



DA GOVERNANÇA DE TI À GOVERNANÇA DA INTELIGÊNCIA ARTIFICIAL: IMPLICAÇÕES ORGANIZACIONAIS PARA O SETOR PÚBLICO BRASILEIRO

FROM IT GOVERNANCE TO ARTIFICIAL INTELLIGENCE GOVERNANCE: ORGANIZATIONAL IMPLICATIONS FOR THE BRAZILIAN PUBLIC SECTOR

DOI: 10.5281/zenodo.20145602



Jonas de Medeiros Goulart¹
José Eduardo Moreira Colombo²
João Antônio Ribeiro da Luz³
Thiago Naspolini⁴
Carlos Antônio Marques⁵
Leandro Pessi Orige⁶
Douglas Fonsceca de Moraes⁷
Gabriel Faria Martins⁸

RESUMO

A incorporação da Inteligência Artificial no setor público tem ampliado desafios organizacionais relacionados, exigindo novos arranjos de governança. Este artigo analisa a governança da inteligência artificial no setor público brasileiro a partir de sua articulação com a governança da tecnologia da informação, adotando uma perspectiva institucional. O estudo é de natureza qualitativa, baseado em análise documental de diretrizes estratégicas e normativas nacionais, incluindo a Estratégia Brasileira

- 1 Mestre em Tecnologias da Informação e Comunicação
- 2 Mestre em Tecnologias da Informação e Comunicação
- 3 Mestre em Energia e Sustentabilidade
- 4 Mestre em Métodos e Gestão em Avaliação
- 5 Especialista em Gestão de Empresas da Construção Civil
- 6 Especialista em Direito Administrativo
- 7 MBA em Gestão Estratégica da Produção e Manutenção
- 8 Especialista em Práticas de Gestão na Administração Pública

Revista *OWL Journal*, Campina Grande - PB, v.4 n.5 (2026) - ISSN 2965-2634

A Revista *OWL Journal* está licenciada com uma Licença Creative Commons Atribuição (CC BY)





de Inteligência Artificial, o Plano Brasileiro de Inteligência Artificial 2024–2028 e orientações voltadas ao uso de IA generativa no serviço público. A análise de conteúdo temática permitiu identificar dimensões centrais da governança da IA, como estruturas decisórias, gestão de riscos, *accountability* e capacidade organizacional. Os resultados indicam que, embora a governança da IA ocupe posição central no discurso estratégico estatal, sua operacionalização permanece limitada, com baixa integração aos mecanismos já consolidados de governança de TI. Observa-se risco de fragmentação institucional, ambiguidade decisória e fragilidade na gestão de riscos algorítmicos. Conclui-se que a governança da inteligência artificial no setor público brasileiro se encontra em estágio inicial de institucionalização, devendo ser compreendida como um processo de reconfiguração da governança de TI, e não como um domínio isolado.

Palavras-chave: Inteligência Artificial; Governança; Gestão Pública; Tecnologias da Informação.

ABSTRACT

The incorporation of Artificial Intelligence in the public sector has amplified related organizational challenges, demanding new governance arrangements. This article analyzes the governance of artificial intelligence in the Brazilian public sector from its articulation with the governance of information technology, adopting an institutional perspective. The study is qualitative in nature, based on a documentary analysis of national strategic and normative guidelines, including the Brazilian Artificial Intelligence Strategy, the Brazilian Artificial Intelligence Plan 2024–2028, and guidelines aimed at the use of generative AI in public service. Thematic content analysis allowed the identification of central dimensions of AI governance, such as decision-making structures, risk management, accountability, and organizational capacity. The results indicate that, although AI governance occupies a central position in the state's strategic discourse, its operationalization remains limited, with low integration into already consolidated IT governance mechanisms. A risk of institutional fragmentation, decisional ambiguity, and fragility in algorithmic risk management is observed. It is concluded that the governance of artificial intelligence in the Brazilian public sector is in an initial stage of institutionalization and should be understood as a process of reconfiguring IT governance, rather than as an isolated domain.

Keywords: Artificial Intelligence; Governance; Public Management; Information Technologies.

1. INTRODUÇÃO

A incorporação da inteligência artificial às atividades estatais tem tensionado de forma crescente os arranjos tradicionais de governança no setor público. À medida que sistemas algorítmicos passam a mediar processos administrativos e apoiar decisões organizacionais, amplia-se a necessidade de compreender como essas tecnologias se articulam com estruturas institucionais preexistentes, marcadas por exigências de legalidade e transparência. Nesse





contexto, a inteligência artificial deixa de ser apenas um instrumento técnico e passa a incidir sobre a própria racionalidade da ação estatal, o que exige novos enquadramentos analíticos no campo da Administração.

A literatura internacional tem destacado que os principais desafios associados à adoção da inteligência artificial no setor público vão para além de suas características técnicas, residem também na dificuldade de traduzir princípios normativos em práticas organizacionais efetivas de governança. Estudos de revisão apontam que, embora haja ampla convergência em torno de valores como uso responsável, equidade e controle, persistem lacunas relevantes quanto à operacionalização desses princípios ao longo do ciclo de vida dos sistemas de IA, principalmente em organizações públicas caracterizadas por elevada complexidade institucional. (ZUIDERWIJK; CHEN; SALEM, 2021; PAPAGIANNIDIS et al., 2025)

No Brasil, esse desafio manifesta-se de forma particular. A Estratégia Brasileira de Inteligência Artificial reconhece explicitamente a governança como eixo estruturante da política nacional, ao lado de iniciativas voltadas à regulação, capacitação e aplicação da tecnologia no poder público. (BRASIL, 2021) De modo complementar, o Plano Brasileiro de Inteligência Artificial 2024–2028 reforça a importância de arranjos institucionais capazes de articular desenvolvimento tecnológico, soberania e uso ético da inteligência artificial, atribuindo, assim, ao Estado papel ativo na coordenação e no monitoramento dessas iniciativas. (BRASIL, 2024) Esses documentos apontam para um avanço importante no plano estratégico, quando situam a governança da IA como condição para a sustentabilidade das políticas públicas.

Ainda assim, observa-se um descompasso entre o nível estratégico dessas diretrizes e sua tradução em mecanismos organizacionais concretos. Iniciativas recentes voltadas ao uso de inteligência artificial generativa no setor público brasileiro reconhecem riscos associados à opacidade dos modelos, além da reprodução de vieses e à dependência de validação humana. (BRASIL, 2024b)

Esse cenário revela um problema analítico relevante: a governança da inteligência artificial tem sido frequentemente tratada como um domínio autônomo, dissociado dos





arranjos históricos de governança de tecnologia da informação no setor público. Tal abordagem pode gerar sobreposição de estruturas, bem como ambiguidade decisória e fragilização dos mecanismos de controle institucional. Quando se desconsidera a relação organizacional entre governança de TI e governança da IA, corre-se o risco de produzir soluções normativas pouco aderentes à realidade administrativa.

Diante disso, o presente artigo tem como objetivo analisar a governança da inteligência artificial no setor público brasileiro a partir de sua articulação com a governança da tecnologia da informação, tomando como base diretrizes estratégicas nacionais e a literatura internacional sobre governança responsável da IA. Adotando uma perspectiva institucional, o estudo busca contribuir para o campo da Administração oferecendo uma leitura integrada dos desafios organizacionais associados à adoção da inteligência artificial, com ênfase nas implicações para estruturas decisórias e capacidade institucional do Estado.

Por isso, além desta introdução, o artigo está organizado em quatro seções. A primeira discute os fundamentos conceituais da governança da inteligência artificial, articulando-os ao campo da governança de tecnologia da informação. A segunda apresenta os procedimentos metodológicos. A terceira seção desenvolve a análise e a discussão dos achados à luz das implicações organizacionais para o setor público brasileiro. Por fim, são apresentadas as conclusões, as limitações do estudo e sugestões para pesquisas futuras.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 Governança da Tecnologia da Informação

A governança de Tecnologia da Informação consolidou-se como um campo central na literatura de Sistemas de Informação a partir do reconhecimento de que a tecnologia passou a influenciar de forma estruturante os processos organizacionais e decisórios. Estudos apontam que a governança de TI corresponde ao conjunto de estruturas, processos e mecanismos institucionais por meio dos quais se definem direitos decisórios, responsabilidades e formas de controle voltadas a assegurar que o uso da tecnologia esteja alinhado aos objetivos





organizacionais e às expectativas dos diferentes stakeholders. (WIEDENHÖFT et al., 2019; SCHNEIDER et al., 2023)

A distinção entre governança e gestão de TI é recorrente na literatura e constitui elemento fundamental para a delimitação conceitual do campo. Enquanto a gestão de TI está associada à execução operacional e à administração cotidiana dos recursos tecnológicos, a governança de TI opera em um nível estratégico, onde se estabelecem prioridades, se definem responsabilidades e se criam mecanismos de monitoramento e controle das decisões relacionadas à tecnologia. (WIEDENHÖFT et al., 2019)

Enquanto isso, no setor público, a governança de TI assume características específicas em função da natureza normativa da ação estatal. A literatura destaca que, nesse contexto, a governança tecnológica deve ser compreendida como parte da governança pública mais ampla, estando condicionada por princípios da administração pública (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência), o que amplia seu escopo para além do alinhamento estratégico e do desempenho organizacional. (WIEDENHÖFT et al., 2019).

Para além da dimensão institucional, estudos de natureza mais operacional enfatizam que a efetividade da governança de TI depende da presença de fatores organizacionais que sustentem sua implementação. Alreemy et al. (2016) argumentam que a governança de TI se materializa por meio de estruturas formais, porém, requer, principalmente, articulação de fatores críticos de sucesso relacionados à liderança, definição clara de papéis, comunicação entre áreas, além de integração entre estratégias organizacionais e práticas tecnológicas. Essa abordagem contribui para compreender a governança de TI como um processo organizacional contínuo.

Para além disso, a literatura recente tem indicado que a governança de TI enfrenta um processo de reconfiguração diante da incorporação de tecnologias intensivas em dados e modelos algorítmicos. Schneider et al. (2023) trazem que essas tecnologias ampliam os riscos associados à opacidade decisória e à dificuldade de explicação dos resultados, tal contexto que pede adaptações nos mecanismos tradicionais de governança. Ainda assim, os autores





sustentam que esses desafios implicam sua expansão conceitual e operacional para acomodar novas dinâmicas tecnológicas.

Nesse sentido, a governança de TI permanece como referência analítica fundamental para compreender a incorporação de tecnologias emergentes nas organizações. Quando se articulam dimensões institucionais e organizacionais, esse campo fornece categorias conceituais capazes de sustentar análises sobre tecnologias que tensionam os modelos tradicionais de decisão e controle, principalmente aquelas baseadas em inteligência artificial. (ALREEMY et al., 2016; SCHNEIDER et al., 2023; WIEDENHÖFT et al., 2019)

2.2 Governança da Inteligência Artificial

A governança da inteligência artificial emerge na literatura como um campo ainda em consolidação, que se apresenta fortemente impulsionado pela crescente incorporação de sistemas algorítmicos em atividades organizacionais críticas. Revisões recentes indicam que o debate acadêmico sobre governança da IA tem se desenvolvido, em grande medida, a partir de preocupações normativas relacionadas à ética, transparência e impactos sociais da tecnologia. A questão é que eles são frequentemente dissociadas de análises organizacionais mais estruturadas sobre como tais princípios são institucionalizados na prática. (ZUIDERWIJK; CHEN; SALEM, 2021; PAPAGIANNIDIS et al., 2025)

Parte significativa da literatura destaca que a governança da inteligência artificial não pode ser reduzida a um conjunto de diretrizes éticas abstratas. Papagiannidis et al. (2025) argumentam que, embora haja ampla convergência em torno de princípios como justiça, explicabilidade e responsabilidade, esses valores tendem a permanecer no plano conceitual se não forem traduzidos em estruturas, processos e práticas organizacionais concretas. Essa lacuna entre princípios e implementação constitui um dos principais desafios contemporâneos da governança da IA, principalmente em contextos institucionais complexos.

No campo dos Sistemas de Informação, alguns autores têm buscado aproximar a governança da inteligência artificial dos modelos consolidados de governança tecnológica.





Schneider et al. (2023) propõem compreender a governança da IA como um desdobramento da governança de TI, estruturado em torno de mecanismos de governança de dados, modelos e sistemas de IA. Essa abordagem enfatiza a continuidade organizacional entre a governança tecnológica tradicional e as novas exigências impostas por sistemas baseados em aprendizado de máquina, o que pode evitar leituras que tratem a IA como um domínio isolado da arquitetura decisória das organizações.

No setor público, a governança da inteligência artificial adquire complexidade adicional em razão da importância de valores públicos e da necessidade de legitimação das decisões mediadas por algoritmos. Zuiderwijk, Chen e Salem (2021) destacam que a adoção de IA em contextos governamentais amplia riscos associados à opacidade decisória, diluição de responsabilidades e à fragilização da *accountability*. Isso exige arranjos de governança capazes de integrar dimensões técnicas, organizacionais e normativas. Esses desafios são particularmente relevantes em ambientes administrativos caracterizados por múltiplos atores, elevada formalização e restrições legais.

Diretrizes e políticas públicas recentes refletem essa preocupação, pois muitas delas colocam na governança papel central na adoção responsável da inteligência artificial. A Estratégia Brasileira de Inteligência Artificial reconhece explicitamente a necessidade de estruturas institucionais voltadas à coordenação e monitoramento situando a governança como eixo transversal da política nacional. (BRASIL, 2021) De forma complementar, o Plano Brasileiro de Inteligência Artificial 2024–2028 reforça a importância de arranjos permanentes de governança como condição para a sustentabilidade das ações estatais relacionadas à tecnologia e a associa ao desenvolvimento tecnológico e soberania. (BRASIL, 2024)

No caso específico da inteligência artificial generativa, documentos oficiais brasileiros reconhecem que suas características técnicas ampliam os desafios tradicionais da governança tecnológica. O guia voltado ao uso de IA generativa no serviço público enfatiza riscos relacionados à geração automatizada de conteúdos, dependência de grandes volumes de dados e à necessidade de validação humana contínua, destacando que a ausência de mecanismos





claros de supervisão pode comprometer a qualidade das decisões administrativas e a confiança institucional. (BRASIL, 2024b)

A literatura converge, portanto, quando indica que a governança da inteligência artificial deve ser compreendida como um processo organizacional e institucional. Ao articular princípios éticos, estruturas decisórias e práticas de controle, a governança da IA amplia e tensiona os modelos tradicionais de governança de TI, o que permite sua adaptação às especificidades dos sistemas algorítmicos contemporâneos (SCHNEIDER et al., 2023; PAPAGIANNIDIS et al., 2025).

2.3 Governança Da Ia No Setor Público

A governança da inteligência artificial no setor público brasileiro tem sido construída predominantemente a partir de diretrizes estratégicas e documentos normativos, que reconhecem tanto o potencial transformador da tecnologia quanto os riscos institucionais associados à sua adoção. A Estratégia Brasileira de Inteligência Artificial posiciona a governança como eixo estruturante da política nacional. O documento associa o desenvolvimento e a aplicação da IA à necessidade de coordenação institucional, monitoramento contínuo e definição clara de responsabilidades no âmbito do poder público. (BRASIL, 2021).

De forma complementar, o Plano Brasileiro de Inteligência Artificial 2024–2028 reforça a importância da governança quando vincula ela a soberania digital e uso ético da tecnologia. (BRASIL, 2024) O documento explicita que a efetividade das iniciativas em IA depende menos da adoção pontual de soluções tecnológicas e mais da capacidade institucional de estruturar mecanismos permanentes de coordenação, avaliação e controle, o que aproxima a governança da IA dos fundamentos já consolidados no campo da governança de tecnologia da informação.

No caso específico da inteligência artificial generativa, orientações recentes voltadas ao serviço público brasileiro reconhecem desafios adicionais relacionados à opacidade dos





modelos, à reprodução de vieses e à necessidade de supervisão humana contínua. O guia elaborado para apoiar o uso responsável dessas ferramentas enfatiza que a ausência de critérios institucionais claros pode comprometer a qualidade das decisões administrativas e fragilizar a confiança nas organizações públicas (BRASIL, 2024b). Ainda assim, tais orientações permanecem predominantemente prescritivas.

Neste contexto, a literatura internacional aponta que essa lacuna entre diretrizes estratégicas e operacionalização organizacional é recorrente em contextos governamentais, nos quais a governança da inteligência artificial tende a ser tratada como um domínio emergente, frequentemente dissociado dos arranjos históricos de governança de TI. (ZUIDERWIJK; CHEN; SALEM, 2021; SCHNEIDER et al., 2023) Essa fragmentação dificulta a integração da IA aos sistemas decisórios existentes e amplia riscos associados.

Diante desse cenário, torna-se analiticamente relevante examinar a governança da inteligência artificial no setor público brasileiro a partir de sua articulação com a governança de tecnologia da informação, considerando tanto as diretrizes estratégicas nacionais quanto os referenciais teóricos consolidados sobre governança tecnológica. Essa perspectiva sustenta a necessidade de análises que avancem além do plano normativo, explorando como as políticas públicas de IA são concebidas, estruturadas e passíveis de operacionalização no interior das organizações públicas, o que orienta o percurso metodológico adotado neste estudo.

3. METODOLOGIA

O presente estudo adota uma abordagem qualitativa, de natureza analítico e interpretativa, adequada à investigação de fenômenos institucionais complexos e socialmente construídos, como a governança da inteligência artificial no setor público. A opção por uma abordagem qualitativa justifica-se pela necessidade de compreender significados, pressupostos normativos e arranjos institucionais subjacentes às diretrizes e políticas públicas, que não podem ser apreendidos por meio de técnicas quantitativas (DENZIN; LINCOLN, 2018).





Do ponto de vista do delineamento, trata-se de um estudo baseado em análise documental. A análise documental é indicada quando o objetivo da pesquisa envolve o exame sistemático de documentos oficiais, políticas públicas e textos institucionais, considerados como fontes de informação e artefatos que expressam escolhas organizacionais. (BOWEN, 2009) Nesse sentido, os documentos são compreendidos como produtos e, simultaneamente, produtores de práticas institucionais, permitindo inferências sobre estruturas decisórias e modelos de governança subjacentes.

O corpus empírico da pesquisa é composto por documentos estratégicos e normativos relacionados à inteligência artificial no setor público brasileiro, incluindo a Estratégia Brasileira de Inteligência Artificial, o Plano Brasileiro de Inteligência Artificial 2024–2028 e orientações oficiais voltadas ao uso de inteligência artificial generativa no serviço público. A seleção desses documentos seguiu critérios de relevância institucional, abrangência nacional e centralidade explícita da governança como eixo estruturante das políticas analisadas, conforme recomenda a literatura metodológica para estudos documentais em administração pública (BOWEN, 2009).

A análise dos dados foi conduzida por meio de análise de conteúdo de natureza temática, conforme proposta por Bardin (2016). Esse método permite a identificação, organização e interpretação de núcleos de sentido recorrentes nos documentos analisados, preservando a relação entre o conteúdo textual e o contexto institucional em que foi produzido. A análise seguiu três etapas principais: pré-análise, exploração do material e tratamento dos resultados, com foco na construção de categorias analíticas alinhadas ao referencial teórico de governança de tecnologia da informação e governança da inteligência artificial.

As categorias analíticas foram definidas de forma predominantemente dedutiva, a partir da literatura sobre governança de TI e governança da IA, contemplando dimensões como estruturas decisórias, mecanismos de coordenação institucional, gestão de riscos, *accountability* e capacidade organizacional. Esse procedimento está alinhado à lógica de análise orientada por teoria, na qual os dados empíricos são examinados à luz de conceitos





previamente consolidados, sem prejuízo da incorporação de elementos emergentes identificados durante a leitura sistemática dos documentos (BARDIN, 2016).

A interpretação dos achados seguiu uma lógica de análise comparativa e integrativa, buscando identificar convergências, tensões e lacunas entre as diretrizes estratégicas nacionais e os referenciais teóricos de governança. Essa estratégia analítica aproxima-se do que Yin (2018) denomina *pattern matching*, ao confrontar padrões teóricos esperados com evidências empíricas derivadas dos documentos, fortalecendo a coerência interna da análise e a validade interpretativa do estudo.

Por fim, reconhece-se como limitação metodológica o fato de a pesquisa se basear exclusivamente em fontes documentais, o que restringe a análise às intenções normativas e aos arranjos formais expressos nos textos oficiais. Ainda assim, conforme argumenta Bowen (2009), estudos documentais bem delineados constituem base analítica sólida para investigações institucionais, podendo subsidiar pesquisas futuras de natureza empírica aprofundada, como estudos de caso e entrevistas com atores organizacionais.

4. ANÁLISES E DISCUSSÕES

4.1 Governança da IA no plano estratégico: centralidade discursiva e indeterminação organizacional

A análise dos documentos estratégicos nacionais indica que a governança da inteligência artificial ocupa posição central no discurso institucional do Estado brasileiro. Tanto a Estratégia Brasileira de Inteligência Artificial quanto o Plano Brasileiro de Inteligência Artificial 2024–2028 apresentam a governança como eixo transversal, associando-a à coordenação das iniciativas públicas, ao monitoramento das políticas e à compatibilização entre desenvolvimento tecnológico e valores públicos. (BRASIL, 2021; BRASIL, 2024) Esse enquadramento está alinhado à literatura que compreende a governança tecnológica como instância responsável por orientar decisões estratégicas em contextos organizacionais complexos. (WIEDENHÖFT et al., 2019)





Todavia, ao se deslocar do plano discursivo para o plano organizacional, observa-se uma indeterminação relevante. As diretrizes analisadas operam majoritariamente em nível macroinstitucional, com ênfase em princípios e objetivos, mas oferecem poucos elementos sobre como a governança da IA deve ser incorporada às estruturas decisórias já existentes no setor público. Essa assimetria entre centralidade estratégica e baixa especificação organizacional é consistente com achados da literatura internacional, que apontam a recorrente dificuldade de transformar diretrizes de governança da IA em práticas institucionais efetivas. (ZUIDERWIJK; CHEN; SALEM, 2021; PAPAGIANNIDIS et al., 2025)

Por isso, essa indeterminação inicial condiciona as demais dimensões analisadas, pois fragiliza a tradução das diretrizes em arranjos concretos de governança, o que cria um espaço para interpretações fragmentadas no interior das organizações públicas.

4.2 Estruturas Decisórias: O Núcleo Crítico Da Governança Da Ia No Setor Público

Entre as dimensões analisadas, as estruturas decisórias emergem como o ponto mais sensível da governança da inteligência artificial no setor público brasileiro. Os documentos examinados reconhecem o caráter transversal da IA e a necessidade de coordenação entre diferentes órgãos e níveis de governo, mas não explicitam como essa coordenação se articula com os fóruns, comitês e instâncias decisórias tradicionalmente associados à governança de tecnologia da informação.

Essa lacuna sugere que a governança da IA tende a ser concebida como um domínio específico, relativamente dissociado da governança de TI. Tal configuração reforça o risco de fragmentação institucional, no qual decisões sobre IA passam a ser tomadas em arenas paralelas, com critérios próprios e limitada integração aos mecanismos de controle já consolidados. Esse achado dialoga diretamente com Schneider et al. (2023), que alertam para os riscos de tratar a governança da IA como ruptura organizacional, em vez de reconfiguração da governança tecnológica existente.





Neste contexto, do ponto de vista institucional, a fragmentação das estruturas decisórias compromete a coerência organizacional e dificulta a atribuição clara de responsabilidades. Em ambientes públicos marcados por formalização e controle legal, a dispersão dos direitos decisórios tende a ampliar ambiguidades e fragilizar a legitimidade das decisões mediadas por sistemas algorítmicos. Nesse sentido, a ausência de articulação explícita entre governança da IA e governança de TI constitui um obstáculo central à institucionalização sustentável da inteligência artificial no setor público.

4.3 Gestão de riscos: expansão normativa sem ancoragem nos mecanismos de governança de TI

A gestão de riscos ocupa espaço significativo nas diretrizes nacionais de inteligência artificial, com ênfase em aspectos éticos, vieses algorítmicos e proteção de dados. No caso da inteligência artificial generativa, os documentos oficiais reconhecem explicitamente riscos associados à opacidade dos modelos, à geração automatizada de conteúdos e à necessidade de supervisão humana contínua. (BRASIL, 2024b) Essa preocupação está alinhada à literatura que identifica a gestão de riscos como eixo central da governança da IA. (PAPAGIANNIDIS et al., 2025)

Entretanto, essa ênfase normativa não se traduz em orientações claras sobre como os riscos algorítmicos devem ser incorporados aos processos formais de gestão de riscos já existentes na governança de TI. Os documentos analisados reconhecem os riscos, mas não explicitam mecanismos organizacionais de identificação, avaliação e mitigação integrados aos sistemas de controle institucional. Esse descompasso é congruente com o argumento de Alreemy et al. (2016), que afirma que a efetividade da governança tecnológica depende da articulação entre princípios normativos e práticas organizacionais estruturadas.

A ausência dessa integração tende a deslocar a gestão de riscos da IA para o plano declaratório, o que limita sua capacidade de orientar decisões organizacionais concretas. Em termos institucionais, isso implica que riscos associados à IA podem ser reconhecidos, mas





não necessariamente governados de forma sistemática, o que compromete a sustentabilidade das iniciativas tecnológicas no setor público.

4.4 Accountability: reconhecimento normativo e ambiguidade decisória

A *accountability* aparece de forma recorrente nas diretrizes nacionais como princípio orientador do uso da inteligência artificial pelo Estado. Os documentos analisados destacam a importância da transparência e da responsabilização nas decisões mediadas por sistemas algorítmicos, em consonância com a literatura sobre governança pública e tecnológica. (ZUIDERWIJK; CHEN; SALEM, 2021)

Porém, esse reconhecimento permanece genérico, com pouca explicitação sobre a atribuição de responsabilidades em contextos nos quais a decisão é apoiada, influenciada ou parcialmente automatizada por sistemas de IA. A ausência de clareza quanto aos limites da responsabilidade humana em ambientes algorítmicos traz o risco de diluição da *accountability*, já identificado na literatura internacional. Embora relevante, essa dimensão aparece nos documentos de forma menos desenvolvida do que as discussões sobre riscos e ética, o que indica uma lacuna importante no processo de institucionalização da governança da IA.

4.5 Capacidade organizacional: condição necessária, mas secundarizada nas diretrizes

A capacidade organizacional é reconhecida nas diretrizes nacionais como condição necessária para a adoção da inteligência artificial no setor público, principalmente por meio da capacitação de servidores e do fortalecimento institucional. No entanto, essa dimensão é tratada de forma genérica e pouco articulada aos modelos de governança tecnológica existentes, permanecendo em posição secundária no conjunto das diretrizes analisadas, (BRASIL, 2021; BRASIL, 2024)





Sob uma perspectiva institucional, essa abordagem limitada sugere que a capacidade organizacional é compreendida mais como requisito instrumental do que como elemento estruturante da governança da IA. A literatura aponta que a ausência de rotinas, papéis e competências institucionalizadas tende a manter a governança da IA dependente de iniciativas pontuais, e isso fragiliza sua continuidade ao longo do tempo. (PAPAGIANNIDIS et al., 2025) Mesmo que relevante, essa dimensão aparece nos documentos analisados com menor densidade analítica, o que se reflete em sua menor centralidade nesta análise.

4.6 Síntese analítica: governança da IA como reconfiguração da governança de TI

A análise integrada das dimensões investigadas permite sintetizar os achados sendo possível explicitar a relação entre diretrizes nacionais, categorias de governança e implicações institucionais para o setor público brasileiro.

Quadro 1 – Governança da Inteligência Artificial no Setor Público Brasileiro: dimensões, diretrizes e implicações institucionais

Dimensão de governança	Enquadramento nas diretrizes nacionais	Implicações institucionais
Estruturas decisórias	Coordenação estratégica genérica	Fragmentação e governança paralela
Gestão de riscos	Ênfase normativa e ética	Baixa integração com governança de TI
<i>Accountability</i>	Reconhecimento discursivo	Ambiguidade de responsabilidades
Capacidade organizacional	Tratamento genérico	Fragilidade de institucionalização

Fonte: elaborado pelo autor (2026)

Essa síntese reforça a interpretação de que a governança da inteligência artificial no setor público brasileiro se encontra em estágio inicial de institucionalização. Os avanços observados no plano estratégico contrastam com a limitada incorporação da IA aos arranjos organizacionais de governança de tecnologia da informação, sustentando a compreensão da governança da IA como processo de reconfiguração ainda incompleto da governança de TI, conforme argumentado por Schneider et al. (2023) e Wiedenhöft et al. (2019).





5. CONCLUSÕES

Este artigo analisou a governança da inteligência artificial no setor público brasileiro a partir de sua articulação com a governança de tecnologia da informação, tomando como base diretrizes estratégicas nacionais e a literatura internacional sobre governança tecnológica. A partir de uma perspectiva institucional, o estudo buscou compreender como os princípios e objetivos expressos nas políticas públicas de inteligência artificial se relacionam com arranjos organizacionais já consolidados no campo da governança de TI.

Os resultados indicam que, embora a governança da inteligência artificial ocupe posição central no discurso estratégico do Estado brasileiro, sua operacionalização permanece limitada. As diretrizes analisadas apresentam elevado grau de normatividade e coerência em nível macroinstitucional, mas oferecem poucas indicações sobre a integração da IA às estruturas decisórias, aos mecanismos de gestão de riscos e aos sistemas de *accountability* já existentes na administração pública. Esse descompasso corrobora com a interpretação de que a governança da IA tem sido tratada como um domínio emergente relativamente dissociado da governança de tecnologia da informação, o que dificulta sua institucionalização sustentável.

Do ponto de vista teórico, o artigo contribui quando reforça a compreensão da governança da inteligência artificial como continuidade e reconfiguração da governança de TI, e não como ruptura conceitual ou organizacional. Articulando categorias consolidadas da governança tecnológica com o debate contemporâneo sobre inteligência artificial, o estudo avança na integração entre os campos de Sistemas de Informação, Administração Pública e políticas de inovação, e isso oferece uma leitura institucional que desloca o foco do artefato tecnológico para os arranjos decisórios que sustentam sua adoção.

Em termos práticos, os achados oferecem subsídios analíticos para gestores públicos e formuladores de políticas sobre os principais desafios da governança da inteligência artificial na definição de princípios ou diretrizes, além da capacidade de integrá-los aos mecanismos organizacionais existentes. A identificação de riscos de fragmentação decisória e fragilidade na gestão de riscos aponta para a importância de evitar a criação de estruturas paralelas de





governança da IA, priorizando a adaptação e expansão dos modelos de governança de TI já consolidados no setor público.

Porém, é necessário equalizar que este estudo apresenta limitações que devem ser consideradas. A análise baseia-se exclusivamente em documentos estratégicos e normativos, o que restringe os achados ao plano das intenções institucionais e dos arranjos formais expressos nas políticas públicas. Não foram examinadas práticas organizacionais concretas nem a percepção de atores envolvidos na implementação da inteligência artificial, o que limita a compreensão empírica dos processos de governança em operação. Além disso, o foco no contexto brasileiro reduz a possibilidade de generalização dos resultados para outros países ou sistemas administrativos.

Como agenda para pesquisas futuras, recomenda-se o desenvolvimento de estudos empíricos que investiguem a governança da inteligência artificial em organizações públicas específicas, por meio de estudos de caso, entrevistas com gestores e análise de práticas decisórias. Investigações comparativas entre diferentes níveis de governo ou entre países também podem aprofundar a compreensão sobre como distintos arranjos institucionais influenciam a governança da IA. Por fim, pesquisas que explorem a integração entre governança de TI, governança de dados e governança da inteligência artificial podem contribuir para o desenvolvimento de modelos analíticos mais abrangentes e aderentes à complexidade do setor público contemporâneo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALREEMY, Z.; CHANG, V.; WALTERS, R.; WILLS, G. Critical success factors (CSFs) for information technology governance (ITG). *International Journal of Information Management*, v. 36, n. 6, p. 907–916, 2016. DOI: 10.1016/j.ijinfomgt.2016.05.017. Disponível em: [ScienceDirect](#). Acesso em: 23 fev. 2026.

BARDIN, Laurence. *Análise de conteúdo*. São Paulo: Edições 70, 2016.





BOWEN, G. A. Document analysis as a qualitative research method. *Qualitative Research Journal*, v. 9, n. 2, p. 27–40, 2009. DOI: 10.3316/QRJ0902027. Disponível em: [Emerald Insight](#). Acesso em: 23 fev. 2026.

BRASIL. Estratégia Brasileira de Inteligência Artificial. Governo Digital. Disponível em: [Governo Digital](#). Acesso em: 23 fev. 2026.

BRASIL. IA generativa no serviço público: definições, usos e boas práticas. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos; Secretaria de Governo Digital; Diretoria de Infraestrutura de Dados; Coordenação-Geral de Fomento da Inteligência Artificial. [S.l.]: [s.n.], [s.d.]. Disponível em: [Governo Digital PDF](#). Acesso em: 23 fev. 2026.

BRASIL. Plano Brasileiro de Inteligência Artificial. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações – MCTI, Governo Federal. Disponível em: [MCTI](#). Acesso em: 23 fev. 2026.

DENZIN, Norman K.; LINCOLN, Yvonna S. *The SAGE handbook of qualitative research*. 5. ed. Thousand Oaks: Sage Publications, 2018.

PAPAGIANNIDIS, E.; MIKALEF, P.; CONBOY, K. Responsible artificial intelligence governance: a review and research framework. *Journal of Strategic Information Systems*, v. 34, p. 101885, 2025. DOI: 10.1016/j.jsis.2024.101885. Disponível em: [ScienceDirect](#). Acesso em: 23 fev. 2026.

SCHNEIDER, J.; ABRAHAM, R.; MESKE, C.; VOM BROCKE, J. Artificial Intelligence Governance for Businesses. *Information Systems Management*, v. 40, n. 3, p. 229–249, 2023. DOI: 10.1080/10580530.2022.2085825. Disponível em: [Taylor & Francis Online](#). Acesso em: 23 fev. 2026.

WIEDENHOFT, G.; LUCIANO, E.; MAGNAGNAGNO, O. Information Technology Governance in Public Organizations: identifying mechanisms that meet its goals while respecting principles. *Journal of Information Systems and Technology Management – JISTEM*, v. 14, n. 1, p. 69–87, 2017. Disponível em: [SciELO](#). Acesso em: 23 fev. 2026.

YIN, Robert K. *Case study research and applications: design and methods*. 6. ed. Thousand Oaks: Sage Publications, 2018.



REVISTA OWL (*OWL Journal*)

www.revistaowl.com.br – ISSN: 2965-2634



ZUIDERWIJK, A.; CHEN, Y.-C.; SALEM, F. Implications of the use of artificial intelligence in public governance: a systematic literature review and a research agenda. *Government Information Quarterly*, v. 38, n. 3, p. 101577, 2021. DOI: 10.1016/j.giq.2021.101577.
Disponível em: [ScienceDirect](https://www.sciencedirect.com). Acesso em: 23 fev. 2026.

Recebido em: 14/04/2026

Aprovado em: 27/04/2026

Publicado em: 12/05/2026

Revista *OWL Journal*, Campina Grande - PB, v.4 n.5 (2026) - ISSN 2965-2634

A Revista *OWL Journal* está licenciada com uma Licença Creative Commons Atribuição (CC BY)

