



**PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL EM GOVERNANÇA
E DESENVOLVIMENTO**

**SIGEPE E SEU PAPEL NA GESTÃO DOS
SERVIDORES DO PODER EXECUTIVO FEDERAL**

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

MARCO AURÉLIO ALVES DA CRUZ

BRASÍLIA – DF

2024

SIGEPE E SEU PAPEL NA GESTÃO DOS SERVIDORES DO PODER EXECUTIVO FEDERAL

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Governança e Desenvolvimento da Escola Nacional de Administração Pública - ENAP como requisito para obtenção do título de Mestre em Governança e Desenvolvimento.

Aluno: Marco Aurélio Alves da Cruz

Orientadora: Prof^a. Dra. Regina Luna Santos de Souza

Brasília - DF

2024

Ficha catalográfica elaborada pela equipe da Biblioteca Graciliano Ramos da Enap

C9573s Cruz, Marco Aurélio Alves da
Sigepe e seu papel na gestão dos servidores do Poder Executivo Federal
/ Marco Aurélio Alves da Cruz. -- Brasília: Enap, 2024.
129 f. : il.

Dissertação (Mestrado – Programa de Mestrado Profissional em
Governança e Desenvolvimento) -- Escola Nacional de Administração
Pública, 2024.

Orientação: Prof. Dra. Regina Luna Santos de Souza
1. Gestão de pessoas. 2. Política de recursos humanos.
3. Poder executivo federal. 4. Políticas públicas. I. Título. II. Souza, Regina
Luna Santos de orient.

CDD 352.6

Bibliotecária: Kelly Lemos da Silva – CRB1/1880



Mestrado Profissional em Governança e Desenvolvimento

ATA DA BANCA DE DEFESA DE TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO DE MESTRADO PROFISSIONAL EM GOVERNANÇA E DESENVOLVIMENTO

Aluno (a): Marco Aurélio Alves da Cruz

Ano de Ingresso: 2018

Título da Dissertação: Sigepe e seu papel na gestão dos servidores do Poder Executivo Federal

Orientador: Profa. Dra. Regina Luna Santos de Souza

Avaliador: Prof. Dr José Celso Pereira Cardoso Júnior
Prof. Dr. Luiz Alberto dos Santos

Avaliação:

- [☒] Aprovado
[☐] Aprovado com ressalvas
[☐] Reprovado

Brasília, 25 de outubro de 2024

Assinado por:

Jose Celso Pereira Cardoso Junior

C63B4D539164412...

Avaliador

DocuSigned by:

[Signature]

AD8B2B2B851B4E6...

Avaliador

DocuSigned by:

Regina Luna Santos de Souza

419618EFDE0C4F3...

Orientadora

ENAP

MINISTÉRIO DA
GESTÃO E DA INOVAÇÃO
EM SERVIÇOS PÚBLICOS

GOVERNO FEDERAL
BRASIL
UNIÃO E RECONSTRUÇÃO

AGRADECIMENTOS

A conclusão desta dissertação só foi possível graças ao apoio de pessoas especiais e às oportunidades, planejadas ou não, que encontrei ao longo do caminho. Em primeiro lugar, agradeço à minha esposa Viviane, cuja paciência, compreensão e amor incondicional me deram a força necessária para concluir este trabalho. Ao meu filho Victor, dedico um carinho especial, por ser minha maior inspiração e fonte constante de alegria.

Aos meus pais, sou profundamente grato pela orientação e educação que me proporcionaram ao longo da vida, moldando meu caráter e sempre me incentivando a buscar o melhor em cada jornada.

Gostaria também de reconhecer a trajetória que me trouxe a inesperada oportunidade de atuar no serviço público, uma experiência que me permitiu desenvolver novos olhares e perspectivas sobre o Brasil, a nossa sociedade e a importância e impacto que nossas ações têm enquanto gestores públicos. Essa vivência única foi o ponto de partida que culminou na realização deste mestrado, nesta singular ENAP, pela qual sou imensamente grato.

Finalmente, agradeço àqueles que, nos últimos meses, me deram o impulso necessário para a conclusão deste trabalho, especialmente à minha orientadora Regina Luna, ao Secretário José Celso Cardoso Jr. e aos colegas da DECIPEX.

VICTOR, aqui está seu LIVRO!

RESUMO

O Sistema de Gestão de Pessoas (SIGEPE) é um dos sistemas que dá sustentação aos processos e às políticas de gestão de pessoas no âmbito do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal (SIPEC). Este trabalho tem por objetivo analisar sua capacidade em influenciar estas políticas enquanto instrumento da ação pública, mediante identificação e análise da dinâmica presente na interação dos elementos representações, instituições, atores, processos e resultados. Para isso, uma análise documental foi realizada de modo a identificar as origens e razões do seu desenvolvimento e, então, por meio de estudo de caso, com aplicação de uma série de entrevistas, foram identificadas e analisadas as percepções a respeito daqueles elementos, de modo a obter uma interpretação sobre a influência do SIGEPE nas políticas de pessoal. Este processo permitiu identificar a situação do sistema em relação ao atingimento dos seus objetivos iniciais e, conseqüentemente, forneceu subsídios para o estudo dos elementos. O processo também revelou uma heterogeneidade de entendimentos e de práticas a partir da percepção e atuação de cada ator, criando zonas de sombreamento e incerteza em relação ao escopo do SIGEPE com outros sistemas estruturantes, à influência destes sistemas nas políticas e à própria natureza das políticas. Por fim, a avaliação levou à conclusão de que, embora de grande potencial, o SIGEPE não pode ser caracterizado como instrumento da ação pública, mas, como ferramenta de natureza técnica para apoio e suporte às políticas de pessoal. Para mudar esta realidade, se se entender como estratégico este papel do SIGEPE para o SIPEC, acredita-se que este trabalho pode servir de base referencial para tanto.

Palavras-chave: SIGEPE. SIAPE. SIPEC. Políticas de Pessoal. Instrumentos. Ação Pública.

ABSTRACT

The Personnel Management System (SIGEPE) is one of the systems that supports the processes and policies of personnel management within the Federal Administration Civilian Personnel System (SIPEC). This study aims to analyze its capacity to influence these policies as an instrument of public action, by identifying and analyzing the dynamics present in the interaction of the following elements: representations, institutions, actors, processes, and results. For this purpose, a documentary analysis was carried out to identify the origins and reasons for its development. Then, through a case study that included a series of interviews, the perceptions regarding those elements were identified and analyzed, aiming to interpret SIGEPE's influence on personnel policies. This process allowed the identification of the system's situation in relation to achieving its initial objectives and, consequently, provided support for the study of those elements. The process also revealed a heterogeneity of understandings and practices based on the perceptions and actions of each actor, creating zones of gray and uncertainty regarding SIGEPE's scope in relation to other structuring systems, to the influence of these systems on policies, and to the nature of the policies itself. Finally, the evaluation concluded that, although SIGEPE has great potential, it cannot be characterized as an instrument of public action but rather as a technical tool for supporting people management policies. To change this reality, if SIGEPE is understood as strategic for SIPEC, this work may serve as a reference base for that purpose.

Keywords: SIGEPE. SIAPE. SIPEC. Personnel Policies. Instruments. Public Action.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

APF	– Administração Pública Federal
CDT	– Centro de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da UnB
CETI	– Comitê Estratégico de Tecnologia da Informação
CGU	– Controladoria Geral da União
CNPC	– Cadastro Nacional de Pessoal Civil
CONJUR/MPOG	– Consultoria Jurídica do MPOG
DATAPREV	– Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social
DASP	– Departamento Administrativo do Serviço Público
DESIN	– Diretoria de Soluções Digitais e Informações Gerenciais
DOD	– Documento de Oficialização de Demanda
DPU	– Defensoria Pública da União
DSTI/SLTI/MPOG	– Departamento Setorial de Tecnologia da Informação da SLTI/MPOG
EPC	– Equipe de Planejamento da Contratação
FUB	– Fundação Universidade de Brasília
GDF	– Governo do Distrito Federal
IBGE	– Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ME	– Ministério da Economia
MGI	– Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos
MPDG	– Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
MPOG	– Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MPU	– Ministério Público da União
PAC	– Programa de Aceleração do Crescimento
PB	– Projeto Básico

PDTI	– Plano Diretor de Tecnologia da Informação
PEF	– Poder Executivo Federal
PEP	– Painel Estatístico de Pessoal do Governo Federal
PPA	– Plano Plurianual
RJU	– Regime Jurídico Único
SCF	– Sistema de Contabilidade Federal
SEGEP/MPOG	– Secretaria de Gestão Pública do MPOG
SEGES/MPOG	– Secretaria de Gestão do MPOG
SEI	– Sistema Eletrônico de Informações
SERPRO	– Serviço Federal de Processamento de Dados
SGP	– Secretaria de Gestão de Pessoas do MGI
SIAFI	– Sistema Integrado de Administração Financeira
SIAPE	– Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos
SISG	– Sistema de Serviços Gerais
SIGEPE	– Sistema de Gestão de Pessoas
SIORG	– Sistema de Informações Organizacionais da Administração Pública Federal
SIPEC	– Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal
SISP	– Sistema de Informações e Informática
SLTI/MPOG	– Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do MPOG
SNPG	– Sistema Nacional de Pós-Graduação Brasileiro
SOF/MPOG	– Secretaria de Orçamento Federal do MPOG
SPOF	– Sistema de Planejamento e Orçamento Federal
SRH/MPOG	– Secretaria de Recursos Humanos do MPOG

SRT	– Secretaria de Relações de Trabalho do MGI
TCU	– Tribunal de Contas da União
UFMG	– Universidade Federal de Minas Gerais
UFPE	– Universidade Federal de Pernambuco
UFRJ	– Universidade Federal do Rio de Janeiro
UFRGS	– Universidade Federal do Rio Grande do Sul
UnB	– Universidade de Brasília

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Normas estruturadoras do SIPEC.....	5
Quadro 2: SIGEPE nos Planos Plurianuais.....	11
Quadro 3: Contratos administrativos de desenvolvimento do SIGEPE.....	12
Quadro 4: Requisitos funcionais disponibilizados em consulta pública.....	50
Quadro 5: Requisitos não-funcionais disponibilizados em consulta pública.....	50
Quadro 6: Nível de atendimento dos requisitos atendidos pelos fornecedores.....	51
Quadro 7: Principais eventos até o início do projeto de desenvolvimento do SIGEPE.....	65
Quadro 8: Síntese da análise das representações.....	71
Quadro 9: Síntese da análise das instituições.....	73
Quadro 10: Síntese da análise dos atores.....	75
Quadro 11: Síntese da análise dos processos de comunicação.....	83
Quadro 12: Síntese da análise dos processos de operação e manutenção.....	85
Quadro 13: Síntese da análise dos processos de desenho de políticas.....	86
Quadro 14: Síntese da análise dos processos de gestão.....	90

Quadro 15: Entregas do projeto SIGEPE.....	91
Quadro 16: Síntese da análise dos resultados.....	94

SUMÁRIO

1. CONTEXTUALIZAÇÃO E PROPÓSITOS PARA UM ESTUDO NO CAMPO DE GESTÃO DE PESSOAS DO PODER EXECUTIVO FEDERAL	1
1.1. PANORAMA HISTÓRICO E INSTITUCIONAL	2
1.1.1. A Estrutura do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal (SIPEC)	2
1.1.2. SIAPE: Um Sistema Primordial e em Obsolescência.....	6
1.1.3. SIGEPE: A Transição para um Novo Sistema	8
1.2. NATUREZA ESTRATÉGICA E IMPACTOS DO SIGEPE	10
1.2.1. Resultados Obtidos e Perspectivas	12
1.3. UM ESTUDO SOBRE O SIGEPE: OBJETIVOS E PAPEL NA GESTÃO DE PESSOAS	18
1.3.1. Objetivos.....	19
1.4. ESTRUTURA E ORGANIZAÇÃO DO ESTUDO	19
2. PERCURSO METODOLÓGICO PARA ANÁLISE DO SIGEPE	21
2.1. PLANEJAMENTO E ESTRUTURA DO ESTUDO	23
2.2. BASES TEÓRICAS PARA A ANÁLISE.....	24
2.3. PESQUISA DOCUMENTAL PARA A CONTEXTUALIZAÇÃO.....	24
2.4. DESENVOLVIMENTO E CONDUÇÃO DE ENTREVISTAS	25
2.5. INTERPRETAÇÃO DOS DADOS E CONSOLIDAÇÃO DAS CONCLUSÕES	26
3. UMA NOVA ABORDAGEM TEÓRICA PARA ESTUDO DAS POLÍTICAS...	28
3.1. DA POLÍTICA PÚBLICA À AÇÃO PÚBLICA	30
3.2. A AÇÃO PÚBLICA ABORDADA POR SEUS INSTRUMENTOS	33
3.3. INSTRUMENTAÇÃO	36
3.4. META-INSTRUMENTOS	38
3.5. ESTUDOS NO CAMPO DOS INSTRUMENTOS	39
4. UM NOVO SISTEMA ESTRUTURANTE PARA GESTÃO DE PESSOAS.....	44

4.1.	CONSULTA PARA IDENTIFICAÇÃO DE SOLUÇÕES DE MERCADO	45
4.2.	ACORDO PARA CONSTRUÇÃO DE TERMO DE REFERÊNCIA	51
4.3.	MUDANÇA DE ESTRATÉGIA.....	54
4.4.	A CONTRATAÇÃO DO SIGEPE	58
4.4.1.	Sistema de Informações Organizacionais da APF	64
4.4.2.	Principais Eventos	65
5.	A CONFIGURAÇÃO DO SIGEPE A PARTIR DA PERSPECTIVA DOS ELEMENTOS DA AÇÃO PÚBLICA	67
5.1.	REPRESENTAÇÕES: VALORES E PERCEPÇÕES.....	68
5.2.	INSTITUIÇÕES: ESTRUTURAS E IMPACTOS.....	71
5.3.	ATORES: PERFIS E DINÂMICAS DE INTERAÇÃO	74
5.4.	PROCESSOS: FLUXOS E DINÂMICAS	80
5.4.1.	Comunicação e Integração.....	81
5.4.2.	Sustentação, Operação e Manutenção	84
5.4.3.	Processos de Desenho de Políticas	85
5.4.4.	Gestão Estratégica e Planejamento	88
5.5.	RESULTADOS E IMPLICAÇÕES PARA A AÇÃO PÚBLICA	90
6.	CONSIDERAÇÕES FINAIS E PERSPECTIVAS PARA A GESTÃO DE PESSOAS	95
	REFERÊNCIAS	99
	ANEXO I – MODELO DO TERMO DE CONSENTIMENTO	109
	ANEXO II – ROTEIRO DE ENTREVISTAS.....	111

1. CONTEXTUALIZAÇÃO E PROPÓSITOS PARA UM ESTUDO NO CAMPO DE GESTÃO DE PESSOAS DO PODER EXECUTIVO FEDERAL

Este capítulo introdutório tem por finalidade apresentar o contexto necessário para se entender o objeto de estudo e, em seguida, os motivos que justificaram sua escolha para a presente pesquisa. Em seguida, explora a hipótese, objetivos e perguntas sobre os quais a pesquisa se debruça e se direciona. Esta introdução finaliza com a apresentação da estrutura do texto como um todo.

O capítulo inicia com a contextualização necessária para se entender a perspectiva sobre a qual foi identificada a necessidade de desenvolvimento do novo Sistema de Gestão de Pessoas (SIGEPE) da Administração Pública Federal (APF), objeto deste estudo, e os movimentos ocorridos nesse sentido. Para tanto, apresenta: a organização das atividades do sistema de Administração de Pessoal da APF; as origens do legado Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos (SIAPE), que dá suporte aos principais processos de cadastro e de folha de pagamento da APF; e uma pequena síntese dos movimentos realizados no sentido de se substituir o sistema legado pelo novo sistema, SIGEPE.

Com este panorama, passa-se a expor a justificativa da realização desta pesquisa, dado o status estratégico e impactos do SIGEPE, realizando uma pequena análise dos resultados obtidos até então frente àqueles inicialmente almejados. Continua tecendo considerações acerca dos potenciais efeitos não intencionais gerados pela solução para as políticas públicas em gestão de pessoas da APF, que, no interesse deste estudo, se volta para sua análise sob a perspectiva de ser considerado verdadeiro instrumento da ação pública, referencial teórico utilizado para tanto.

Em seguida, com o contexto e justificativas apresentadas, vislumbra-se o cerne deste estudo, estruturados em termos de pergunta central, hipótese e objetivos geral e específicos.

Por fim, esta introdução se encerra com a apresentação dos demais capítulos que objetivam: descrever a metodologia de pesquisa utilizada; apresentar o referencial teórico para a investigação; relatar o histórico do objeto de estudo; apresentar os resultados obtidos; e, evidenciar as conclusões da pesquisa.

1.1. PANORAMA HISTÓRICO E INSTITUCIONAL

1.1.1. A Estrutura do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal (SIPEC)

É possível compreender a organização da APF a partir do Decreto-lei Nº 200, de 25 de fevereiro de 1967 que, embora defasado normativamente, estabeleceu princípios fundamentais de planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competência e controle das atividades da APF¹. Nele estão presentes algumas atividades que são comuns a todos os órgãos da APF, organizadas na forma de sistema e que necessitam de coordenação por um órgão central, responsável pela orientação normativa, supervisão técnica e coordenação (BRASIL, 1967).

Regulando o Art. 31 do Decreto-lei Nº 200, com redação dada pelo Decreto-lei Nº 900, de 29 de setembro de 1969 (BRASIL, 1969), o Decreto Nº 67.326, de 5 de outubro de 1970² (BRASIL, 1970a), estrutura e organiza as atividades de Administração de Pessoal do Serviço Civil do Poder Executivo na forma do denominado Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal, o SIPEC³. Regulando o mesmo Art. 31, o Decreto Nº 93.215, de 3 de setembro de 1986⁴, dispõe especificamente sobre as atividades de controle e fiscalização (auditoria) dos órgãos do SIPEC (BRASIL, 1986c).

Integram o SIPEC todas as unidades organizacionais incumbidas de atividades de Administração de Pessoal, no âmbito da APF (direta e indireta) e independente do seu

¹ MPOG (2014) remonta o histórico da organização da APF desde o ano de 1936, com a instituição do antigo Conselho Federal de Serviço Público.

² Alterado pelo Decreto Nº 93.215, de 3 de setembro de 1986 (BRASIL, 1986c), e pelo Decreto Nº 9.473, de 16 de agosto de 2018 (BRASIL, 2018).

³ São exemplos de outras atividades estruturadas em sistema: Sistema de Serviços Gerais (SISG), regulado pelo Decreto Nº 1.094, de 23 de março de 1994 (BRASIL, 1994); Sistema de Planejamento e Orçamento Federal (SPOF), regulado pela Lei Nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001 (BRASIL, 2001); Sistema de Contabilidade Federal (SCF), regulado pelo Decreto Nº 6.976, de 7 de outubro de 2009 (BRASIL, 2009b); e Sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática (SISP), regulado pelo Decreto Nº 7.579, de 11 de outubro de 2011 (BRASIL, 2011).

⁴ O Decreto Nº 93.215, de 3 de setembro de 1986 (alterado pelo Decreto Nº 9.473, de 16 de agosto de 2018), revogou integralmente o Decreto Nº 68.992, de 28 de julho de 1971, que dispunha sobre as mesmas atividades de controle e fiscalização (BRASIL, 1971).

nível na estrutura organizacional (BRASIL, 1970a), sendo constituído por Órgão Central, órgãos setoriais e órgãos seccionais (BRASIL, 1986c).

Aos órgãos setoriais e seccionais incumbem a gestão e execução das atividades de pessoal. Enquanto os órgãos setoriais subordinam-se administrativamente ao dirigente de órgão da Presidência da República ou ao respectivo Ministro de Estado, os órgãos seccionais subordinam-se aos dirigentes da Autarquia ou Fundação a que pertencem. Mesmo assim, todos estão vinculados ao Órgão Central do SIPEC (BRASIL, 1970a). Participam da operacionalização do SIPEC 213 órgãos setoriais e seccionais⁵, gerindo pagamentos na ordem de R\$ 27,8 bilhões mensais⁶ para aproximadamente 1.219.200 vínculos⁷ (servidores ativos, servidores aposentados, instituidores de pensão, pensionistas, dentre outros).

Ao Órgão Central cabe o estudo, formulação de diretrizes, orientação normativa, coordenação, supervisão, controle e a fiscalização das atividades de pessoal de todo o SIPEC (BRASIL, 1970a).

O primeiro Órgão Central do SIPEC foi o Departamento Administrativo do Pessoal Civil – DASP (BRASIL, 1967). Por meio da Lei Nº 6.228, de 15 de julho de 1975, o DASP, mantendo-se a sigla, passou a chamar-se Departamento Administrativo do Serviço Público, incorporando atividades de Órgão Central dos sistemas de patrimônio, planejamento e financeiro (BRASIL, 1975).

Somente em 1986 o Decreto Nº 93.215, de 3 de setembro de 1986, altera o Órgão Central do SIPEC para a Secretaria da Administração Pública da Presidência da

⁵ Painel Estatístico de Pessoal do Governo Federal (PEP), extraído em 20.10.2024, mediante consulta “faça você mesmo”: seção servidores, dimensão órgão, métricas de servidores, ano 2024, mês agosto, desconsiderando informações obtidas da Defensoria Pública da União (DPU) e do Governo do Distrito Federal (GDF), não integrantes do SIPEC. Dados do Banco Central não disponibilizados (MGI, 2024c).

⁶ PEP, extraído em 20.10.2024, mediante consulta “faça você mesmo”: seção despesas de pessoal, dimensão órgão e poder, métricas despesas detalhadas, ano 2024, mês agosto, desconsiderando informações obtidas da DPU, do GDF, do Ministério Público da União (MPU) e dos Poderes Legislativo e Judiciário, não integrantes do SIPEC. Dados da Agência Brasileira de Inteligência não disponibilizados (MGI, 2024c).

⁷ PEP, extraído em 20.10.2024, mediante consulta “faça você mesmo”: seção servidores, dimensão órgão, métricas de servidores, ano 2024, mês agosto, desconsiderando informações obtidas da DPU e do GDF, não integrantes do SIPEC. Dados do Banco Central não disponibilizados (MGI, 2024c).

República (BRASIL, 1986c)⁸. Até então, tanto a organização e estrutura do SIPEC, quanto a atribuição de Órgão Central competente permaneceram sem mudanças significativas. Entretanto, a partir de então, a atribuição de Órgão Central competente passou por diversas alterações, todas elas relacionadas às reformas de estrutura regimental dos Órgãos do Poder Executivo Federal (PEF), por vezes, alterando-se apenas o nome da unidade.

Atualmente, o Art. 29, III, e o Art. 35-A, § 1º, do Decreto Nº 11.437, de 17 de março de 2023 (BRASIL, 2023a), alterado pelo Decreto Nº 11.601, de 17 de julho de 2023 (BRASIL, 2023c), atribui o encargo de Órgão Central do SIPEC de forma compartilhada, respectivamente, à Secretaria de Gestão de Pessoas (SGP) e à Secretaria de Relações de Trabalho (SRT), do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (MGI). O rol de competências de ambas as Secretarias, e de suas diretorias subordinadas, é extenso, contemplando, dentre as competências de Órgão Central do SIPEC, o desmembramento das atribuições de estudo, formulação de diretrizes, orientação normativa, coordenação, supervisão, controle e a fiscalização das atividades de pessoal (Artigos 29 a 35-C).

Dentre as competências da SGP, está gerenciar as informações cadastrais de pessoal e o processamento da folha de pagamento nos sistemas estruturantes de gestão de pessoal no âmbito da APF, além de outras atividades finalísticas que dependem dos sistemas de pessoal. Para tanto, conta com uma Diretoria de Soluções Digitais e Informações Gerenciais (DESIN) (Art. 34), responsável, dentre outros, por propor, gerenciar, manter, desenvolver e implantar soluções tecnológicas que deem suporte aos processos finalísticos de gestão de pessoas, juntamente com toda a infraestrutura e segurança necessárias⁹, de modo a viabilizar a atuação da SGP e da SRT, enquanto Órgãos Centrais do SIPEC.

⁸ A Secretaria da Administração Pública da Presidência da República foi criada no mesmo dia pelo Decreto Nº 93.211, de 3 de setembro de 1986, que também extinguiu o DASP (BRASIL, 1986a).

⁹ Depreende-se da leitura dos artigos 29 a 35-C, que estabelecem as competências da SGP e da SRT, bem como de suas unidades subordinadas, que os processos finalísticos de gestão de pessoas passíveis de automação compõem uma lista extensa e relativamente aberta. Assim, podem-se citar como exemplos de processos finalísticos atribuídos à SGP e SRT: planejamento e dimensionamento da força de trabalho; recrutamento e seleção; estrutura de cargos, planos de cargos e de carreiras, incluindo estrutura remuneratória; desenvolvimento de pessoal; gestão do desempenho; atenção à saúde e segurança do trabalho; previdência própria e complementar (incluindo benefícios não previdenciários); relações de

Visando oferecer uma melhor compreensão das principais normas estruturadoras do SIPEC e de suas principais contribuições ao sistema, o quadro 1 os apresenta em sequência histórica.

Quadro 1 – Normas estruturadoras do SIPEC.

NORMAS	FATOS RELEVANTES	ÓRGÃOS CENTRAIS
Decreto-Lei Nº 200/1967	• Organiza as atividades de pessoal, na forma de sistema; e • Cria a figura do Órgão Central do SIPEC, atribuindo ao DASP a competência inicial.	Departamento Administrativo do Pessoal Civil – DASP (Art. 115)
Decreto Nº 67.326/1970	• Estrutura e organiza o SIPEC.	Departamento Administrativo do Pessoal Civil – DASP (Art. 3º, I)
Decreto Nº 68.992/1971 (revogado)	• Estrutura as atividades de controle e fiscalização do SIPEC.	-
Lei Nº 6.228/1975	• Altera o nome do DASP; e • Atribuiu ao DASP competências de Órgão Central relacionadas às atividades de patrimônio, planejamento e financeiro.	Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP (Art. 1º)
Decreto Nº 93.211/1986	• Cria a Secretaria de Administração Pública da Presidência da República; e • Extingue o DASP	-
Decreto Nº 93.215/1986	• Revoga o Decreto Nº 68.992/1971, dispondo sobre as mesmas matérias; e • Define e estrutura o Órgão Central e dos órgãos setoriais e seccionais.	Secretaria de Administração Pública da Presidência da República (art. 3º, I)
Decreto Nº 9.473/2018	• Altera pequenos trechos do Decreto Nº 67.326/1970 e 93.215/1986.	-
Decreto Nº 9.745/2018	• Cria a estrutura regimental do Ministério da Economia (ME) (BRASIL, 2019a); e • atribui as competências à SGP, dentre elas, a de Órgão Central do SIPEC.	Secretaria de Gestão e Desempenho de Pessoal - SGDP

trabalho; gestão e orientação normativa de pessoal; folha de pagamento; cadastro; auditoria de folha de pagamento; e gestão informacional de pessoal (quantitativo e qualitativo).

Decreto Nº 11.437/2023, alterado pelo Decreto Nº 11.601/2023	• Cria a estrutura regimental do MGI; e • Atribui as competências de Órgão Central à SGP e à SRT, de forma compartilhada.	SGP e SRT
--	--	-----------

Fonte: Elaboração própria.

1.1.2. SIAPE: Um Sistema Primordial e em Obsolescência

Apesar das atividades de Administração de Pessoal do Serviço Civil do PEF estarem estruturadas e organizadas no âmbito do SIPEC, com o proeminente papel de coordenação do Órgão Central, até o início da década de 1990 a gestão, o processamento e o cálculo da folha de pagamento da APF eram realizados de forma descentralizada nos seus diversos órgãos setoriais e seccionais, utilizando-se de sistemas desenvolvidos pelos próprios órgãos e entidades e sem qualquer integração entre eles.

Diante das dificuldades desse modelo, como falta de aplicação uniforme da legislação, falta de visão sistêmica dos gastos com pessoal e erros e fraudes em pagamentos, dentre outras, foi instituído pelo Decreto Nº 99.328, de 19 de junho de 1990 (BRASIL, 1990) o SIAPE (ECONOMIA, 2021c).

O Decreto atribuiu ao então Órgão Central do SIPEC, o Departamento de Recursos Humanos da Secretaria da Administração Federal, a supervisão e coordenação do desenvolvimento e manutenção do SIAPE, de acordo com as prioridades que seriam estabelecidas por módulo e etapa de implantação. E, ainda, determinou a implantação, em 1990, dos módulos já desenvolvidos à época (tabelas, cadastro, folha de pagamento e

informações gerenciais)¹⁰. A instituição do SIAPE visava à integração sistêmica, tendo por finalidade dotar as unidades do SIPEC de instrumento de modernização de suas atividades e de apoiar o Órgão Central no planejamento, coordenação, supervisão, controle e desenvolvimento das atividades de administração de pessoal (BRASIL, 1990).

No ano seguinte, o Decreto Nº 347, de 21 de novembro de 1991, veio determinar a utilização do SIAPE, e do Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI)¹¹, por todos os órgãos e entidades da APF direta e indireta, no tocante ao cadastro e pagamento de seus servidores regidos pelo Regime Jurídico Único (RJU), determinando que o SIAPE se constituiria como a base de dados oficial do PEF para a Gestão de Pessoas. Para isso, estabeleceu prazos para a integração dos órgãos e entidades aos módulos de folha de pagamento e cadastro de pessoal para janeiro de 1992 e janeiro de 1993, respectivamente, e definiu o Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO) como entidade mantenedora do SIAPE, responsável pelo suporte necessário à operacionalização informatizada do sistema - e, também, do SIAFI (BRASIL, 1991).

¹⁰ Embora instituído pelo Decreto Nº 99.328, de 19 de junho de 1990, o SIAPE tem por primeira referência normativa a Portaria Interministerial SEDAP/SEPLAN/MF Nº 360/88, de 7 de dezembro de 1988, que determinava a implantação do módulo de folha de pagamento e a operacionalização do SIAPE, com a então denominação de Sistema Integrado de Acompanhamento de Gastos com Pessoal (ENAP, 2015). No ano seguinte, a Instrução Normativa STN Nº 03, de 20 de fevereiro de 1989, aprovou as tabelas que seriam utilizadas pelo SIAPE nas folhas de pagamento, a partir de 1989 (STN, 1989).

Interessante notar que alguns autores, como Visentini (2006) e Lima Júnior (2014), consideram como origem do SIAPE o Cadastro Nacional do Pessoal Civil (CNPC), que foi instituído pelo Decreto nº 93.213, de 3 de setembro de 1986, para ser o registro cadastral centralizado dos servidores, aposentados e pensionistas dos órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta, incluindo suas subsidiárias (BRASIL, 1986b).

Guimarães (1986) cita iniciativas anteriores, similares ao CNPC, todas malsucedidas em função de, dentre outras, existirem restrições tecnológicas daquela época. Porém, menciona que o CNPC teria sua base de dados hospedada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em um computador de grande porte, o que pode indicar realmente ser a origem do SIAPE, quando se considera a utilização da plataforma tecnológica.

¹¹ O SIAFI é utilizado pelo Governo Federal para o registro, acompanhamento e controle da sua execução orçamentária, financeira, contábil e patrimonial, sendo utilizado pelos órgãos e entidades incluídos no Orçamento Fiscal e da Seguridade Social da União (ECONOMIA, 2021a).

Desse modo, pode-se dizer que o SIAPE é um sistema estruturante, que suporta tecnologicamente o sistema estruturador SIPEC¹², estando constituído de subsistemas que visam atender às unidades de pessoal da APF com processos e procedimentos integrados e automatizados para aplicação uniforme de regras, constituindo-se por bases de dados oficial, centralizada e unificada com informações cadastrais, financeiras e funcionais de servidores ativos, aposentados e pensionistas. Estão cadastrados no SIAPE todos os servidores¹³ dos órgãos e entidades da APF direta e indireta e das Empresas Públicas e das Sociedades de Economia Mista que recebam recursos do Tesouro Nacional para pagamento de pessoal, além da área de segurança do GDF¹⁴.

1.1.3. SIGEPE: A Transição para um Novo Sistema

De acordo com informações da época, apesar dos avanços produzidos e da criticidade dos processos que automatizou (cadastro e folha de pagamento), fato é que o SIAPE foi projetado com tecnologias da década de 1980 e, apesar, da busca constante por aprimoramentos de suas funcionalidades, foi ancorado no uso de tecnologias e funcionalidades obsoletas, que pouco contribuíram para a absorção de novas e atuais funções relacionadas à gestão de pessoas. Ou seja, já ao final da década de 1990, o SIAPE se encontrava em adiantado estágio de obsolescência tecnológica e funcional, necessitando ser substituído ou migrado para tecnologias mais recentes (MPOG, 2009a, pp. 1-6).

¹² Apesar de não haver uma definição do conceito e uma previsão normativa (embora algumas normas façam uso do termo), é comum o uso, por gestores públicos, dos termos sistema estruturador e sistema estruturante, para se referir, respectivamente: (i) ao sistema orgânico composto por unidades e processos que desempenham atividades transversais presentes em toda a APF e sujeitas a coordenação e supervisão por um Órgão Central; (ii) ao sistema tecnológico, composto por sistemas e infraestrutura que sustentam um sistema estruturador (ECONOMIA, 2021b).

¹³ Servidores em sentido amplo, pois são geridos outros vínculos com a APF, tais como celetistas, estagiários, contratos temporários e residência médica, além de vínculos de servidores aposentados, instituidores de pensão e pensionistas.

¹⁴ A Lei Nº 10.633, de 27 de dezembro de 2002, instituiu o Fundo Constitucional do Distrito Federal que visa prover os recursos necessários à organização e manutenção da polícia civil, da polícia militar e do corpo de bombeiros militar do Distrito Federal, bem como assistência financeira para execução de serviços públicos de saúde e educação, conforme disposto no inciso XIV do art. 21 da Constituição Federal (BRASIL, 2002).

Diante deste cenário, em 2009, o então Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), realizou processo de análise e avaliação do SIAPE, visando à aquisição de um novo sistema. Assim, por meio do Decreto Nº 6.929, de 6 de agosto de 2009¹⁵, criou uma Coordenação-Geral de Modernização de Processos e Sistemas, que tinha dentre suas atribuições a busca, no mercado, de soluções tecnológicas para substituir o SIAPE (MPOG, 2012, p. 2).

Em decorrência dos trabalhos dessa Coordenação Geral, foram criados um Comitê Estratégico e um Comitê Executivo. Coube ao Comitê Estratégico, sobretudo, a definição de diretrizes e a tomada de decisões estratégicas indispensáveis à viabilização do projeto. Ao Comitê Executivo coube o planejamento, a execução e o acompanhamento das ações necessárias para garantir a implantação do novo sistema. Depois de criados, os referidos comitês imediatamente deliberaram pela abertura de consulta pública como subsídio para construção do termo de referência e do edital de licitação para especificação do novo sistema (MPOG, 2009b).

Com os resultados obtidos pela consulta pública, o MPOG deu prosseguimento à formalização de Termo de Cooperação com a Fundação Universidade de Brasília (FUB), por intermédio de seu Centro de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico (CDT) para a construção de artefatos necessários à contratação, customização e implantação de um novo sistema, em substituição ao SIAPE (MPOG, 2010a, pp. 88-97). Paralelamente à execução da cooperação com o CDT, e mesmo em decorrência de seus resultados, ocorreu uma nova decisão (visto à frente), alterando a estratégia de contratação de sistema no mercado, pela contratação de empresa pública para seu desenvolvimento. Tal decisão foi motivada, dentre outras, em função da criticidade do novo sistema, dos riscos envolvidos numa contratação de mercado e por se tratar de um projeto de alta complexidade, de escopo ampliado e de longo prazo (MPOG, 2012, p. 5).

Assim, em setembro de 2012 deu-se início ao desenvolvimento do novo sistema estruturante do PEF, o SIGEPE, por meio da contratação, por inexigibilidade, do Consórcio SERPRO-DATAPREV, criado especificamente para tal finalidade (MPOG,

¹⁵ O MPOG foi sucedido pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG), por intermédio da Lei Nº 13.334, de 13 de setembro de 2016 (BRASIL, 2016b), pelo ME, por intermédio da Lei Nº 13.844, de 18 de junho de 2019 (BRASIL, 2019b) e pelo MGI, por intermédio da Lei Nº 14.600, de 19 de junho de 2023 (BRASIL, 2023b).

2012, pp. 797-829). Desde então, o agora MGI vem atuando no desenvolvimento e implantação do SIGEPE e de seus módulos, inicialmente por meio do Contrato Administrativo Nº 45/2012¹⁶ (MPOG, 2012), posteriormente com o Contrato Administrativo Nº 78/2017¹⁷ (MPDG, 2017) e, até março de 2024, pelo Contrato Administrativo Nº 03/2019¹⁸ (MPDG, 2018), visando a modernização tecnológica, o aumento da produtividade, a simplificação, a automação e o aperfeiçoamento dos processos de gestão de pessoas do SIPEC.

1.2. NATUREZA ESTRATÉGICA E IMPACTOS DO SIGEPE

A partir da observação de todos os movimentos ocorridos, desde a percepção pela necessidade de substituição do SIAPE por um novo sistema de gestão de pessoas, passando pela decisão da contratação de empresa pública para o seu desenvolvimento e pela execução de seguidos contratos de desenvolvimento e implantação, percebe-se a natureza estratégica do desenvolvimento e implantação do SIGEPE, pelos diversos atores e pelas instâncias de governança envolvidos.

Corroborar esta percepção a recorrente inclusão do projeto em instrumentos e documentos de planejamento de políticas públicas, sempre com vultosos recursos financeiros, tais como Plano Plurianual¹⁹ (PPA), Planejamento Estratégico da Pasta Ministerial e Plano Diretor de Tecnologia da Informação (PDTI). O quadro 2 relaciona as iniciativas vinculadas ao SIGEPE (e anteriores) previstas nos PPA's, entre os anos de 2004 e 2023.

¹⁶ Vigência de cinco anos.

¹⁷ Vigência de um ano.

¹⁸ Vigência de cinco anos.

¹⁹ “Art. 165, § 4º Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional.” (BRASIL, 1988).

Quadro 2 – SIGEPE nos Planos Plurianuais.

PLANOS PLURIANUAIS	REFERÊNCIAS
2004-2007 (BRASIL, 2004, p. 605)	• Programa 1054: Gestão de Recursos Humanos e Democratização das Relações de Trabalho no Setor Público. ➤ Ação 1771: Implantação do Sistema Integrado de Gestão de Recursos Humanos.
2008-2011 (BRASIL, 2008, p. 170)	• Programa 1054: Gestão de Recursos Humanos e Democratização das Relações de Trabalho no Setor Público. ➤ Ação 10M8: Desenvolvimento do Novo Sistema de Gestão Integrada de Pessoas.
2012-2015 (BRASIL, 2012a)	• Programa 2038: Democracia e Aperfeiçoamento da Gestão Pública. ➤ Objetivo 0606: Aperfeiçoar a gestão de pessoas na administração pública federal, orientada por competências e pela democratização das relações de trabalho, visando aumentar a capacidade do governo na implementação de políticas públicas. ➤ Iniciativa 02D4: Aperfeiçoar a gestão de pessoas na administração pública federal, orientada por competências e pela democratização das relações de trabalho, visando aumentar a capacidade do governo na implementação de políticas públicas.
2016-2019 (BRASIL, 2016a)	• Programa 2038: Democracia e Aperfeiçoamento da Gestão Pública. ➤ Iniciativa 07FT: Desenvolvimento do Sistema de Gestão de Pessoas – SIGEPE.gov.
2020-2023 (BRASIL, 2019c)	• Programa 0032: Programa de Gestão e Manutenção do Poder Executivo.

Fonte: Elaboração própria.

Também, cabe menção a decisão do Comitê Estratégico de Tecnologia da Informação (CETI)²⁰, do então MPOG, que definiu o SIGEPE como serviço estratégico da pasta, de acordo com delegação ao seu Coordenador, conforme previsão da Portaria MPOG Nº 438, de 28 de outubro de 2010, a qual define serviços estratégicos como as atividades relacionados aos sistemas estruturantes de tecnologia da informação, que envolvam informações críticas quanto à confiabilidade, segurança e confidencialidade,

²⁰ 38ª Reunião Ordinária do CETI, realizada em 26 de outubro de 2011 (MPOG, 2012, p. 12).

podendo sua descontinuidade afetar gravemente as atividades daqueles serviços (MPOG, 2010b).

Outro fator que reforça o caráter estratégico do SIGEPE diz respeito aos recursos financeiros e humanos, investidos e alocados no seu desenvolvimento. Com relação aos recursos financeiros, a APF investiu aproximadamente R\$ 226 milhões, não atualizados, (quadro 3) em recursos diretos na contratação do desenvolvimento e implantação do SIGEPE. Quanto aos recursos humanos é relevante destacar, ainda, o processo seletivo simplificado para contratação de servidores temporários para alocação às atividades do projeto SIGEPE, totalizando aproximadamente sessenta e cinco vagas com contratos de cinco anos (MPOG, 2013, p. 4). Esta contratação representou, com base em estimativa que utilizou a menor remuneração prevista em edital, outros R\$ 22 milhões de recursos financeiros diretamente alocados ao projeto.

Quadro 03 – Contratos administrativos de desenvolvimento do SIGEPE.

CONTRATOS	FORNECEDORES	VIGÊNCIAS	VALORES (R\$)
45/2012	Consórcio SERPRO-DATAPREV	13.09.2012 à 12.09.2017	97.320.593,60
78/2017	Consórcio SERPRO-DATAPREV	29.12.2017 à 28.12.2018	25.752.736,26
03/2019	SERPRO	21.03.2019 à 20.03.2024	103.182.970,00

Fonte: Elaboração própria.

1.2.1. Resultados Obtidos e Perspectivas

Deste modo, apesar de toda a importância estratégica dada ao desenvolvimento e implantação do SIGEPE, elevando-o, até mesmo ao status de política pública pela inclusão em sucessivos PPA's, com a respectiva destinação de recursos, ao se analisar o seu histórico, seus resultados estavam centrados em características técnicas e funcionais, e, mormente, o desejo de substituição do SIAPE e de suporte aos processos de gestão de pessoas. A seguir, estão relacionadas algumas das justificativas que fundamentaram seu desenvolvimento e implantação:

- O SIAPE apresenta carências e limitações em relação às novas funcionalidades exigidas em processos de gestão de pessoas, além de obsolescência e de limitações de ordem tecnológica (MPOG, 2009a, pp. 1-6);
- São objetivos do novo sistema a melhoria contínua dos processos de gestão de pessoas, o aperfeiçoamento das rotinas de auditoria e de controle e a melhoria de requisitos de tecnologia da informação (MPOG, 2009a); e
- São premissas para uma nova solução as funcionalidades de cadastro único, documentos funcionais organizados em pastas virtuais, parametrização das regras de negócio, manutenção do histórico funcional completo da vida funcional dos servidores, processamento da folha em menos de vinte e quatro horas, registro histórico de todas as ações realizadas no sistema e disponibilização e geração de relatórios gerenciais (MPOG, 2009a, pp. 1-6).

Mesmo assim, após decorridos aproximadamente doze anos desde o início de seu desenvolvimento, a celebração de três contratos e com a efetiva disponibilização de diversas funcionalidades e módulos, o desenho pretendido inicialmente, qual seja, substituir o SIAPE e dotar o PEF de uma moderna ferramenta única de gestão de pessoas, ainda não foi plenamente alcançado, de acordo com os objetivos iniciais.

Também, importante salientar, que durante todo o transcorrer desse período, sempre houve a continuidade do uso do sistema SIAPE. Acrescenta-se a recente unificação serviços de manutenção e de desenvolvimento do SIAPE e do SIGEPE em um mesmo contrato.

Ademais, recentemente, dois outros movimentos foram dados no sentido que colocam o SIGEPE numa mesma seara na qual se encontram outras iniciativas de desenvolvimento de sistemas na APF. Esses movimentos parecem convergir ao convívio e coexistência de diversos sistemas, concomitantemente. Primeiramente, foi publicado o Decreto Nº 10.715, de 8 de junho de 2021, que instituiu como Sistemas Estruturantes de Gestão de Pessoal da Administração Pública Federal os sistemas: SIAPE, SIAPENET, SIAPE SAÚDE, SIASS, SIGEPE e, frisa-se, outros que venham a ser disponibilizados pelo Órgão Central do SIPEC (BRASIL, 2021). Em segundo lugar, em 2021 foi disponibilizada a plataforma SouGov²¹, com algumas dezenas de serviços oferecidos

²¹ SouGov — Portal do Servidor (www.gov.br).

diretamente ao servidor, incluindo cadastramento e atualização de dados funcionais, marcação de férias, requerimentos, averbações, atestados e certificados.

De outro lado, e como contraponto a estes dois movimentos, uma análise preliminar evidencia que o SIAPE, bem como outros sistemas legados, mesmo com evoluções que viabilizaram a sua continuidade (tanto em termos de funcionalidades como em aspectos tecnológicos), podem estar em um processo de substituição gradual por “desidratação” de suas funcionalidades, de modo que lhes restem, eventualmente, apenas o processamento da folha de pagamento. Nessa linha não haveria um único sistema de pessoal, mas uma plataforma de sistemas estruturantes com tecnologias uniformizadas e integradas de forma consistente, tendo como ponto referencial a ser perseguido, a tecnologia e arquitetura do SIGEPE. Nesta arquitetura, até mesmo novos sistemas, com tecnologias diversas, poderiam ser agregados de forma transitória²² até serem absorvidos por completo no SIGEPE. É por isso que, no caso do SouGov, o que de fato poderia ocorrer seria apenas a utilização de uma nova tecnologia de interface para interação com o servidor, no recente viés de transformação digital²³, mas cujas regras de processamento e bases de dados, se valeram completamente da arquitetura SIGEPE.

Também, confrontando com seus principais objetivos iniciais, é inegável que diversas funcionalidades e módulos foram entregues, seja em substituição ao legado²⁴ ou como novas automações, e que vieram agregar de forma relevante aos processos de gestão de pessoas, de forma inovadora²⁵, ou mesmo quando caracterizados como de caráter

²² Por exemplo, o sistema de dimensionamento da força de trabalho foi desenvolvido e disponibilizado por meio de acordo específico com a UnB. Entretanto, depende de diversas integrações com informações e funcionalidades do SIGEPE (como exemplo: dados de lotação, dados de ausência e autorização de acesso). A médio prazo, ainda, pode-se incorporá-lo integralmente à plataforma SIGEPE, mediante reescrita ou adequação de seu código-fonte.

²³ Segundo Vial (2019), a transformação digital é definida como a mudança organizacional desencadeada por tecnologias digitais, envolvendo a adoção de inovações disruptivas que alteram significativamente capacidades, estruturas, processos e modelos de negócios. Este conceito abrange tanto a perspectiva centrada na tecnologia quanto na ação dos atores organizacionais, combinando pesquisas sobre disrupção tecnológica e empreendedorismo corporativo. A transformação digital busca melhorar a competitividade e reposicionar estrategicamente as organizações, permitindo a renovação interna e a exploração total do potencial das tecnologias digitais.

²⁴ São exemplos: gestão dos parâmetros de rubricas de folha de pagamento; gestão de demandas judiciais; e, gestão do cadastro funcional (parcial).

²⁵ São exemplos: assentamento funcional digital; perícia médica administrativa por videoconferência; e, prova de vida digital.

meramente transacional²⁶. Também, em se tratando de aspectos estritamente tecnológicos, puramente de arquitetura de sistemas²⁷, percebe-se que o SIGEPE, tal como está, já agregou e tem aptidão para agregar, com maior facilidade, novas funcionalidades e processos de gestão de pessoas.

Ademais, parece haver um movimento incipiente no sentido de que as funcionalidades, processos e módulos disponibilizados ou a serem disponibilizados pelo SIGEPE vem viabilizando **resultados** em políticas de pessoal. Isso pode ocorrer em dois sentidos: da plataforma subsidiar com informações as políticas; e, da plataforma ser utilizada como pressuposto ou parte integrante do ciclo de políticas de pessoal do serviço público.

No primeiro caso, se poderia citar a disponibilização de dados e informações que apoiam a construção de políticas baseadas em dados e evidências²⁸. Exemplo, é o que vem ocorrendo com a implementação de conceitos e técnicas de *people analytics*²⁹, que por meio da prática de utilização e análise avançada de dados, (incluindo capacidades analíticas, estatística descritiva e modelagem preditiva), pretende otimizar a gestão de pessoas e a melhoria do desempenho de colaboradores dentro de uma organização. Outro exemplo, que também dá concretude a conceitos e práticas de *people analytics*, é a implementação do observatório de pessoal³⁰, que a partir de dados e informações da plataforma, visa disponibilizar e subsidiar, com dados e informações, atores da sociedade

²⁶ São exemplos: frequência; gratificação por encargo de curso ou concurso; e, auxílio-moradia.

²⁷ São exemplos: gestão de fluxo de trabalhos; gestão de documentos; gestão de mensageria; segurança; e, componentes visuais.

²⁸ Kay (2011) apresenta quatro racionalidades possíveis para a formulação de políticas: pragmatismo, racionalidade política, praticidade racional e racionalidade transacional. Argumenta que a racionalidade na elaboração de políticas públicas deve acomodar a ambiguidade dos valores políticos e a incerteza sobre o funcionamento do mundo, sugerindo que a racionalidade deve ser adaptada a situações e contextos específicos. Destaca, que a elaboração de políticas públicas é puramente processual, racionalizando o processo para obter políticas eficazes. Ainda, explora como diferentes abordagens e ferramentas, como o enquadramento de problemas e a reestruturação de conflitos, podem ser usadas para navegar pelas controvérsias sociais e morais inerentes à formulação de políticas.

²⁹ Segundo Starbuck (2023) envolve a coleta, análise e interpretação de dados relacionados aos colaboradores para tomar decisões mais informadas e estratégicas. Entre os principais benefícios estariam a melhoria dos processos de recrutamento e seleção, o aumento da produtividade e desempenho, a elevação dos níveis de engajamento e retenção, a promoção da diversidade e inclusão no local de trabalho, dentre outros.

³⁰ Observatório de Pessoal — Portal do Servidor www.gov.br (MGI, 2024d).

e do Governo, principalmente aqueles pertencentes ao SIPEC, para subsidiar com dados e evidências ações e políticas públicas em gestão de pessoas³¹.

No segundo caso, se poderia citar a construção de políticas que para se viabilizarem dependem da utilização da plataforma de sistemas estruturantes para a coleta de informações, para o seu monitoramento, para sua avaliação, para sua publicização e, até mesmo, para sua implementação. É o que se pressupõe estar ocorrendo com a política de cotas no serviço público, que pode se valer desta plataforma, por exemplo, para atualização de dados cadastrais de servidores com informações de raça e cor, por meio da exigência de autodeclaração de todos os servidores, na plataforma SouGov.

Em consonância, outro movimento que pode estar ocorrendo é a ampliação e o fortalecimento da participação de **atores**³² durante o ciclo de políticas de pessoal, que poderiam ser viabilizadas pelo uso do SIGEPE. Tal participação se daria não apenas no nível de definição de requisitos da solução, mas, também, em arenas de discussão sobre políticas de pessoal, tais como em fóruns e comitês. Nota-se que a participação dos atores e os **processos** em que se estruturaram tais participações, amadureceram com o tempo, ampliando seu alcance para as decisões relacionadas aos demais sistemas legados. Resultado disso é que políticas de pessoal, recentemente, tem contemplado desde sua elaboração, a discussão sobre a utilização dos sistemas estruturantes como meio para sua consecução.

Observações preliminares também indicam **representações** manifestadas em termos de percepções, crenças e valores que vem sendo construídas no entorno da solução

³¹ Parkhurst (2017), embora reconheça a importância das evidências nas políticas públicas, apresenta críticas em relação à sua utilização indiscriminada, destacando que as evidências podem conter viés técnico e carregar valores intrínsecos, como manipulação e distorção, descontextualização e descolamento das questões sociais, políticas e de direitos que devem ser consideradas nas políticas públicas. Ele enfatiza que a formulação de políticas públicas envolve compensações entre múltiplos valores sociais concorrentes e não pode ser vista apenas como um exercício técnico. Argumenta também que a busca por bases científicas para resolver problemas sociais muitas vezes ignora a complexidade e a natureza disputada dessas questões. Ainda, para melhorar o uso de evidências, sugere a necessidade de desenvolver sistemas institucionais que incorporem princípios normativos essenciais, promovendo uma governança eficaz das evidências que seja inclusiva, transparente e responsável perante os diversos interesses sociais.

³² Gestores de unidades de gestão de pessoas do SIPEC (Órgão Central, órgãos seccionais e órgãos setoriais), gestores de políticas públicas, desenvolvedores líderes, fornecedor, servidores usuários da solução, dentre outros.

e que parecem fortalecer iniciativas em políticas, influenciando a interação entre o sistema e os atores, impactando os resultados de políticas públicas a partir destas representações.

A esses elementos (atores, resultados, representações e processos), soma-se a **institucionalização**, formal e informal, da solução enquanto portadora das ações e políticas de gestão de pessoas. Neste caso, por exemplo, observa-se o uso regular de canais de comunicação para divulgação e atualização de informações, tanto com o servidor³³, como com as unidades de gestão de pessoas³⁴. E, ainda, a edição de normativos relacionados diretamente ao uso do sistema, como, por exemplo, a atualização e validação anual de dados cadastrais do servidor, conforme estipulado pela Portaria MGI Nº 1.035, de 23 de fevereiro de 2024 (MGI, 2024a).

Assim, perante essas considerações e percepções, nota-se o amadurecimento do contexto de condições³⁵ do ambiente no qual o SIGEPE vem sendo desenvolvido e implantado. Este amadurecimento e estabilização vem ocorrendo por condições construídas em seu entorno, porém, alavancadas pelas condições criadas pela própria plataforma, em um processo de retroalimentação que alcança também os demais sistemas estruturantes de pessoal³⁶. Mesmo que de maneira claramente não-intencional, esse processo se manifesta de modo que o SIGEPE possa deixar de ser um objeto de natureza meramente técnica (ferramenta), destituído de significados e valores, para se transformar em um instrumento da ação pública.

Portanto, nesta nova configuração, que carregaria consigo a capacidade de viabilizar e alavancar políticas em gestão de pessoas da APF, colocando o sistema em uma nova dimensão, é que se faz necessário lançar mão de referencial teórico próprio, a de instrumentos da ação pública, para averiguar essa configuração a partir da análise e compreensão dos elementos anteriormente citados (atores, representações, instituições,

³³ Portal do Servidor (www.gov.br).

³⁴ ConectaGente — Portal do Servidor (www.gov.br).

³⁵ Baudot (2011), ao estudar a informatização dos serviços administrativos do Estado Francês, no período de 1966 a 1975, verificou que em um contexto de condições históricas estabilizadas, as ferramentas de tecnologia da informação modificaram a própria estrutura de reforma administrativa do Estado, transformando-se assim de objetos de natureza técnica em instrumentos da própria política de reforma que a criou.

³⁶ O que faz com que a própria descontinuidade destes sistemas seja repensada, dentro do novo contexto.

processos e resultados), bem como das forças existentes entre suas interações e articulações.

1.3. UM ESTUDO SOBRE O SIGEPE: OBJETIVOS E PAPEL NA GESTÃO DE PESSOAS

Portanto, diante da questão estratégica, da complexidade, dos valores envolvidos e dos impactos do novo sistema nas atividades e processos de todo o SIPEC, é mais que oportuno fazer perguntas em relação ao cumprimento de objetivos inicialmente estabelecidos para o desenvolvimento e implantação do novo sistema.

Ademais, também é oportuno ampliar a análise para compreender o papel desse sistema enquanto verdadeiro instrumento da ação pública, que portaria significados técnicos, sociais e políticos, que organizaria as relações entre poder público e seus destinatários, e que viabilizaria a ação pública na área de gestão de pessoas no âmbito do SIPEC.

Assim, tem-se como hipótese que, mesmo que os objetivos inicialmente estabelecidos para o SIGEPE não tenham sido cumpridos, sua manutenção e contínuo desenvolvimento podem ser explicados pelo fato de o sistema ter se transformado em instrumento da ação pública, sendo colocado a serviço de outras políticas.

Assim, propõe-se como pergunta central da pesquisa:

- Se o SIGEPE desempenha o papel de influenciar a viabilização da ação pública de gestão de pessoas no âmbito do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal, enquanto instrumento da ação pública?

Para responder a esta questão, o estudo será dirigido pela abordagem teórica dos instrumentos de ação pública, a ser visto em capítulo próprio, de forma a analisar e compreender a interação e articulação, dos interesses, conflitos, estratégias e recursos representados pelo chamado pentagrama da ação pública, que compreende os elementos anteriormente abordados (atores, representações, instituições, processos e resultados), de modo a averiguar se o SIGEPE pode ser considerado como instrumento da ação pública em gestão de pessoas, nesta nova configuração.

Como resultado, pretende-se realizar a construção de quadros analíticos consolidando a análise dos elementos do pentagrama e das forças neles atuantes, dos quais poderão se valer os gestores para uma melhor compreensão deste sistema colocado à disposição para a elaboração e implantação de políticas públicas de pessoal.

1.3.1. Objetivos

Por fim, temos como objetivo geral desta pesquisa:

- Verificar se o SIGEPE se configura como instrumento da ação pública em gestão de pessoas no PEF.

Para alcançar este objetivo geral, se entende como necessário o cumprimento dos seguintes objetivos específicos:

- Resgate histórico do processo de concepção do SIGEPE;
- Balanço da situação atual do SIGEPE em relação às metas inicialmente estabelecidas; e
- Análise e compreensão dos elementos da ação pública que permeiam o SIGEPE: atores, processos, instituições, representações e resultados.

1.4. ESTRUTURA E ORGANIZAÇÃO DO ESTUDO

Este texto está dividido em outros cinco capítulos, que se somam a este capítulo introdutório, que apresentou o contexto do objeto de pesquisa e as justificativas para seu estudo, bem como a hipótese, objetivos e perguntas da pesquisa.

O segundo capítulo apresenta as considerações metodológicas para a realização da pesquisa, elencadas como apropriadas para a abordagem do problema em estudo de acordo com cada uma de suas etapas.

Prossegue o terceiro capítulo discutindo o referencial teórico utilizado para o estudo do objeto de pesquisa, qual seja, instrumentos da ação pública. Para isso, discorre inicialmente sobre a mudança de enfoque da política pública para a de ação pública, e

então, apresenta a ação pública abordada por meio de seus instrumentos e conceitos relacionados à sua utilização: instrumentação e meta-instrumentos. Encerra apresentando estudos realizados no campo de instrumentos e que deram suporte à compreensão da abordagem por instrumentos da ação pública.

O quarto capítulo discorre sobre o objeto do presente estudo, o SIGEPE, narrando os eventos ocorridos desde a percepção pela necessidade de substituição do SIAPE, passando pela realização de consulta pública para identificação de soluções de mercado, pela realização de acordo de cooperação para construção de termo de referência para a licitação e, finalmente, expondo a mudança de estratégia que incorreu na contratação do desenvolvimento e implementação da nova solução. O capítulo se encerra com uma síntese da situação atual do SIGEPE e das entregas já realizadas.

O quinto capítulo traz os resultados da pesquisa, apresentando a análise da capacidade do SIGEPE em ser entendido como instrumento da ação pública de pessoas, por meio do estudo de cada um dos seus elementos configuradores e da dinâmica existente entre eles – representações, instituições, atores, processos e resultados –, finalizando com a síntese destes resultados.

O último capítulo apresenta as conclusões da pesquisa.

2. PERCURSO METODOLÓGICO PARA ANÁLISE DO SIGEPE

Para Creswell (2014) a pesquisa qualitativa envolve a definição de pressupostos e o uso de estruturas interpretativas e teóricas para a investigação, situando o problema em um contexto político, social e cultural, nos quais a presença e experiências dos pesquisadores trazem reflexão aos relatos por eles apresentados.

Portanto, uma pesquisa qualitativa é apropriada quando um problema ou questão deve ser explorado, abrindo-se oportunidades para se ouvir diretamente os participantes do contexto, que auxiliarão na construção de uma compreensão da complexidade do problema e de seu detalhamento. Ainda, é apropriada para a construção e compartilhamento colaborativo, entre pesquisadores e participantes, de histórias que necessitam serem escritas para a compreensão de contextos e de ambientes, explicando-se os mecanismos e ligações de teorias e de modelos causais, possibilitando até mesmo o desenvolvimento de novas teorias. Assim, algumas características comuns de pesquisa qualitativas são:

- A pesquisa é conduzida em um ambiente natural, no qual os pesquisadores têm interações estreitas com suas fontes, que, por sua vez, se comportam e agem dentro do seu contexto e de seus significados;
- Os pesquisadores são elementos chave para a preparação, coleta e análise de dados, lançando mão de múltiplos métodos (por exemplo: observações e entrevistas);
- A pesquisa demanda raciocínio complexo, por meio de lógica indutiva-dedutiva, exigindo que os pesquisadores avancem e retrocedam sobre o tema e os dados, montando padrões que podem se tornar abstratos, construindo um quadro complexo do problema;
- O processo de pesquisa é emergente, ou seja, o plano inicial é mutável, devendo os pesquisadores aprenderem com o problema e com os participantes; e
- Apresenta a reflexão dos pesquisadores, considerando suas experiências e seu posicionamento sobre o tema.

Yin (2001) considera o estudo de caso como uma abordagem da pesquisa qualitativa que, em suas investigações, preserva características holísticas e significativas de eventos contemporâneos da vida real, tais como experiências individuais, grupais, organizacionais ou programáticas, sobre os quais os pesquisadores têm pouco ou nenhum controle. Nesta perspectiva, são colocadas três condições que determinarão qual a melhor abordagem para o estudo em questão.

Primeiramente, deve-se colocar em enfoque o tipo de questão da pesquisa. O estudo de caso é apropriado para aquelas que buscam respostas para “como” e “por que”, caracterizando-se pela explanação de eventos que lidam com questões operacionais que necessitam serem descritas ao longo do tempo, não sendo encaradas como repetições ou incidências. Determinar as questões demanda precisão em suas formulações, exigindo, por exemplo, revisão da literatura sobre o tema. A segunda condição indica que os pesquisadores não têm controle sobre os eventos comportamentais que ocorrem. Neste cenário, devem lançar mão de procedimentos como observação direta e entrevistas sistemáticas, além de lidar com uma variedade de evidências, como documentos, artefatos e outras técnicas de pesquisas históricas. Terceiro, deve-se investigar fenômenos contemporâneos, dentro de um contexto da vida real, em especial, quando não há definição clara dos limites do fenômeno e do contexto.

Creswell (2014) ainda cita características comuns encontradas em estudos de caso analisados na literatura. São elas:

- Intenção de estudo de um caso intrínseco (caso peculiar, de interesse incomum por si só, que necessita ser descrito e detalhado) ou em um caso instrumental (necessidade de entender um problema ou preocupação específica a partir da compreensão do(s) caso(s);
- Foco no desenvolvimento de descrição profunda e detalhada na análise de um ou de múltiplos casos;
- Fornecimento de uma compreensão profunda do(s) caso(s);
- Tem como unidade de análise eventos, programas, indivíduos, organizações, processos ou grupos;
- Se utiliza de diversos procedimentos para coleta e análise de dados; e

- Suas conclusões são formadas pelos pesquisadores, que constroem padrões ou explicações de significado generalizado para o caso (“lógica de replicação”).

Diante das condicionantes e considerando que os métodos escolhidos são coerentes com o alcance dos objetivos, o caminho metodológico a ser seguido para esta pesquisa é o estudo de caso exploratório, cujo detalhamento se dá a seguir.

2.1. PLANEJAMENTO E ESTRUTURA DO ESTUDO

Bogdan e Taylor (1975), descrevem o projeto de pesquisa como o processo que vai da conceitualização de um problema à redação do relatório final da pesquisa, passando pelas etapas de preparação das perguntas, da coleta, da análise e da interpretação de dados. Já Yin (2001) descreve-o como a sequência lógica que conecta os dados empíricos às questões iniciais da pesquisa do estudo, e, por fim, às suas conclusões.

Em estudos de caso, Yin (2001) considera importantes os seguintes componentes: definição e explicitação clara das perguntas “como” e “porque” do estudo; formulação de proposições que reflitam sobre importantes questões teóricas e orientadas pela procura de evidências relevantes; definição do caso em si (unidade de análise), relacionando-o às questões iniciais; e ligação dos dados às proposições e critérios de interpretação das descobertas.

Entretanto, um projeto completo deve, ainda, desenvolver uma teoria que direcionará quais dados serão coletados e as estratégias de sua análise. Faz parte desta preparação, por exemplo, a revisão da literatura relacionada ao tema. Ainda, o desenvolvimento da teoria contribuirá para o nível no qual ocorrerá a generalização dos resultados do estudo de caso.

Portanto, diante destas considerações metodológicas e, decorrente dela, em consonância com o problema, objetivos e hipótese colocados por esta pesquisa face à sua unidade de análise (o SIGEPE), bem como do referencial teórico utilizado (instrumentos de ação pública), que os seguintes procedimentos foram utilizados, conforme detalhamento.

2.2. BASES TEÓRICAS PARA A ANÁLISE

Com o objetivo, tanto de melhor estruturar e compreender a pergunta, hipótese e objetivos da pesquisa, quanto, em seguida, de alcançar estes objetivos por meio de um referencial teórico adequado, há a necessidade de ampla pesquisa a respeito do tema.

O próximo capítulo detalha a abordagem de instrumentos da ação pública pela perspectiva de Lascomes e Le Galès. Para tanto, evidencia as origens das concepções e análises tradicionais das políticas públicas e o contexto do qual emergiu a abordagem pela ação pública. É nela que se encontra uma direção para o estudo, que vê os instrumentos como objetos substanciais para a elaboração e implantação das políticas públicas, sob o novo prisma da ação pública, de modo a justificar a motivação pela necessidade de estudos empíricos e analíticos sobre o tema. O capítulo também aporta à análise da ação pública a necessidade de se compreender sua dinâmica mediante análise do chamado pentágono das ações públicas, centrada na articulação e interação de cinco elementos: atores; representações; instituições; processos; e resultados.

Assim, além de encontrar uma relação entre o problema de pesquisa frente à sua unidade de análise, o SIGEPE, e a abordagem teórica adequada a respondê-lo sob um enquadramento, também contribui com um quadro analítico para análise do SIGEPE, enquanto instrumento da ação pública, mediante compreensão dos elementos do pentágono.

2.3. PESQUISA DOCUMENTAL PARA A CONTEXTUALIZAÇÃO

Inicialmente, de modo a permitir a clarificação do contexto inicial desta pesquisa, exposta no capítulo introdutório, foi realizada a pesquisa documental dos atos legais que organizam as atividades do SIPEC e de dados oriundos do PEP do Governo Federal, para demonstrar a amplitude e escala do SIPEC e a importância estratégica do SIAPE e do SIGEPE frente a tais desafios.

Continuando, dois dos objetivos específicos desta pesquisa são o resgate histórico do processo de concepção do SIGEPE e o balanço da sua situação atual frente às metas inicialmente estabelecidas. Tais objetivos foram estabelecidos de modo a auxiliar na identificação e compreensão dos elementos integrantes do pentágono das ações públicas.

Para cumpri-los, capítulo próprio detalhará o SIGEPE enquanto objeto de pesquisa, apresentando a sequência de eventos ocorridos desde o momento da percepção pela necessidade de substituição do SIAPE até o momento da contratação dos serviços para desenvolvimento e implantação do novo sistema, bem com apresentação de sua situação atual.

Isto foi possível mediante atividades de pesquisa em documentos históricos relacionados ao SIAPE e ao SIGEPE, tais como apresentações, notas técnicas, contratos e acordos de cooperação, regimentos internos e produtos gerados pelo projeto. Para isso, a atividade se concentrou na identificação e análise dos processos administrativos de:

- Realização de consulta pública, que visava identificar soluções de mercado em gestão de pessoas (MPOG, 2009a);
- Celebração de projeto cooperativo de pesquisa e desenvolvimento, que visava planejar e especificar a aquisição do novo sistema de gestão de pessoas do PEF (MPOG, 2010a); e
- Contratação dos serviços especializados, que visava desenvolver e implantar o novo sistema estruturante para gestão de pessoas e estruturas organizacionais (MPOG, 2012).

Residualmente, ainda foram utilizadas outras fontes de referência, como os PPA's, as Leis Orçamentárias Anuais e os documentos de Planejamento Estratégico e de Planos de Diretrizes de Tecnologia da Informação do MPOG.

2.4. DESENVOLVIMENTO E CONDUÇÃO DE ENTREVISTAS

Em continuidade, e com os insumos das atividades anteriores, foi elaborado o questionário para a realização de entrevistas com gestores dos sistemas estruturantes de

peçoal, de políticas de peçoal, de unidades de peçoal, além de outros atores considerados estratégicos para a investigação.

Seu objetivo foi de investigar a eventual configuração do SIGEPE enquanto instrumento da ação pública, de forma a portar consigo a capacidade de atender amplamente diversas políticas públicas. Deste modo, foi dirigido igualmente para um público-alvo formado por: gestores dos sistemas estruturantes de peçoal e de informações, de modo a contemplar uma perspectiva de “dentro” do ambiente; e, gestores estratégicos, de políticas públicas de peçoal e de unidades seccionais do SIPEC, de modo a contemplar uma perspectiva de “fora” do ambiente. No total, foram realizadas doze entrevistas.

2.5. INTERPRETAÇÃO DOS DADOS E CONSOLIDAÇÃO DAS CONCLUSÕES

Após a realização das entrevistas, estas foram cuidadosamente degravadas, tendo seu conteúdo classificado por meio da criação de categorias das declarações, sentenças ou palavras encontradas nas entrevistas e tomando por base os elementos do pentágono da ação pública.

Com esta classificação em mãos, partiu-se para a análise dos dados, cuja atividade utilizou a abordagem de Yin (2001), adotando-se a estratégia geral de análise baseada em proposições teóricas, a partir da construção de proposições de relações causais entre questões e respostas do tipo “como” e “porque”.

Como técnica específica de análise, foi utilizada a construção da explanação. Seu objetivo é analisar os dados do estudo de caso construindo uma explanação sobre o caso. O resultado da explanação final representa o resultado de uma série de iterações das seguintes atividades: criar uma declaração ou proposição teórica inicial do fenômeno; comparar as descobertas de um caso inicial com a declaração ou proposição; revisar a declaração ou proposição; comparar outros detalhes do caso com a revisão; revisar novamente a declaração ou proposição iniciais; e comparar a revisão com os fatos dos demais casos.

Estas conclusões foram sintetizadas em quadros analíticos representando as principais conclusões do estudo em torno dos elementos do pentágono da ação pública.

3. UMA NOVA ABORDAGEM TEÓRICA PARA ESTUDO DAS POLÍTICAS

O sistema de decisões públicas orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar uma determinada realidade, adotadas por governos e instituições públicas, que por meio da definição de objetivos e estratégias de atuação e de alocação de recursos necessários para atingí-los, pode ser entendido como uma definição de política pública (SARAVIA, 2006). Para Villanueva (1992 *apud* SARAVIA, 2006, p.8), uma política pública pode denotar, dentre outros, uma área de atuação governamental (saúde ou educação), um propósito geral a ser alcançado (política de emprego estável ou redução de evasão escolar), um conjunto de normas para determinada atuação (política energética ou política ambiental) ou até mesmo concretização de um produto e resultado específico da atividade governamental (criação de x postos de trabalho ou redução da taxa de natalidade em y pontos percentuais).

Lascomes e Le Galès (2012), apresentam outros conceitos utilizados por diversos autores, como Richard Rose, Thoenig, Page e Pierre Muller, sempre enfatizando a política pública como um programa de ação governamental, mesmo quando são utilizadas dimensões específicas de análise como a racionalização, interação entre atores e instituições e regulamentação de falhas de mercado. Nestes trabalhos, as políticas públicas caracterizam-se pela observação precisa de programas e burocracias, pela análise detalhada dos atores e sistemas de ação e pela utilização de sequências de etapas específicas. Há uma tensão entre a descrição empírica das interações e a conceituação dos modelos que dão coerência à ação, além de definir problemas a serem solucionados e incorporar perspectivas históricas dos desafios.

Assim, as políticas públicas são elaboradas e implementadas a partir de processos complexos que incluem a identificação de problemas, a análise de opções, a tomada de decisões e a mobilização de recursos, sendo influenciadas por diversos atores, interesses e contextos políticos, econômicos e sociais.

Por exemplo, Wu, Ramesh, Howlett e Fritzen (2014), apresenta uma estrutura orientada à ação para gestores públicos, na qual a criação de políticas públicas consiste em cinco funções essenciais: definição de agenda, formulação de políticas, tomada de decisão, implementação e avaliação. À estas funções, acrescentam-se perspectivas (ou

capacidades) organizacional, técnica e política que os gestores necessitam adotar simultaneamente no processo de políticas públicas.

Lowi, (1964) traz sua contribuição ao categorizar políticas em quatro tipos: distributivas, regulatórias, redistributivas e constitutivas. Ele argumenta que cada tipo envolve diferentes dinâmicas de poder e molda a interação entre atores em arenas, além de influenciar os conflitos e processos políticos. Políticas distributivas alocam recursos para grupos específicos; regulatórias limitam o comportamento em nome do interesse público; redistributivas alteram a distribuição de renda ou poder, e constitutivas tratam da organização do próprio governo. Sua tipologia auxilia na análise teórica e prática das políticas, destacando que cada tipo de política traz desafios e características próprias, impactando as relações entre o Estado e a sociedade.

Em Souza (2006) verificamos que neste modelo clássico de abordagem, de abrangência mais restrita, em que se coloca a figura do Estado como central na intervenção e na atuação da ação pública, a formulação e o estudo sobre a análise das políticas públicas foca na compreensão das etapas do ciclo de políticas, que incluem a formulação, implementação, avaliação e reformulação de políticas. Tal modelo é sequencial, racional e orientado a dados empíricos, permitindo que os analistas identifiquem os principais atores envolvidos em cada fase, bem como os processos de tomada de decisão que guiam a elaboração de políticas. Essa análise tradicional valoriza o papel das instituições governamentais e das elites políticas na definição de agendas e na mobilização de recursos, oferecendo uma visão estruturada de como as políticas são desenvolvidas e executadas para alcançar objetivos específicos³⁷.

Além disso, é dada ênfase aos mecanismos de controle e avaliação para garantir que as políticas atinjam seus resultados desejados. Métodos quantitativos e qualitativos são frequentemente utilizados para medir a eficácia das políticas, fornecendo uma base empírica para ajustes e melhorias contínuas. Este enfoque na avaliação sistemática permite uma retroalimentação constante, ajudando a adaptar as políticas às mudanças nas necessidades e prioridades da sociedade.

³⁷ Em Souza (2006) também encontramos uma revisão da literatura de políticas públicas, apresentando suas origens, evolução histórica e características das principais correntes teóricas.

No entanto, críticos argumentam que esta abordagem pode simplificar excessivamente a complexidade e a dinâmica das interações sociais e políticas, deixando de lado as influências informais e os contextos culturais que também moldam as políticas públicas (LÚCIO; DAROIT; BESSA; ABREU, 2014 *apud* TAVARES, 2019, p. 28).

Assim, a ampliação do entendimento de políticas públicas para além das abordagens tradicionais de análise, centrada na ação governamental, se tornou uma necessidade diante da complexidade crescente das questões sociais e governamentais. Enquanto o enfoque clássico tende a se concentrar em aspectos técnicos e racionais do ciclo de políticas, a realidade demonstra que elas são influenciadas por uma diversidade de fatores subjetivos. Atores diversos, com diferentes interesses e perspectivas, interagem em arenas políticas dinâmicas e muitas vezes imprevisíveis, moldando a maneira de como as políticas são concebidas, executadas e ajustadas ao longo do tempo.

3.1. DA POLÍTICA PÚBLICA À AÇÃO PÚBLICA

Diante da percepção desta realidade, emerge a abordagem da ação pública, com uso de conceitos e de métodos de análise que se utilizam das Ciências Sociais como fonte, extrapolando a simples implementação de programas e avaliação de resultados das políticas públicas. A Sociologia é a referência para o estudo das representações, das normas e da regulação da sociedade. A Sociologia do Direito é a referência para a produção e difusão de normas, bem como da elaboração de instrumentos que definem e regulam representações e problemas da sociedade. A Sociologia Política, é utilizada pelo seu interesse na articulação das regulações sociais e políticas, pelos conflitos, pelo uso de recursos e pelas questões que legitimem a ação dos atores envolvidos. Por fim, a sociologia das ciências e das técnicas dá o suporte teórico necessário às tecnologias e às ferramentas de gestão utilizadas (LASCOURMES; LE GALÈS, 2012).

Em linha com esta abordagem, Barros (2017 *apud* TAVARES, 2019, pp. 23-24) expõe que a análise da ação pública deve se basear na ruptura de três elementos centrais: do voluntarismo político, da unicidade do Estado e da ênfase no fluxo do processo decisório.

Assim, a essência da ação pública passa a residir na percepção da fragmentação da autoridade estatal, onde o Estado deixa de ser visto como uma entidade monolítica e passa a ser compreendido como uma rede complexa de atores diversos. Nesse contexto, a responsabilidade pela formulação e implementação das políticas públicas não é mais exclusiva do Estado centralizado, mas sim compartilhada por uma multiplicidade de atores, estatais e não-estatais, em diferentes níveis e esferas de governança, orientados por interesses diversos (TAVARES, 2019).

Ainda, a política pública é concebida como um resultado da ação coletiva, influenciada pela convergência e conflito de diversos fatores. Essa visão desafia a noção tradicional, sugerindo que o termo "políticas públicas" pode ser inadequado, uma vez que enfatiza a ação do Estado, ignorando a contribuição significativa de atores públicos e privados na busca de objetivos comuns (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012). Reforça-se, essa abordagem reconhece a presença inevitável de conflitos, dada a complexidade e diversidade dos elementos que compõem os espaços de disputa política.

Silva (2018), ao estudar a obra da Sociologia da Ação Pública, de Lascoumes e Le Galès, reforça que a ação pública passa a contemplar uma ação coletiva que possui a capacidade criativa de gerar uma ordem social que regula tensões, facilita a negociação, a resolução de conflitos, a tomada de decisões e que fortalece a coesão social. As políticas públicas deixam de ser um fim em si mesmas e se tornam pontes para resolver questões coletivas, transformando-se em instrumentos da ação pública no processo de transformar a realidade social e a própria democracia. Portanto, passa-se de um olhar binário (Estado e Sociedade), para um olhar integrativo e multidimensional (Estado-Sociedade), onde a ampliação pluralista de atores força o reconhecimento de que, sem eles, os problemas públicos são reduzidos aos limites das capacidades do Estado. E, complementa:

“Destarte, fica patente que a ação pública é processual, relacional, movimentam, significam e ressignificam os papéis dos múltiplos atores e sustenta-se (e depende) de um agir em rede, no qual o reconhecimento de todos por todos é uma condicionante, e por redes, visto que a coordenação das políticas públicas potencializam sua força e poder de incidir na realidade quando coordenados” (SILVA, 2018, p. 197).

Para compreender essa nova dinâmica é essencial considerar para a análise da ação política o estudo da interação e articulação de cinco elementos, representados no denominado pentágono das políticas públicas. Também, deve ser considerado, em função do problema público sob estudo, o entendimento de como esses elementos exercem forças

um sobre os outros. Os cinco elementos são: atores; representações; instituições; processos; e resultados (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012).

Howlett, Ramesh e Perl (2009), definem os **atores** como indivíduos ou grupos que desempenham papéis na formulação e implementação das políticas públicas. Eles incluem políticos, burocratas, organizações da sociedade civil, grupos de interesse e cidadãos. Cada ator possui seus próprios interesses, recursos e estratégias que influenciam no processo da política pública. Por exemplo, em uma política de saúde pública, os atores podem incluir o Ministério da Saúde, profissionais de saúde, organizações não governamentais e os próprios pacientes. A interação entre esses atores determina a direção e os resultados das políticas.

As **representações** referem-se às ideias, crenças e valores que os atores trazem para o processo de políticas públicas. Estas incluem as percepções sobre problemas públicos, as soluções propostas e as justificativas para determinadas ações. As representações moldam a maneira como as políticas são percebidas e aceitas pela sociedade. Por exemplo, a representação de que a mudança climática é uma ameaça urgente pode mobilizar apoio para políticas ambientais rigorosas (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012).

Para Arretche (2000), as **instituições** são regras formais e informais, normas e estruturas organizacionais que moldam a ação dos atores nas políticas públicas. Elas incluem leis, regulamentos, agências governamentais e sistemas judiciais que estruturam o ambiente no qual as políticas são formuladas e implementadas. As instituições exercem um papel central na adoção dos instrumentos de ação pública, garantindo que sejam reconhecidos como legítimos e adequados pelos atores envolvidos e pelo público em geral. Sua análise revela as relações de poder e as dinâmicas de resistência ou adaptação que ocorrem na prática da ação pública³⁸. Por exemplo, a existência de uma agência reguladora independente pode influenciar a implementação de políticas de telecomunicações.

Os **processos** são as etapas e procedimentos pelos quais as políticas públicas são desenvolvidas, implementadas e avaliadas. Eles incluem a identificação de problemas, a

³⁸ Pela tipologia de Lowi (1964), em suas categorias de políticas regulatórias e políticas constitutivas, é nas instituições que se observa a estabilização das dinâmicas de poder e que se moldam as interações entre atores, que influenciam os conflitos e os processos políticos.

formulação de políticas, a tomada de decisão, a implementação e a avaliação. Cada etapa do processo é crucial para garantir a eficácia das políticas. Por exemplo, no processo de elaboração de uma política educacional, pode haver consultas públicas, formulação de propostas, debates legislativos e avaliações periódicas. No contexto brasileiro, a importância da participação social e das dinâmicas institucionais na formulação e implementação de políticas públicas é frequentemente destacada, enfatizando como esses fatores influenciam o sucesso das políticas (BARROS, 2018).

Por último, os **resultados** são os efeitos e impactos das políticas públicas na sociedade. Eles podem ser intencionais ou não, diretos ou indiretos, e são medidos em termos de eficácia, eficiência, equidade e sustentabilidade. Por exemplo, uma política de redução da pobreza pode ser avaliada pelo número de pessoas que saíram da pobreza e pela melhoria em indicadores sociais como saúde e educação (LASCOUMES; LE GALÈS, 2012).

É por meio da construção e análise de um quadro analítico baseado neste pentágono das políticas públicas, detalhado no capítulo anterior de metodologia da pesquisa, que o objeto deste estudo será analisado, enquanto instrumento de ação pública, assunto que será analisado a partir daqui.

3.2. A AÇÃO PÚBLICA ABORDADA POR SEUS INSTRUMENTOS

A análise sobre instrumentos³⁹ inicialmente era considerada secundária no campo de políticas públicas, sendo frequentemente abordada como parte dos exames da implementação. Ela começou a ganhar destaque com Harold Lasswell, no início dos anos 1950, a partir de sua proposta de racionalização das decisões políticas para aumentar sua

³⁹ De maneira lúdica, Machado (2022) explica o que são instrumentos por meio de uma analogia com instrumentos musicais. Diz que, tal como instrumentos musicais são meios para a materialização de sons, que mediante um conjunto ordenado de notas musicais se constituirão em uma música, os instrumentos de políticas públicas são meios de materialização da ação pública que viabilizam a implementação de políticas públicas. Do mesmo modo que utilizamos determinados instrumentos musicais, a depender dos sons e da música que se pretende criar, utilizamos instrumentos de políticas públicas, a depender da política pública que se pretende implementar. São exemplos de instrumentos de políticas públicas as normas, os orçamentos, os planos e os sistemas, que podem ser influenciados e dotados de valores (por políticos e burocratas), tal como os instrumentos musicais podem ser utilizados para produzir as mais variadas nuances de sons a depender do artista.

eficácia. Essa abordagem se baseava na racionalidade técnica, focada na capacidade normativa e de regulação das burocracias estatais. Além da escolha racional, incorporou-se também a ideia de racionalidade limitada, de Herbert Simon, sugerindo que a escolha de instrumentos é influenciada pelas diferentes intenções dos governos e pelas afiliações institucionais e profissionais dos tomadores de decisão (ANDRADE; VALADÃO, 2017).

Nesta perspectiva, os instrumentos eram considerados como meras ferramentas de governo para alcance dos objetivos políticos em suas políticas públicas e, por meio de sua análise, seriam identificadas as intenções e propósitos de quem as escolheu e seriam avaliados seu desempenho ao verificar o alcance dos resultados almejados politicamente (ANDRADE; VALADÃO, 2017).

Entretanto, essa abordagem foi gradualmente alterada, tendo suas raízes em contextos nacionais específicos: (i) nos Estados Unidos, com contribuições pioneiras de King, Peters e Van Nispen, e Salamon; (ii) no Canadá, com os estudos de Howlett; (iii) na Inglaterra, com o trabalho de Christopher Hood; (iv) Linders e Peters, nas décadas de 1960 e 1970, com a inclusão da dimensão cognitiva; e (v) recentemente, na França, com Lascoumes e Le Galès, que trouxeram novas perspectivas para o entendimento dos instrumentos de ação pública (DIREITO; KOGA, 2020).

A partir desta evolução, o estudo dos instrumentos de ação pública pode ser compreendido por meio de diversas abordagens, cada uma destacando diferentes aspectos e autores. A abordagem clássica, defendida por Bruijn e Hufen, e pioneira nos estudos de Christopher Hood, foca na identificação e tipificação dos instrumentos para simplificar a compreensão das políticas públicas. A abordagem instrumento-contexto, também explorada por Bruijn e Hufen, considera as características contextuais que influenciam a escolha dos instrumentos. A *politics-of-instrumentality* amplia a análise ao incorporar a dimensão política, investigando como os instrumentos influenciam e são influenciados pelo sistema de políticas e suas redes. Linder e Peters introduzem a abordagem construtivista, que examina fatores simbólicos, étnicos, valores e percepções, sugerindo que a legitimidade dos instrumentos se desenvolve ao longo do tempo. Por fim, Lascoumes e Le Galès oferecem uma perspectiva sociológica, considerando os instrumentos como reflexos da maneira como o Estado deseja intervir na sociedade, destacando a dimensão cognitiva e os projetos dos atores envolvidos (DIREITO; KOGA, 2020).

Os estudos desenvolvidos a partir dos anos 2000, na França, demonstram que a utilização de instrumentos, sua definição e escolha, é profundamente política e afeta diretamente o curso das políticas públicas. Portanto, as evidências empíricas acabam por dissociar as análises das políticas públicas mais tradicionais, que colocam os instrumentos na dimensão técnica (funcionalista) e afastada do jogo político. Ainda, acrescida da abordagem da ação pública, a análise dos instrumentos aporta a dimensão baseada nas ciências sociais e coloca os instrumentos no centro da análise (HALPERN; LASCOUMES; LE GALÈS, 2021).

Os instrumentos não apenas operacionalizam as ações governamentais, mas também refletem e influenciam as relações de poder e as interações entre governantes e governados. Salamon (2002) argumenta que a estruturação da ação pública é viabilizada por meio desses instrumentos, enquanto Lascoumes e Le Galès (2007) reforçam que entender as políticas públicas através de seus instrumentos revela as dinâmicas políticas e sociais subjacentes. Ainda, destacam que por serem dispositivos técnicos com vocação genérica, portadores de uma concepção concreta da relação política-sociedade e sustentados por uma concepção de regulação, eles não são neutros, ao contrário, produzem efeitos significativos na execução da ação pública e nas relações entre os atores envolvidos.

Os autores Simons e Voß (2017 *apud* TAVARES, 2019, pp. 27-28) alertam que a aparente neutralidade técnica dos instrumentos pode ser explorada estrategicamente por elites políticas para ocultar interesses e evitar conflitos, criando uma "cortina de fumaça" no debate de políticas públicas. Entretanto, Lascoumes e Le Galès (2007 *apud* TAVARES, 2019, p. 28) reconhecem o conflito como inerente às políticas públicas devido à diversidade de atores envolvidos, argumentando que as diferenças ideológicas podem ser abordadas e mitigadas pelo uso adequado dos instrumentos de ação pública. Esses instrumentos têm o potencial de estabilizar significados, valores e visões de mundo dos diversos atores, facilitando uma ação coletiva mais coordenada e previsível.

Os instrumentos ainda seriam portadores de significados técnicos, sociais e políticos, que organizaram as relações entre o poder público e seus destinatários, baseando-se nas representações e significados que carregam (TAVARES, 2019).

Neste sentido, podem influenciar mudanças ao criar inércias ou moldar uma representação específica do problema. Ao impor novas soluções e limitar as opções dos

tomadores de decisão, os instrumentos podem ser decisivos na explicação da mudança. Eles não são apenas ferramentas passivas, mas objetos substanciais que podem guiar as decisões políticas ao definir claramente o significado por trás das políticas em questão (BAUDOT, 2011).

Portanto, a abordagem da ação pública centrada nos instrumentos, complementa as análises tradicionais em termos de organização e jogos de atores, oferecendo uma nova perspectiva sobre a definição de objetivos e a estabilização de representações comuns sobre questões sociais. Sua análise crítica revela a complexidade e profundidade das ações governamentais, destacando tanto as potencialidades quanto as limitações desses dispositivos. Em um cenário político cada vez mais complexo e plural, entender os instrumentos de ação pública é essencial para a elaboração e execução eficaz de políticas que atendam às necessidades da sociedade (LASCOUTES; LE GALÈS, 2005).

3.3. INSTRUMENTAÇÃO

Avançando na abordagem por instrumentos da ação pública, Linder e Peters (1989 *apud* TAVARES, 2019, pp. 28-29), ressaltam que governos, ao exercerem influência sobre a economia e a sociedade, podem fazer uso de vários instrumentos que lhes são colocados à disposição. Entretanto, ao fazer a escolha por determinado instrumento, lhes faltam conhecimento político e social sobre eles, bem como da dinâmica de sua avaliação e escolha pelos atores governamentais. E, apesar disso, são raros os estudos neste sentido, sendo necessário, portanto, aprofundar no entendimento das variáveis que influenciam essa escolha, bem como das decisões dos agentes, dos valores individuais e coletivos e do contexto institucional e político.

Para entender os instrumentos de governo, é essencial considerar sua origem, desenvolvimento e os processos decisórios envolvidos. A escolha de instrumentos revela as intenções e propósitos dos decisores além das influências contextuais. O contexto organizacional é especialmente relevante, pois as tradições e valores das organizações moldam suas intervenções políticas e limitam a margem de manobra dos atores. Esse contexto cria predisposições em direção a certas escolhas. Deste modo, o contexto determina tanto a seleção quanto a performance dos instrumentos, sendo fundamental o

alinhamento entre o problema e o instrumento. Considerar o contexto de criação da organização, por exemplo, ajuda a definir as representações, premissas, significados e valores que guiarão suas respostas aos problemas, influenciando na escolha de instrumentos⁴⁰.

Para Lascoumes e Le Galès (2005) a instrumentação da ação pública refere-se ao conjunto de ferramentas e métodos utilizados para a implementação e gestão das políticas públicas. Esses instrumentos são essenciais para traduzir as intenções políticas em ações concretas, influenciando diretamente a eficácia e a eficiência das políticas adotadas. Na complexa dinâmica das políticas públicas, a escolha e o uso adequados dos instrumentos são fundamentais para alcançar os objetivos desejados e atender às necessidades da sociedade.

Entretanto, a instrumentação vai além da simples escolha de instrumentos. Ela envolve a orquestração e a coordenação dessas ferramentas dentro de um contexto específico para garantir que elas trabalhem de forma sinérgica e eficaz. Também, abrange as dimensões cognitivas e normativas que moldam a forma como os instrumentos são percebidos e utilizados pelos diversos atores envolvidos, bem como os processos através dos quais os instrumentos são selecionados, ajustados aplicados ao longo do tempo⁴¹.

A eficácia da instrumentação depende da capacidade dos gestores públicos de entender e navegar pelas complexas redes de relações entre os diversos atores da política pública. É essencial considerar as interações entre esses atores, bem como as estruturas de poder e os fluxos de informação que influenciam a implementação das políticas. A instrumentação deve levar em conta os contextos culturais e sociais em que as políticas são implementadas, adaptando-se às necessidades e expectativas específicas das comunidades para ser tecnicamente eficiente, politicamente viável e socialmente aceita.

Além disso, Lascoumes e Le Galès (2005) ressaltam que a capacidade de uma organização para implementar eficazmente uma política depende de sua estrutura,

⁴⁰ Por exemplo, organizações criadas em períodos de crescimento econômico tendem a adotar instrumentos de ampliação do gasto e investimento público, enquanto aquelas criadas em períodos de crise optam por medidas mais cautelosas e de restrição fiscal (TAVARES, 2019).

⁴¹ Howlett, Ramesh e Perl (2009) destacam que esses processos são influenciados por fatores políticos, sociais e institucionais, que podem variar significativamente entre diferentes contextos. Isso significa que a instrumentação não é um processo estático, mas dinâmico e adaptativo, respondendo às mudanças nas condições externas e internas que afetam as políticas públicas.

recursos e competências. Estratégias para fortalecer essas capacidades são fundamentais, seja por meio de treinamento, desenvolvimento de infraestrutura ou outras formas de apoio institucional. A instrumentação deve ser um processo contínuo de aprendizado e adaptação, com sistemas de monitoramento e avaliação críticos para fornecer feedback e permitir ajustes conforme necessário. Esses sistemas garantem que as políticas permaneçam alinhadas com seus objetivos originais e respondam às mudanças nas condições sociais, econômicas e políticas.

3.4. META-INSTRUMENTOS

Os meta-instrumentos, por sua vez, são estratégias e mecanismos que permitem que instrumentos específicos sejam aplicáveis a múltiplas políticas públicas, proporcionando maior flexibilidade e eficiência na gestão pública. Eles facilitam a utilização de uma mesma ferramenta em diferentes contextos e para diferentes propósitos, promovendo a integração e a coordenação das ações governamentais (LASCOUMES; LE GALÈS, 2007).

Os meta-instrumentos permitem que os gestores públicos adaptem ferramentas específicas a diversas políticas, otimizando recursos e simplificando a implementação. De acordo com Howlett, Ramesh e Perl (2009), a capacidade de um instrumento ser aplicado em múltiplos contextos é crucial para a eficácia das políticas públicas, especialmente em ambientes complexos e dinâmicos.

Um exemplo de meta-instrumento é o uso de sistemas de informação compartilhados entre diferentes programas governamentais. Esses sistemas podem coletar e gerenciar dados relevantes para diversas políticas, como educação, saúde e segurança pública, permitindo uma visão integrada e uma gestão mais eficiente (GIL-GARCIA; DAWES; PARDO, 2015).

Lascoumes e Le Galès (2007) destacam vários aspectos importantes na caracterização dos meta-instrumentos. Primeiramente, os meta-instrumentos incluem estruturas de governança que permitem a coordenação intersetorial e intergovernamental, promovendo a colaboração e a integração das políticas para garantir a utilização coerente

e eficaz dos instrumentos em diferentes áreas. Em segundo lugar, facilitam a participação de diversos atores na formulação e implementação das políticas públicas, aumentando a transparência e fortalecendo a legitimidade das ações governamentais, especialmente com a inclusão de cidadãos, organizações da sociedade civil e setor privado. Terceiro, a flexibilidade dos meta-instrumentos permite que os gestores públicos ajustem rapidamente as políticas em resposta a mudanças nas condições sociais, econômicas e políticas, essencial para enfrentar desafios imprevistos e aproveitar novas oportunidades. Por fim, a implementação eficaz de meta-instrumentos requer uma análise detalhada e um planejamento cuidadoso, considerando fatores técnicos, políticos, sociais e culturais que influenciam a aplicação dos instrumentos em diferentes políticas.

Em suma, os meta-instrumentos são componentes críticos para a implementação bem-sucedida das políticas públicas. Eles não apenas facilitam a operacionalização das ações governamentais, mas também promovem a integração e a coordenação das políticas, refletindo e moldando as relações de poder e as interações entre os governantes e os governados. A análise e o uso estratégicos desses instrumentos podem contribuir significativamente para a eficácia das políticas públicas, promovendo o desenvolvimento social e econômico e atendendo de forma mais eficaz às necessidades da sociedade.

3.5. ESTUDOS NO CAMPO DOS INSTRUMENTOS

A análise de estudos no campo de instrumentos como referencial para a pesquisa, proporciona uma compreensão mais robusta e contextualizada da análise e implementação da ação pública na abordagem por instrumentos. Por meio de uma base teórica e empírica mais ampla, contribuem para o desenvolvimento da pesquisa aqui proposta. Neste sentido, finalizamos o presente capítulo, com os parágrafos seguintes, que resumem brevemente os estudos identificados neste campo e que contribuíram para o presente estudo.

Iniciando, trazemos o estudo de Ollaik e Medeiros (2011), que exploram o uso de instrumentos na implementação de políticas pública no Brasil, propondo reflexões para uma agenda de pesquisa sobre o tema. Primeiro, chamam a atenção quanto às definições de instrumentos governamentais voltados à administração pública e a necessidade de

diferenciação entre os níveis de sua observação⁴², alertando que o instrumento utilizado influencia o próprio processo de implementação da política pública (PETERS, 2000 *apud* OLLAIK; MEDEIROS, 2011, p. 1950), podendo, inclusive, produzir um distanciamento dos objetivos da própria política. Segundo, apresentam as diversas tipologias⁴³ para a categorização dos instrumentos, que refletem a necessidade do seu uso, apresentando exemplos de instrumentos utilizados por Salamon (seguros governamentais, contratação, regulação social, impostos e taxas corretivas etc.). Terceiro, refletem sobre o processo de escolha dos instrumentos⁴⁴. E, finalmente, propõem uma agenda de pesquisa sobre instrumentos no Brasil, visando resolver problemas de implementação, realização de testes e formulação de teorias sobre eficácia e eficiência dos instrumentos⁴⁵.

Segundo, Direito e Koga (2020) exploram a capacidade de integração de políticas públicas pelo Cadastro Único⁴⁶ (CadÚnico), caracterizando-o como um instrumento integrador de políticas públicas essencial para a materialização e operacionalização da ação estatal, por meio de sistemas informacionais, bases de dados, postos de atendimentos municipais, formulários, dentre outros. O estudo utiliza a abordagem relacional⁴⁷ e a metodologia de análise de redes sociais⁴⁸ para investigar a posição do CadÚnico na rede

⁴² Instrumento como tipo de instituição social; técnica como operacionalização do instrumento; e ferramenta, como ferramenta técnica dentro da técnica.

⁴³ Halpern, Lascoumes e Le Galès (2021) propõem, ainda, uma tipologia com os seguintes tipos de instrumentos: legislativo e de regulamentação; econômico e fiscal; convencional e de incentivo; informativo e comunicacional; e normas e padrões de boas práticas.

⁴⁴ O processo envolve duas fases principais: análise dos instrumentos disponíveis em termos de efetividade, eficiência, equidade, capacidade de realização, legitimidade e viabilidade política; e exame dos instrumentos por quatro enfoques (coercibilidade, objetividade, automaticidade e visibilidade).

⁴⁵ São sugeridas as seguintes linhas de pesquisa: 1) análise dos critérios de escolha dos instrumentos governamentais no contexto brasileiro; 2) desenvolvimento de uma tipologia brasileira de instrumentos governamentais; 3) estudo da implementação e dos desafios associados aos instrumentos em uso; e 4) comparação dos impactos e aplicações de diferentes instrumentos.

⁴⁶ Cadastro Único para Programas Sociais, criado pelo Decreto Nº 6.135, de 25 de junho de 2007 (BRASIL, 2007).

⁴⁷ Os entes sociais são produtos das relações nas quais estão imersos e devem ser analisados dentro de seus contextos transacionais (EMIRBAYER, 1997 *apud* DIREITO; KOGA, 2020, pp. 1290-1291). Essa perspectiva foca nas relações sociais ao invés dos atributos individuais, considerando que as redes sociais afetam percepções e ações por meio de mecanismos estruturais e dinâmicos (KNOKE; YANG, 2008 *apud* DIREITO; KOGA., 2020, pp. 1290-1291).

⁴⁸ Método que busca identificar padrões de interação entre entes sociais, frequentemente utilizado em estudos que adotam a abordagem relacional. Permite a representação gráfica e a análise de redes de relações

de políticas sociais que o utilizam, bem como as condições e o nível de integração que promove. Os autores concluem que, apesar do potencial do CadÚnico, a integração entre as políticas que utilizam suas informações ainda é limitada, destacando a necessidade de melhorias para fortalecer seu papel integrador.

Em outro estudo sobre o CadÚnico, Lúcio, Daroit e Freitas (2017) analisam e discutem os instrumentos de gestão (condicionalidades e CadÚnico), requeridos no contexto da ação governamental e de sua legitimidade social, utilizados na estruturação do Programa Bolsa Família. Para tanto, utilizam uma abordagem metodológica em que, para cada instrumento, analisam suas características de concepção, uso e resultados, ressaltando que estão entrelaçados de forma não-linear, sendo constantemente reformulados via processos de mudanças internos e externos. Desse modo, exploram suas transversalidades, abordando a definição conceitual, priorização e coordenação, quanto às condicionalidades⁴⁹ e a integração⁵⁰, descentralização e controle social, quanto ao CadÚnico.

Por sua vez Tavares (2019) analisa seis Planos Nacionais de Pós-Graduação, plurianuais, dos anos 1975 a 2020, como instrumentos da ação pública para a construção e consolidação do Sistema Nacional de Pós-Graduação Brasileiro (SNPG). Em seu estudo, conclui que além de terem influência na estabilização das relações entre atores e grupos de interesse, colaboraram efetivamente para a construção e consolidação do SNPG, dando efetiva continuidade às políticas de pós-graduação. Ainda, por terem sido identificados como componentes estratégicos e normativos, foram considerados como meta-instrumentos, por organizarem e orientarem as relações de outros instrumentos de direção do SNPG.

entre atores, mensurando características como centralidade e formação de subgrupos (FREEMAN, 2002; SCOTT, 1992 *apud* DIREITO; KOGA, 2020, p. 1292).

⁴⁹ São abordados o público-alvo do programa, suas condicionantes nas áreas de educação (matrícula escolar e frequência mínima escolar obrigatória para crianças e adolescentes) e de saúde (vacinação obrigatória e acompanhamento do crescimento e desenvolvimento de crianças e adolescentes) e os aspectos de coordenação horizontal (entre órgãos e poderes do governo federal) e vertical (esferas federal, estadual e municipal).

⁵⁰ A integração ocorre em nível horizontal (uso em diversos programas sociais de diferentes órgãos federais, para) e vertical (operacionalização pelas municipalidades). A descentralização caracteriza-se pelo contato direto com os beneficiários da política, avaliando-se sua situação e demandas. E, o controle social, exercido pela fiscalização, acompanhamento e amadurecimento do programa por conselhos e organizações representativas de governos e da sociedade.

Oliveira (2018), discorre sobre as origens históricas de dominação dos povos latino-americanos e sobre os mecanismos de dominação do Estado, reforçados pela lógica weberiana envolvidos na formação do Estado moderno capitalista. Para interromper esse paradigma histórico-social, que incorreu na exclusão social, na desigualdade e na falta de desenvolvimento das nações latino-americanas, conclui que seria necessária a construção de uma memória política, que afastasse o discurso oficial sobre o passado, gerida no e por meio de movimentos sociais, como instrumento de ação pública.

Abreu e Câmara (2015) analisam o papel do orçamento público como um instrumento essencial da ação governamental, focando nas políticas públicas de infraestrutura no Brasil. A pesquisa examina as mudanças na gestão orçamentária promovidas para a execução do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), utilizando uma perspectiva teórica que considera o orçamento como uma instituição técnica e política. A metodologia adotada é a narrativa analítica, que contextualiza os eventos político-institucionais envolvidos na formulação do PAC. Conclui-se que as alterações orçamentárias foram compatíveis com as disposições políticas dos governos, promovendo medidas aceitáveis pelas doutrinas hegemônicas durante os mandatos presidenciais.

Baudout (2011) estuda o processo de informatização da administração pública francesa, no período de 1966 a 1975, que foi iniciado em um contexto da política de reforma administrativa do Estado. Esse processo de informatização resultou em modificar a própria configuração da reforma administrativa, de modo que esta foi dirigida pela própria informatização. Observou, deste modo, a transformação das ferramentas de tecnologia da informação, de natureza técnica, para um verdadeiro instrumento que orientou a própria reforma.

Por fim, Andrade e Valadão (2017) discutem o uso de tecnologias sociais para a instrumentação da ação pública, utilizando a teoria do ator-rede como base para análise relacional. Foi realizado um estudo de caso qualitativo para analisar a adoção da pedagogia da alternância como instrumento da política de educação rural no estado de Rondônia. O estudo constatou que, apesar do governo estadual tentar definir um modelo padrão, a instrumentação da educação no campo foi adaptada de diferentes maneiras nas diversas regiões do estado. A ação pública envolveu uma ampla rede de atores, revelando que a instrumentação sociotécnica variada exige maior abertura dos atores

governamentais para as dinâmicas relacionais no processo de construção de políticas públicas. Conclui-se que essa abordagem relacional, suportada pela teoria do ator-rede, permite uma compreensão mais profunda e contextualizada da implementação e adaptação das políticas públicas em contextos diversos.

4. UM NOVO SISTEMA ESTRUTURANTE PARA GESTÃO DE PESSOAS

Como dito anteriormente, o objeto de estudo da presente pesquisa é o SIGEPE. Para cumprir com seus objetivos, a partir do referencial teórico proposto (instrumento da ação pública) e da metodologia aplicada (pesquisa documental e estudo de caso), este capítulo será utilizado para um detalhamento mais aprofundado do SIGEPE. Ademais, esse detalhamento atenderá a dois objetivos específicos da pesquisa: o resgate histórico do processo de concepção do SIGEPE, juntamente com o balanço de sua situação atual em relação às metas inicialmente estabelecidas, dentre elas, para que o SIGEPE substituísse o SIAPE. Ainda fornecerá subsídios para a posterior avaliação do sistema enquanto instrumento da ação pública em gestão de pessoas, objetivo final do estudo.

Para tanto, o capítulo está estruturado em ordem cronológica de modo a, inicialmente, narrar os eventos ocorridos desde o momento da percepção pela necessidade de substituição do SIAPE até a consequente realização de consulta pública para identificação de soluções de mercado de tecnologia da informação em gestão de pessoas. Posteriormente, são relatados os eventos que incorreram na execução de um termo de cooperação com o CDT, visando à construção de termos de referência para a condução de processos licitatórios de aquisição de soluções de mercado. A narrativa finaliza com a mudança desta estratégia de aquisição para a de desenvolvimento de solução própria, mediante contratação por inexigibilidade, de serviços especializados para desenvolvimento e implantação do novo sistema, por meio do consórcio de fornecedores SERPRO⁵¹ e DATAPREV⁵².

⁵¹ SERPRO - Serviço Federal de Processamento de Dados, empresa pública, que teve sua criação realizada pela Lei Nº 4.516, de 1º de dezembro de 1964 (BRASIL, 1964).

⁵² DATAPREV - Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social, empresa pública, que teve sua autorização de constituição realizada pela Lei Nº 6.125, de 4 de novembro de 1974 (BRASIL, 1974).

4.1. CONSULTA PARA IDENTIFICAÇÃO DE SOLUÇÕES DE MERCADO

O primeiro movimento formal no sentido de substituir o SIAPE por um novo sistema de gestão de pessoas pode ser encontrado no Anexo II do PPA 2008/2011⁵³, na ação de esfera fiscal 10M8 - desenvolvimento do novo sistema de gestão integrada de pessoas, dentro do programa 1054 – gestão de recursos humanos e democratização das relações de trabalho⁵⁴ (BRASIL, 2008).

Posteriormente, em maio de 2009, foram realizados estudos com contribuições de Universidades Federais⁵⁵ e do SERPRO, que auxiliaram no estabelecimento de diretrizes para o desenvolvimento e implantação do novo sistema (MPOG, 2012, p. 2).

Em agosto do mesmo ano foi criada a Coordenação Geral de Modernização de Processos e Sistemas, na já existente estrutura do Departamento de Administração de Sistemas de Informação de Recursos Humanos, da Secretaria de Recursos Humanos (SRH/MPOG)⁵⁶, que teve entre suas atribuições a busca no mercado de soluções tecnológicas aptas a substituir o SIAPE (MPOG, 2012, p. 2).

Importante destacar que, em que pese diversas alterações regimentais ocorridas desde a implantação do SIAPE, sempre couberam ao Órgão Central do SIPEC as atribuições regimentais relacionadas com a promoção do desenvolvimento e manutenção dos sistemas informatizados de gestão de pessoas e, que para cumprir com tal atribuição, sempre contou com um departamento afeto às atividades de tecnologia da informação,

⁵³ No PPA 2004/2007, Anexo II – Programas de Governo, há menção à Ação de Orçamento Fiscal e de Seguridade 1771 – Implantação do Sistema Integrado de Gestão de Recursos Humanos, dentro do Programa 1054 – Gestão de Recursos Humanos e Democratização das Relações de Trabalho no Setor Público, com total estimado de R\$ 34.582.600,00, sendo de R\$ 10.000.000,00 para o período de 2004-2007 e com 14% de execução no mesmo período. Entretanto, tal ação, parece indicar a evolução de módulos do SIAPE, por possuir o mesmo nome deste (BRASIL, 2004).

⁵⁴ Valor estimado total de R\$ 78.000.000,00, sendo previstos R\$ 57.994.000,00 de recursos financeiros e de 58% de execução financeira para o período 2008-2011, assim distribuídos: (i) ano de 2008, recursos de R\$ 4.160.000,00, com 6% de execução física; (ii) ano de 2009, recursos de R\$ 15.684.000,00, com 7% de execução física; (iii) ano de 2010, recursos de R\$ 10.000.000,00, com 30% de execução física; e (iv) ano de 2011, recursos de R\$ 28.150.000,00, com 15% de execução física (BRASIL, 2004).

⁵⁵ Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG); Universidade Federal de Pernambuco (UFPE); Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ); Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS); Universidade de Brasília (UnB).

⁵⁶ Decreto Nº 6.929, de 06 de agosto de 2009, que aprovou a nova estrutura do MPOG (BRASIL, 2009a).

competente pelo desenvolvimento, implantação e administração de sistemas informatizados de gestão de pessoas, pela produção de informações gerenciais a partir desses sistemas e pelo controle e supervisão das operações de processamento de dados.

Coube àquela Coordenação Geral, em setembro de 2009, instruir inicialmente o processo administrativo, que teve por finalidade última a de identificar no mercado sistemas aptos a substituir o SIAPE. O processo se inicia pela nota técnica nº 64/2009-DASIS/SRH/MP que analisa a situação do SIAPE para demonstrar a necessidade da implantação de um novo sistema, recomenda a busca por uma solução de mercado e propõe a instituição de um Comitê Estratégico e de um Comitê Executivo com tal atribuição (MPOG, 2009a, pp. 1-6).

Antes de analisar a situação do SIAPE a nota técnica chama a atenção para sua criticidade na administração pública, definindo-o como sistema de missão crítica em função da sua volumosa base de dados, dos recursos financeiros envolvidos no processamento da folha de pagamento e da grande quantidade de usuários e de unidades da administração que o utilizam. Faz referência, ainda, às funcionalidades que foram incorporadas à plataforma, como o módulo de cadastro (SIAPEcad), à interface web para acesso de informações por parte dos servidores (SIAPEnet) e ao módulo de processos judiciais (SICAJ), dentre outras (MPOG, 2009a, pp. 1-6).

Entretanto, mesmo com essas evoluções, o SIAPE, diz a nota, vem apresentando carências e limitações em relação às novas funcionalidades exigidas em processos de gestão de pessoas, além de obsolescência e de limitações de ordem tecnológica, dentre as quais (MPOG, 2009a, pp. 1-6):

- Utilização de interfaces pouco amigáveis e antiquadas;
- Pouca documentação técnica e das regras de negócio;
- Dificuldade para construção e obtenção de informações gerenciais e estratégicas;
- Redundância de funcionalidades e com sistemas desenvolvidos de maneira periférica pelas unidades setoriais e seccionais de gestão de pessoas;
- Plataforma tecnológica obsoleta, com bases de dados não integradas e com dados redundantes, banco de dados não relacional e com pouca flexibilidade para absorção de novas regras e funcionalidades de negócio;

- Elevado custo operacional e inviabilidade financeira e técnica para reformulação, em caso de manutenção, da atual plataforma;
- Regras de negócio não parametrizáveis, implementadas diretamente em código e com lacunas de segurança que permitem lançamentos de rubricas diretamente em folha; e
- Indisponibilidade completa do sistema, entre três e quatro dias no mês, durante o período de processamento dos cálculos da folha de pagamento.

Prossegue apontando os objetivos a serem atingidos com a implantação do novo sistema, quais sejam: a melhoria contínua dos processos de gestão de pessoas; o aperfeiçoamento das rotinas de auditoria e de controle; a melhoria de requisitos de tecnologia da informação, como confiabilidade, segurança, disponibilidade, entre outros; e o retorno dos investimentos, com equilíbrio entre os custos da nova solução e o valor da informação (MPOG, 2009a, pp. 1-6).

Por conseguinte, algumas premissas para uma nova solução foram estabelecidas em estudo anterior efetuado pela SRH/MPOG e pela Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI/MPOG), quais sejam: cadastro único; documentos funcionais organizados em pastas virtuais; parametrização das regras de negócio; manutenção do histórico funcional completo da vida funcional dos servidores; processamento da folha em menos de vinte e quatro horas; registro histórico de todas as ações realizadas no sistema; disponibilização e geração de relatórios gerenciais; uso de certificação digital; viabilidade de implementação modular, permitindo a integração com sistemas de recursos humanos utilizados por unidades setoriais e seccionais de gestão de pessoas e de integração ao SIAPE, quando funcionalidades suas forem decididas por se manterem⁵⁷; suporte para volume de uso de um sistema de missão crítica, com garantia de retorno e consistência em caso de perdas ou indisponibilidade; uso de padrões de interoperabilidade (e-PING), de acessibilidade (e-MAG) e de desenvolvimento de software, com políticas de reaproveitamento de código; e implantação com gerenciamento de riscos e de impactos (MPOG, 2009a, pp. 1-6).

Diante destas considerações, a nota conclui pelas proposições de busca no mercado de um sistema e pela criação de um Comitê Estratégico e de um Comitê

⁵⁷ Nesse aspecto, importante notar que houve a percepção por uma possível necessidade de se manter funcionalidades do SIAPE de forma permanente, integradas ao futuro novo sistema.

Executivo, a quem caberiam dar prosseguimento às decisões e ações necessárias à implantação do novo sistema (MPOG, 2009a, pp. 1-6).

Dando concretude a tais proposições, a Portaria MPOG Nº 344, de 15 de outubro de 2009, instituiu o Comitê Estratégico e o Comitê Executivo. Ao Comitê Estratégico caberia viabilizar a implantação do novo sistema por meio da definição de diretrizes e da tomada de decisões estratégicas que viabilizassem a implantação do novo sistema, sendo composto pelo Secretário da SRH/MPOG, pelo Secretário-Executivo Adjunto do MPOG, pelo Secretário da SLTI/MPOG, pelo Secretário da Secretaria de Orçamento Federal (SOF/MPOG) e pelo Secretário da Secretaria de Gestão (SEGES/MPOG), todos do MPOG. Ao Comitê Executivo, caberia o planejamento, acompanhamento e execução das ações para implantação do novo sistema. Esse Comitê foi composto por membros técnicos nominalmente designados para representar cada uma das unidades representadas no Comitê Estratégico (MPOG, 2009b).

Em conformidade às deliberações de ambos os Comitês, que se reuniram de forma conjunta em 16 de novembro de 2009 (MPOG, 2009a, p. 32), foi emitida a nota técnica Nº 76/2009-DASIS/SRH/MP que propôs a abertura de consulta pública com a finalidade de conhecer no mercado as soluções informatizadas em gestão de recursos humanos, e suas funcionalidades, que pudessem ser utilizadas pelo PEF, atendendo, dessa forma, aos preceitos estabelecidos pelo Art. 18 da Instrução Normativa SLTI Nº 04, de 19 de maio de 2008⁵⁸ (MPOG, 2009a, pp. 61-62).

Assim, a Portaria Conjunta SRH/SLTI/MP Nº 1, de 7 de janeiro de 2010, abriu consulta pública para conhecer as soluções de mercado em tecnologia de informação em gestão de recursos humanos, por meio de intercâmbio de documentos de informações dos participantes, de identificação de requisitos funcionais e de identificação de requisitos não-funcionais, todos disponibilizados de forma preliminar na abertura da consulta pública (SRH/SLTI, 2010).

Com os dados dos participantes, mediante preenchimento de formulário específico para tal, seria possível identificar fornecedores (implementadores e/ou fornecedores) e

⁵⁸ Conforme Art. 18, da Instrução Normativa SLTI Nº 4, de 19 de maio de 2008, o “Termo de Referência ou Projeto Básico, a critério do Requisitante do Serviço, será disponibilizado em consulta ou audiência pública para que se possa avaliar a completude e a coerência da especificação dos requisitos e a adequação e a exequibilidade dos critérios de aceitação.” (SLTI, 2008).

produtos disponíveis no mercado, além de informações referentes às suas operações, como o negócio principal, base de clientes instalada, porte e estrutura financeira e patrimonial, capacidade de implementação e estrutura de atendimento e de suporte (MPOG, 2009a, pp. 80-81).

Com os requisitos funcionais, seria possível identificar em que medida os produtos disponíveis no mercado atenderiam os requisitos de negócio (de forma plena, necessitando de parametrização/customização ou se não atenderiam). Para tanto, foi disponibilizado formulário específico relacionando os requisitos funcionais (163 no total), evidenciando um conhecimento, apesar de preliminar, já bastante amadurecido quanto às funcionalidades necessárias ao novo sistema. O quadro 4 mostra os requisitos funcionais agrupados por macro funcionalidades, sendo que o número entre parênteses indica a quantidade de requisitos para a respectiva macro função (MPOG, 2009a, pp. 82-92).

Por fim, com um formulário específico para os requisitos não-funcionais, seria possível identificar em que medida os produtos disponíveis no mercado atenderiam os requisitos tecnológicos, arquiteturais e de plataforma (156 no total), evidenciando também uma maturidade no conhecimento dos aspectos tecnológicos necessários. Da mesma forma que no quadro 4, o quadro 5 mostra os requisitos não-funcionais agrupados por macro funcionalidades, também, com a quantidade de requisitos indicada entre parênteses ao lado de cada macro função (MPOG, 2009a, pp. 93-100).

Como resultado da consulta pública, cinco empresas contribuíram respondendo aos questionamentos dos formulários, informando em que medida seus produtos atenderiam as necessidades do novo sistema. Para melhor compreensão da situação desses produtos, o processo administrativo da consulta pública finaliza depurando e consolidando as respostas obtidas. No quadro 6 são apresentados os resultados obtidos, com os níveis de atendimento dos requisitos funcionais e não-funcionais, por gradação de criticidade (MPOG, 2009a, pp. 249-270).

Quadro 4 – Requisitos funcionais disponibilizados em consulta pública.

(163) REQUISITOS FUNCIONAIS	
(41) Requisitos Compartilhados (6) legislação de pessoal (6) cadastro e histórico (2) estrutura organizacional (12) folha de pagamento (4) obrigações judiciais (9) consignações (2) informações gerenciais	(27) Evolução Funcional (3) cargos efetivos (6) controle de frequência (2) férias (3) movimentação de pessoal (1) licenças e afastamentos (6) cargo em comissão/função gratificada (3) regime disciplinar (3) vacância de cargo de efetivo
(13) Compensação de Recursos Humanos (5) plano de cargos e carreiras (4) estruturas remuneratória (4) benefícios, adicionais e indenizações	(17) Provisão da Força de Trabalho (4) dimensionamento da força de trabalho (9) concurso público (4) ingresso do servidor
(23) Capacitação e Desenvolvimento (4) treinamento, capacitação e desenvolvimento (7) eventos de capacitação (3) instrutores internos (6) controle orçamentário dos eventos de capacitação (3) talentos e oportunidades	(16) Seguridade Social (6) atenção à saúde do servidor (3) regime próprio de previdência social (4) aposentadoria (3) pensão civil
(3) Avaliação de Desempenho (1) estágio probatório (1) promoção e progressão funcional (1) gratificação de desempenho, titulação e qualificação	(8) Monitoramento (2) auditoria (3) ouvidoria (3) acompanhamento diligências órgãos de controle externo
(3) Relação de Trabalho	(4) Planejamento
(8) Outras Funcionalidades (4) controle de estagiários (4) residência média e residência multiprofissional	

Fonte: Elaboração própria.

Quadro 5 – Requisitos não-funcionais disponibilizados em consulta pública.

(156) REQUISITOS NÃO-FUNCIONAIS			
(32) Aplicativo	(13) Processamento	(8) Gerenciamento	(23) Segurança
(17) Dados	(5) Redes	(17) Integração	Solução
			(12) Produto (7) Implementação (9) Treinamento (13) Licença

Fonte: Elaboração própria.

Quadro 6 – Nível de atendimento dos requisitos atendidos pelos fornecedores.

FORNECEDORES	REQUISITOS FUNCIONAIS ATENDIDOS (%)	REQUISITOS NÃO- FUNCIONAIS ATENDIDOS (%)
Atendem sem maiores esforços	65,64	51,28
Necessitam de esforços (atenção)	33,74	28,85
Possuem dificuldade (crítico)	0,61	19,87

Fonte: Elaboração própria.

4.2. ACORDO PARA CONSTRUÇÃO DE TERMO DE REFERÊNCIA

Em decorrência dos resultados obtidos pela consulta pública e de tratativas técnicas ocorridas entre a UnB e a SRH/MPOG e a SLTI/MPOG, em abril de 2010, foi aberto um novo processo administrativo solicitando à UnB a elaboração de um plano de trabalho para viabilizar a contratação, customização e implantação do novo sistema de gestão de pessoas (MPOG, 2010a, p. 1).

Em resposta, o CDT da FUB elaborou um projeto básico de pesquisa e desenvolvimento, no qual propôs o estabelecimento de cooperação técnica para o planejamento e especificação do novo sistema, mediante transferência de tecnologia, prestação de apoio técnico especializado e integração entre Governo e Academia. Essas ações seriam consubstanciadas em produtos e documentos que permitissem a realização de processo licitatório de aquisição do sistema (com os serviços de implantação, customização e manutenção), bem como do acompanhamento e suporte às atividades após a publicação dos editais de licitação⁵⁹ (MPOG, 2010a, pp. 39-73).

A proposta de cooperação foi formalizada por meio do Termo de Cooperação N° 02/2010-SRH/MP⁶⁰, contendo em anexo o projeto básico, com vigência de 30 de abril de 2010 a 29 de abril de 2011, tendo sido prorrogado sua execução para 30 de dezembro de

⁵⁹ Acompanhamento e subsídios às consultas e pedidos de esclarecimentos, participação nas atividades de testes e homologação e sistematização dos resultados dos testes e emissão de relatórios de conformidade aos requisitos do certame (MPOG, 2010a, p. 65).

⁶⁰ Entre União, por intermédio da SRH/MPOG e DSTI/SLTI/MPOG, e FUB, por intermédio da CDT.

2011⁶¹. Seu valor total foi de R\$ 1.951.680,00 e teve sua execução e suas despesas realizadas conforme o PPA 2008-2011, Anexo II, na Ação de Esfera Fiscal 10M8 - Desenvolvimento do Novo Sistema de Gestão Integrada de Pessoas, dentro do Programa 1054 – Gestão de Recursos Humanos e Democratização das Relações de Trabalho (MPOG, 2010, pp. 89-97). Cabe destacar a presença do Departamento Setorial de Tecnologia da Informação (DSTI/SLTI/MPOG), como partícipe da cooperação e com a responsabilidade pela manifestação e anuência nos procedimentos licitatórios, conforme competências estabelecidas pela Instrução Normativa Nº 04, de 19 de maio de 2008, e pela divulgação, no âmbito do MPOG, das boas práticas e lições aprendidas decorrentes dos objetivos da cooperação⁶² (MPOG, 2010a, pp. 76-90).

Partindo de uma visão de arquitetura final da solução, o projeto básico propôs a revisão do termo de referência da solução de digitalização de documentos funcionais⁶³ e a elaboração de dois novos termos de referência: um para o módulo de regime celetista e de outros regimes específicos (módulo dois), conjuntamente à base de dados única da solução final; e outro para o módulo de servidores ativos (módulo um) e módulo de aposentados e pensionistas (módulo três)⁶⁴ (MPOG, 2010a, p. 43).

Para a condução das atividades, o trabalho fez uso de metodologia de gestão de projetos e de metodologia de execução fundamenta na aplicação de métodos de pesquisa e desenvolvimento visando observar, identificar, analisar e documentar atividades de identificação de requisitos, de conformidade legal e de transferência de conhecimento (dos métodos aplicados e dos resultados gerados) (MPOG, 2010a, pp. 45-51).

Assim, em observância às metodologias de trabalho e visando a construção dos termos de referência e de todos os instrumentos necessário ao certame licitatório, as

⁶¹ Vigência prorrogada por meio do Primeiro Termo Aditivo, de 16 de dezembro de 2010 (MPOG, 2010a, pp. 116-119).

⁶² Nos termos das competências estabelecidas no Art. 33 do Decreto Nº 7.063, de 13 de janeiro de 2010, a DSTI/SLTI/MPOG é responsável, entre outros por gerir a Tecnologia da Informação do MPOG, portanto, decorrente disto, nos termos da Instrução Normativa SLTI Nº 4, de 19 de maio de 2008 (BRASIL, 2010a).

⁶³ A revisão do termo de referência da solução de digitalização de documentos funcionais foi realizada no escopo do Termo de Cooperação face à sua relevância na arquitetura da solução de gestão de pessoas, mas não a integrando.

⁶⁴ Os prazos previstos para a realização dos certames licitatórios eram bastante audaciosos, sendo 28 de julho de 2010, para a base de dados e módulo dois, e 20 de setembro de 2010 para os módulos um e três.

atividades foram executadas em frentes que tinham por objetivo, cada uma, de (MPOG, 2010a, pp. 52-65):

- Identificar requisitos funcionais e requisitos não-funcionais⁶⁵;
- Especificar a arquitetura de software e de hardware das soluções;
- Detalhar requisitos técnicos em termos de segurança, usabilidade, documentação, migração e integração com sistemas estruturantes de governo;
- Detalhar requisitos de modelos de dados e de metadados que suportassem a especificação de sistemas gerenciadores de bancos de dados relacionais e multidimensionais;
- Definir a estratégia e os procedimentos das contratações⁶⁶;
- Estimar os custos das contratações;
- Delinear o plano de implantação das soluções;
- Estabelecer a metodologia de teste e de homologação dos produtos e serviços a serem entregues; e
- Acompanhar e dar suporte ao projeto de digitalização de documentos.

Como resultado dos trabalhos executados foi apresentada, em 30 de março de 2012, formalmente, a prestação de contas final do Termo de Cooperação, anexando, dentre outros, o relatório técnico das atividades desenvolvidas. Nesse relatório são relatadas as principais adequações ocorridas e elencados os produtos gerados durante o projeto (MPOG, 2010a, pp. 162-173).

Em relação às adequações dos trabalhos ocorridas durante o projeto são relatadas a prorrogação da cooperação em decorrência do volume e complexidade das atividades; a atualização da visão final de arquitetura da solução; a integração em um único termo de referência dos termos referentes à base de dados e dos módulos um, dois e três; a eliminação e/ou redução de escopo de algumas frentes de trabalho, como o acompanhamento das atividades licitatórias; e a adequação dos requisitos, procedimentos

⁶⁵ O projeto básico relaciona, como ponto de partida para os trabalhos de identificação e detalhamento, os mesmos requisitos funcionais e não-funcionais do edital de consulta pública (quadros 4 e 5).

⁶⁶ Em conformidade com o Acórdão do Tribunal de Contas da União (TCU) 2.471/2008 - Plenário, que recomenda ao MPOG a elaboração de normativo exclusivo à contratação de serviços de Tecnologia da Informação, e com a Instrução Normativa SLTI Nº 04, de 19 de maio de 2008, que dispõe sobre o processo de contratação de serviços de Tecnologia da Informação pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional (MPOG, 2010a, pp. 60-62).

e documentação de licitação à Instrução Normativa SLTI Nº 4, de 12 de novembro de 2010⁶⁷ (MPOG, 2010a, pp. 162-173). Ainda, observa-se o relato da mudança de designação do novo sistema para Sistema de Gestão de Pessoas - SIGEPE.gov ou SIGEPE (MPOG, 2010a, p. 166), cuja primeira referência formal a este nome é encontrada no Ofício 590/2010–CDT (MPOG, 2010a, p. 103).

Como resultados das atividades do projeto, são elencados os produtos gerados pelas diversas frentes de trabalho e os artefatos nos quais aqueles produtos foram consolidados, quais sejam: o termo de referência necessário à licitação do SIGEPE; o termo de referência para a licitação do módulo de assentamento funcional digital; e processos modelados (*as-is* e *to-be*), página web de acompanhamento dos processos, planilhas de requisitos e protótipos de prova de conceito para o SIGEPE.

4.3. MUDANÇA DE ESTRATÉGIA

Paralelamente à execução das atividades do Termo de Cooperação Nº 02/2010-SRH/MP, e mesmo em decorrência dessas, outros movimentos decisórios estavam ocorrendo e que mudariam os rumos da até então pretendida aquisição no mercado do sistema de gestão de pessoas. Esses movimentos podem ser verificados nos primeiros documentos presentes no processo administrativo (MPOG, 2012, pp. 2-29), que visava à contratação do desenvolvimento e implantação do SIGEPE.

Dentre os documentos que abrem o supracitado processo, tem-se a nota técnica nº 11-DESIN/SEGEP/MP contendo a exposição de motivos pela necessidade de contratação de desenvolvimento do SIGEPE. Dentre outros aspectos, faz referência que os trabalhos executados no âmbito do Termo de Cooperação Nº 02/2010-SRH/MP foram realizados até meados do primeiro trimestre de 2011 visando à aquisição de solução de mercado, porém, a partir daí, os trabalhos foram orientados à contratação do SERPRO para seu

⁶⁷ Dispõe sobre o processo de contratação de Soluções de Tecnologia da Informação pelos órgãos integrantes do SISP do Poder Executivo Federal (SLTI, 2010).

desenvolvimento, sendo, portanto, os produtos entregues ao final da cooperação aderentes a tal estratégia. Importante transcrever a literalidade da exposição dessa decisão:

“...por ser um sistema estruturante de alta criticidade que iria substituir o SIAPE, por ter sido identificado como sistema estratégico, pelos riscos envolvidos em uma contratação no mercado, no que se refere à gestão de um processo grande e complexo, dificuldades de controle de um processo de longo prazo, riscos na migração e qualidades de dados, dificuldades de transferência de tecnologia e, por fim, a partir da identificação de entendimento quanto a obrigatoriedade da utilização da prerrogativa relativa à contratação de sistemas críticos do Governo Federal, pelo Ministério da Fazenda e pelo MP, o qual atribuiu ao SERPRO tal responsabilidade, por meio do artigo 2º da Lei nº 5.615/1970, **foi tomada a decisão de se contratar o SERPRO...**”, grifo nosso (MPOG, 2012, p. 5).

Na perspectiva dessa decisão, o citado Art. 2º, da Lei Nº. 5.615, de 13 de outubro de 1970⁶⁸, alterado pelo Art. 67, da Lei Nº, 12.249 de 11 de junho de 2010⁶⁹, dispensa a licitação no caso de contratação do SERPRO, para a prestação de serviços de tecnologia da informação considerados estratégicos por meio de ato do Ministro do MPOG, que identificará os referidos serviços do Ministério. Neste sentido, a Portaria MPOG Nº 438, de 28 de outubro de 2010, define os serviços estratégicos do Ministério como sendo as atividades relacionadas aos sistemas estruturantes⁷⁰ de tecnologia da informação que envolvam informações críticas quanto à confiabilidade, segurança e confidencialidade e cuja descontinuidade possa afetar gravemente suas atividades. A mesma Portaria delega ao Coordenador do CETI do Ministério a competência para elaborar a relação dos serviços estratégicos do Ministério (MPOG, 2010b).

Com essa perspectiva em consideração, há um ponto de inflexão, da estratégia de contratação de solução de mercado para o desenvolvimento de uma nova solução pelo SERPRO, por intermédio da 38ª Reunião Ordinária do CETI, realizada em 26 de outubro de 2011, em cuja ata consta a deliberação e aprovação pela inclusão do SIGEPE, novo Sistema de Gestão de Pessoas, como serviço estratégico do MPOG (MPOG, 2012, p.

⁶⁸ O SERPRO, vinculado ao então Ministério da Fazenda, foi criado pela Lei Nº 4.516, de 1º de dezembro de 1964 (BRASIL, 1964). Esta lei foi revogada pela Lei Nº 5.615, de 13 de outubro de 1970, que dispõe sobre novas providências relacionadas à instituição e estrutura da empresa (BRASIL, 1970).

⁶⁹ Lei Nº 12.249, de 11 de junho de 2010 (BRASIL, 2010b).

⁷⁰ A mesma Portaria, em seu parágrafo único, define sistemas estruturantes como “aqueles baseados em Tecnologia da Informação, de suporte a macroprocessos de governo, com características multi-institucionais, possuindo requisitos de integração e relacionamento que remetem a funções internas ou que envolvam as diferentes esferas do Governo, bem como as relações entre o governo e os agentes econômicos e as relações entre o governo e os cidadãos” (MPOG, 2010b).

133). Concretizando essa nova estratégia, em 26 de janeiro de 2012⁷¹, por intermédio do ofício nº 008/2012-DESI/SRH/MP, é solicitada ao SERPRO a apresentação de proposta técnica e comercial para a prestação de serviços especializados de desenvolvimento do SIGEPE (MPOG, 2012, p. 12).

Entretanto, uma nova inflexão ocorre após a solicitação da proposta técnica e comercial ao SERPRO e tem sua evidência localizada no teor do memorando nº 04/DESI/SEGEP/MP, de 05 de junho de 2012, endereçado à Consultoria Jurídica do MPOG (CONJUR/MPOG). Nesse memorando é citada, explicitamente, a realização de discussões sobre o modelo de contratação de empresa para desenvolvimento do SIGEPE e que, como resultado, optou-se pela contratação de um consórcio formado pelas empresas públicas SERPRO e DATAPREV. Essa decisão, continua, foi motivada:

“...pela grande envergadura do projeto, estimado em cerca de 100 mil pontos de função e aproximadamente 5 anos de duração, bem como a complementaridade de expertise das duas empresas, o SERPRO como fornecedor habitual deste Ministério e responsável pelo sistema atualmente em uso, SIAPE e a DATAPREV por sua notória experiência em sistemas de previdência social, uma vez que faz parte do escopo do presente projeto funcionalidades vinculadas a previdência dos servidores públicos federais vinculados ao regime próprio.” (MPOG, 2012, p. 13).

Em resposta aos questionamentos efetuados no referido memorando, aquela CONJUR/MPOG manifesta-se, por meio do parecer nº 0786-4.2/MM/CONJUR/MP/CGU/AGU, de 05 de julho de 2012, com os seguintes esclarecimentos (MPOG, 2012, pp. 15-21):

- É permitida a constituição de Consórcio entre as Empresas Públicas SERPRO e DATAPREV com a finalidade de desenvolvimento do SIGEPE, desde que observadas as exigências dos respectivos estatutos quanto à necessidade, ou não, de autorização dos seus respectivos órgãos de decisão e de autorização dos Ministérios os quais estejam vinculadas, Ministério da Fazenda e Ministério da Previdência Social, respectivamente;

⁷¹ Poucos dias antes é publicado o Decreto Nº 7.675, de 20 de janeiro de 2012, unindo a SRH/MPOG com a SEGES/MPOG na nova Secretaria de Gestão Pública (SEGEP/MPOG). Nesta nova Secretaria, o até então Departamento de Administração de Sistemas de Informação de Recursos Humanos passa a se chamar Departamento de Gestão dos Sistemas e Informações das Estruturas e da Força de Trabalho. Neste Departamento, deixa de existir a Coordenação Geral de Modernização de Processos e Sistemas e é criada uma função de direção e assessoramento (DAS 101.4) específica para a Gerência do Projeto SIGEPE e diretamente subordinada ao Diretor do novo Departamento (BRASIL, 2012b).

- Não é possível a contratação do Consórcio por dispensa de licitação, conforme enquadramento pretendido nos termos do já citado Art. 2º, da Lei Nº 5.615, de 13 de outubro de 1970 (BRASIL, 1970b), que autoriza a contratação do SERPRO, por dispensa, para a prestação de serviços de tecnologia da informação considerados estratégicos;
- A contratação do Consórcio deverá observar as disposições da Instrução Normativa SLTI Nº 04, de 12 de novembro de 2010 (SLTI, 2010), afastando a aplicação da Instrução Normativa SLTI Nº 02, de 14 de fevereiro de 2012⁷²; e
- A contratação do Consórcio pode ser realizada por inexigibilidade, desde que ocorra a comprovação da inviabilidade de competição de mercado e que seja demonstrada a peculiaridade das empresas para a execução do serviço.

A partir desses esclarecimentos, dois movimentos ocorrem quase em paralelo. No primeiro, o SERPRO e a DATAPREV assinam o Termo de Constituição de Consórcio, em 03 de julho de 2012, com vigência de seis anos, e tendo por objeto o serviço de desenvolvimento do SIGEPE e outros serviços correlatos, como consultoria, administração do ambiente de tecnologia, suporte técnico e transferência de tecnologia. Pelo Termo, o SERPRO é designado como empresa líder do Consórcio, responsável por sua representação, manutenção de registros contábeis das operações e, principalmente, a coordenação dos trabalhos perante o MPOG e terceiros. Quanto aos serviços, ao SERPRO e à DATAPREV são atribuídas as competências de desenvolvimento e consultoria, entretanto, ao SERPRO também é atribuída a competência pela manutenção dos ambientes de tecnologia. Ainda, foram criados dois órgãos de gestão e administração do consórcio: o Conselho Diretivo, composto pelos presidentes das consorciadas e por mais dois suplentes, cada um, indicado pelas consorciadas; e o Núcleo Gerencial, composto por um Gerente de Serviços, um membro designado pelo SERPRO e dois membros designados pela DATAPREV (MPOG, 2012, pp. 274-277).

No segundo movimento, o MPOG abre em 10 de julho 2012, o processo administrativo para a contratação do desenvolvimento do SIGEPE, pelo Consórcio

⁷² A Instrução Normativa SLTI Nº 02, de 14 de fevereiro de 2012 dá nova redação à Instrução Normativa SLTI Nº 04, de 12 de novembro de 2010, afastando sua aplicação, entre outros casos, a até então pretendida contratação do SERPRO por dispensa de licitação (SLTI, 2012).

SERPRO-DATAPREV, que resulta na assinatura do Contratado Administrativo Nº 45/2012 para a prestação do respectivo serviço (MPOG, 2012).

4.4. A CONTRATAÇÃO DO SIGEPE

O processo administrativo de contratação do SIGEPE foi instruído nos termos da Instrução Normativa SLTI Nº 04, de 12 de novembro de 2010 (SLTI, 2010), conforme orientações do já citado parecer CONJUR/MPOG, e, por isso, possui, basicamente, as seguintes peças: Documento de Oficialização de Demanda (DOD); Análise de Viabilidade da Contratação; Plano de Sustentação; Estratégia da Contratação; Análise de Riscos; Termo de Referência ou Projeto Básico (PB); e Contrato Administrativo.

São essas peças que efetivamente determinam, dentre vários outros aspectos, as necessidades, o escopo, os requisitos, as estratégias, os compromissos e obrigações e os recursos do projeto SIGEPE. Por isso, são identificados seus aspectos mais relevantes para que, ao longo deste trabalho, seja mais bem compreendida a evolução do projeto SIGEPE até o seu *status quo*.

O DOD⁷³ é o documento que formalmente iniciou o processo de contratação do desenvolvimento e implantação do SIGEPE, tendo por unidade requisitante o Departamento de Gestão dos Sistemas e Informações das Estruturas e da Força de Trabalho da SEGEF. Nele encontramos a designação da fonte de recursos (Ação 10M8 – Sistema de Gestão de Pessoas – SIGEPE.gov⁷⁴) para a contratação, com o respectivo valor

⁷³ De acordo com o Art. 2º, parágrafo XI, da Instrução Normativa SLTI Nº 04, de 12 de novembro de 2010, o DOD é “documento que contém o detalhamento da necessidade da Área Requisitante da solução a ser atendida pela contratação”, e que, de acordo com o Art. 9º “...conterá no mínimo: I - necessidade da contratação, considerando os objetivos estratégicos e as necessidades corporativas da instituição, bem como o seu alinhamento ao PDTI; II - explicitação da motivação e demonstrativo de resultados a serem alcançados com a contratação da Solução de Tecnologia da Informação; III - indicação da fonte dos recursos para a contratação; e IV - indicação do Integrante Requisitante para composição da Equipe de Planejamento da Contratação.” (SLTI, 2010).

⁷⁴ A ação 10M8 está presente na Lei Orçamentária Anual, vinculando-se ao Plano Plurianual 2012/2015, Anexo I – Programas Temáticos, por meio da Iniciativa 02D4 - Aperfeiçoamento do planejamento, da organização, do dimensionamento e da gestão da força de trabalho, considerando perspectivas de médio e longo prazos -, do Objetivo 0606 - Aperfeiçoar a gestão de pessoas na administração pública federal, orientada por competências e pela democratização das relações de trabalho, visando aumentar a capacidade

estimado, de R\$ 100.000.000,00. Tem ainda explicitado o alinhamento estratégico da contratação aos objetivos estratégicos da unidade requisitante⁷⁵ e às necessidades em atendimento⁷⁶ pelo PDTI 2012-2013⁷⁷ do MPOG (MPOG, 2012, pp. 7-11).

Prossegue o DOD com a motivação e justificativa pela necessidade da contratação, fazendo um retrospecto das ações já realizadas até então (e já expostas neste trabalho) e que, diante desse cenário, não apenas o SIAPE necessita ser substituído⁷⁸, como também seus processos de trabalho necessitam serem redefinidos e otimizados com vistas ao aumento de produtividade, simplificação e melhoria dos resultados produzidos (MPOG, 2012, pp. 7-10). Identifica, ainda, questões qualitativas a serem trazidas pelo novo sistema, como economia de escala dos serviços e:

“...melhoria e agilidade na gestão da informação; elasticidade e expansibilidade de recursos e função do volume de serviços; localização de dados e agilidade na informação a ser respondida; elevação da segurança e confiabilidade da informação; melhoria da qualidade em processos de auditoria; aumento e expansão da disponibilidade da informação e serviços e; portabilidade da informação e dados entre ambientes heterogêneos de TI.” (MPOG, 2012, p. 10).

do governo na implementação de políticas públicas -, do Programa 2038 - Democracia e Aperfeiçoamento da Gestão Pública (BRASIL, 2012a).

⁷⁵ Não foi encontrada referência à eventual documento com os objetivos estratégicos da unidade requisitante. Entretanto, o DOD relaciona os objetivos alinhados à contratação do SIGEPE: “Aperfeiçoar a gestão de pessoas na Administração Pública Federal; Melhor gestão dos recursos públicos; Gerir a folha de pagamento da Administração Pública Federal com precisão e qualidade; Aperfeiçoar a coordenação e o relacionamento com os setoriais do SIPEC, do SIORG e da rede SIASS; Modernizar e racionalizar processos e sistemas gerenciais e finalísticos; Desenvolver a gestão da informação e do conhecimento” (MPOG, 2012, pp. 7-8).

⁷⁶ “OE10 – Aprimorar a gestão dos sistemas informatizados do MP; OE11 – Apoiar a modernização dos sistemas estruturantes do MP; OE12 – Prover e melhorar continuamente a infraestrutura de TIC do MP; OE13 – Promover a segurança da informação e comunicação do MP” (MPOG, 2012, pp. 7-8).

⁷⁷ Embora o DOD faça referência aos objetivos estratégicos do PDTI 2012-2013, cumpre ressaltar que uma análise pormenorizada desse documento revela que os objetivos estratégicos servem apenas como norteadores para identificação das iniciativas no âmbito do Ministério. A priorização, em plano de ação de atendimento, leva em conta uma análise de fatores pontuáveis (gravidade, urgência e tendência). De todo modo, das quatro frentes de atendimento presentes no plano de ação, a definição da estratégia para contratação e substituição do SIGEPE possuía prioridade máxima na frente de Sistemas Estruturantes (MPOG, 2012, pp. 133-149).

⁷⁸ É importante levar em consideração que em MPOG (MPOG, 2009a, p. 5), ao tratar das justificativas para busca no mercado de soluções de gestão de pessoas, considera a possibilidade de adaptação do SIAPE quando não houver necessidade de descontinuidade de seus módulos. Da mesma forma, MPOG (2010a, p. 41), quando estabelece o projeto básico para a cooperação com o CDT, considera a possibilidade de manutenção de funções instrumentais do SIAPE.

Finaliza o documento com a justificativa pela necessidade de contratação de empresa especializada, compreendendo o conhecimento em sistema de gestão de pessoas específicos do setor público, a capacidade produtiva - tendo em vista a magnitude do projeto - o sigilo necessário das informações e da estrutura do sistema e a garantia de perenidade da solução (MPOG, 2012, p. 11).

No documento de Análise de Viabilidade da Contratação^{79,80}, como ponto relevante, tem-se a identificação das necessidades de negócio e dos requisitos funcionais, de metodologia de desenvolvimento, de gestão do projeto, de manutenção, de segurança, de arquitetura, de implantação e, em relação à contratada, dos requisitos de experiência profissional e de capacitação técnica. Outro ponto relevante é a identificação e análise das alternativas para o desenvolvimento do novo sistema, quais sejam: (i) evolução do SIAPE, mediante contratação do SERPRO; (ii) desenvolvimento do sistema por equipe própria do MPOG; e (iii) desenvolvimento do sistema pelo Consórcio SERPRO-DATAPREV (consórcio este já constituído). Após uma análise das alternativas, mediante os critérios técnicos e econômicos discriminados, optou-se, mediante elaboração de justificativa, pelo desenvolvimento com a contratação do Consórcio SERPRO-DATAPREV (MPOG, 2012, pp. 165-173).

No Plano de Sustentação⁸¹, como aspecto relevante, há a necessidade de formação de uma equipe de projeto do MPOG dimensionada em 32 colaboradores, sendo um Gerente de Projeto, uma equipe de assessoria⁸² de seis colaboradores (apoiada pela UnB) e outras cinco equipes, com cinco colaboradores cada, para condução de frentes de

⁷⁹ A produção deste e dos próximos documentos que instruem o processo administrativo de contratação, bem como a condução das respectivas atividades, é realizada pela Equipe de Planejamento da Contratação (EPC), formada por integrantes requisitante, técnico e administrativo, cuja designação ocorreu em 20 de julho de 2012 (MPOG, 2012, p. 27).

⁸⁰ De acordo com o Art. 2º, parágrafo XII, da Instrução Normativa SLTI Nº 04, de 12 de novembro de 2010, a Análise de Viabilidade da Contratação é o “documento que demonstra a viabilidade técnica e econômica da contratação.” (SLTI, 2010).

⁸¹ De acordo com o Art. 2º, parágrafo XIII, da Instrução Normativa SLTI Nº 04, de 12 de novembro de 2010, o Plano de Sustentação é o “documento que contém as informações necessárias para garantir a continuidade do negócio durante e após a implantação da Solução de Tecnologia da Informação, bem como após o encerramento do contrato.” (SLTI, 2010).

⁸² Para apoio administrativo e ao gerente do projeto, acompanhamento de indicadores, documentação e registro de atividades, validação e discussões de âmbito técnico, entre outros (MPOG, 2012, p. 175).

trabalho⁸³ específicas. Outras questões abordadas são procedimentos relacionados à eventual rescisão contratual, com as ações para transição e encerramento contratual, transferência de conhecimento ao MPOG e direitos de propriedade intelectual (MPOG, 2012, pp. 174-176).

No documento de Estratégia da Contratação⁸⁴ encontram-se de forma antecipada, basicamente, todos os componentes que foram transpostos para o PB. Assim, tem-se: a descrição do escopo da solução contratada; o detalhamento dos bens e serviços que compõe a contratação (com seus respectivos volumes, unidades de medida e valores); o cronograma físico-financeiro de execução; as obrigações das partes contratuais; os acordos de nível de serviço; os procedimentos e critérios para aceitação dos produtos gerados; os procedimentos para inspeções e diligências; as regras para aplicação de multas e sanções; os procedimentos e formas de pagamento; os mecanismos de comunicação; a metodologia de trabalho utilizada; a fonte dos recursos orçamentários; as métricas utilizadas na medição dos serviços de desenvolvimento⁸⁵; a justificativa dos preços utilizados, com comparativo e referências a outros contratos do SERPRO e da DATAPREV; e as justificativas para a necessidade da contratação (MPOG, 2012, pp. 177-192).

Além de consolidar o histórico e os passos executados até a escolha pelo Consórcio, o documento se encerra com uma extensa, porém, precisa, síntese das justificativas que levaram à decisão pela contratação do Consórcio e que compreendem, fundamentalmente (MPOG, 2012, pp. 185-188):

- A sustentabilidade da solução ao longo do tempo, devido ao reduzido risco de descontinuidade do projeto e da solução em contraposição à uma contratação de fornecedor de mercado;

⁸³ Arquitetura, saneamento e gestão da base de dados, camada de apresentação e novas funcionalidades, automação dos processos de gestão de pessoas e acompanhamento do projeto SIORG (MPOG, 2012, p. 175).

⁸⁴ De acordo com o Art. 2º, parágrafo XIV, da Instrução Normativa SLTI Nº 04, de 12 de novembro de 2010, a Estratégia da Contratação é o “documento contendo a definição de critérios técnicos, obrigações contratuais, responsabilidades e definições de como os recursos humanos e financeiros serão alocados para atingir o objetivo da contratação.” (SLTI, 2010).

⁸⁵ Pontos de função, de acordo com o roteiro do SISP.

- A especialização e a experiência de vinte anos do SERPRO no sistema SIAPE, com histórico de disponibilidade e inexistência de atrasos no processamento da folha de pagamento;
- A experiência e expertise da DATAPREV na área de previdência e assistência social;
- A autonomia tecnológica e a confiabilidade na segurança das informações públicas geridas nas soluções das duas empresas;
- A inclusão do SIGEPE no rol de serviços estratégicos do MPOG, pelo CETI; e
- A independência tecnológica de sistemas estratégicos em relação à fornecedores privados, em caso observado na contratação direta da DATAPREV, pelo Ministério do Trabalho e Emprego, em caso corroborado pelo MPU.

A Análise de Riscos⁸⁶ é o menor e mais sintético documento produzido pela EPC e nele se encontram os riscos previamente identificados, com respectivas ações preventivas e de contingência, durante o processo de contratação e que podem fornecer importantes informações a respeito de sua predição de ocorrência ao longo do processo de desenvolvimento do SIGEPE. São eles (MPOG, 2012, pp. 192-194):

- Riscos do processo de contratação: presença de vícios nos documentos gerados pela EPC; e impossibilidade de registro do SERPRO e da DATAPREV, perante o mesmo contrato, no respectivo sistema de gestão do Governo;
- Riscos da execução do projeto: insuficiência de colaboradores para as atividades de especificação das regras de negócio e de homologação dos módulos implementados; problemas de integração entre SERPRO e DATAPREV; custos estimados não suficientes para o escopo previsto para desenvolvimento; cortes de orçamento para o projeto; requisitos incorretamente especificados; e não cumprimento do cronograma; e

⁸⁶ De acordo com o Art. 2º, parágrafo XV, da Instrução Normativa SLTI Nº 04, de 12 de novembro de 2010, a Análise de riscos é o “documento que contém a descrição, a análise e o tratamento dos riscos e ameaças que possam vir a comprometer o sucesso em todas as fases da contratação.” (SLTI, 2010).

- Riscos da solução tecnológica: problemas de integração entre os sistemas SIAPE, SIORG e SIGEPE; dependência de ferramentas proprietárias cujo licenciamento o MPOG não possui; não atendimento aos requisitos de segurança e performance; e baixa qualidade na documentação gerada.

Encerrada a elaboração formal dos documentos de contratação, ocorrida em 26 de agosto de 2012, deu-se prosseguimento aos trâmites internos necessários à sua efetivação (elaboração de proposta comercial ajustada, realização de empenho orçamentário, elaboração de parecer jurídico favorável à contratação, dentre outros) (MPOG, 2012).

Finalmente, como resultado de todas as ações realizadas, em 13 de setembro de 2012, ocorre a assinatura do Contrato Administrativo Nº 045/2012, entre MPOG e o Consórcio SERPRO-DATAPREV, visando o desenvolvimento e a implantação do SIGEPE e do SIORG, contemplando os serviços de desenvolvimento, consultoria e treinamento⁸⁷, com vigência de sessenta meses, no valor total de R\$ 97.320.593,60⁸⁸ e com uso de dotação orçamentária do Programa de Trabalho 04.126.2038.10M8.0001 (MPOG, 2012, pp. 797-830).

Dentre os principais anexos do Contrato Administrativo está o PB⁸⁹, que relaciona os requisitos de negócio do SIGEPE nos seguintes macroprocessos: provisão da força de trabalho; capacitação e desenvolvimento de pessoas; compensação de RH; gestão de desempenho; evolução funcional; folha de pagamento; qualidade de vida; seguridade social; cadastro de dependente; legislação de pessoal; monitoramento; e gestão de processos e de sistemas (MPOG, 2012, pp. 847-850). Em outro anexo do PB, são relacionados os requisitos funcionais do SIGEPE e dos requisitos funcionais comuns entre SIGEPE e SIORG (MPOG, 2012, pp. 847 e 873-920). Por último, outros requisitos

⁸⁷ 53.153 Pontos de função para o serviço de desenvolvimento e 162.412 horas de consultorias diversas e treinamento (MPOG, 2012, p. 818).

⁸⁸ R\$ 10.042.912,31 para 4 meses do exercício 2012; R\$ 21.223.528,77 para 12 meses do exercício 2013; R\$ 21.223.528,77 para 12 meses do exercício 2014; R\$ 19.403.449,41 para 12 meses do exercício 2015; R\$ 17.381.139,01 para 12 meses do exercício 2016; e R\$ 8.046.035,33 para 8 meses do exercício 2017, sendo que para os anos de 2012 a 2015 já há previsão no PPA 2012-2015 (MPOG, 2012, p. 168).

⁸⁹ Conforme citado anteriormente, o PB possui quase todos os seus componentes já contemplados na elaboração do documento Estratégia da Contratação, sendo, basicamente, uma atualização deste. Importante também destacar que, em que pese esse trabalho não fazer uma análise comparativa com os documentos presentes na consulta pública e nos artefatos gerados pela cooperação com o CDT, o projeto básico é, naturalmente, fruto desses trabalhos.

são relacionados de forma agrupada nos seguintes tópicos: metodologia; gestão do projeto; manutenção; segurança; arquitetura; implantação; experiência profissional e capacitação técnica dos profissionais do consórcio; e desenvolvimento do sistema (MPOG, 2012, pp. 851-855).

4.4.1. Sistema de Informações Organizacionais da APF

Um aspecto relevante no processo de contratação do desenvolvimento do SIGEPE é de que nele foi incorporado o desenvolvimento do novo Sistema de Informações Organizacionais da Administração Pública Federal (SIORG), também sistema estruturante, para cadastro e manutenção das informações de estruturas organizacionais e dos cargos comissionados da APF. Assim como o SIAPE, o SIORG era um sistema obsoleto e que necessitava ser substituído em função de suas limitações tecnológicas e funcionais (MPOG, 2012, pp. 10-11).

As justificativas apresentadas no processo de contratação para o desenvolvimento conjunto, dizem respeito às evidentes necessidades do SIGEPE em utilizar-se de dados de estruturas organizacionais e dos cargos comissionados para suas finalidades, tais como, informações das unidades de lotação dos servidores (vigentes e históricas, decorrentes de extinção e criação de unidades), histórico funcional, movimentação de pessoal, dimensionamento e custos da força de trabalho por unidades organizacionais, apoio às autorizações de concurso, pagamento e substituição de comissionados, entre outros. Entretanto, ao invés dessas funcionalidades serem desenvolvidas no SIGEPE, optou-se por sua integração com o novo SIORG, pois este também seria fonte de informações e de integração com outros sistemas estruturantes da administração pública, possuindo especificidades não utilizadas necessariamente pelo SIGEPE (MPOG, 2012, pp. 10-11).

De qualquer forma, face à iminente necessidade do SIGEPE pelas informações de estruturas organizacionais e de cargos comissionados, visando evitar a redundância de informações e de funcionalidades entre os sistemas e racionalizar os recursos orçamentários, optou-se pela contratação conjunta do desenvolvimento dos dois sistemas (MPOG, 2012, pp. 10-11).

Com essa importante consideração em tela, apesar da contratação e desenvolvimento conjunto, esse trabalho continuará sua análise apenas com a ótica do desenvolvimento do SIGEPE. Certamente, o SIORG é merecedor de um novo caso de estudo tão abrangente quanto este⁹⁰.

4.4.2. Principais Eventos

Com o objetivo de facilitar a visualização e entendimento dos movimentos que culminaram com a assinatura do contrato de desenvolvimento e implantação do SIGEPE, no quadro 7 é apresentada a relação cronológica dos principais eventos ocorridos durante esse período.

Quadro 7 – Principais eventos até o início do projeto de desenvolvimento do SIGEPE.

DATAS	ATOS	EVENTOS
Ano de 2008		
7 de abril	Lei Nº 11.653	Plano Plurianual 2008/2011, ação de esfera fiscal 10M8, para desenvolvimento do novo sistema de gestão integrada de pessoas.
Ano de 2009		
6 de agosto	Decreto Nº 6.929	Criação da Coordenação Geral, de Modernização de Processos e Sistemas.
09 de setembro	Nota técnica Nº 64/2009-DASIS/SRH/MP	Abertura do processo administrativo para consulta pública.
15 de outubro	Portaria MPOG Nº 344	Institui Comitês Estratégico e Executivo
Ano de 2010		
7 de janeiro	Portaria Conjunta SRH/SLTI/MP Nº 1	Abertura de consulta pública para identificação de soluções de mercado.
09 de abril	Ofício Nº 799/2010/SLTI/SRH-MP	Abertura do processo administrativo para celebração de cooperação com o CDT.

⁹⁰ Um fator a se considerar é que o processo de contratação do SIGEPE e do SIORG ocorre na vigência do Decreto Nº 7.675, de 20 de janeiro de 2012, que, regulando a nova estrutura regimental do então MPOG, une a antiga SRH/MPOG e a antiga SEGES/MPOG, essa responsável pelo SIORG, na nova SEGEP/MPOG (BRASIL, 2012b).

30 de abril	Termo de Cooperação Nº 02/2010-SRH/MP	Celebração de cooperação com o CDT para construção de documentos necessários à licitação para aquisição de solução de mercado.
11 de junho	Lei Nº 12.249	Dispensa a licitação em caso de contratação do SERPRO para serviços de tecnologia da informação considerados estratégicos.
28 de outubro	Portaria MPOG Nº 438, de 28 de outubro de 2010	Define serviços estratégicos no âmbito do MPOG.
Ano de 2011		
26 de outubro	Ata da 38ª Reunião Ordinária do CETI	SIGEPE declarado como sistema estratégico.
31 de dezembro	Termo de Cooperação Nº 02/2010-SRH/MP	Término da vigência da cooperação com o CDT.
Ano de 2012		
20 de janeiro	Decreto Nº 7.675	Criação do DAS 101.4 para Gerência do Projeto SIGEPE.
26 de janeiro	Ofício Nº 008/2012	Solicitação de proposta comercial ao Serpro,
05 de junho	Memorando Nº 04/DESIN/SEGEP/MP	Solicitação de parecer jurídico para formação do consórcio.
03 de julho	Termo de Constituição de Consórcio	Início da vigência do Consórcio SERPRO-DATAPREV.
05 de julho	Parecer Nº 786-42/2012/MM/CONJUR/MP/CGU/AGU	Esclarecimentos sobre viabilidade da contratação do Consórcio SERPRO-DATAPREV.
09 de julho	Ofício SUNMP 021667/2012	Proposta comercial Serpro e indicação da formação do consórcio.
10 de julho	Memorando Nº 005-DESIN/SEGEP/MP e Documento de Oficialização da Demanda	Abertura do processo administrativo para desenvolvimento e implantação o SIGEPE.
13 de setembro	Contrato Administrativo 45/2012	Assinatura do contrato e início do projeto de desenvolvimento do SIGEPE.

Fonte: Elaboração própria.

5. A CONFIGURAÇÃO DO SIGEPE A PARTIR DA PERSPECTIVA DOS ELEMENTOS DA AÇÃO PÚBLICA

Como resultado da pesquisa, neste capítulo são apresentados e discutidos os resultados das análises realizadas sobre as evidências encontradas. Para tanto, o capítulo está estruturado de modo a percorrer cada um dos elementos da ação pública, identificando suas partes componentes de forma a agrupar as evidências encontradas, permitindo, assim, a análise de cada uma das partes.

Iniciando com as representações, são analisadas a forma como os valores, crenças e percepções dos diferentes atores moldam a aceitação e o uso do SIGEPE. Este tópico explora os significados atribuídos ao sistema e como essas representações afetam a sua legitimidade e eficácia.

Seguindo com as instituições, são examinadas as estruturas e normas que sustentam o SIGEPE, focando nas regras formais e informais que conferem legitimidade ao sistema e moldam a atuação dos atores na implementação das políticas de pessoal.

Na seção sobre atores, é feita uma análise detalhada dos diferentes grupos e indivíduos que interagem com o SIGEPE. Nela são destacados os papéis desempenhados por cada um dos atores, desde a alta gestão até os operadores e usuários finais, e como suas ações e percepções influenciam o desempenho do sistema.

Prosseguindo, são abordados as atividades e procedimentos que viabilizam a implementação das políticas de pessoal por meio do SIGEPE, em seu elemento nominado de processos. São analisados os processos de desenvolvimento, operação, manutenção e comunicação entre os diversos atores, além de se discutir como a coexistência de sistemas estruturantes impacta esses processos.

Por fim, o capítulo se encerra com a apresentação dos resultados do SIGEPE e de sua contribuição para as políticas de pessoal.

5.1. REPRESENTAÇÕES: VALORES E PERCEPÇÕES

A análise do elemento **representações** busca identificar os valores, crenças e visões que influenciam a interação entre o SIGEPE e os atores envolvidos, impactando diretamente nos resultados das políticas de pessoal. Essas representações embutidas no sistema moldam as percepções e os comportamentos dos atores, afetando a legitimidade, aceitação e eficácia das políticas. O SIGEPE, assim, carrega consigo diferentes significados que vão além de sua função técnica, refletindo simbolismos que afetam sua implementação e operação. O quadro 8 sintetiza as principais características de cada representação identificada que a seguir são detalhadas.

Uma das principais representações do SIGEPE é a de ser um sistema que veio para **substituir o SIAPE**, modernizando a gestão de pessoas. Essa visão reflete o desejo de transição dos antigos sistemas fragmentados para uma plataforma única e mais eficiente. O SIGEPE simboliza, nesse contexto, o progresso tecnológico, representando uma evolução em relação às limitações dos sistemas legados. Sua proposta inicial, de unificar diversas operações em uma única plataforma dá a ele o papel de elemento estruturante, centralizando processos de recursos humanos, eliminando redundâncias e inconsistências e integrando processos e operações na perspectiva de processos. Esta representação também tem amparo na própria justificativa que ensejou a contratação do seu desenvolvimento e guarda estreita relação com os investimentos que tem sido realizado no seu desenvolvimento.

Contudo, ela tem sido progressivamente enfraquecida. O principal motivo é a longa duração do desenvolvimento do sistema: em mais de doze anos, o SIGEPE ainda não conseguiu substituir integralmente o SIAPE, especialmente em processos críticos como cadastro e folha de pagamento. A mudança de estratégia, que priorizou a construção de outros módulos do SIGEPE, também contribuiu para essa percepção de estagnação. Além disso, a coexistência com outros sistemas legados e o surgimento de sistemas periféricos para atender necessidades específicas de gestão de pessoas criaram a visão de que o SIGEPE é "mais um" sistema, como reforçado pelo Decreto Nº 10.715, de 08 de

junho de 2021 (BRASIL, 2021), que posiciona o SIGEPE ao lado de outros sistemas estruturantes, como o SIAPE e o SIAPENET⁹¹.

Há, no entanto, um esforço em curso por parte dos atores estratégicos para resgatar essa representação, com o objetivo de "desidratar" os sistemas legados no médio prazo, em especial o SIAPE, SIAPENET e SIASS. Contudo, essa estratégia carece de comunicação e clareza entre os atores, o que pode comprometer a sua efetividade.

Outra importante representação do SIGEPE é a de ser um sistema que **contempla diversos processos de gestão de pessoas**. Esta visão, também com guarida na justificativa que ensejou a contratação do seu desenvolvimento, tem sido reforçada pela entrega constante de módulos e funcionalidades que atendem a diferentes processos de gestão de pessoas, embora com críticas em relação à completude dessas funcionalidades. A atuação dos atores estratégicos de decisão e de tecnologia, ao alinhar entregas com gestores de políticas, para que novas implementações ou melhorias nos sistemas legados sejam realizadas no SIGEPE, tem contribuído para consolidar essa visão.

No entanto, a coexistência de sistemas paralelos para atender demandas específicas, como o dimensionamento da força de trabalho, frequência e a política nacional de desenvolvimento, gera uma representação conflitante: de que o SIGEPE ainda não é capaz de absorver completamente todas as necessidades de gestão de pessoas e que tem dificuldade em fazê-lo. Entretanto, a atuação dos atores estratégicos de decisão e de tecnologia parece ir no sentido estratégico de aceitar esta situação como transitória, em função da necessidade específica de determinadas políticas e da falta de capacidade deles próprios em atender tempestivamente as demandas. De toda sorte, a estratégia reside no sentido de conviver com estes sistemas por curto período, para em seguida realizar sua absorção na infraestrutura do SERPRO, com posterior recodificação na plataforma SIGEPE.

Outro fator que parece conflitar com esta representação é o SouGov, sistema disponibilizado como aplicativo de *smartphones* para uso direto pelos servidores em tarefas que facilitem a interação deles com as unidades de gestão de pessoas e em serviços

⁹¹ O e-SIAPE foi outro sistema mencionado nas entrevistas e, em apesar de poucos casos, é considerado como o sistema que vai substituir todos os outros sistemas.

solicitados na modalidade autosserviço e autoatendimento⁹². Porém, os atores de tecnologia são enfáticos em afirmar que o SouGov é apenas uma interface (“casca”) para o usuário, que em sua codificação “conversa” diretamente com transações e bases de dados operacionalizadas no SIGEPE ou SIAPE. E que, de fato, aplicativos de *smartphones* surgiram posteriormente ao início do desenvolvimento do SIGEPE e, neste sentido, o SIGEPE é capaz de integrar-se facilmente com novas tecnologias em demandas específicas.

Prosseguindo, o SIGEPE também tem sido representado como **símbolo de modernização e eficiência** para as atividades de órgãos setoriais e seccionais. Para muitos atores, o sistema centraliza⁹³ e automatiza processos que antes eram manuais, aliviando a sobrecarga de trabalho e aumentando a eficiência das operações, reforçando a percepção de que o sistema representa uma gestão mais ágil e menos dependente de processos manuais. Essa visão positiva, no entanto, é afetada por críticas relacionadas à incompletude das funcionalidades. Muitos operadores precisam utilizar diversos sistemas simultaneamente para concluir uma única tarefa. Ainda, requerimentos realizados no SouGov, diretamente pelo servidor, são duplicados no Sistema Eletrônico de Informações (SEI) para um melhor acompanhamento e instrução processual.

Por fim, o SIGEPE também é representado como um sistema que possui **limitações significativas de usabilidade e implementação**. Embora modernizador, as dificuldades operacionais, como a diversidade de sistemas, a falta de integração entre sistemas e as lacunas de regras dos processos disponibilizados, geram uma percepção de complexidade e incompletude, muitas vezes sobrecarregando os operadores. Críticas também vão no sentido da necessidade de disponibilizar informações e transações consideradas básicas para que ele possa ser de pronto inserido no ciclo de algumas políticas públicas, bem como da percepção de alguns atores de que é um projeto de sistema ainda iniciado.

Com relação à implementação de políticas, as críticas relacionam-se à não previsão, em requisitos de sistema, da disponibilização de dados para produção de

⁹² Exemplos: solicitação de férias e homologação pela chefia, apresentação de atestados médicos, dentre outros mais de 60 serviços.

⁹³ Centralizar no sentido de serem realizados na unidade de gestão de pessoas dos órgãos e entidades.

evidências a partir das funcionalidades implementadas para as políticas, bem como à falta de planejamento e alinhamento dos gestores de políticas para pensar políticas com o aporte tecnológico para sua operação.

Quadro 8 – Síntese da análise das representações.

REPRESENTAÇÕES	CARACTERÍSTICAS
Substituir o SIAPE	• Simboliza a transição para uma plataforma única e mais eficiente. • Marca a modernização da gestão de pessoas na APF. • Projeto ainda em desenvolvimento após 12 anos do seu início. • Convivência com sistemas legados e periféricos tem enfraquecido essa representação.
Contempla diversos processos de gestão de pessoas	• Entrega constante de módulos e funcionalidades referentes a diversos processos de gestão de pessoas. • Coexistência com sistemas periféricos conflita com objetivos, mas é atenuada por estratégia de transição. • SouGov é visto como outro sistema, mas foi construído como parte do SIGEPE.
Símbolo de modernização e eficiência	• Centraliza e automatiza processos antes manuais. • Reduz a sobrecarga de trabalho nos órgãos setoriais e seccionais. • Fragmenta tarefas em diversos sistemas.
Limitações significativas de usabilidade e implementação	• Incompletude de dados e das funcionalidades disponibilizadas. • Fase de especificação de requisitos não prevê geração de evidências. • Desacoplamento considerável entre processos de planejamento, de desenvolvimento e de desenho das políticas

Fonte: Elaboração própria.

5.2. INSTITUIÇÕES: ESTRUTURAS E IMPACTOS

A análise do elemento **instituições** busca identificar estruturas e regras, formais ou informais, e normas que conferem ao SIGEPE o reconhecimento de sua legitimidade e adequação para a implementação das políticas de pessoal, moldando a atuação dos atores neste sentido.

O quadro 9 relaciona as instituições identificadas, juntamente com o seu fundamento. A seguir estão relacionadas a perspectiva institucional na qual operam e que conformam os atores e processos de gestão de pessoas e do SIGEPE:

- SIPEC - é a espinha dorsal do sistema de gestão de pessoal na APF e compreende diretrizes normativas que regulam a administração de pessoal, estabelecendo os papéis e responsabilidades das unidades de gestão de pessoal dos órgãos e entidades da APF, configurando-se como um “sistema orgânico” denominado de sistema estruturador de pessoal;
- Órgão Central - responsável pelo estudo, formulação de diretrizes, orientação normativa, coordenação, supervisão, controle e fiscalização das atividades de pessoal de todo o SIPEC, além de outras competências estabelecidas. Atualmente é desempenhado de forma compartilhada pela SGP e SRT;
- Órgãos setoriais e seccionais – denominados muitas vezes de unidades de gestão de pessoas, estão incumbidos da gestão e execução das atividades de pessoal no âmbito dos respectivos órgãos e entidades e se utilizam, para tanto e de maneira intensa, dos sistemas estruturantes de pessoal;
- Sistemas de tecnologia da informação – denominados de sistemas estruturantes de pessoal, são os sistemas informatizados de gestão de pessoas da APF, que têm por característica centralizar, em plataformas tecnológicas, a execução de atividades de gestão de pessoal gerenciadas pelo Órgão Central;
- DESIN – unidade na estrutura do Órgão Central responsável por desenvolver, manter e sustentar as soluções dos sistemas estruturantes de pessoal;
- Controladoria Geral da União e TCU - auditam e fiscalizam políticas de pessoal, processos de trabalho e os sistemas estruturantes de pessoal, no âmbito do Órgão Central e dos órgãos setoriais e seccionais;
- SERPRO - fornecedor de infraestrutura e soluções tecnológicas para os sistemas estruturantes de pessoal; e
- Áreas de negócio ou finalísticas – são unidades na estrutura do Órgão Central responsáveis pelas políticas de pessoal no âmbito do SIPEC.

Quadro 9 – Síntese da análise das instituições.

INSTITUIÇÕES	FUNDAMENTOS
SIPEC (Sistema Estruturador de Pessoal)	• Tem por fundamento o Decreto-lei Nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, Decreto Nº 67.326, de 5 de outubro de 1970, e o Decreto Nº 93.215, de 3 de setembro de 1986⁹⁴.
Órgão Central (SGP e SRT)	• Tem por fundamento as mesmas normas do SIPEC e o Decreto Nº 11.437, de 17 de março de 2023, que estabelece como Órgão Central do SIPEC, de forma compartilhada, a SGP e a SRT (BRASIL, 2023a).
Órgãos setoriais e seccionais (unidades de gestão de pessoas)	• Tem por fundamento as mesmas normas do SIPEC e as respectivas normas que criam e estruturam os órgãos e entidades da APF, nas quais são designadas as unidades responsáveis pela gestão de pessoas.
Sistemas de tecnologia da informação (Sistemas Estruturantes de Pessoal)	• Tem por fundamento o Decreto Nº 10.715, de 8 de junho de 2021, que institui como Sistemas Estruturantes de Gestão de Pessoal da APF o SIAPE, SIAPENET, SIAPE SAÚDE, SIASS, SIGEPE e outros que venham a ser disponibilizados pelo Órgão Central do SIPEC (BRASIL, 2021).
DESIN	• Tem por fundamento o Decreto Nº 11.437, de 17 de março de 2023, que estrutura as diversas unidades do MGI, dentre elas, a DESIN, como responsável pelos sistemas estruturantes de pessoal⁹⁵ (BRASIL, 2023a).
CGU e TCU (Órgãos de controle)	• Órgãos de controle interno e externo previstos constitucionalmente.
SERPRO	• Empresa pública que opera serviços de processamento de dados para a APF, de acordo com a Lei Nº 5.615, de 13 de outubro de 1970 (BRASIL, 1970b).
Áreas de negócio ou finalísticas	• Tem por fundamento o Decreto Nº 11.437, de 17 de março de 2023, que estrutura as diversas unidades do MGI, dentre elas, diretorias e coordenações-gerais responsáveis pelas políticas de pessoal no âmbito do Órgão Central. De forma costumeira, são denominadas áreas de negócio ou finalística (BRASIL, 2023a).

Fonte: Elaboração própria.

⁹⁴ Ver quadro 1 para maiores detalhes.

⁹⁵ Nas entrevistas, em particular, referências a recém-criada DIGID (Diretoria de Informações Gerenciais) foram realizadas. Entretanto, dada sua novidade e ser oriunda de uma coordenação-geral da DESIN, optou-se aqui por não a considerar como instituição.

5.3. ATORES: PERFIS E DINÂMICAS DE INTERAÇÃO

A análise do elemento **atores** evidenciou um grande rol de grupos e indivíduos que influenciam e são influenciados na relação entre o SIGEPE com as políticas de pessoal. São atores que desempenham diversos papéis, com diferentes níveis de poder e de influência, desde os níveis estratégicos, passando pelos gestores de políticas e de tecnologia, indo até os operadores e usuários finais. O SIGEPE, por sua vez, também pode incentivar ou limitar ações desses atores, impactando suas percepções e comportamentos.

A identificação e caracterização desta dinâmica na relação com o SIGEPE e com as políticas de pessoal se mostrou uma tarefa bastante árdua, em função da coexistência de outros sistemas estruturantes com o SIGEPE. Esta coexistência cria zonas de sombreamento e de incertezas em função desta própria natureza, que influencia a percepção dos entrevistados e dos próprios atores. Como exemplo temos as prioridades e planejamento de demandas que podem se referir ao SIGEPE, ao SIAPE, a ambos ou, até mesmo, serem compreendidas somente durante o processo de desenvolvimento. Outro exemplo é sobre o sistema estruturante do qual se originam os dados para uso como evidência no diagnóstico de políticas, que para atores de tecnologia é algo claro enquanto para gestores de políticas sequer é cogitada a discussão sobre sua origem.

Outro desafio na obtenção e análise de dados diz respeito a interpretação do limiar do SIGEPE enquanto instrumento da ação pública ou ferramenta de natureza técnica. O processo de pesquisa demonstrou que tanto entrevistados como atores possuem dificuldade em separar temas de natureza puramente técnica, ou normativas, dos de política de pessoal. Assim, por vezes, simples regras de parametrização do sistema são entendidas como políticas, enquanto em outras, políticas são entendidas apenas como normas.

Diante destas considerações, o rol de atores identificados com suas características está consolidado no quadro 10.

Quadro 10 – Síntese da análise dos atores.

CATEGORIAS	TIPOS	CARACTERÍSTICAS
Estratégicos	Alta Gestão	• Participam das principais decisões estratégicas. • Responsáveis pela definição das políticas gerais. • Distanciamento das decisões dos sistemas estruturantes. • Exemplo: Casa Civil, Ministros e Secretários.
	Decisão	• Intermedia decisões da alta gestão com as áreas de tecnologia e de políticas. • Organiza demandas e promove sua priorização junto ao nível estratégico. • Exemplo: Secretário de Gestão de Pessoas, Diretoria da área de sistemas e Diretorias responsáveis pelas políticas.
Gestores de Políticas⁹⁶		• Responsáveis pela implementação de políticas públicas na área de gestão de pessoas, em todo o ciclo de políticas. • Considerável desacoplamento entre políticas e sustentação dos sistemas estruturantes. • Exemplo: Diretores e servidores responsáveis pelas políticas no Órgão Central.
Operacionais	Operadores	• Sem participação na governança. • Baixa participação na construção de políticas. • Atuação concentrada em atividades operacionais. • Exemplo: Servidores das unidades de gestão de pessoas (setoriais e seccionais do SIPEC).
	Integradores	• Demandam e fornecem informações de outros sistemas governamentais. • Exemplo: Receita Federal, CGU e Ministério do Trabalho.
	Usuários	• Público-alvo das políticas de pessoal. • Beneficiados pelas facilidades do autoatendimento. • Exemplo: Servidores Ativos, aposentados, pensionistas e líderes de equipe
Tecnologia	Desenvolvedores	• Realizam a gestão das demandas por desenvolvimento ligando áreas finalísticas e fornecedor do sistema estruturante. • Gerem e fornecem bases de dados para produção de evidências às políticas.

⁹⁶ Gestores de políticas nas unidades setoriais e seccionais do SIPEC também foram identificados como atores, porém, sua análise foi prejudicada dada a natureza residual de informações obtidas.

		• Exemplo: DESIN, DIGID.
	Fornecedor	• Fornecem e mantêm a infraestrutura e as soluções tecnológicas dos sistemas estruturantes. • Desenvolvem soluções demandadas para os sistemas estruturantes. • Absorvem para suporte de infraestrutura sistemas de terceiros que objetiva incorporar ao sistema estruturante. • Exemplo: SERPRO.
Controle	Órgãos de Controle	• Contribuem para a melhoria da governança. • Realizam auditorias e fiscalização dos processos de gestão de pessoas, incluindo, os sistemas estruturantes. • Exemplo: CGU, TCU.
	Sociedade	• Pressiona por resultados e melhorias na administração pública. • Exige transparência e eficiência nos processos. • Exemplo: Sindicatos, cidadãos que questionam políticas públicas.

Fonte: Elaboração própria.

Os **atores estratégicos** desempenham um papel central na definição, organização e priorização das políticas públicas, sendo divididos em dois grupos: alta gestão e decisão.

Os atores da alta gestão participam das decisões estratégicas e da definição das políticas públicas em um nível elevado. São responsáveis pela formulação das diretrizes gerais e pelo estabelecimento de prioridades orçamentárias. Atuam como agentes centrais, garantindo que as decisões estejam alinhadas com os objetivos do governo e que as ações sejam executadas em conformidade com o planejamento estratégico. No entanto, esses atores frequentemente enfrentam desafios, como a falta de clareza sobre a relevância dos sistemas estruturantes de pessoal, especialmente no contexto das políticas de pessoal. Além disso, há carência de uma estrutura de governança clara que defina papéis, responsabilidades e níveis de decisão, o que pode resultar em sobreposição de atribuições entre diferentes áreas, prejudicando o alinhamento estratégico entre sistemas e políticas, que até mesmo extrapolam a gestão de pessoas.

O grupo de decisão atua como intermediário entre a alta gestão e atores operacionais, organizando as demandas e promovendo sua priorização junto ao nível

estratégico, gestores de políticas e fornecedores, para que seja estabelecido um planejamento adequado dos recursos disponíveis. Esses atores enfrentam pressões constantes para buscar o equilíbrio entre a manutenção e a sustentação dos sistemas, o atendimento das demandas dos gestores de políticas e a otimização dos recursos. Outro desafio enfrentado por esse grupo é a eventual falta de planejamento por parte dos gestores de políticas e da alta gestão, que, por vezes, não consideram adequadamente o uso dos instrumentos tecnológicos para a viabilização das políticas ou a necessidade de um planejamento conjunto.

Os **gestores de políticas** desempenham um papel fundamental na criação, priorização e implementação de políticas públicas voltadas à gestão de pessoas. Eles são responsáveis por definir diretrizes normativas e procedimentos que orientam a ação pública em gestão de pessoal. Entre esses atores, encontram-se diretores e servidores das áreas de negócio, que lideram o processo de políticas e que se utilizam de dados como evidências.

No entanto, o processo frequentemente ocorre de forma isolada em relação aos atores de tecnologia e de decisão, o que gera desafios consideráveis na fase de implementação. A falta de integração e coordenação entre esses grupos muitas vezes resulta em descompassos entre a criação das políticas e sua execução tecnológica por sistemas estruturantes. Um exemplo disso é a publicação de normas sem o envolvimento prévio dos atores de tecnologia e de decisão. Esse descompasso, somado a uma comunicação ineficiente, sobrecarrega os atores de tecnologia com demandas urgentes que não foram previamente planejadas, impactando diretamente a eficácia das políticas. Outro ponto relevante é a falta de percepção das potencialidades dos sistemas estruturantes para alavancar as políticas, porém, a falta de credibilidade no cumprimento dos cronogramas desses sistemas pode estar reduzindo a confiança e engajamento destes gestores de políticas.

Por outro lado, os gestores de políticas se beneficiam da utilização de evidências e diagnósticos que fundamentam suas decisões, o que aumenta a qualidade das políticas elaboradas. Ainda assim, o sucesso dessas políticas depende fortemente da coordenação com os atores de tecnologia e de decisão, já que a implementação tecnológica é um fator crucial para sua operacionalização eficaz.

A falta de uma visão integrada entre gestores de políticas, de tecnologia e estratégicos pode gerar falhas que afetam a eficiência da gestão de pessoal e foi evidenciada como algo a ser buscado para fortalecimento do Órgão Central.

Os **atores operacionais** são aqueles que diretamente operam ou se utilizam das funcionalidades dos sistemas estruturantes. Estão divididos em três grupos: operadores do sistema, integradores e usuários.

Os operadores do sistema são os que utilizam diariamente os sistemas estruturantes para executar processos administrativos e gerenciais nas unidades de gestão de pessoas do SIPEC. Eles têm um papel técnico e operacional, sendo responsáveis pela inserção de dados, controle de fluxo de informações e suporte a outras áreas do governo e aos usuários dos sistemas. As melhorias implementadas pelo SIGEPE trouxeram alívio para a sobrecarga de trabalho operacional, mas têm sido absorvidas pela diversidade de sistemas e pela disponibilização de funcionalidades incompletas, como, por exemplo, requerimentos que são abertos concomitantemente no SEI. Demandas pela participação dos responsáveis dessas unidades em processos decisórios de governança, junto ao Órgão Central, foram relatadas, bem como uma maior participação na elaboração de políticas de pessoal.

Os integradores, por sua vez, são atores externos que, junto aos de tecnologia, promovem a integração coordenada dos sistemas estruturantes de pessoal com outros sistemas governamentais, como o e-Social, sistemas tributários e trabalhistas e portal da transparência. Sua função principal é alinhar os requisitos de políticas públicas com os processos de gestão de pessoas, garantindo que as mudanças feitas em um sistema sejam refletidas e aproveitadas pelos outros. De forma residual, esses atores enfrentam desafios quando ocorrem alterações externas que afetam a sincronia dos processos e informações entre diferentes sistemas.

Os usuários compreendem o público-alvo das políticas de pessoal, incluindo servidores ativos, aposentados, pensionistas, líderes de equipe, dentre outros. A implementação de autoatendimento, especialmente via SouGov, permitiu que esses usuários pudessem realizar tarefas como consultas e solicitações de forma autônoma, sem depender diretamente das unidades de gestão de pessoas, evitando deslocamentos desnecessários, por exemplo. Apesar de dificuldades pontuais relatadas no uso do

autoatendimento e da necessidade de melhorias, o sistema representa um avanço significativo na relação entre os usuários e as unidades de gestão de pessoas.

Os **atores de tecnologia** são responsáveis por concretizar as implementações nos sistemas estruturantes de pessoal. Eles desempenham atividades relacionadas à gestão de projetos de desenvolvimento, geração e manutenção de bases de dados para produção de evidências para políticas de pessoal, e à manutenção e suporte da infraestrutura que hospedam os sistemas estruturantes. Esses atores estão divididos em dois grupos: desenvolvedores e fornecedores.

Os desenvolvedores gerenciam as atividades de desenvolvimento, manutenção e sustentação dos sistemas estruturantes, coordenando as atividades entre as áreas demandantes e o fornecedor, garantindo o alinhamento às necessidades estratégicas e operacionais de gestão de pessoas. Um subgrupo de desenvolvedores atua especificamente na geração, manutenção e produção de dados e evidências para as políticas públicas, a partir dos sistemas estruturantes. No entanto, eles ressaltam que o desenvolvimento do SIGEPE e as políticas públicas frequentemente desconsideram a necessidade de geração de dados, resultando na dependência do SIAPE como principal fonte, com algumas construções ainda sendo feitas manualmente.

O SERPRO atua como o fornecedor das soluções estruturantes para o SIGEPE e outros sistemas. Ele é responsável por manter a infraestrutura e realizar o desenvolvimento e a manutenção dos sistemas. A relação com o SERPRO é crítica, pois desempenha um papel essencial na continuidade e evolução das políticas implementadas por meio dos sistemas estruturantes. Embora seja um parceiro estratégico, há preocupações sobre sua proximidade nas decisões de negócio, o que pode interferir nas definições estratégicas. Além disso, a dependência de tecnologias específicas, como o Mainframe no caso do SIAPE, pode aumentar os custos e limitar a flexibilidade no desenvolvimento e operação dos sistemas. Sua capacidade em atender o volume de demandas que lhe são colocadas também tem sido alvo de críticas.

Os **atores de controle** atuam na fiscalização e monitoramento da implementação das políticas, assegurando que as diretrizes normativas sejam cumpridas. Também exercem pressão por resultados e melhorias na administração pública e em suas políticas, muitas vezes, a partir de seus próprios interesses. Eles promovem a transparência e a

responsabilidade na administração pública e estão divididos em dois grupos principais: órgãos de controle e sociedade.

A CGU e TCU atuam como órgãos de controle interno e externo, respectivamente, tendo a responsabilidade de auditar e avaliar a conformidade das políticas de gestão de pessoal e a eficiência dos sistemas estruturantes, como o SIGEPE. Esses órgãos realizam inspeções e auditorias de forma contínua, buscando garantir que os processos sejam executados conforme as normas vigentes, em especial naqueles que envolvem recursos financeiros da administração pública. As auditorias podem criar desafios, como a necessidade de adaptação rápida às demandas dos órgãos de controle, o que por vezes gera pressão sobre os demais atores, especialmente no cumprimento dos prazos e nas demandas por dados, entretanto, também tem sido vistas como forte indutor para a melhoria dos sistemas estruturantes e das políticas de pessoal.

Embora sua influência seja muito indireta, a sociedade exerce pressão na avaliação das políticas, exigindo monitoramento e dados que evidenciam ou não a efetividade de políticas. Esta pressão foi destacada no caso da política de cotas, no qual agiu como indutor para a produção de dados e evidências a partir dos sistemas estruturantes de pessoal, de modo a se ter um monitoramento constante da política, bem como de sua adequação.

Ainda, foram categorizados sindicatos e entidades representativas de servidores como sociedade, dado que na relação das negociações com a SRT, enquanto Órgão Central, exigem atuação nas políticas de remuneração do servidor, exigindo dos sistemas a produção de evidências para o diagnóstico das políticas.

5.4. PROCESSOS: FLUXOS E DINÂMICAS

A análise dos processos buscou identificar os procedimentos e atividades executados e utilizados na interação entre os atores que viabilizam a consecução dos resultados no SIGEPE, a partir das políticas de pessoal em suas diversas etapas. Esta análise evidenciou quatro tipos de processos que foram agrupados em: de gestão; de desenho de políticas; de operação e manutenção; e de comunicação.

Assim como no trabalho de identificação e análise dos atores e de sua interação, o esforço empreendido no campo dos processos mostrou a coexistência do SIGEPE com outros sistemas estruturantes que influenciam a percepção dos entrevistados nesta avaliação.

Porém, à percepção dos entrevistados, adiciona-se outra camada de complexidade, pois, quase todos os processos, senão todos, são de fato executados de maneiras sobrepostas em relação ao SIGEPE e aos outros sistemas estruturantes de pessoal. Por exemplo, no processo de comunicação todos os canais são utilizados de maneira indistinta pelos sistemas estruturantes. Já em alguns processos, como no caso de desenvolvimento e tecnologia, apenas atores de tecnologia conseguem distinguir a quais sistemas se aplicam, porém, no caso concreto.

Do mesmo modo que no elemento atores, outro desafio neste esforço de identificação e análise de processos foi o da interpretação do limiar do SIGEPE entre instrumento da ação pública e ferramenta de natureza técnica. Por exemplo, o processo de desenho da política por vezes é entendido como tal para situações de simples parametrização do sistema.

Mediante estas considerações, dá-se prosseguimento com a análise de cada um dos grupos de processos identificados.

5.4.1. Comunicação e Integração

Os **processos de comunicação** dizem respeito à necessidade de fluidez de informações e orientações entre os diversos atores, anteriormente identificados, que possuem a necessidade de coordenação com os objetivos almejados nas políticas de pessoal e/ou do SIGEPE e sistemas estruturantes. Sua análise revelou que ocorrem de forma informal e estão concentrados na utilização de canais para disseminar informações aos órgãos do SIPEC e aos usuários, sendo que alguns também se prestam à coordenação e alinhamento com estes órgãos.

Os canais identificados foram divididos em dois grupos. Os canais de políticas, que se concentram naqueles direcionados aos órgãos do SIPEC, onde se colocam, de

forma geral, assuntos relacionados às políticas, normas e sistemas estruturantes. E, os canais operacionais que se prestam às informações de natureza técnica e operacional, aos operadores do sistema, das políticas e dos sistemas estruturantes e, ainda, de comunicação com o usuário (quadro 11).

Como primeiro canal de política temos o ConnectaGente, que se configura em um fórum considerado fundamental na comunicação direta com os órgãos do SIPEC que, por meio de reuniões periódicas, promove a aproximação do Órgão Central com os órgãos setoriais e seccionais para a divulgação de normas, políticas de pessoal e de relevantes informações sobre os sistemas estruturantes. Embora importante e diante do seu potencial, ainda é visto como carente de mais recursos e de institucionalização. Pode ser aprimorado para se consolidar como elo mais robusto entre o Órgão Central e as unidades de gestão de pessoas.

Prosseguindo, o portal do servidor é um site que concentra acesso aos sistemas estruturantes e informações relevantes sobre sua utilização e, em alguns casos, sobre as políticas de pessoal. Entretanto, também é criticado por carecer de recursos, de atualizações e de clareza, sendo muitas das vezes superado por informações produzidas e disponibilizadas pelos órgãos setoriais e seccionais. Mesmo assim, é visto como de grande potencial enquanto ferramenta de comunicação que pode centralizar e unificar informações relevantes e atualizadas dos sistemas estruturantes e das políticas de pessoal.

Já as reuniões de acompanhamento, citadas em diversas oportunidades e em diferentes contextos, se concentram na maioria em agendas para planejamento, acompanhamento e alinhamento contínuo das demandas em desenvolvimento nos sistemas estruturantes com as políticas públicas.

No grupo de canais operacionais, os plantões de dúvidas funcionam como canal direto de comunicação e orientação entre gestores de políticas, operadores do sistema e desenvolvedores, em relação à utilização dos sistemas estruturantes no contexto das políticas de pessoal que esses implementam. As críticas são de que pode não ser suficientemente divulgado ou acessado, o que limita seu potencial de resolver problemas mais amplamente conhecidos.

A mensageria é um módulo do SIGEPE que possibilita o envio de mensagens de correio eletrônico e notificações pelo SouGov diretamente ao servidor, de forma individualizada ou em massa, a partir do Órgão Central ou das unidades de gestão de

peessoas, com possibilidade de leitura obrigatória em casos críticos. Tem grande potencial como meio de comunicação para a implementação de políticas de pessoal, entretanto, a ferramenta é amplamente criticada por sua poluição e falta de governança, o que tem comprometido sua credibilidade e utilidade.

Quadro 11 – Síntese da análise dos processos de comunicação.

GRUPOS	CANAIS	CARACTERÍSTICAS
Canais das Políticas	ConnectaGente	• Fóruns mensais entre órgãos do SIPEC. • Bem reconhecido pelos participantes. • Pode ser potencializado, com recursos e institucionalização.
	Portal do Servidor	• Potencial inexplorado. • Carece de gestão, de clareza e de atualizações. • É superado por informações disponibilizadas pelos setoriais e seccionais.
	Reuniões de Acompanhamento	• Agendas de planejamento, acompanhamento e alinhamento de diversos temas.
Canais Operacionais	Plantão de Dúvidas	• Modelo de seminário aberto às dúvidas dos atores das unidades de gestão de pessoas • Potencial inexplorado, necessitando de mais divulgação e acesso.
	Comunica Siape	• Natureza técnica e operacional com unidades de gestão de pessoas.
	Mensageria Sigepe	• Comunicação direta com o servidor, individualmente ou de forma coletiva. • Grande potencial, carecendo de governança e de uso criterioso. • Uso indiscriminado tem comprometido a credibilidade e utilidade pelos usuários.
	Ofícios, mensagens e e-mails	• Natureza técnica e operacional com unidades de gestão de pessoas.

Fonte: Elaboração própria.

O Comunica SIAPE é um meio de comunicação utilizado para a comunicação de informações de natureza técnica e operacional para os órgãos setoriais e seccionais do SIPEC, entretanto, ainda utiliza a estrutura do SIAPE.

Ofícios, mensagens e e-mails completam a lista de canais. Asseguram que informações críticas sejam transmitidas e compreendidas para os órgãos envolvidos. Eficiente para comunicação direcionada a públicos específicos, garantem que mensagens detalhadas sejam transmitidas adequadamente, porém, são utilizadas de forma específica em função da análise dos atores envolvidos.

5.4.2. Sustentação, Operação e Manutenção

Os **processos de operação e manutenção** dizem respeito às atividades executadas e utilizadas em nível tático-operacional para o desenvolvimento e manutenção dos sistemas estruturantes com vistas ao atendimento das políticas de pessoal, para a operação do sistema e para a produção e uso de documentações e capacitações do sistema, compondo, deste modo, três grupos conforme apresentado no quadro 12.

Os processos de desenvolvimento e de tecnologia compõe atividades de desenvolvimento, manutenção e infraestrutura de sistemas que são executadas pelos atores de tecnologia para atendimento das demandas dos atores de políticas. Trata-se de matéria de engenharia de software que possui ampla gama de processos, atividades, papéis e estruturas, dentre outros, que não é objeto deste estudo. Assim, apenas as considerações evidenciadas pelos entrevistados foram identificadas, como a utilização de padrões de desenvolvimento de governo para o SIGEPE, a preocupação com segurança (buscada mediante integração com a plataforma GOV.BR para autenticações) e o processo de abertura de chamados e de priorização de demandas intempestivas por meio de ferramentas como *Kanban*. Há críticas em relação a algumas situações em que a falta de envolvimento e comprometimento das áreas de negócio, na especificação dos requisitos resultou em problemas no sistema e, até mesmo, abandono de módulos do SIGEPE.

Enquanto campo de atuação das unidades de gestão de pessoas, os processos de operação do sistema evidenciam que a automação das atividades de natureza operacional reduziu a carga de trabalho dos operadores do sistema e permitiu, em tese, uma maior atuação em atividades de gestão de pessoas. Porém, a utilização de diversas plataformas

tem, ao contrário, demandado maior esforço operacional pois as atividades são fragmentadas nestes sistemas.

Com relação ao processo de capacitação e documentação foi ressaltada a fragmentação e defasagem dos cursos e capacitações oferecidos pelo Órgão Central junto à ENAP. O mesmo ocorre com manuais de operação dos sistemas, que, muitas das vezes, são disponibilizados e atualizados de forma unilateral por órgãos e entidades seccionais. Tais processos são vistos pelos órgãos de controle como essenciais para garantir a correta utilização dos sistemas estruturantes e o cumprimento de normativos.

Quadro 12 – Síntese da análise dos processos de operação e manutenção.

PROCESSOS	CARACTERÍSTICAS
Desenvolvimento e Tecnologia	• Uso de padrões do governo para desenvolvimento. • Integração de sistemas para segurança e permissões com o GOV.BR • Priorização de demandas intempestivas usando <i>Kanban</i>. • Abertura de chamados como insumo para evolução do sistema.
Operação do Sistema	• Fragmentação de sistemas dificulta operação e contabilização de processos. • Automação reduziu a carga de trabalho operacional. • SIGEPE-Legis uniformiza a aplicação da legislação.
Capacitação e Documentação	• Defasagem nos cursos e capacitações oferecidos sobre o SIGEPE e SIAPE. • Processos de capacitação estão fragmentados e desatualizados. • Normas e manuais precisam ser continuamente atualizados para cada módulo.

Fonte: Elaboração própria.

5.4.3. Processos de Desenho de Políticas

Os processos relacionados ao desenho de políticas, em suas diversas fases, possuem abordagens e campos de estudo próprios e amplos, os quais, assim como aqueles do domínio de desenvolvimento e manutenção de sistemas, não são objeto de análise nesta pesquisa. Assim, o uso do termo foi apropriado com a finalidade única de agrupar os procedimentos e atividades especificamente foco desta pesquisa, ou seja, aqueles executados e utilizados na interação entre os atores que viabilizem a consecução dos resultados do SIGEPE, a partir das políticas de pessoal.

Com este esclarecimento em tela, a identificação e análise dos processos resultou no seu agrupamento conforme temas a seguir detalhados e apresentados no quadro 13.

A visão sistêmica aponta para a necessidade de construção integrada das políticas de pessoal, com o planejamento estratégico e com os sistemas estruturantes, em uma perspectiva ponta a ponta do denominado ciclo laboral do servidor, tal como referenciado por alguns entrevistados. Há falta desta visão, que contribui para a fragmentação das políticas e a desconexão com os objetivos gerais, gerando a segregação das áreas de negócio que, por fim, dificulta a construção de sistemas estruturantes mais coesos. O uso dos sistemas estruturantes de forma mais ampla é considerado como fator de apoio para a construção desta visão sistêmica.

Quadro 13 – Síntese da análise dos processos de desenho de políticas.

PROCESSOS	CARACTERÍSTICAS
Visão Sistêmica	• Necessidade da construção integrada de políticas e sistemas estruturantes, apoiada na visão do ciclo laboral. • Há fragmentação das políticas e desconexão com os objetivos gerais. • Sistemas estruturantes podem fortalecer a construção da visão sistêmica.
Normatização	• Alto grau de desconexão entre geração normativa e implementação sistêmica. • Desconexão traz riscos administrativos e judiciais, além de frustrações.
Dados e Evidências	• Uso para diagnóstico, monitoramento e avaliação de políticas. • Geração, uso e amadurecimento crescente. • Política de cotas como caso de sucesso. • Dependência de dados oriundos do legado. • Políticas e módulos construídos sem previsão da geração de dados.
Implementação de Políticas	• Necessidade de alinhamento entre políticas e sistemas. • Casos de sucesso e casos de insucessos relatados. • Sugestões para fortalecimento da visão sistêmica por meios institucionais.

Fonte: Elaboração própria.

A normatização guarda relação com a necessidade de se estabelecerem formalmente as políticas de pessoal e geram a necessidade de alinhamento prévio e planejado entre as áreas de negócio e a área de tecnologia. Entretanto, apesar de apontamentos no sentido de uma parceria crescente entre essas áreas, as críticas são intensas em relação a publicação de normativos sem a coordenação com os atores de

tecnologia. De outro lado, há críticas das áreas de negócio em relação ao descompasso existentes entre a evolução sistêmica e a geração das políticas expressas em normativos, o que compromete a efetividade da política. Esses descompassos resultam na frustração dos usuários e, junto com a excessiva normatização, acarretam judicialização, ineficiência em processos administrativos e a visão de Órgão Central meramente normatizador.

O apelo pelo uso de dados e evidências para embasar políticas de pessoal tem sido crescente e tem induzido a interação entre gestores de políticas e atores de tecnologia, no sentido de demandar e de construir soluções que produzam tais dados. São relatados casos de políticas, como a de cotas, que estão tendo uma inflexão positiva em sua efetividade graças a coordenação entre os atores que pressionam por evoluções dos sistemas de modo a se coletar dados na “ponta”, com o usuário. Também, as melhorias dos sistemas estruturantes têm ido no sentido de se coletar e produzir dados independente de existir demanda específica. As críticas vão no sentido de não se ter, por padrão, na construção de novos módulos no SIGEPE a previsão de geração de dados, que em algum momento serão utilizados como evidências para avaliação e monitoramento das políticas que o SIGEPE está implementando.

O envolvimento dos gestores de políticas com os atores de tecnologia durante o processo de implementação de políticas é visto como essencial para seu sucesso. Com exceções e restrições, os atores veem a tecnologia como facilitadora para implementar e alavancar políticas e, por isso, devem ser construídas de forma conjunta e coordenada⁹⁷. A visão, especialmente das áreas de tecnologia, é a de que seu envolvimento durante a elaboração das políticas tem o potencial de aumentar sua eficiência. “Especialistas de tecnologia devem conhecer o negócio e gestores de políticas devem conhecer tecnologia” é a síntese de algumas entrevistas, em especial no contexto atual de transformação digital em que serviços já nascem digitalizados.

O amadurecimento das áreas tem caminhado nesse sentido e casos de sucesso são relatados, como a já citada política de cotas, o dimensionamento da força de trabalho e a gestão de autorizações de concursos. Entretanto, durante as entrevistas foram informados e identificados casos de políticas que não contaram com a interlocução junto aos atores de tecnologia. Nesses casos, políticas foram implementadas e normas publicadas sem que

⁹⁷ Aliás, esse processo pode ser considerado o cerne da caracterização do sistema SIGEPE como instrumento de ação pública e não como ferramenta de natureza técnica.

houvesse meios de acompanhar sua efetividade ou, quando acompanhadas, o eram por meios manuais e não institucionalizados.

Sugestões aparecem no sentido de fortalecimento da visão sistêmica, mediante criação de procedimentos, normas ou atuação de atores de nível sênior que possuam esta visão, para que tanto políticas quanto sistemas sejam construídos e evoluam de forma coordenada, integrada e coesa.

5.4.4. Gestão Estratégica e Planejamento

Os **processos de gestão**, conforme quadro 14, estão centrados em atividades que visam obter alinhamento estratégico com a alta gestão, das ações e decisões de planejamento em que são identificadas e estabelecidas prioridades de evolução e desenvolvimento dos sistemas estruturantes, a partir das necessidades das políticas de pessoal, e que estejam ancoradas na capacidade de atender as demandas.

A análise dos processos de governança revela a importância de uma estrutura decisória clara e bem-organizada para o desenvolvimento e a implementação do SIGEPE. É clara a necessidade de um processo mais robusto de priorização, onde decisões estratégicas sejam tomadas e posteriormente implementadas pelas áreas de tecnologia. A governança no contexto do SIGEPE está se aprimorando, especialmente com a futura criação dos Comitês Estratégico e Executivo para os sistemas estruturantes⁹⁸, que têm o papel de responsabilizar os gestores e garantir a execução das diretrizes de planejamento. A introdução desses comitês é vista como uma tentativa de formalizar e melhorar os fluxos decisórios, garantindo maior transparência e responsabilidade.

No entanto, também são citados desafios significativos, como a centralização excessiva das decisões no Órgão Central e a falta de envolvimento das unidades do SIPEC no processo decisório. Essa centralização é criticada por criar lacunas de comunicação e por não considerar totalmente os critérios relevantes para a implementação das políticas. Além disso, a falta de clareza sobre as atribuições entre diferentes secretarias do MGI

⁹⁸ A Portaria MGI Nº 4.610, de 6 de agosto de 2024 foi publicada após a realização das entrevistas e pouco antes de iniciada suas análises, instituindo os referidos comitês (MGI, 2024b).

gera sobreposições de responsabilidades e ruídos nos processos de trabalho, resultando em desafios operacionais. A governança, embora vista como um fator de sucesso, ainda precisa superar essas dificuldades para garantir uma execução mais eficaz e coesa das políticas públicas.

Os processos de planejamento revelam uma maturidade da DESIN, que facilita a antecipação de demandas e a definição de prioridades, o que garante que o SIGEPE continue evoluindo de maneira ordenada, com metas claras e bem definidas. Esse avanço é reforçado pelo esforço em envolver as áreas de negócio no processo de planejamento, ajudando a alinhar o sistema com as necessidades operacionais. O planejamento segue um *roadmap* anual, construído a partir de um *backlog* de necessidades, com entregas trimestrais e ajustes contínuos baseados nas prioridades que surgem durante o ano.

Em contraste, as áreas de negócio enfrentam dificuldades para planejar, gerando inconsistências na execução das políticas e afetando o cumprimento das metas estabelecidas. A falta de formalização no planejamento, aliada a mudanças constantes de prioridades, acaba resultando em ajustes improvisados e atrasos nas entregas do sistema estruturante.

Por fim, no que se refere aos recursos, o orçamento para os sistemas estruturantes de pessoal é gerido pela DTI e se concentra em uma ação específica do MGI que geralmente atende às necessidades. Como não há disputas por orçamento, as áreas finalísticas nem sempre estão cientes dessa dinâmica, focando-se mais na priorização de funcionalidades. O processo de gestão de empréstimos consignados é gerido e incorre em taxas cobradas das instituições financeiras diretamente pelo SERPRO, convertendo-se, posteriormente, em medida compensatória (descontos) dos serviços prestados pelo SERPRO à União, que permitem “financiar” o desenvolvimento e a manutenção dos sistemas pela fonte de custeio não utilizada.

Outro aspecto importante é a margem consignável de empréstimos, cujo processo é gerido diretamente pelo SERPRO. Essa margem se converte em uma medida compensatória no contrato, utilizada para financiar o desenvolvimento e a manutenção dos sistemas, minimizando assim os impactos orçamentários.

Quanto aos recursos humanos, há uma limitação significativa na DESIN e no SERPRO para atender a todas as demandas devido à escassez de mão de obra, o que freia

uma evolução mais acelerada do SIGEPE e dificulta a implementação de novas funcionalidades e o cumprimento das metas.

Quadro 14 – Síntese da análise dos processos de gestão.

PROCESSOS	CARACTERÍSTICAS
Governança	• A governança está se aprimorando com a criação dos Comitês Estratégico e Executivo, que visam maior transparência e responsabilidade. • Centralização excessiva das decisões no Órgão Central gera lacunas de comunicação e falta de envolvimento das unidades do SIPEC. • Há sobreposição de atribuições entre secretarias, criando desafios operacionais e dificultando a implementação das políticas. • Apesar dos avanços, a governança precisa de melhorias para garantir melhor coordenação e eficiência.
Planejamento	• Maturidade da DESIN com um planejamento estruturado. • Áreas finalísticas enfrentam dificuldades em organizar e executar seus planos. • Mudança constante de prioridades afeta o planejamento de longo prazo.
Recursos	• Orçamento e contrato centralizado e gerenciado pela DTI. • A margem consignável se reverte em medida compensatória do contrato, financiando o desenvolvimento e manutenção dos sistemas. • A falta de pessoal na DESIN e no SERPRO limita o avanço do SIGEPE.

Fonte: Elaboração própria.

5.5. RESULTADOS E IMPLICAÇÕES PARA A AÇÃO PÚBLICA

A análise do elemento resultado teve por desfecho a necessidade de apresentar suas conclusões em dois distintos eixos. O eixo de entregas realizadas pelo SIGEPE e o eixo de influências nas políticas de pessoal.

O primeiro eixo guarda relação com a natureza ferramental e técnica do SIGEPE, que em função de ser um dos objetivos desta pesquisa, a de realizar um balanço da sua situação atual, se considera adequado identificar as principais entregas do projeto, que estão consolidadas no quadro 15. Neste sentido, apesar de não ter atingido seus objetivos, é inegável a entrega de produtos não previstos originariamente. Nota-se que algumas entregas estão diretamente relacionadas ao eixo de influência nas políticas de pessoal,

porém, mesmo assim, uma análise detalhada é merecedora de novos estudos desta influência sobre as políticas em termos de eficiência, eficácia e efetividade.

Deste modo, o segundo eixo é analisado no quesito qualitativo, de acordo com as evidências colhidas nas entrevistas e que, em alguns casos, consolidam neste elemento as análises já tangenciadas nos elementos anteriores.

Quadro 15 – Entregas do projeto SIGEPE.

ENTREGAS	DESCRIÇÃO
Ações Judiciais	Módulo para acompanhamento de ações judiciais envolvendo servidores públicos.
Anistiados Políticos	Gerenciamento de questões relativas a servidores anistiados políticos.
Assentamento Funcional Digital	Digitalização do histórico funcional dos servidores.
Auxílio Moradia	Gerenciamento de auxílio-moradia para servidores elegíveis.
Avaliação de Desempenho	Acompanhamento e gestão da progressão funcional dos servidores.
Boletim de Gestão de Pessoas	Publicação oficial com informações sobre a gestão de pessoas na APF.
Central de Mensagens	Comunicação entre servidores e unidades de gestão.
Consignação	Apuração de irregularidades e autorização de portabilidade de consignações.
Currículo e Oportunidades	Gestão de informações curriculares e oportunidades internas para servidores.
Dimensionamento da Força de Trabalho	Apoio no planejamento e gestão da alocação de servidores de acordo com as necessidades operacionais
Férias Web	Gerenciamento de férias com solicitação e homologação digital.
Folha de Pagamento	Automação e controle da folha de pagamento dos servidores públicos.
Frequência	Controle da frequência dos servidores.
Gestão de Benefícios	Gestão de gratificações, adicionais e benefícios funcionais.
Gestão de Vínculo de Estagiários	Administração do vínculo de estagiários.
Gratificação por Encargo	Gestão de gratificações por encargo de curso ou concurso.
Módulo Requerimento	Solicitações e acompanhamento de termos de reclamação e outros requerimentos.

Observatório de Pessoal, Painel Estatístico de Pessoal e Dados Abertos	Apesar de não serem módulos ou funcionalidades do SIGEPE, configuram-se em plataformas para disponibilização de dados e informações de pessoal oriundos das bases de dados dos sistemas estruturantes, dentre eles o SIGEPE.
Pensão Alimentícia	Gerenciamento de pensões alimentícias descontadas da folha de pagamento.
Ponto Eletrônico	Controle de frequência e registro de ponto eletrônico.
Prova de Vida	Confirmação periódica de vida de aposentados e pensionistas.
Seleção de Pessoas	Gestão de concursos públicos e processos seletivos.
Sigepe Legis	Acesso à legislação relevante para a gestão de pessoas.
SouGov	Aplicativo para autosserviços, como consulta de contracheque e atestados médicos.

Fonte: Elaboração própria.

Entre os resultados alcançados, destaca-se o processo de automação de tarefas operacionais, que proporcionou ganhos de eficiência ao reduzir a carga de trabalho manual nas unidades de gestão de pessoas. O SIGEPE, através de suas interfaces e integrações com outros sistemas, como o SouGov, facilitou a execução de operações de rotina, como solicitações de férias, gestão de atestados médicos e atualizações cadastrais. Essas funcionalidades trouxeram melhorias perceptíveis, ao permitir que os operadores pudessem se dedicar a atividades mais estratégicas e menos operacionais.

Apesar desses avanços, o SIGEPE ainda enfrenta dificuldades em entregar um sistema totalmente integrado. A coexistência com sistemas legados, como o SIAPE, e a falta de módulos completos são obstáculos significativos para a implementação de uma gestão de pessoal mais eficiente e coesa. A incompletude de diversos módulos impede que o SIGEPE desempenhe plenamente o papel de integrar todos os processos de gestão de pessoas, desde a seleção até a aposentadoria.

A fragmentação dos sistemas faz com que os operadores e gestores precisem utilizar múltiplas plataformas para concluir tarefas, o que, na prática, reduz a eficácia da automação e mantém uma sobrecarga de trabalho que o SIGEPE pretendia eliminar. Assim, o sistema, apesar de seu potencial, ainda é visto por muitos como um projeto inacabado, longe de atingir a plenitude de resultados previstos.

Outro ponto crítico identificado na análise é a falta de previsões adequadas para a geração de dados nos novos módulos do SIGEPE. Isso resulta em uma limitação para o

monitoramento e avaliação das políticas de gestão de pessoal. Muitos processos ainda dependem de sistemas legados para a extração de dados relevantes, o que compromete a capacidade de realizar diagnósticos precisos e avaliações baseadas em evidências.

A falta de planejamento para a produção de dados é um fator que impacta negativamente a capacidade de o SIGEPE se consolidar como um sistema estruturante eficaz para a gestão de políticas públicas. A ausência de um sistema integrado que forneça dados consistentes prejudica o acompanhamento contínuo e a melhoria das políticas de pessoal, tornando o sistema menos eficiente do que poderia ser.

Entretanto, várias iniciativas evidenciam os resultados positivos quando há integração e coesão das iniciativas de desenvolvimento com os gestores de políticas, como é o caso da política de cotas, que apesar de algumas críticas técnicas, apresentam atuação em todo o ciclo da política, centrada na atualização cadastral, integração de dados e sua utilização para diagnóstico e monitoramento.

Por fim, os resultados alcançados até o momento estão sob intensa pressão, tanto por parte dos gestores quanto dos órgãos de controle. Existe uma expectativa clara de que o SIGEPE substitua totalmente os sistemas legados e se torne a principal plataforma de gestão de pessoas na APF. No entanto, essa transição tem sido lenta e marcada por desafios, como a falta de priorização adequada das demandas e a complexidade das integrações entre sistemas.

A pressão por resultados mais rápidos e efetivos também está ligada à necessidade de um maior alinhamento entre as áreas de tecnologia e os gestores de políticas. A falta de coordenação entre esses atores dificulta a implementação de melhorias no sistema, resultando em um ciclo de desenvolvimento que muitas vezes é interrompido por falhas de comunicação e de planejamento.

O quadro 16 finaliza com a síntese destes achados, em relação ao elemento resultados.

Quadro 16 – Síntese da análise dos resultados.

CARACTERÍSTICAS	IMPACTOS
Automação e modernização	• Ganho de eficiência com redução da carga de trabalho. • Autosserviço e autoatendimento dos servidores. • Liberação para atuação em atividades estratégicas.
Processos de trabalho incompletos, fragmentação e redundância	• Diversos sistemas estruturantes. • Incompletude das funcionalidades disponibilizadas. • Replicação das mesmas tarefas em diferentes sistemas.
Dados e evidências	• Desenvolvimento de funcionalidades e módulos sem previsão da geração dos dados para avaliação e monitoramento de políticas. • Falta de integração e coesão entre desenvolvimento e política. • Iniciativas apresentam resultados expressivos para diagnóstico, monitoramento e avaliação de políticas, com a de cotas. • Ações de atualização cadastral no âmbito da tecnologia alavancam de forma não intencional políticas futuras.
Pressão por resultados e expectativas	Expectativa estratégica por substituição do legado. Pressão por resultados mais céleres. Necessidade de maior integração entre a área de tecnologia e os gestores de políticas, alinhadas à uma visão sistêmica integrada.

Fonte: Elaboração própria.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS E PERSPECTIVAS PARA A GESTÃO DE PESSOAS

Esta dissertação teve como objetivo central analisar o SIGEPE com o intuito de determinar sua configuração enquanto instrumento da ação pública para a gestão de pessoal da APF. A investigação focou em aspectos-chave como representações, instituições, atores e processos, buscando entender como essas dimensões se entrelaçam para moldar a funcionalidade e o impacto do SIGEPE na formulação e implementação de políticas de pessoal.

Os resultados revelam que, embora tenha sido concebido como uma solução modernizadora para substituir o SIAPE, o SIGEPE ainda não alcançou plenamente seus objetivos iniciais. A iniciar pela ainda forte coexistência com os sistemas legados e de que ainda está fortemente orientado para a automação de atividades operacionais de gestão de pessoal. No entanto, ele demonstra limitações significativas no apoio às políticas estratégicas de gestão de pessoal. Esse desalinhamento entre as intenções iniciais e os resultados obtidos sugere que, enquanto instrumento, o SIGEPE permanece incompleto e limitado em sua capacidade de influenciar de forma decisiva a política pública.

Mesmo assim, a análise indica que o sistema tem um grande potencial, e que há um desejo latente de diversos atores, para que ele venha a ser um instrumento da ação pública. Para tanto, seria necessária uma estrutura robusta de governança, com participação ativa e comprometimento das unidades de gestão de pessoas e dos gestores de políticas do Órgão Central. Ainda, a construção de processos que permitam uma forte acoplagem entre o desenvolvimento do sistema e o desenho de políticas teria que ser viabilizado. E, por fim, maior assertividade e celeridade na busca por uma plataforma mais homogênea.

Os achados desta dissertação dialogam com a literatura sobre instrumentos da ação pública, que destaca a necessidade de uma robusta integração entre as capacidades técnicas, institucionais e operacionais para que um sistema possa ser considerado um instrumento eficaz de política pública. No caso do SIGEPE, embora existam avanços consideráveis em termos de tecnologia e automação, as instituições envolvidas enfrentam

desafios que limitam a governança e a coordenação do sistema. A coexistência com outros sistemas estruturantes, contribuem para uma percepção de incompletude e insuficiência, o que dificulta a consolidação do SIGEPE como um verdadeiro instrumento de ação pública. Entregas como o SouGov, que são parte da infraestrutura do SIGEPE, são vistas deste modo apenas pelos atores mais próximos da tecnologia e são dissociadas das percepções dos demais.

Além disso, as representações do SIGEPE, tanto entre os gestores quanto entre os usuários, refletem uma visão mista: por um lado, o sistema é visto como uma tentativa de modernização e inovação; por outro, sua implementação parcial e a falta de funcionalidades plenamente integradas geram frustrações e desconfianças. Esses fatores não apenas afetam a aceitação do sistema, mas também influenciam negativamente sua eficácia na implementação de políticas públicas de pessoal.

A análise dos principais processos e canais de comunicação revela que eles têm um potencial significativo para alavancar o SIGEPE e as políticas de pessoal. No entanto, para que esse potencial seja realizado, são necessárias estruturas e governança.

A pesquisa enfrentou algumas limitações que devem ser consideradas na interpretação dos resultados. Uma das principais foi a dependência das entrevistas, que, apesar de fornecerem *insights* valiosos, podem refletir percepções subjetivas e estar sujeitos a vieses interpretativos (muitas vezes negativos, tal como percebido). Além disso, a complexidade do tema, envolvendo múltiplos atores e uma ampla gama de processos, todos presentes em várias políticas, impôs desafios para uma análise mais detalhada de cada elemento abordado. A abrangência do estudo, embora necessária para uma visão holística, também limitou a possibilidade de explorar em profundidade aspectos específicos, como a interação entre o SIGEPE e políticas de pessoal em áreas específicas.

Outra limitação reside na evolução contínua do SIGEPE, que está em um processo de implementação progressiva. Como o sistema ainda está em desenvolvimento, muitos dos desafios identificados nesta pesquisa podem ser resolvidos em etapas futuras, o que sugere que algumas das conclusões podem ser temporárias ou sujeitas a revisões à medida que novos módulos e funcionalidades forem implementados.

Com base nas limitações identificadas e nos achados desta pesquisa, sugere-se que futuras investigações aprofundem a análise de como o SIGEPE pode ser integrado de

forma mais eficaz com as políticas estratégicas de gestão de pessoal. Uma linha de pesquisa promissora seria a comparação entre o SIGEPE e sistemas de gestão de pessoal em outros contextos governamentais ou internacionais, para identificar melhores práticas que poderiam ser adaptadas para o contexto brasileiro. Na mesma linha, seriam estudos similares em sistemas estruturantes e estruturadores no contexto dos demais poderes da União (Legislativo e, principalmente, Judiciário pela sua fragmentação administrativa).

Além disso, pesquisas futuras poderiam focar na análise longitudinal do impacto do SIGEPE à medida que novos módulos são desenvolvidos e implementados. Estudos de caso sobre a integração do SIGEPE com políticas públicas específicas, como a política de cotas no serviço público ou dimensionamento da força de trabalho, ou em etapas específicas do ciclo de políticas, como diagnóstico e monitoramento baseados em evidências, poderiam fornecer insights mais detalhados sobre os desafios e as oportunidades de utilizar o SIGEPE como um instrumento de política pública. Acredita-se que, para tanto, esta pesquisa possa ser valiosa como base referencial.

Outra área de interesse seria explorar a percepção dos usuários finais e dos gestores de diferentes níveis sobre o SIGEPE, a fim de entender melhor como as representações sociais do sistema evoluem ao longo do tempo e influenciam sua aceitação e eficácia. A análise de como o SIGEPE interage com outros sistemas estruturantes e a possibilidade de convergência tecnológica também são temas relevantes que poderiam enriquecer a compreensão do seu papel na APF.

Ainda, sob a perspectiva do referencial teórico de instrumentos da ação pública, se abrem possibilidades de pesquisas que tenham por objeto outros sistemas estruturantes que suportam outras atividades estruturadas em sistemas da APF, como o SISG, SIORG, SPOF e SCF.

Em conclusão, a pesquisa demonstra que o SIGEPE, apesar de seu potencial e das melhorias já implementadas, ainda não atingiu o nível de maturidade necessário para ser considerado um instrumento pleno da ação pública na gestão de pessoal. Sua função atual é predominantemente técnica e operacional, com impacto limitado na formulação e execução de políticas estratégicas de gestão de pessoal. Para que o SIGEPE possa desempenhar um papel mais central na governança e na inovação das políticas de pessoal, será necessário um esforço contínuo de integração, fortalecimento institucional e

superação das barreiras entre tecnologia e desenho de políticas, identificadas ao longo desta pesquisa.

Espera-se que essa dissertação possa contribuir para o debate acadêmico e prático ao fornecer uma análise crítica e detalhada dos desafios e das possibilidades associadas ao SIGEPE. Ao destacar tanto as limitações quanto as oportunidades, o estudo oferece subsídios para gestores públicos, formuladores de políticas e pesquisadores interessados em aprimorar a gestão de pessoal no âmbito da APF. Com base nos resultados apresentados, espera-se que este trabalho possa inspirar futuras iniciativas e estudos que visem transformar o SIGEPE em um instrumento efetivo de política pública, alinhado aos objetivos estratégicos de modernização e eficiência na gestão pública.

REFERÊNCIAS

ABREU, Cilair Rodrigues; CÂMARA, Leonor Moreira. **O orçamento público como instrumento de ação governamental: uma análise de suas redefinições no contexto da formulação de políticas públicas de infraestrutura.** Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, jan./fev. 2015.

ANDRADE, Jackeline Amantino; VALADÃO, José de Arimatéia Dias. **Análise da Instrumentação da Ação Pública a Partir da Teoria do Ator-Rede: Tecnologia Social e Educação no Campo em Rondônia.** Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro, maio/jun. 2017.

ARRETICHE, Marta. **Estado Federativo e Políticas Sociais: Determinantes da Descentralização.** [s.l.]: Revan, 2000.

BARROS, Cristiana Ramalho. **Ciência, Tecnologia e Inovação na trajetória do desenvolvimento nacional: um estudo da Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (ENCTI) 2012-2015 sob a perspectiva da ação pública.** 2017. 169 f., il. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional) - Universidade de Brasília, Brasília, 2017. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/handle/10482/24295>. Acesso em: 15 fev. 2018.

BAUDOT, Pierre-Yves. **Uncertain instruments: The computerization of public administration and changes in public policy (1966-1975).** In: Revue Française de Science Politique. 1, 2011, Vol. 61, 2011.

BOGDAN, Robert; TAYLOR, Steven J. **Introduction to qualitative research methods.** New York: John Wiley and Sons, 1975.

BRASIL. Lei Nº 4.516, de 01 de dezembro de 1964. **Cria o Serviço Federal de Processamento de Dados, vinculados ao Ministério da Fazenda.** Diário Oficial da União, 01 dez. 1964. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4516.htm. Acesso em: 20 out. 2024.

BRASIL. Decreto-lei Nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. **Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências.** Diário Oficial da União, 25 fev. 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm. Acesso em: 22 dez. 2020.

BRASIL. Decreto-lei Nº 900, de 29 de setembro de 1969. **Altera disposições do Decreto-lei número 200, de 25 de fevereiro de 1967, e dá outras providências.** Diário Oficial da União, 25 fev. 1969. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0900.htm. Acesso em: 15 mar. 2021.

BRASIL. Decreto Nº 67.326, de 05 de outubro de 1970. **Dispõe sobre o Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal e dá outras providências.** Diário Oficial da União, 05 out. 1970. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1970-1979/d67326.htm. Acesso em: 22 dez. 2020.

BRASIL. Lei Nº 5.615, de 13 de outubro de 1970. **Dispõe sobre o Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO) e dá outras providências.** Diário Oficial da

União, 13 out. 1970. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5615.htm. Acesso em: 06 mar. 2020.

BRASIL. Decreto Nº 68.992, de 28 de julho de 1971. **Dispõe sobre a auditoria nos órgãos integrantes do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal (SIPEC).** Diário Oficial da União, 28 jul. 1971. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1970-1979/D68992.htm. Acesso em: 22 dez. 2020.

BRASIL. Lei Nº 6.125, de 4 de novembro de 1974. **Autoriza o Poder Executivo a constituir a Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social - DATAPREV, e dá outras providências.** Diário Oficial da União, 4 nov. 1974. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6125.htm. Acesso em: 20 out. 2024.

BRASIL. Lei Nº 6.228, de 15 de julho de 1975. **Altera a denominação e a competência do DASP, cria cargos em comissão e dá outras providências.** Diário Oficial da União, 15 jul. 1975. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6228.htm. Acesso em: 22 dez. 2020.

BRASIL. Decreto Nº 93.211, de 03 de setembro de 1986. **Cria a Secretaria de Administração Pública da Presidência da República, extingue o Departamento Administrativo do Serviço Público, e dá outras providências.** Diário Oficial da União, 03 set. 1986. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/1985-1987/D93215.htm. Acesso em: 20 out. 2024.

BRASIL. Decreto Nº 93.213, de 03 de setembro de 1986. **Institui o Cadastro Nacional do Pessoal Civil - CNPC, e dá outras providências.** Diário Oficial da União, 03 set. 1986. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/1985-1987/D93213.htm. Acesso em: 03 jan. 2021.

BRASIL. Decreto Nº 93.215, de 03 de setembro de 1986. **Dispõe sobre o controle e a fiscalização das atividades a cargo das unidades organizacionais integrantes do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal, e dá outras providências.** Diário Oficial da União, 03 set. 1986. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/1985-1987/D93215.htm. Acesso em: 22 dez. 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 05 out. 1998. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em 08 jul. 2024.

BRASIL. Decreto Nº 99.328, de 19 de junho de 1990. **Institui o Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos - SIAPE e dá outras providências.** Diário Oficial da União, 19 jun. 1990. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d99328.htm. Acesso em: 22 dez. 2020.

BRASIL. Decreto Nº 347, de 21 de novembro de 1991. **Determina a utilização dos sistemas SIAFI e SIAPE no âmbito do Poder Executivo Federal.** Diário Oficial da

União, 21 nov. 1991. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D347.htm. Acesso em: 03 jan. 2021.

BRASIL. Decreto Nº 1.094, de 23 de março de 1994. **Dispõe sobre o Sistema de Serviços Gerais (SISG) dos órgãos civis da Administração Federal direta, das autarquias federais e fundações públicas, e dá outras providências.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 mar. 1994. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D1094.htm. Acesso em: 22 dez. 2020.

BRASIL. Lei Nº 10.180, de 06 de fevereiro de 2001. **Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências.** Diário Oficial da União, 07 fev. 2001. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110180.htm. Acesso em: 22 dez. 2020.

BRASIL. Lei Nº 10.633, de 27 de dezembro de 2002. **Institui o Fundo Constitucional do Distrito Federal – FCDF, para atender o disposto no inciso XIV do art. 21 da Constituição Federal.** Diário Oficial da União, 27 dez. 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110633.htm. Acesso em: 12 dez. 2020.

BRASIL. Lei Nº 10.933, de 11 de agosto de 2004. **Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2004/2007.** Diário Oficial da União, 11 ago. 2004. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa/ppa-2004-2007>. Acesso em 31 ago. 2021.

BRASIL. Decreto Nº 6.135, de 25 de junho de 2007. **Dispõe sobre o Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal e dá outras providências.** Diário Oficial da União, 25 jun. 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6135.htm. Acesso em: 18 jun. 2024.

BRASIL. Lei Nº 11.653, de 7 abril de 2008. **Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período.** Diário Oficial da União, 07 abr. 2008. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa/ppa-2008-2011>. Acesso em 31 ago. 2021.

BRASIL. Decreto Nº 6.929, de 6 de agosto de 2009. **Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, e dá outras providências.** Diário Oficial da União, 6 ago. 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil03/Ato2007-2010/2009/Decreto/D6929.htm>. Acesso em: 01 mar. 2021.

BRASIL. Decreto Nº 6.976, de 07 de outubro de 2009. **Dispõe sobre o Sistema de Contabilidade Federal e dá outras providências.** Diário Oficial da União, Brasília, DF, 08 out. 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6976.htm. Acesso em: 22 dez. 2020.

BRASIL. Decreto Nº 7.063, de janeiro de 2010. **Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, e dá outras providências.** Diário Oficial da União, 2010 jan. 2010. Disponível em:

www.planalto.gov.br/ccivil03/Ato2007-2010/2010/Decreto/D7063impressao.htm. Acesso em: 01 mar. 2021.

BRASIL. Lei Nº 12.249, de 11 de junho de 2010. **"... altera as Leis Nos. 5.615, de 13 de outubro de 1970..."**. Diário Oficial da União, 11 jun. 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12249.htm. Acesso em: 10 mar. 2021.

BRASIL. Decreto Nº 7.579, de 11 de outubro de 2011. **Dispõe sobre o Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação - SISIP, do Poder Executivo federal**. Diário Oficial da União, 11 out. 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7579.htm. Acesso em: 22 dez. 2020.

BRASIL. Lei Nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012. **Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2012 a 2015**. Diário Oficial da União, 18 jan. 2012. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa/ppa-2012-2015/>. Acesso em: 31 ago. 2021.

BRASIL. Decreto Nº 7.675, de 20 de janeiro de 2012. **Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão**. Diário Oficial da União, 20 jan. 2012. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil03/Ato2011-2014/2012/Decreto/D7675.htmimpressao.htm. Acesso em: 14 mar. 2021.

BRASIL. Lei Nº 13.249, de 13 de janeiro de 2016. **Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2016 a 2019**. Diário Oficial da União, 13 jan. 2016. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa/arquivos/ppas-anteriores/ppa-2016-2019/ppa-2016-2019>. Acesso em 31 ago. 2021.

BRASIL. Lei Nº 13.334, de 13 de setembro de 2016. **Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios**. Diário Oficial da União, 13 set. 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Lei/L1334.htm. Acesso em: 31 ago. 2021.

BRASIL. Decreto Nº 9.473, de 16 de agosto de 2018. **Altera o Decreto nº 67.326, de 5 de outubro de 1970 e o Decreto nº 93.215, de 3 de setembro de 1986**. Diário Oficial da União, 16 ago. 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9473.htm. Acesso em: 22 dez. 2020.

BRASIL. Decreto Nº 9.745, de 08 de abril de 2019. **Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Economia e dá outras providências**. Diário Oficial da União, 08 abr. 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9745.htm. Acesso em: 22 dez. 2020.

BRASIL. Lei Nº 13.844, de 18 de junho de 2019. **Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios**. Diário Oficial da União, 18 jun. 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Lei/L13249.htm. Acesso em 31 ago. 2021.

BRASIL. Lei Nº 13.971, de 27 de dezembro de 2019. **Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2020-2023**. Diário Oficial da União, 27 dez. 2019. Disponível em: www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/planejamento-e-orcamento/plano-plurianual-ppa. Acesso em: 31 ago. 2021.

BRASIL. Decreto Nº 10.715, de 08 de junho de 2021. **Institui os sistemas estruturantes de gestão de pessoal da administração pública federal**. Diário Oficial da União, 08 jun. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Decreto/D10715.htm. Acesso em 08 jul. 2024.

BRASIL. Decreto Nº 11.437, de 17 de março de 2023. **Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, e remaneja e transforma cargos em comissão e funções de confiança**. Diário Oficial União, 17 mar. de 2023. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11437.htm. Acesso em 27 jun. 2024.

BRASIL. Lei Nº 14.600, de 19 de junho de 2023. **Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios**. Diário Oficial da União, 19 jun. 2023. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2023/Lei/L14600.htm#art78. Acesso em :27 jun.2024.

BRASIL. Decreto Nº 11.601, de 17 de julho de 2023. **Altera o Decreto nº 11.437, de 17 de março de 2023, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos, e dá outras providências**. Diário Oficial da União, 17 jul. 2023. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11601.htm#art4. Acesso em 27 jun. 2024.

CRESWELL, John W. **Investigação qualitativa e projeto de pesquisa**: escolhendo entre cinco abordagens. 3. ed. Porto Alegre: Penso, 2014.

DIREITO, Denise do Carmo; KOGA, Natália Massaco. **Instrumentos e Integração de Políticas Públicas**: a rede do cadastro único. Revista de Administração Pública. [s.l.]: FGV EBAPE, set./out. 2020.

ECONOMIA. Ministério da Economia. **Portal Gov.br - SIAFI**. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/siafi>. Acesso em: 23 jan. 2021.

ECONOMIA. Ministério da Economia. **Portal Gov.br - Sistemas Estruturadores**. 2021. Disponível em: www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/sistemas-estruturadores. Acesso em: 03 jan. 2021.

ECONOMIA. Ministério da Economia. **Portal SiapeNet - Apresentação**. 2021. Disponível em: <http://www.siapenet.gov.br>. Acesso em: 03 jan. 2021.

EMIRBAYER, Mustafa. **Manifesto for a Relational Sociology**. [s.l.]: American Journal of Sociology, 103(2), pp. 281-317, 1997.

ENAP. Escola Nacional de Administração Pública. **Gestão de Pessoas: Fundamentos e tendências (apostila)**. Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, p. 16, 2015 Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/2521>. Acesso em 03 jan. 2021.

FREEMAN, Linton C. **The development of social network analysis: a study in sociology of science.** North Charleston, SC: Booksurge, 2002.

GIL-GARCIA, J. Ramon; DAWES, Sharon S. e PARDO, Theresa A. **Digital government and public management: generating public sector innovation at the crossroads of research and practice.** [s.l.], 2015.

GUIMARÃES, Marcondes Mundim. **O que é o CNPC na administração federal.** Brasília: ENAP. Revista do Serviço Público. v. 43, n. 4, pp. 41-42, 1986. Disponível em: <https://revista.ensp.gov.br/index.php/RSP/article/view/2036>. Acesso em: 03 jan. 2021.

HALPERN, Charlotte; LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. **As Abordagens a Partir dos Instrumentos da Ação Pública.** In: PORTO DE OLIVEIRA, Osmany; Hassenteufel, Patrick. Sociologia Política da Ação Pública. Brasília: ENAP, 2021.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, A. **Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems.** [s.l.]: Oxford University Press, 2009.

KAY, Adrian. **Evidence-Based Policy-Making: the elusive search for rational public administration.** [s.l.]: APA - Australian Journal of Public Administration. n. 3, Vol. 70, 2011.

KNOKE, David; YANG, Song. **Social network analysis.** London, UK: Sage Publications, 2008.

LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. **Governando por Instrumentos.** [s.l.]: Sciences PO Les Presses, 2005.

LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. **Introduction: understanding public policy through its instruments** – from the nature of instruments to the sociology of public instrumentation. [s.l.]: Governance, v. 20, n. 1, pp. 1-21, jan. 2007.

LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. **Sociologia da Ação Pública.** [s.l.]: EDUFAL, 2012.

LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de. **As reformas administrativas no Brasil: modelos, sucessos e fracassos.** Brasília: Escola Nacional de Administração Pública. Revista do Serviço Público. v. 49, n. 2, 2014, pp. 5-31, 2014. Disponível em: <https://revista.ensp.gov.br/index.php/RSP/article/view/364>. Acesso em: 03 jan. 2021.

LINDER, Stephen H.; PETERS, B.Guy. **Instruments of government: perceptions and contexts.** [s.l.]: Journal of Public Policy, v. 9, n. 1, pp. 35-58, jan. 1989.

LOWI, Theodor J. **American Business, Public Policy, Case Studies, and Political Theory.** [s.l.]: World Politics, v. 16, n. 4, pp. 677-715, 1964.

LÚCIO, Magda de Lima; DAROIT, Dorian; BESSA, Luis Fernando Macedo; ABREU, A. M. **Sentidos e significados de se planejar estrategicamente nas organizações públicas – Planejamento Estratégico (PLANES): análise de uma experiência.** [s.l.] Revista NAU Social, v. 5, n. 9, pp. 151-160, nov. 2014-abr. 2015. 2014.

LÚCIO, Magda de Lima; DAROIT, Dorian; FREITAS, Urânia Flores da Cruz. **Desenvolvimento, ação pública e transversalidade dos instrumentos de gestão: um**

olhar sobre o programa bolsa família. In: Coletânea em Teoria e Gestão de Políticas Públicas. 2017.

MACHADO, Gabriel. **Instrumentos de políticas públicas e da ação pública**. 2022. Disponível em: <https://www.colab.re/conteudo/instrumentos-de-politicas-publicas>. Acesso em: 13 set. 2022.

MGI, Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos. Portaria MGI Nº 1.035, de 23 de fevereiro de 2024. **Dispõe sobre a atualização e a validação obrigatórias de dados cadastrais pessoais e funcionais dos agentes públicos civis do Poder Executivo Federal**. Diário Oficial da União, 23 fev. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/servicoscompartilhados/pt-br/servicos/catalogo-de-servicos/portaria-mgi-no-1-035.pdf>. Acesso em 08 jul. 2024.

MGI, Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos. Portaria MGI Nº 4.610, de 6 de agosto de 2024. **Institui o Comitê Estratégico dos Sistemas Estruturantes de Gestão de Pessoal da Administração Pública Federal e Subcomitê Executivo dos Sistemas Estruturantes de Gestão de Pessoal, no âmbito do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos**. Diário Oficial da União, 6 ago. 2024. Disponível em: <https://legis.sigepe.gov.br/legis/detalhar/24384>. Acesso em: 19 out. 2024.

MGI, Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos. **Painel Estatístico de Pessoal do Governo Federal**. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/aceso-a-informacao/servidores/servidores-publicos/painel-estatistico-de-pessoal>. Acesso em: 20 out. 2024.

MGI, Ministério da Gestão e Inovação em Serviços Públicos. **Observatório de Pessoal**. Disponível em: <https://www.gov.br/servidor/pt-br/observatorio-de-pessoal-govbr>. Acesso em 22 out. 2024.

MPDG, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Processo Administrativo 05210.003143/2017-78. Contrato 78/2017 - Consórcio SERPRO-DATAPREV (SIGEPE)**. Brasília: 16 jun. 2017. Disponível na Biblioteca do Ministério da Economia.

MPDG, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Processo Administrativo 05210.007092/2018-34. Contrato 03/2019 - SERPRO (SIGEPE)**. Brasília: 08 ago. 2018. Disponível na Biblioteca do Ministério da Economia.

MPOG, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Processo Administrativo 04500.011110/2009-63. Proposta de criação de novo sistema de gestão de recursos humanos**. Brasília: 09 set. 2009. Disponível na Biblioteca do Ministério da Economia.

MPOG, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Portaria Nº 344, de 15 de outubro de 2009. **Institui o Comitê Estratégico com o objetivo de viabilizar a implantação do novo Sistema de Gestão de Recursos Humanos, e dá outras providências**. Diário Oficial da União, 15 out. 2009. Disponível em <https://legis.sigepe.planejamento.gov.br/legis/detalhar/7092>. Acesso em 15 jan. 2021.

MPOG, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Processo Administrativo 04300.003391/2010-71. Encaminha cópia do projeto cooperativo de pesquisa e desenvolvimento entre FUB/CDT e MP/SRH: planejamento e especificação do novo**

sistema de gestão de recursos humanos do Poder Executivo Federal. Brasília: 09 abr. 2010. Disponível na Biblioteca do Ministério da Economia.

MPOG, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Portaria Nº 438, de 28 de outubro de 2010. **Define como serviços estratégicos as atividades relacionadas aos Sistemas Estruturantes de Tecnologia da Informação cuja execução envolva informações críticas quanto à confiabilidade, segurança e confidencialidade e cuja descontinuidade possa impactar.** Diário Oficial da União, 28 out. 2010. Disponível em https://www.normasbrasil.com.br/norma/portaria-438-2010_225229.html. Acesso em 10 mar. 2021.

MPOG, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Processo Administrativo 05100.007647/2012-08. Encaminha nota técnica, documento de oficialização da demanda e os artefatos já produzidos no projeto SIGEPE.GOV.** Brasília: 11 jul. 2012. Disponível na Biblioteca do Ministério da Economia.

MPOG, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Editai MP Nº 1, de 29 de maio de 2013 - Processo Administrativo Nº 05100.010425/2012-64. Processo Seletivo Simplificado para Provimento de Vagas em Categorias Profissionais.** Diário Oficial da União, 29 maio 2013. Disponível em www.cespe.unb.br/concursos/MP_13_TEMPORARIO/arquivos/EDITAL_N__1__M_P_2013__ABERTURA.PDF. Acesso em 31 ago. 2021.

MPOG, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Nota Informativa 09/2014/CGECS/DENOP/SEGEP/MP. Órgão Central do Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal - SIPEC.** Brasília: 15 maio 2014. Disponível em <https://legis.sigepe.gov.br/legis>. Acesso em 20 out. 2024.

OLIVEIRA, Beatriz Besen. **A memória política como instrumento de ação pública e reconhecimento intersubjetivo.** [s.l.]: Psicologia Política, n. 41, jan./abr. 2018, vol. 18, 2018.

OLLAIK, Leila Gaiandoni; MEDEIROS, Janann Joslin. **Instrumentos governamentais: reflexões para uma agenda de pesquisas sobre implementação de políticas públicas no Brasil.** Revista de Administração Pública. [s.l.]: FGV EBAPE, nov./dez. 2011, 2011.

PARKHURST, Justin. **The Politics of Evidence: from evidence-based policy to the good governance of evidence.** New York: [s.n.], 2017.

PETERS, B. Guy. **Policy instruments and public management: bridging the gaps.** [s.l.]: Journal of Public Administration Research And Theory, v. 10, n. 1, pp. 35-47, jan. 2000.

SALAMON, Lester M.. **The Tools of Government.** [s.l.]: Oxford University Press, 2002.

SARAVIA, Henrique. **Capítulo I - O conceito de política pública: Introdução à Teoria da Política Pública.** In: SARAVIA, Henrique; FERRAREZI, Elizabete. Políticas Públicas: Coletânea - Volume 1. Brasília: ENAP, 2006.

SCOTT, J.. **Social network analysis.** Newbury Park, CA: Sage Publications, 1992.

SILVA, Alessandro Soares. **A ação pública: um outro olhar sobre Estado, Sociedade e Políticas Públicas.** Revista Gestão & Políticas Públicas. [s.l.], 2018.

SIMONS, Arno; VOß, Jan-Peter. **The concept of instrument constituencies: accounting for dynamics and practices of knowing governance.** [s.l.]: Policy and Society, v. 37, n. 1, pp. 14-35, set. 2017.

SLTI. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. Instrução Normativa Nº 4, de 19 de maio de 2008. **Dispõe sobre o processo de contratação de serviços de Tecnologia da Informação pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional.** 2008. Disponível em: www.gov.br/compras/pt-br/aceso-a-informacao/legislacao/instrucoes-normativas-revogadas/instrucao-normativa-no-04-de-19-de-maio-de-2008-revogada-pela-in-no-04-de-2010. Acesso em 26 fev. 2021.

SLTI. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. Instrução Normativa Nº 4 de 12 de novembro de 2010. **Dispõe sobre o processo de contratação de Soluções de Tecnologia da Informação pelos órgãos integrantes do Sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática (SISP) do Poder Executivo Federal.** Diário Oficial da União, 2010. Disponível em: www.legisweb.com.br/legislacao/?id=78745. Acesso em 26 fev. 2021.

SLTI. Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. Instrução Normativa Nº 2, de 14 de fevereiro de 2012. **Altera a Instrução Normativa nº 4, de 12 de novembro de 2010.** Diário Oficial da União, 2010. Disponível em: www.legisweb.com.br/legislacao/?id=238033. Acesso em 26 fev. 2021.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: Uma Revisão da Literatura.** [s.l.]: Sociologias, n. 16, jul./dez. 2006.

STARBUCK, Craig. **The Fundamentals of People Analytics: With Applications in R.** [s.l.]: Springer, 2023.

SRH/SLTI. Secretaria de Recursos Humanos e Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação. Portaria Conjunta Nº 1, de 7 de janeiro de 2010. **Estabelece diretrizes para a realização de consulta pública para conhecer soluções de tecnologia da informação em gestão de recursos humanos existentes no mercado e define cronograma de atividades.** Diário Oficial da União, 7 jan. 2010. Acesso em 25 jan. 2021.

STN. Secretaria do Tesouro Nacional. Instrução Normativa Nº 3, de 20 de fevereiro de 1989. Disponível em: https://conteudo.tesouro.gov.br/manuais/index.php?option=com_content&view=article&id=1669:040903-instrucao-normativa-n-03-de-20-02-89&catid=766&Itemid=700. Acesso em 03 jan.2021.

TAVARES, Felime Formiga. **Análise da Instrumentação da Ação Pública na Pós-graduação Stricto Sensu por Meio dos Planos Nacionais de Pós-graduação.** 2019. 125 f., il. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional) – Universidade de Brasília, Brasília, 2019.

VIAL, Gregory. **Understanding digital transformation: a review and a research agenda.** [s.l.]: Management Review Quarterly, 2019.

VILLANUEVA, Luis Fernando Aguilar. **La hechura de las políticas**. Porrúa, MX, 1992.

VISENTINI, Georgine Simões. **Reforma do Estado no Brasil (1995-1998):** O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, p. 13, 2006. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/8330>. Acesso em: 03 jan. 2021.

WU, Xu; RAMESH, M.; HOWLETT, Michael; FRITZEN, Scott. **Guia de Políticas Públicas: Gerenciando Processos**. [trad.] Ricardo Avelar de SOUZA. Brasília: ENAP, 2014.

YIN, Robert K. **Estudo de caso – planejamento e métodos**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

ANEXO I – MODELO DO TERMO DE CONSENTIMENTO

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Título do Projeto de pesquisa: Sistema de Gestão de Pessoas (SIGEPE) Enquanto Instrumento da Ação Pública em Políticas de Pessoal

Pesquisador Responsável: Marco Aurélio Alves da Cruz

Orientadora: Prof^ª. Dra. Regina Luna Santos de Souza

Instituição: Escola Nacional de Administração Pública - ENAP

Nome do participante:

Data de nascimento:

Você está sendo convidado (a) para ser participante do Projeto de Pesquisa intitulado “Sistema de Gestão de Pessoas (SIGEPE) enquanto Instrumento da Ação Pública em Políticas de Pessoal do SIPEC”, de responsabilidade do pesquisador Marco Aurélio Alves da Cruz, no âmbito do Mestrado Profissional de Governança e Desenvolvimento da ENAP.

Leia cuidadosamente o que se segue e pergunte sobre qualquer dúvida que você tiver. Caso se sinta esclarecido (a) sobre as informações que estão neste Termo e aceite fazer parte do estudo, peço que assine ao final deste documento, em duas vias, sendo uma via sua e a outra do pesquisador responsável pela pesquisa. Saiba que você tem total direito de não querer participar.

1. O trabalho tem por finalidade identificar se, e de que maneira, o SIGEPE desempenha o papel de instrumento da ação pública em políticas no âmbito do SIPEC (Sistema de Pessoal Civil da Administração Federal).

2. A participação nesta pesquisa consistirá em entrevista semiestruturada, com perguntas abertas, realizadas de forma presencial ou remota, com duração estimada de uma a duas horas.
3. Pretende-se ter, como resultado desta pesquisa, um quadro referencial do SIGEPE que possa auxiliar gestores na elaboração e implementação de políticas de pessoal, no âmbito do SIPEC, que tenham este sistema como parte instrumental da política.
4. Os participantes não terão nenhuma despesa ao participar da pesquisa e poderão retirar sua concordância na continuidade da pesquisa a qualquer momento.
5. Não há nenhum valor econômico a receber ou a pagar aos voluntários pela participação, no entanto, caso haja qualquer despesa decorrente desta participação haverá o seu ressarcimento pelos pesquisadores.
6. O nome dos participantes será mantido em sigilo, assegurando assim a sua privacidade, e se desejarem terão livre acesso a todas as informações e esclarecimentos adicionais sobre o estudo e suas consequências, enfim, tudo o que queiram saber antes, durante e depois da sua participação.
7. Os dados coletados serão utilizados única e exclusivamente para fins desta pesquisa, e os resultados poderão ser publicados.

Qualquer dúvida, pedimos a gentileza de entrar em contato com Regina Luna Santos de Souza, orientadora responsável pela pesquisa, telefone: (61) 9202-5327, e-mail: regina.luna@enap.gov.br, com a Coordenação-Geral de Pós-Graduação Stricto Sensu, e-mail: mestrado@enap.gov.br, a qualquer momento.

Eu, _____,
RG nº _____ declaro ter sido informado e concordo em ser participante do Projeto de pesquisa acima descrito.

ANEXO II – ROTEIRO DE ENTREVISTAS

PÚBLICO-ALVO

- a. Olhar de “dentro para fora”: gestores de sistema e gestores de informações
- b. Olhar de “fora para dentro”: gestores estratégicos, de políticas e de unidades setoriais

INTRODUÇÃO

1. Introdução do pesquisador
 - a. Apresentação do pesquisador
 - b. Reforço sobre confidencialidade da entrevista
 - c. Necessidade do termo de consentimento
 - d. Solicitação para aceite de gravação
2. Apresentação da pesquisa
 - a. Objeto de estudo
 - b. Instrumento da ação pública e análise dos seus elementos configuradores
 - c. Alinhamento de conceitos: políticas de pessoal; ciclo de políticas (identificação do problema, diagnóstico, elaboração, planejamento, monitoramento, avaliação, implantação)
3. Perfil do entrevistado
 - a. Apresentação do entrevistado: posição atual, experiência e áreas de atuação

ENTREVISTA

1. Eixo Representações
 - a. Para você, o que são e quais são os sistemas estruturantes de pessoal? Como o SIGEPE está neste contexto?
 - b. Para você, o que o SIGEPE representa em termos de objetivos a serem alcançados? O que ele já alcançou?
 - c. Qual sua visão em relação ao momento atual e futuro dos sistemas estruturantes de pessoal e qual o papel no SIGEPE neste contexto? (considerar questões como descontinuidade, convivência, integração)?
 - d. Qual sua percepção ao ampliar sua análise para além do sistema SIGEPE, considerando o AMBIENTE e condições ao entorno que foram criados, influenciados e alterados em decorrência do SIGEPE? (Por exemplo: estruturas

organizacionais, fóruns, processos de trabalho, normatizações, estruturas de governança, processos decisórios e informações)

2. Eixo Resultados

- a. Qual sua percepção na relação entre o ciclo de políticas de pessoal e o AMBIENTE SIGEPE? Ele é capaz de orientar, influenciar ou servir de apoio às políticas?
- b. Pode fornecer exemplos de políticas de pessoal que dependeram de subsídios (informações) ou AMBIENTE SIGEPE para se viabilizarem?
- c. Qual sua percepção sobre o AMBIENTE SIGEPE nos resultados no ciclo de políticas de pessoal?

3. Eixo Atores

- a. Ao se considerar o ciclo de políticas, quais atores (individuais ou coletivos) você percebe desempenhando (ou não) algum papel na relação com o AMBIENTE SIGEPE (incluindo tomadores de decisão, destinatários, dentre outros)? Qual a percepção você tem dos atores da área de tecnologia?
- b. Para cada ator, como você percebe sua atuação (ou não atuação) em função dos interesses, recursos e estratégias destes no ciclo de políticas? Como eles interagem e se articulam?

4. Eixo Processos

- a. Pode citar outros exemplos de políticas que em alguma fase do seu ciclo teve como fator de SUCESSO o envolvimento do SIGEPE no processo de trabalho?
- b. Tem exemplos de políticas que em alguma fase do seu ciclo teve como fator de INSUCESSO o não envolvimento (ou envolvimento) do AMBIENTE SIGEPE no processo de trabalho?

5. Eixo Instituições

- a. Existem normas, formais ou informais, relacionadas ao AMBIENTE SIGEPE no ciclo de políticas de pessoal (de forma geral ou específica a uma política)?
- b. Existem mecanismos de planejamento, formais ou informais, relacionadas ao AMBIENTE SIGEPE no ciclo de políticas de pessoal?
- c. Existem mecanismos de comunicação, formais ou informais, relacionadas ao uso do AMBIENTE SIGEPE no ciclo de políticas de pessoal (de forma geral ou específica a uma política)?

CONSIDERAÇÕES FINAIS

1. Perguntas Abertas

- a. Após entender melhor o contexto e termos realizado essa entrevista, você acredita que teria alguma coisa relevante que eu não cheguei a perguntar? Poderia compartilhar?