of Nonprofit & Public Sector Marketing**, v. 36, n. 2, p. 179 - 207, 2024.

OSBORNE, S. P.; POWELL, M.; CUI, T.; STROKOSCH, K. New development: 'Appreciate-Engage-Facilitate'-The role of public managers in value creation in public service ecosystems. **Public Money & Management**, v. 41, n. 8, p. 668 - 671, 2021.

OSBORNE, S. P.; POWELL, M.; CUI, T.; STROKOSCH, K. Value creation in the public service ecosystem: An integrative framework. **Public Administration Review**, v. 82, n. 4, p. 634 - 645, 2022.

OSBORNE, S. P.; CUI, T.; AULTON, K.; MACFARLANE, J. Theory and practice in dis-harmony? Toward a praxis ecosystem approach to the public administration and management discipline and profession. **Administrative Theory & Praxis**, v. 45, n. 1, p. 44 - 61, 2023.

POBLETE, L.; ERIKSSON, E.; HELLSTRÖM, A.; GLENNON, R. User involvement and value co-creation in well-being ecosystems. **Journal of Health Organization and Management**, v. 37, n. 9, 34 - 55, 2023.

SCHIRPKE, U.; GHERMANDI, A.; SINCLAIR, M.; VAN BERKEL, D.; FOX, N.; VARGAS, L.; WILLEMEN, L. Emerging technologies for assessing ecosystem services: A synthesis of opportunities and challenges. **Ecosystem Services**, v. 63, p. 1 - 14, 2023.

SKÅLÉN, P.; ENGEN, M.; JENHAUG, L. Conflicts over public value within public service ecosystems: a strategic action field approach. **Public Management Review**, p. 1 - 22, 2024.

TANSLEY, A. The use and abuse of vegetational terms and concepts. **Ecology**, v. 16, n. 3, p. 284 - 307, 1935.

TOCANTINS. Tribunal Regional Eleitoral. Gabinete do Presidente. **Resolução nº 520, de 6 de dezembro de 2021**. Palmas, 2021.

TOCANTINS. Tribunal Regional Eleitoral. **Planejamento Estratégico Institucional 2021-2026**. Palmas, 2021.

TOCANTINS. Tribunal Regional Eleitoral. Gabinete do Presidente. **Portaria nº 509, de 7 de junho de 2023**. Palmas, 2023.

TOCANTINS. Tribunal Regional Eleitoral. **Plano de Logística Sustentável 2021-2026**. Palmas, 2023.

TOCANTINS. Tribunal Regional Eleitoral. **Programa de Gestão TRE-TO 2023-2025**. Palmas, 2023.

TOCANTINS. Tribunal Regional Eleitoral. **Plano Diretor de Tecnologia da Informação - 2023 a 2025**. Palmas, 2023.

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO TOCANTINS. **Central de Atendimento Virtual ao Eleitor entra em funcionamento nesta terça-feira, 7**. Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins, Palmas, 06 dez. 2021. Disponível em: <https://www.tre-to.jus.br/comunicacao/noticias/2021/Dezembro/central-de-atendimento-virtual-ao-eleitor-entra-em-funcionamento-nesta-terca-feira-7>. Acesso em: 21 abr. 2024.

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO TOCANTINS. **Central de Atendimento ao Eleitor do TRE-TO é premiada com Selo Destaque Cidadania pelo TSE**. Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins, Palmas, 06 dez. 2021. Disponível em: <https://www.tre-to.jus.br/comunicacao/noticias/2023/Agosto/central-de-atendimento-ao-eleitor-do-tre-to-e-premiada-com-selo-destaque-cidadania-pelo-tse>. Acesso em 03 mai. 2024.

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO TOCANTINS. **Central de Atendimento Virtual ao Eleitor: Veja como solicitar serviços pelo telefone ou WhatsApp**. Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins, Palmas, 7 dez. 2021. Disponível em: [Central de Atendimento Virtual ao Eleitor: Veja como solicitar serviços pelo telefone ou whatsapp — Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins \(tre-to.jus.br\)](#). Acesso em: 06 mai. 2024.

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO TOCANTINS. **Central de Atendimento Virtual do Eleitor funcionará em regime de plantão durante o recesso Judiciário**. Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins, Palmas, 16 dez. 2021. Disponível em: <https://www.tre-to.jus.br/comunicacao/noticias/2021/Dezembro/central-de-atendimento-virtual-do-eleitor-funcionara-em-regime-de-plantao-durante-o-recesso-judiciario>. Acesso em: 06 mai. 2024.

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO TOCANTINS. **Central de Atendimento Virtual completa 1 ano e mais de 50 mil atendimentos**. Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins, Palmas, 07 dez. 2022. Disponível em: <https://www.tre-to.jus.br/comunicacao/noticias/2022/Dezembro/central-de-atendimento-virtual-completa-1-ano-e-mais-de-50-mil-atendimentos>. Acesso em: 03 mai. 2024.

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO TOCANTINS. **Comunidade quilombola recebe informações do TRE-TO sobre enfrentamento à desinformação**. Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins, Palmas, 07 ago. 2023. Disponível em: <https://www.tre-to.jus.br/comunicacao/noticias/2024/Abril/19-de-abril-tre-to-defende-direitos->

civicos-dos-povos-originarios-por-meio-de-programa-de-inclusao-sociopolitica. Acesso em: 23 abr. 2024.

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO TOCANTINS. **Central de Atendimento Virtual ao Eleitor completa 2 anos e mais de 84 mil atendimentos**. Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins, Palmas, 07 dez. 2023. Disponível em: <https://www.tre-to.jus.br/comunicacao/noticias/2023/Dezembro/central-de-atendimento-virtua-l-ao-eleitor-completa-2-anos-e-mais-de-84-mil-atendimentos>. Acesso em: 03 mai. 2024.

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO TOCANTINS. **Canal de atendimento do TRE-TO, Cave é finalista no I Prêmio de Inovação Eleitoral**. Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins, Palmas, 11 abr. 2024. Disponível em: <https://www.tre-to.jus.br/comunicacao/noticias/2024/Abril/canal-de-atendimento-do-tre-to-ca-ve-e-finalista-no-i-premio-de-inovacao-eleitoral>. Acesso em: 03 mai. 2024.

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO TOCANTINS. **19 de abril: TRE-TO defende direitos cívicos dos povos originários por meio de programa de inclusão sociopolítica**. Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins, Palmas, 22 abr. 2024. Disponível em: <https://www.tre-to.jus.br/comunicacao/noticias/2024/Abril/19-de-abril-tre-to-defende-direitos-civicos-dos-povos-originarios-por-meio-de-programa-de-inclusao-sociopolitica>. Acesso em: 23 abr. 2024.

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO TOCANTINS. **TSE e Aner lançam campanha informativa para auxiliar no enfrentamento das mentiras nas eleições**. Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins, Palmas, 07 ago. 2024. Disponível em: <https://www.tre-to.jus.br/comunicacao/noticias/2024/Agosto/tse-e-aner-lancam-campanha-inf-ormativa-para-auxiliar-no-enfrentamento-das-mentiras-nas-eleicoes>. Acesso em: 08 ago. 2024

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO TOCANTINS. **Pesquisa de satisfação do cidadão - Painel de Acompanhamento/Resultados BI**, 2021. Disponível em: <https://bi.tre-to.jus.br/publico/sense/app/ce289202-d61e-4fc7-8706-aa5f6dfa2492/sheet/574ec2bb-9277-4fa5-af8b-f33b0bde43bc/state/analysis>. Acesso em: 14 set. 2024.

BUNAL REGIONAL ELEITORAL DO TOCANTINS. **Pesquisa de satisfação do cidadão - Painel de Acompanhamento/Resultados BI**, 2022. Disponível em: <https://bi.tre-to.jus.br/publico/sense/app/ce289202-d61e-4fc7-8706-aa5f6dfa2492/sheet/574ec2bb-9277-4fa5-af8b-f33b0bde43bc/state/analysis>. Acesso em: 06 fev. 2025.

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO TOCANTINS. **Pesquisa de satisfação do cidadão – Painel de Acompanhamento/Resultados BI**, 2023. Disponível em: <https://bi.tre-to.jus.br/publico/sense/app/ce289202-d61e-4fc7-8706-aa5f6dfa2492/sheet/574ec2bb-9277-4fa5-af8b-f33b0bde43bc/state/analysis>. Acesso em: 14 set. 2024.

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO TOCANTINS. **Pesquisa de satisfação do cidadão – Relatório 2023/NPS**, 2023. Disponível em: <https://www.tre-to.jus.br/transparencia-e-prestacao-de-contas/levantamentos-estatisticos/pesq-uisa-de-satisfacao-do-cliente-externo/2023>. Acesso em: 14 set. 2024.

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO TOCANTINS. **Pesquisa de satisfação do cidadão – Resultado mensal 2024/NPS**, 2024. Disponível em:

<https://www.tre-to.jus.br/transparencia-e-prestacao-de-contas/estatisticas-tre-to/pesquisa-de-satisfacao-do-cidadao>. Acesso em: 14 set. 2024.

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO TOCANTINS. **Pesquisa de satisfação do cidadão - Painel de Acompanhamento/Resultados BI**, 2024. Disponível em: <https://bi.tre-to.jus.br/publico/sense/app/ce289202-d61e-4fc7-8706-aa5f6dfa2492/sheet/574ec2bb-9277-4fa5-af8b-f33b0bde43bc/state/analysis>. Acesso em: 14 set. 2024.

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO TOCANTINS. **Pesquisa de satisfação do cidadão - Painel de Acompanhamento/Resultados BI**, 2025. Disponível em: <https://bi.tre-to.jus.br/publico/sense/app/ce289202-d61e-4fc7-8706-aa5f6dfa2492/sheet/574ec2bb-9277-4fa5-af8b-f33b0bde43bc/state/analysis>. Acesso em: 6 fev. 2025.

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO TOCANTINS. **Central de Atendimento Virtual ao Eleitor**. Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins, 15 set. 2024. Print de conversa do WhatsApp, 2024. Acesso em: 15 set. 2024.

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DO TOCANTINS. **Página inicial**. Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins, 15 set. 2024. Disponível em: <https://www.tre-to.jus.br/#/>. Acesso em: 15 set. 2024.

TRISCHLER, J.; TRISCHLER, J. W. Design for experience—a public service design approach in the age of digitalization. **Public Management Review**, v. 24, n. 8, p. 1251 - 1270, 2022.

TRISCHLER, J.; RØHNEBÆK, M.; EDVARDSSON, B.; TRONVOLL, B. Advancing Public Service Logic: moving towards an ecosystemic framework for value creation in the public service context. **Public Management Review**, 1 - 29, 2023.

VARGO, S. L.; AKAKA, M. A.; VAUGHAN, C. M. Conceptualizing Value: A Service-ecosystem View. **Journal of Creating Value**, v.3, n. 2, p. 117- 124, 2017.

VARGO, STEPHEN L.; LUSCH, R. “Why “Service”?” **Journal of the Academy of Marketing Science**, v. 36, n. 1, p. 25 – 38, 2008.

VARGO S. L.; LUSCH, R. F. Institutions and axioms: An extension and update of service-dominant logic. **Journal of the Academy of Marketing Science**, v. 44, n. 1, p. 5 – 23, 2016.

VINUTO, J. A amostragem em bola de neve na pesquisa qualitativa: um debate em aberto. **Temáticas**, v. 22, n. 44, p. 203 - 220, 2014.

VIRTANEN, P.; JALONEN, H. Public value creation mechanisms in the context of public service logic: an integrated conceptual framework. **Public Management Review**, p. 1 - 24, 2023.

XUE, Y.; CHEN, L.; FENG, Z.; HUANG, Y. Breaking the resource curse: Heterogeneous effects of digital government. **Resources Policy**, v. 90, 2024.

YE, X.; SU, X.; YAO, Z.; DONG, L. A.; LIN, Q.; YU, S. How Do Citizens View Digital Government Services? Study on Digital Government Service Quality Based on Citizen Feedback. **Mathematics**, v. 11, n. 14, p. 1 - 24, 2023.

ZHAO, S.; TENG, L.; ARKORFUL, V. E.; HU, H. Impacts of digital government on regional eco-innovation: Moderating role of dual environmental regulations. **Technological Forecasting and Social Change**, v. 196, p. 1 - 15, 2023.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A criação de valor público no governo digital emerge da negociação e experiências entre atores e organizações no ecossistema de serviço, via interdependência de interesses convergentes/divergentes. Contudo, persiste uma lacuna teórica: compreender como iniciativas de governo digital geram valor sob uma perspectiva holística multinível, em que o cidadão é parte do processo e não mero cliente, pela lente do Ecossistema de Serviço Público.

A partir disso e buscando preencher essa lacuna, partimos de uma análise do valor público do governo digital que considera não apenas a eficiência dos processos proporcionados pela implementação do governo digital em todas as suas facetas (transparência, otimização e redução de custos e ampliação de acesso a dados/serviços), mas a criação de valor que emerge dessa nova relação, entendido como um processo interativo construído por cidadãos e *stakeholders* colaborando com crenças, valores simbólicos e experiências que moldam a confiança e o uso dos serviços.

Dessa forma, esta tese estruturou-se no seguinte objetivo geral: analisar como o valor público é construído e promovido por meio de projetos de governo digital, com base na abordagem de ecossistemas de serviços públicos, considerando as interações entre os níveis macro (institucional), meso (serviço), micro (individual) e submicro (crenças e valores). Teve quatro outros objetivos específicos: (i) apresentar uma síntese dos conceitos e aplicações do conceito de valor público a partir da literatura da última década (2012-2021); (ii) realizar uma revisão sistemática sobre o valor público do governo eletrônico e da governança eletrônica, a fim de mapear aspectos do campo do conhecimento e direções para estudos futuros, bem como apresentar um *framework* e a proposição de um conceito para valor público do governo digital; (iii) elaborar um *framework* fundamentado no *Public Service Ecosystem* (PSE), aliado aos diferentes níveis que formam o ecossistema e aos indicadores/temas de valor público do governo digital; e (iv) analisar como o valor público é construído e promovido por meio dos projetos de governo digital do Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins, a partir da abordagem de ecossistemas de serviço público, estruturada nos níveis macro, meso, micro e subnível micro.

A tese adota a visão holística como crucial para analisar o governo digital. Ela transcende a eficiência isolada para capturar o fluxo interdependente de valor em todos os níveis do ecossistema. Enquanto otimizações macro/meso criam infraestrutura, o valor público só se materializa quando crenças e experiências micro/submicro geram confiança e adesão cidadã. Sem essa integração, serviços "eficientes" permanecem subutilizados,

perdendo legitimidade democrática. Assim, a abordagem holística, além de revelar descompassos que bloqueiam a cocriação, também posiciona os cidadãos como parceiros essenciais da governança digital, e não meros usuários da mesma.

Esta tese preenche essa lacuna ao adaptar o modelo de Ecossistema de Serviço Público ao governo digital. Integra categorias identificadas na revisão sistemática de literatura em um *framework* analítico multinível, com indicadores específicos para serviços digitais. Essa estrutura multinível permite diagnosticar descompassos, tornando-o operacionalizável e replicável em qualquer serviço digital, preenchendo a lacuna dos estudos sobre governo digital ao alinhar eficiência à criação de valor público.

Enquanto pesquisas anteriores focam eficiência isolada ou tecnologia, este trabalho holístico revela descompassos multinível (macro → micro), oferecendo estrutura operacionalizável e replicável que alinha eficiência técnica à criação de valor público com a participação e colaboração do cidadão, avançando teoria e prática em países emergentes.

Com o mapeamento da literatura realizado no primeiro artigo, foi possível identificar sete categorias e três subcategorias de valor público, a saber: criação de valor público, cocriação de valor público, gestão do valor público (falhas na entrega do valor público, valor público do servidor público e *public value accounting*) e valor público (político, social, ambiental e do cidadão).

Assim, a síntese da literatura representou uma discussão inicial para o esclarecimento do conceito de valor público e das diferentes categorias que o compõem. Adicionalmente, foi possível identificar níveis e unidades de análise, o que também colaborou para perceber a necessidade de compreender como esses pontos de análise se relacionam entre si, verificar a causalidade e quais as influências na criação de valor. Considerando o balanço de conceitos realizado, a partir de uma perspectiva abrangente pode-se definir o valor público como aquele valorizado pela sociedade e perseguido pelas organizações públicas, e que é construído a partir da experiência conjunta de cidadãos, gestores públicos e partes interessadas em um cenário dinâmico, complexo e inclusivo, por meio de um processo dialógico, participativo, reflexivo e deliberativo, que tem como resultado o aprendizado para a ação governamental e a criação de valor em suas múltiplas perspectivas (social, política, ambiental).

A fim de contribuir com a compreensão empírica e conceitual, realizou-se, no segundo artigo, uma revisão sistemática das pesquisas sobre valor público do governo eletrônico e da governança eletrônica, a fim de compreender o estado da arte, fatores de influência, *stakeholders*, desafios, agenda de pesquisa e apresentar uma proposição de conceito para valor público do governo digital com base na integração entre os conceitos.

No entanto, um achado interessante é que, apesar do governo digital não ser definido apenas como o emprego de tecnologias e sim perpassar a relação entre governo e cidadão, os pesquisadores da administração pública e gestão têm desenvolvido poucas pesquisas com esse enfoque, sendo as investigações majoritariamente conduzidas por pesquisadores da área de TI.

Com base na revisão, propõe-se como conceito unificador que o valor público no governo digital promove serviços digitais que vão além do consumo passivo, em que o cidadão apenas recebe o serviço, sem influir em seu design ou produção. Envolve consumo ativo, no qual cidadãos, sociedade, setor público, empresas e indústrias compartilham experiências, manifestam-se em espaços políticos, desenvolvem democracia e cidadania, e constroem decisões coletivas. Esse processo é participativo, interativo e inclusivo, mediado por tecnologias de informação e comunicação, e gera valor não só para partes isoladas, mas para todos os grupos afetados e não afetados pelas ações governamentais, incluindo usuários, cidadãos e sociedade em geral.

Em sentido complementar, propôs-se, ainda, que esse valor consiste em serviços digitais oferecidos pelo governo que promovem interações e experiências aos cidadãos, usuários e sociedade em geral, visando ao envolvimento e participação de múltiplos atores em ações e políticas governamentais e a criação de valor para todas as partes. Nesse sentido, levantamos os seguintes indicadores para mensurar o valor: acesso à informação, acesso aos serviços, legitimidade, comunicação com diferentes grupos, gestão organizacional e preocupação social e ambiental.

Partiu-se do pressuposto que o governo digital enquanto um serviço público com um caráter holístico e interdependente seria, portanto, adequadamente analisado pela lente do modelo do Ecossistema de Serviço Público (PSE). A visão do ecossistema permite compreender as interações entre os níveis (macro, meso, micro e subnível micro) na formulação do valor público. O valor público do governo digital consiste na análise do consumo passivo e ativo dos serviços digitais, cujo resultado é a criação de valor não somente para partes isoladas, mas para todos os grupos afetados e não afetados pelas ações e políticas governamentais, como usuários, cidadãos e sociedade em geral. Com isso, reforça a necessidade de uma visão panorâmica.

Portanto, visando cumprir o terceiro objetivo específico, elaborou-se um *framework* com base no Ecossistema de Serviços Públicos (PSE), aliados aos indicadores relacionados ao valor público do governo digital (realizado no Artigo 2), para investigar a criação de valor público do governo digital em ecossistema de serviço público. Essa estrutura permite investigar a criação de valor em ecossistemas de serviço público, explorar relações entre os

níveis (macro, meso, micro e submicro) e aplicá-lo a diferentes serviços digitais e ecossistemas.

No Artigo 4, buscamos aplicar a estrutura ao caso dos serviços digitais do TRE-TO, buscando responder a pergunta de pesquisa: Como o valor público pode ser construído e promovido em projetos de governo digital a partir da lógica de ecossistemas de serviços públicos, considerando os níveis macro (institucional), meso (serviço), micro (individual) e submicro (crenças e valores)? Optou-se pela metodologia qualitativa com análise documental de dados secundários e dados primários e por meio de entrevistas com gestores. Os dados foram analisados por meio de análise de conteúdo, com as categorias pré-definidas na literatura (indicadores de valor público do governo digital).

A análise do caso revelou que, embora haja uma estrutura normativa e estratégica consolidada no nível macro, persistem descompassos entre esse arcabouço e a realidade percebida nos demais níveis do ecossistema: a execução enfrenta desafios organizacionais no nível meso, a experiência do cidadão no nível micro ainda carece de maior personalização e o subnível micro expressa tensões relacionadas à confiança e aos valores que moldam o uso e aceitação dos serviços digitais, revelando a necessidade de maior integração e alinhamento entre os níveis.

Nesse contexto, algumas evidências revelam descompassos críticos nos níveis do ecossistema de serviço público do TRE-TO: no macro, a falta de integração entre as diretrizes nacionais e locais impede que legislações e resoluções se traduzam em ações coordenadas; no meso, o baixo envolvimento com cidadãos contrasta com prêmios que reconhecem a eficiência e a inovação na criação de serviços digitais, expondo silos organizacionais na produção de serviços; no micro, a preferência por canais presenciais, apesar da realização de muitos atendimentos virtuais, sinaliza experiências impessoais e resistências culturais; e no submicro, o analfabetismo digital e abstenção eleitoral agravam tensões de confiança e valores simbólicos, bloqueando o fluxo contínuo de valor público.

Apesar de alguns descompassos notáveis, o caso destaca aspectos positivos marcantes: a criação de serviços digitais inovadores, que servem de exemplo para outros estados; premiações por excelência na oferta desses serviços; promoção da inclusão social e digital; experiências positivas dos cidadãos, que reforçam a democracia, a confiança e a legitimidade institucional; além de ganhos em eficiência digital e redução da burocracia.

Conclui-se que a criação de valor público em ecossistemas digitais depende da capacidade de integração vertical e horizontal dos atores e dos processos entre os níveis, isto é, um alinhamento contínuo da tradução das diretrizes macro em ações organizacionais

coerentes, da responsividade meso às percepções dos cidadãos e da retroalimentação simbólica do subnível micro sobre os valores e sentidos da governança digital. O valor público emerge, portanto, não de um nível isolado, mas das interações recíprocas e cumulativas que articulam estruturas, práticas e sentidos.

Essas relações são interdependentes: para que os níveis micro e submicro alcancem resultados satisfatórios, é essencial que o delineamento das ações no nível macro e a criação de projetos e serviços no nível meso sejam bem planejados e sensíveis às realidades locais. Em um ecossistema de serviços públicos, um desequilíbrio ou falha em um de seus níveis tende a repercutir em toda a rede, comprometendo a coerência das ações e a criação de valor público. Quando essa integração não ocorre, há o risco de co-destruição de valor no ecossistema.

Quanto às limitações desta pesquisa, observa-se que: (i) a inclusão se restringiu a periódicos da área de administração e a um período de dez anos, o que pode ter deixado de fora contribuições relevantes (Artigo 1); (ii) a revisão considerou apenas literatura internacional, excluindo a nacional e sugerindo a necessidade de comparações futuras entre ambos os contextos (Artigo 2); (iii) embora fundamentado na Lógica do Serviço Público e no Ecossistema de Serviço Público, o estudo compartilha limitações da revisão anterior ao focar em artigos internacionais e áreas específicas (Artigo 3); e (iv) o estudo foi limitado a um único caso empírico e não aprofundou dimensões subjetivas, como crenças e confiança, nem os efeitos das desigualdades digitais.

Outra limitação metodológica refere-se à ausência de análise da percepção dos cidadãos em relação à criação de valor nos níveis do ecossistema. A falta de coleta de dados primários com os cidadãos que utilizam os serviços digitais do TRE-TO impediu capturar percepções subjetivas de valor, experiências de uso e legitimidade percebida nos serviços digitais. Esses aspectos podem não ter sido plenamente registrados pelos dados secundários analisados, como a Pesquisa de Satisfação do Cidadão (*Power BI*) e os relatórios CETIC.br utilizados como *proxy* (Artigo 4). Essas limitações indicam a necessidade de pesquisas futuras que ampliem o período e a abrangência da revisão, incluam literatura nacional e comparativa, estudem múltiplos casos e considerem fatores contextuais e sociais, a fim de fortalecer a validade do *framework*.

Ainda assim, oferece contribuições teóricas pela integração de lentes analíticas e metodológicas em um *framework* para análise da criação de valor em ecossistemas de serviços públicos digitais; analíticas, ao evidenciar descompassos multiníveis; e práticas, com ferramentas para políticas públicas centradas no valor público.

Em relação a estudos futuros sobre o valor público no governo digital sob a perspectiva do Ecossistema de Serviço Público, sugerem-se pesquisas que: (i) analisem a construção do ecossistema em outros estados, especialmente aqueles com populações maiores e realidades sociais distintas, utilizando o *framework* proposto; (ii) realizem estudos comparativos entre tribunais regionais eleitorais de diferentes estados brasileiros, a fim de revelar as relações do ecossistema e seus desdobramentos; (iii) explorem a aplicação da lente e do *framework* em outras instituições públicas, com o objetivo de compreender os fatores que corroboram ou comprometem a criação de valor em diferentes áreas; (iv) investiguem as percepções dos cidadãos sobre o valor público no ecossistema de serviço do governo digital, analisando como essas percepções influenciam e são incorporadas aos diferentes níveis do ecossistema e à legitimidade institucional; e (v) combinem o Ecossistema de Serviço Público com outras perspectivas teóricas, como Capacidades Estatais, Teoria Ator-Rede, Teoria dos *Stakeholders* e Institucionalismo.

Por fim, a tese traz algumas contribuições importantes para a literatura, sendo elas: a) uma síntese conceitual sobre valor público, desvelando agendas de pesquisa e apresentando um avanço teórico sobre o tema a partir de tipos específicos de valor; b) a construção conceitual de valor público do governo digital, a partir das contribuições teóricas de valor público do governo eletrônico e da governança eletrônica, e a identificação de categorias e itens de análise do valor público do governo digital; e c) a construção de um *framework* que possibilita a compreensão da formação do valor público do governo digital a partir da visão holística do ecossistema de serviço público.

8 REFERÊNCIAS

- ADNAN, M.; GHAZALI, M.; OTHMAN, N. Z. S. e-Participation within the Context of e-Government Initiatives: A comprehensive systematic review. **Telematics and Informatics Reports**, v. 8, p. 1 - 18, 2022.
- ALBERNAZ, L. DE F.; WANDER, A. E. A relação da justiça 4.0 com o desenvolvimento regional. **Revista direito das relações sociais e trabalhistas**, v. 10, n. 2, 2024.
- BOZEMAN, B. Public values: citizens' perspective. **Public Management Review**, v. 21, n. 6, p. 817 - 838, 2019.
- BRASIL. **Decreto nº 9.756, de 11 de abril de 2019**. Institui o portal único “gov.br” e dispõe sobre as regras de unificação dos canais digitais do governo federal. Brasília: Presidência da República, 2019.
- BRASIL. Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins. **30 anos de história: 1989 – 2019**. Palmas: Tribunal Regional Eleitoral do Tocantins, 2019. 137 p.
- BRASIL. Presidência da República do. **Decreto nº 10.332, de 28 de abril de 2020**. Institui a Estratégia de Governo Digital para o período de 2020 a 2022. Brasília, 2020.
- 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. Brasília: Presidência da República, 2021.
- BRASIL. **Estratégia Brasileira para a Transformação Digital (E-Digital) - Ciclo 2022-2026**. Brasília: Presidência da República, 2022.
- BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral do. Estatísticas de comparecimento/abstenção, 2024. Disponível em: <https://sig.tse.jus.br/ords/dwapr/r/seai/sig-eleicao-comp-abst/home?session=114654524280680>. Acesso em: 11 out. 2025.
- BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações. Plano Brasileiro de Inteligência Artificial (PBIA) 2024-2028. Brasília: MCTI, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/transformacaodigital/plano-brasileiro-d-e-inteligencia-artificial>. Acesso em: 23 dez. 2025.
- BROWN, P. R. Public Value Measurement vs. Public Value Creating Imagination - the Constraining Influence of Old and New Public Management Paradigms. **International Journal Of Public Administration**, v. 44, n. 10, p. 808 - 817, 2021.
- BRYSON, J. M.; CROSBY, B. C.; BLOOMBERG, L. Public value governance: Moving beyond traditional public administration and the new public management. **Public administration review**, v. 74, n. 4, p. 445 - 456, 2014.

CARNIELLO, M. F.; SANTOS, M. J. dos. Comunicação e desenvolvimento regional. **Revista Brasileira De Gestão E Desenvolvimento Regional**, v. 9, n. 2, p. 325 - 345, 2013.

CARNIELLO, M. F.; SANTOS, M. J. dos. Comunicação para o desenvolvimento territorial: análise da Política Nacional de Desenvolvimento Regional. **Redes. Revista do Desenvolvimento Regional**, v. 26, p. 1 - 19, 2021.

CHOHAN, S. R.; HU, G.; SI, W.; PASHA, A. T. Synthesizing e-government maturity model: a public value paradigm towards digital Pakistan. **Transforming Government: People, Process and Policy**, v. 14, n. 3, 495 - 522, 2020.

CHOHAN, U. W. Public value and citizen-driven digital innovation: A cryptocurrency study. **International Journal of Public Administration**, v. 46, n. 12, p. 847- 856, 2023.

CHOHAN, S.R.; HU, G.; KHAN, A.U.; PASHA, A.T.; SALEEM, F.; SHEIKH, M. A. "IoT as societal transformer: improving citizens' continuous usage intention in digital society through perceived public value", **Library Hi Tech**, v. 41, n. 4, p. 1214 - 1237, 2023.

CLULEY, V.; RADNOR, Z. Rethinking co-creation: the fluid and relational process of value co-creation in public service organizations. **Public Money & Management**, v. 41, n. 7, p. 563 - 572, 2021.

CORDELLA, A.; BONINA, C. M. A public value perspective for ICT enabled public sector reforms: A theoretical reflection. **Government information quarterly**, v. 29, n. 4, p. 512 - 520, 2012.

CRANTSCHANINOV, T. I.; MARQUES, C. S. G. Construção da estratégia nacional de governo digital: Participação social e federativa. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 30, p. 1 - 16, 2025.

CROSBY, B. C.; HART, P.; TORFING, J. Public value creation through collaborative innovation. **Public Management Review**, v. 19, n. 5, p. 655 - 669, 2017.

DALLAGNOL, E. C.; PORTULHAK, H.; PEIXE, B. C. S. How is public value associated with accountability? A systematic literature review. **Public Money & Management**, v. 43, p. 1 - 8, 2023.

DIAS, P. C.; OLIVEIRA, H. M. de. Novas perspectivas da administração pública em tempos de governo digital: Teletrabalho, telemedicina e teleperícia. **Revista do TCU**, v. 1, n. 151, p. 94 - 120, 2023.

DINIZ, E. H.; BARBOSA, A. F.; JUNQUEIRA, A. R. B.; PRADO, O. O governo eletrônico no Brasil: perspectiva histórica a partir de um modelo estruturado de análise. **Revista De Administração Pública**, v. 43, n. 1, p. 23 - 48, 2009.

DOBROLYUBOVA, E. I. Evaluating digital government performance using surveys: international literature review and prospects for the future research. **Public Administration Issues**, v. 5, p. 152 - 181, 2022.

DONG, L.; LIU, Y. Frontiers of Policy and Governance Research in a Smart City and Artificial Intelligence: An Advanced Review Based on Natural Language Processing. **Frontiers in Sustainable Cities**, v. 5, p. 1 - 12, 2023.

DUARTE, R. Pesquisa qualitativa: reflexões sobre o trabalho de campo. **Cadernos de Pesquisa**, n. 115, p. 139 - 154, março/ 2002.

FAULKNER, N.; KAUFMAN, S. Evitando a estagnação teórica: uma revisão sistemática e uma estrutura para medir o valor público. **Australian Journal of Public Administration**, v. 77, n. 1, p. 69 - 86, 2018.

GODOY, Arilda Schmidt. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de empresas**, v. 35, p. 20 - 29, 1995.

GRAAF, G. de.; HUBERTS, L.; SMULDERS, R. Coping With Public Value Conflicts. **Administration & Society**, v. 48, n. 9, p. 1101 - 1127, 2016.

GRIGALASHVILI, V. Digital Government and Digital Governance: Grand Concept. **International Journal of Scientific and Management Research**, v. 6, n. 2, Feb. 2023.

GRIMSLEY, Mike; MEEHAN, Anthony. e-Government information systems: Evaluation-led design for public value and client trust. **European Journal of Information Systems**, v. 16, n. 2, p. 134 - 148, 2007.

GUIMARÃES, T. D. A.; MEDEIROS, P. H. R. A relação entre governo eletrônico e governança eletrônica no governo federal brasileiro. **Cadernos ebape.br**, v. 3, n. 4, p. 1 - 18, 2005.

GÜNTHER, H. Pesquisa Qualitativa Versus Pesquisa Quantitativa: Esta É a Questão? **Psicologia: Teoria e Pesquisa**, v. 22, n. 2, p. 201 - 210, 2006.

GUPTA, PARUL JAIN; SURI, PRADEEP KUMAR. Analysing the influence of improved situation, capability level of actors and flexible process workflow on public value of e-governance projects in India. *Global Journal of Flexible Systems Management*, v. 19, n. 4, p. 349 - 372, 2018.

GUPTA, P. J.; SURI, P. Measuring public value of e-governance projects in India: citizens' perspective. *Transforming Government: People, Process and Policy*, v. 11, n. 2, p. 236 - 261, 2017.

HUSSEIN, S. A. Evaluating the Performance of e-Government in Egypt: A Public-Value Approach. **International Journal of Online Marketing (IJOM)**, v. 8, n. 1, p. 1 - 20, 2018.

JANOWSKI, T. Digital government evolution: From transformation to contextualization. **Government information quarterly**, v. 32, n. 3, p. 221 - 236, 2015.

JØRGENSEN, T. B.; BOZEMAN, B. Public values: An inventory. **Administration & society**, v. 39, n. 3, p. 354 - 381, 2007.

KARUNASENA, K.; DENG, H.; SINGH, M. Measuring the public value of e-government: a case study from Sri Lanka. **Transforming Government: People, Process and Policy**, v. 5, n. 1, p. 81 - 99, 2011.

KARUNASENA, K.; DENG, H. Critical factors for evaluating the public value of e-government in Sri Lanka. **Government information quarterly**, v. 29, n. 1, p. 76 - 84, 2012.

KATSONIS, M.; BOTROS, A. Digital government: a primer and professional perspectives. **Austr. J. Public Administ.**, v. 74, n. 1, p. 42 - 52, 2015.

LEE-GEILLER, S.; LEE, T. D. Co-creating public value in e-government: A case study of Korean Municipal Government Websites. **International Journal of Electronic Government Research (IJEGR)**, v. 15, n. 4, p. 19 - 36, 2019.

LEMOES, A.; FIRMINO, R. J.; MARQUES, D.; MATOS, E.; LOPES, C. Smart pandemic surveillance?: a neo-materialist analysis of the "Monitora Covid-19" application in Brazil. **Surveillance & Society**, v. 20, n. 1, p. 82 - 99, 2022.

LOPES, K. M. G.; LUCIANO, E. M.; MACADAR, M. A. Criando Valor Público em Serviços Digitais: uma proposta de conceito. **Revista Gestão.Org**, v. 16, p. 207 - 221, 2018.

LOPES, K. M. G.; MACADAR, M. A.; LUCIANO, E. M. Key drivers for public value creation enhancing the adoption of electronic public services by citizens. **International Journal of Public Sector Management**, v. 32, n. 5, 2019.

LUANGVILAI, A. Digital Government Development and Cloud Computing Policy in Thailand: Moving Forward Together. **Journal of Information Technology and Architecture**, v. 16, n. 2, jun. 2019, p. 111 - 120.

LUNA-REYES, L.F.; ZHANG, J. Public value creation through information technologies in government", **Transforming Government: People, Process and Policy**, v. 17, n. 2, p. 173 - 176, 2023.

MACLEAN, D.; TITAH, R. A systematic literature review of empirical research on the impacts of e-government: a public value perspective. **Public Administration Review**, v. 82, n. 1, p. 23 - 38, 2022.

MARCHETTI, V. Governança eleitoral: o modelo brasileiro de justiça eleitoral. **Dados**, v. 51, p. 865 - 893, 2008.

MEDEIROS, P. H. R.; GUIMARÃES, T. de A. A institucionalização do governo eletrônico no Brasil. **Revista de administração de Empresas**, v. 46, n. 4, p. 1 - 13, 2006.

MEIJER, A. E-governance innovation: Barriers and strategies. **Government Information Quarterly**, v. 32, n. 2, p. 198 - 206, 2015.

MEIJER, A. J.; LIPS, M.; CHEN, K. Open governance: A new paradigm for understanding urban governance in an information age. **Frontiers in Sustainable Cities**, v. 1, p. 1 - 9, 2019.

MELLOULI, M; BOUAZIZ, F.; BENTAHAR, O. E-government success assessment from a public value perspective. **International Review of public administration**, v. 25, n. 3, p. 153 - 174, 2020.

MELO, S. L. A. de.; CARNIELLO, M. F. A comunicação pública como instrumento de desenvolvimento, democracia e construção de cidadania: análise das práticas de transparência e acesso à informação no Município de São Luís, MA. **Interações (Campo Grande)**, v. 22, p. 819 - 837, 2021.

MENDES, R. M.; MISKULIN, R. G. S. A análise de conteúdo como uma metodologia. **Cad. Pesqui.**, v.47, n.165, p. 1044 - 1066, 2017.

MENSAH, I. K.; ZENG, G. H.; MWAKAPESA, D. S. Understanding the drivers of the public value of e-government: Validation of a public value e-government adoption model. **Frontiers in Psychology**, v. 13, 2022.

MEYNHARDT, T. Public value inside: What is public value creation?. **Intl Journal of Public Administration**, v. 32, n. 3 - 4, p. 192 - 219, 2009.

MITCHELL, R. K.; AGLE, B. R.; WOOD, D. J. Toward a theory of stakeholder identification and salience: Defining the principle of who and what really counts. **Academy of management review**, v. 22, n. 4, p. 853 - 886, 1997.

MOORE, M. H. Public value as the focus of strategy. **Australian Journal of Public Administration**, v. 53, n. 3, p. 296 - 303, 1994.

MOORE, M. H. Managing for value: Organizational strategy in for-profit, nonprofit, and governmental organizations. **Nonprofit and voluntary sector quarterly**, v. 29, n. 1, p. 183 - 204, 2000.

MOORE, M. H. Public Value Accounting: Establishing the Philosophical Basis. **Public Administration Review**, v. 74, n. 4, p.465-477, 2014.

MOURA, M. A. Política de Governança Digital Brasileira: em pauta a participação social e a transparência ativa. **Revista Ágora: políticas públicas, comunicação e governança informacional**, v. 1, n. 1, p. 121 - 125, 2016.

NEVES, J. L. Pesquisa qualitativa: características, usos e possibilidades. **Caderno de pesquisas em administração**, v. 1, n. 3, p. 1 - 5, 1996.

OLIVEIRA, N. M. de. Desenvolvimento Local: Quo Vadis? **Redes. Revista do Desenvolvimento Regional**, v. 25, p. 1698 - 1714, 2020.

OLIVEIRA, N. M. de; PIFFER, M.; STRASSBURG, U. As vozes do território do Tocantins no processo de desenvolvimento regional. **Revista Brasileira de Desenvolvimento Regional**, v. 5, n. 2, p. 25 - 52, 2017.

OLIVEIRA MELLO, M. R.; MOREIRA, P. Possibilities for structuring data in the wikidata format for data stored in blockchain. **International journal of development research**, v. 12, n. 3, p. pp 54867-54871, 2022.

O'FLYNN, J. From new public management to public value: Paradigmatic change and managerial implications. **Australian Journal of Public Administration**, v. 66, n. 3, p. 353 - 366, 2007.

OSBORNE, S. P. The new public governance?. **Public Management Review**, v. 8, n.1, p. 377 - 387, 2006.

OSBORNE, S. P.; NASI, G.; POWELL, M. Beyond co-production: value creation and public services. **Public Administration**, v. 99, n. 4, p. 641 - 657, 2021.

OSBORNE, S. P.; POWELL, M.; CUI, T.; STROKOSCH, K. New development: 'Appreciate-Engage-Facilitate'-The role of public managers in value creation in public service ecosystems. **PUBLIC MONEY & MANAGEMENT**, v. 41, n. 8, p. 668 - 671, 2021.

OSBORNE, S. P.; POWELL, M.; CUI, T.; STROKOSCH, K. Value creation in the public service ecosystem: An integrative framework. **Public Administration Review**, v. 82, n. 4, p. 634 - 645, 2022.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. Recommendation of the Council on Digital Government Strategies. Paris: OECD, 2014. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/digital-government/recommendation-on-digitalgovernment-strategies.html>. Acesso em 12 abr. 2023.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **A Caminho da Era Digital no Brasil**, OECD Publishing, Paris: OECD, 2020. <https://doi.org/10.1787/45a84b29-pt>. Acesso em: 12 abr. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **E-Government-Development-Index**. Nova York: ONU, 2022. Disponível em: <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/About/Overview/-E-Government-Development-Index>. Acesso em: 11 abr. 2023.

PANAGIOTOPOULOS, P.; KLIEVINK, B.; CORDELLA, A. Public value creation in digital government. **Government Information Quarterly**, v. 36, n. 4, p. 101421, 2019.

PORTULHAK, H.; PACHECO, V. Public Value Creation by The Catholic Church in Brazil: Analysis Based on its Outputs and Outcomes. **Journal of Management, Spirituality & Religion**, v. 20, n. 1, 2023.

PEREIRA, S. C. da S.; BRITO, G. L. R. de. UM breve histórico da implantação do processo judicial eletrônico no Tribunal de Justiça do Estado do Tocantins. **revista Esmat**, v. 9, n. 14, p. 43 – 64, 2018.

PUTNAM, R. Social capital: Measurement and consequences. **Canadian journal of policy research**, v. 2, n. 1, p. 41 - 51, 2001.

RIBEIRO, N. P.; CARNIELLO, M. F. Avaliação dos serviços públicos ao município de Teresina disponibilizados por meio do governo eletrônico. **Revista Tecnologia e Sociedade**, v. 17, n. 46, p. 37 - 54, 2021.

RODRIGUES, W. Capital social e desenvolvimento regional no Brasil. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 14, n. 1, p. 44 - 60, 2018.

SABARÁ, M. T. R.; ROCHA SILVA, M. A. da; OLIVEIRA, N. M. de. Elites políticas e desenvolvimento regional: uma aproximação necessária. **Revista Ciências Sociais em Perspectiva**, v. 20, n. 38, 2021.

SAMI, A., JUSOH, A., MD NOR, K., IRFAN, A.; QURESHI, M. I. Systematic Review of Public Value. **Journal of Public Value and Administrative Insight**, v. 1, n. 1, p. 1 - 6, 2018.

SAMPAIO, R. C. Governança eletrônica no Brasil: limites e possibilidades introduzidos pelo Orçamento Participativo na Internet. **Planejamento e políticas públicas**, n. 33, p. 123 - 144, 2009.

SEN, A. O desenvolvimento como expansão de capacidades. **Lua Nova: revista de cultura e política**, v. 28 - 29, p. 313 - 334, 1993.

SILVA, L. B. da.; ROCHA SILVA, M. A. da; ALMEIDA, L. de A. Alguns apontamentos teóricos e conceituais para reflexões em governança eletrônica: criação de mapas bibliométricos e revisão sistemática. **Revista Tecnologia e Sociedade**, v. 20, n. 61, p. 89 - 111, 2024.

STAKE, R. E. **The art of case study research**. London: Sage, 1995.

STOKER, G. Public Value Management: A New Narrative for Networked Governance? **The American Review of Public Administration**, v. 36, n. 1, p. 41 - 57, 2006.

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL – TO. Qualidade no TRE-TO, 2023. Disponível em: <https://www.tre-to.jus.br/institucional/planejamento-e-gestao/qualidade>. Acesso em 03 mai. 2023.

TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL – TO. Relatórios de Gestão, 2023. Disponível em: <https://www.tre-to.jus.br/institucional/publicacoes/relatorios-de-gestao>. Acesso em: 10 mai. 2023.

TRISCHLER, J.; TRISCHLER, J. W. Design for experience—a public service design approach in the age of digitalization. **Public Management Review**, v. 24, n. 8, p. 1251 - 1270, 2022.

TRISCHLER, J.; RØHNEBÆK, M.; EDVARDSSON, B.; TRONVOLL, B. Advancing Public Service Logic: moving towards an ecosystemic framework for value creation in the public service context. **Public Management Review**, v. 25, 1 - 29, 2023.

TWIZEYIMANA, J. D.; ANDERSSON, A. The public value of E-Government—A literature review. **Government information quarterly**, v. 36, n. 2, p. 167 - 178, 2019.

VALLE-CRUZ, D. Public value of e-government services through emerging technologies, **International Journal of Public Sector Management**, v. 32, n. 5, p. 530 - 545, 2019.

VARGO, S. L., LUSCH, R. F. Institutions and axioms: an extension and update of Service-Dominant Logic. **Journal of the Academy of Marketing Science**, v. 44, p. 5 – 23, 2016.

VERKIJKA, S. F.; WET, L. de. Quality assessment of e-government websites in Sub-Saharan Africa: A public values perspective. **The Electronic Journal of Information Systems in Developing Countries**, v. 84, n. 2, p. 1 - 17, 2018.

VIANA, A. C. A. Transformação digital na administração pública: do governo eletrônico ao governo digital. **Revista Eurolatinoamericana de Derecho Administrativo**, v. 8, n. 1, p. 115 - 136, 2021.

WANG, X. J.; WANG, Z. Q. Beyond Efficiency or Justice: The Structure and Measurement of Public Servants' Public Values Preferences. **ADMINISTRATION & SOCIETY**, v. 52, n. 4, p. 499 - 527, 2020.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2016.

YUAN, Q.; GASCO-HERNANDEZ, M. Open innovation in the public sector: creating public value through civic hackathons. **Public Management Review**, v. 23, n. 4, p. 523 - 544, 2021.