

**Working
Paper**

529

CCGI - Nº 24
Working Paper Series
MAIO DE 2020



**SAO PAULO SCHOOL
OF ECONOMICS**

**Governo Digital no Brasil: o Quadro Institucional e
Regulatório do País sob a Perspectiva da OCDE**

**Vera Thorstensen
Amanda Mitsue Zuchieri**

As manifestações expressas por integrantes dos quadros da Fundação Getulio Vargas, nas quais constem a sua identificação como tais, em artigos e entrevistas publicados nos meios de comunicação em geral, representam exclusivamente as opiniões dos seus autores e não, necessariamente, a posição institucional da FGV. Portaria FGV Nº19

Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getulio Vargas FGV EESP

www.fgv.br/eesp

INICIATIVA DIGITAL

Governo Digital no Brasil: o Quadro Institucional e Regulatório do País sob a Perspectiva da OCDE¹

Vera Thorstensen²
Amanda Mitsue Zuchieri³

Resumo: O artigo pretende apresentar o arranjo institucional e de políticas públicas do governo brasileiro em busca da transformação digital do setor público sob o ponto de vista da OCDE. Foi adotado como material base o relatório produzido pela Organização intitulado *Digital Government Review of Brazil: Towards the Digital Transformation of the Public Sector*, no qual são descritas as avaliações e recomendações dos esforços e iniciativas governamentais no campo digital.

Palavras-chave: OCDE; Brasil; governo digital.

Abstract: The following work aims to present the institutional framework and Brazilian government's policies within the public sector in the context of the digital transformation through the OECD's perspective. The OECD *Digital Government Review of Brazil: Towards the Digital Transformation of the Public Sector* report was adopted as the guiding material, in which are described the evaluations and recommendations for the efforts and governmental initiatives in the digital area.

Keywords: OECD; Brazil; digital government.

Introdução

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) é uma organização internacional que atua na criação e divulgação de políticas e conhecimento em diversas áreas, com o intuito de indicar melhores práticas para políticas públicas e uniformização regulatória no âmbito doméstico, estabelecer padrões internacionais baseados em evidências e encontrar soluções para desafios de alcance social, econômico e ambiental. Composta atualmente por 36 países membros, a Organização é considerada uma das mais relevantes no presente cenário global.

A OCDE é composta por três sub-órgãos: Conselho, Secretariado e os Comitês, formados por cerca de 300 grupos, realizando reuniões assistidas por inúmeros especialistas nacionais. O Conselho atua como órgão de decisão da organização, sendo composto por embaixadores de países membros e da Comissão Europeia, presidido pelo Secretário-Geral. Reuniões regulares ocorrem para discussão do trabalho da organização e tomada de decisões por consenso. O Secretariado realiza o trabalho da Organização. O órgão é encabeçado pelo Secretário-Geral e

¹ Este texto é uma versão preliminar para discussão com o objetivo de apresentar grandes temas da OCDE, com suas principais diretrizes, a análise realizada pelos relatórios e publicações da OCDE, das suas métricas de comparação e os quadros comparativos do Brasil em relação aos demais membros da Organização.

² Professora da Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas e Coordenadora do Centro de Estudo do Comércio Global e Investimentos.

³ Pesquisadora do Centro de Estudo do Comércio Global e Investimentos.

composto por direções e divisões que cooperam com agentes políticos e legisladores em cada país. As direções respondem ao Secretário-Geral. A OCDE também atua através de mais de 300 comitês, grupos de trabalho e grupos especializados, os quais cobrem quase todas as áreas de criação de políticas, abarcando as mesmas áreas e questões que ministérios governamentais, como educação, finanças, comércio, meio-ambiente e desenvolvimento. Os participantes dos Comitês da OCDE são provenientes de países membros e parceiros, atuantes em órgãos estatais, na academia, negócios e sociedade civil. Cerca de 40 mil pessoas participam dessas reuniões anualmente. Algumas discussões podem evoluir e transformarem-se em negociações nas quais todos os países da OCDE definirão e seguirão normas globais em comum⁴. Desde a década de 1980, existem, no âmbito da Organização, comitês que tratam de questões relacionadas à informática e comunicações, com a posterior inclusão de pontos ligados à economia digital.

A cooperação entre o Brasil e a OCDE teve início na década de 1990. De acordo com o Itamaraty, hoje, praticamente todos os Ministérios e diversos órgãos da administração pública federal e estadual brasileira estão envolvidos na cooperação com a Organização de alguma forma. O governo brasileiro tem feito parte de aproximadamente 36 instâncias da organização: como “associado”, “participante” ou “convidado”, e aderiu a 26 Recomendações e outros instrumentos da Organização. O país participa, ainda, de 26 comitês e instâncias da OCDE, de estudos e programas, e colabora com a Organização na condição de membro do G20.

Em junho de 2015 Brasil e OCDE assinaram o Acordo de Cooperação que elevou a relação entre o país e a instituição a um novo patamar, norteadas pela seleção de áreas específicas de colaboração, a partir do interesse mútuo. O fortalecimento da relação bilateral entre ambos também trouxe benefícios como a interação com os *Key Partners*, cinco países emergentes selecionados pela Organização (África do Sul, Brasil, China, Índia e Indonésia).

Em 2017 o Brasil realizou pedido de acessão à OCDE em maio de 2017 e busca organizar-se internamente, desde então, para entrar em conformidade com os requisitos da instituição relativos à adequação legislativa e regulamentar, no intuito de dar sequência ao processo de acessão à Organização. Juntamente com a pretensão de tornar-se membro da Organização, caminham as obrigações, compromissos e questões regulatórias. No campo do digital não poderia ser diferente. O Brasil solicitou à OCDE documento que analisa em profundidade pontos fortes e fracos nas políticas públicas e programas atuais, recomendando aprimoramentos na estrutura atual, criação de arranjos institucionais e propondo meios de reforçar a comunicação, regulação e governança em meio às transformações digitais que ocorrem nacional e globalmente.

O presente artigo se pautará no relatório *Digital Government Review of Brazil: Towards the Digital Transformation of the Public Sector*, publicado pela OCDE em 2018, para apresentar, de forma resumida, a estrutura institucional brasileira responsável pelas políticas digitais, os pontos fortes e fracos, e as recomendações da Organização para aprimoramento e transição do *e-government* (e-governo ou governo eletrônico) para o governo digital.

1. Como o Tema é Tratado na OCDE

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) contribui ativamente para a agenda da medição digital, atuando na coordenação para evitar a fragmentação de esforços e iniciativas, e para garantir que a comunidade internacional assuma o desafio de fortalecer a base empírica que contribui para construção de políticas mais robustas

⁴ <https://www.oecd.org/about/structure/>

voltadas ao crescimento e bem-estar na era digital. Com seu modelo de atuação, a OCDE reforçou sua posição como uma rede central de governança global. Apesar de não vinculativos, os princípios e recomendações da OCDE na produção e recomendação de políticas, incluindo no campo digital, têm se mostrado influentes na criação de padrões internacionais e na assessoria aos governos na elaboração de legislação interna.

O *Committee on Digital Economy Policy* (Comitê de Políticas para a Economia Digital - CDEP) foi criado em 1982 no âmbito da OCDE. Inicialmente denominado Comitê para a Informação, Informática e Comunicações, tornou-se a Comissão para a Economia Digital, para, por fim, adquirir a nomenclatura atual. Através de resolução aprovada pelo Conselho Europeu em 11 de dezembro de 2018, teve seu mandato renovado e revisado e permanecerá em vigor até 31 de dezembro de 2023. Além dos membros da OCDE, participam: Argentina, África do Sul, Brasil, Cingapura, Colômbia, Costa Rica, Egito, Rússia e Tailândia. Segundo a resolução, o Comitê é responsável pela criação de políticas baseadas em evidências a partir de processos com várias partes interessadas que visam o estímulo do crescimento de uma economia digital acessível, inovadora, aberta, confiável e abrangente, promovendo a prosperidade e fornecendo aos formuladores de políticas as ferramentas adequadas ao desenvolvimento de respostas políticas voltadas para o futuro. Concomitantemente, o Comitê deve fortalecer a cooperação entre os Membros da OCDE e os países parceiros nas áreas de interesse com vistas ao estímulo e promoção da troca de experiências e a coordenação de políticas em nível nacional e internacional⁵.

Além do Comitê, a OCDE desenvolve várias iniciativas no campo digital. Dentre elas está a *OECD Going Digital*⁶, a qual oferece visualização de dados interativos a acesso a indicadores chave, análises e recomendações de políticas. O projeto *Going Digital* compila diversos relatórios referentes à transformação digital, os quais apresentam análises detalhadas de políticas e esforços existentes e recomendações aos governos para enfrentarem os desafios da transformação digital. Uma dessas publicações é a *Digital Government Review of Brazil: Towards the Digital Transformation of the Public Sector* (Revisão do Governo Digital do Brasil)⁷.

De acordo com o documento da OCDE *Measuring the Digital Transformation: A Roadmap for the Future* (Medindo a Transformação Digital: Um Roteiro de Medição para o Futuro), conforme a transformação digital se dissemina por todos os setores e influencia diversos aspectos da sociedade, a medição das características e da dinâmica que a diferenciam se tornará cada vez mais difícil. Novas abordagens são necessárias, e as ferramentas digitais e propostas criadas pelas atividades digitais poderão integrar a solução. A transformação digital também pode ser percebida em todas as dimensões da produção e uso de dados. Sendo assim, a próxima geração de infraestruturas de dados para a criação de políticas na era digital terá que construir parcerias com o setor privado e cooperar com partes interessadas, incluindo dados confiáveis e acessíveis ao público no processo de elaboração dessas políticas.

O Relatório faz levantamento dos indicadores em diversas áreas, percorrendo sobre educação e a inovação, comércio e resultados econômicos e sociais, comparando-os com questões de

⁵ OECD. Draft Resolution of the Council Renewing and Revising the Mandate of the Committee on Digital Economy Policy. Disponível em: <https://oecdgroups.oecd.org/Bodies/ShowBodyView.aspx?BodyID=1837&Lang=en>.

⁶ <https://goingdigital.oecd.org/en/countries/bra/>

⁷ <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264307636-en.pdf?expires=1583241576&id=id&accname=ocid54025470&checksum=278D851B351B925D4CC1ED0D1D14E0E9>

política digital atuais, conforme apresentados no documento *Going Digital: Shaping Policies, Improving Lives* (A Caminho do Digital: Moldando Políticas, Melhorando Vidas) (OCDE, 2019). Nessa análise, o relatório identifica lacunas no atual quadro de medição e avalia o progresso alcançado através de várias iniciativas que buscam superar tais lacunas, conforme documentado nos 19 capítulos contidos na publicação. O objetivo principal do Medindo a Transformação Digital é promover a agenda das medições aproveitando roteiros e um amplo acervo de trabalhos desenvolvidos em organizações nacionais e internacionais.⁸

O relatório *Going Digital: Shaping Policies, Improving Lives* (A Caminho do Digital: Moldando Políticas, Melhorando Vidas)⁹ reúne informações da Organização sobre questões que precisam ser melhor compreendidas, assim como políticas que podem contribuir para assegurar que a transformação digital traga benefícios. Essa publicação é um reflexo do projeto *Going Digital*, desenvolvido pela OCDE entre os anos de 2017 e 2018, assim como outros trabalhos relevantes abordando o tema da transformação digital. Seu objetivo é elevar o entendimento acerca dos fatores impulsionadores da transformação digital e oferecer uma perspectiva econômica e social sobre tendências digitais fundamentais, impactos e questões que requerem coordenação de políticas. O projeto *Going Digital* apoia uma abordagem flexível, prospectiva e integrada para a criação de políticas na era digital. Tal abordagem é crucial visto que a transformação digital afeta diferentes aspectos da economia e sociedade de formas complexas e relacionadas, o que torna difícil a coordenação de trocas entre objetivos de políticas públicas. As fronteiras entre áreas políticas distintas estão se tornando menos definidas, fazendo com que o fortalecimento da cooperação e colaboração seja essencial, inclusive para o desenvolvimento e implementação de políticas.

A *Going Digital Integrated Policy Framework* (Estrutura Política Integrada a Caminho do Digital) visa auxiliar governos a tecer políticas digitais adequadas e resilientes. Inclui sete dimensões de políticas para: 1) melhorar o acesso; 2) aumentar o uso efetivo; 3) estimular a inovação; 4) assegurar empregos de qualidade a todos; 5) promover prosperidade social; 6) fortalecer a confiança; e 7) promover a abertura do mercado. Cada uma dessas dimensões de políticas integradas aproxima múltiplas áreas de políticas relacionadas. Essa configuração demonstra que enfrentar os desafios provenientes da transformação digital requer a identificação de áreas que são afetadas conjuntamente e que precisam ser coordenadas.

A *Digital Government Review of Brazil: Towards the Digital Transformation of the Public Sector* realiza uma avaliação extensiva das políticas governamentais digitais, programas e projetos do Governo Federal brasileiro, fornecendo recomendações concretas de políticas para os seus respectivos melhoramentos, espelhando-se em experiências e práticas da OCDE. A análise foca em meios de fortalecer a eficiência e efetividade da Estratégia de Governança Digital do Brasil, conectando-a com objetivos mais amplos e programas da agenda de reformas do setor público. As recomendações de políticas são práticas e direcionadas, buscando auxiliar o governo brasileiro a capitalizar suas realizações dentro do tema de governo digital e planejar de maneira estratégica a implementação da mudança de um *e-government* (e-governo) para um governo digital.

Apesar de ainda não ser um membro efetivo, o Brasil tem demonstrado interesse em ingressar na Organização, participando ativamente dos trabalhos desenvolvidos no seu âmbito.

⁸ <https://www.oecd.org/going-digital/mdt-roadmap-portuguese.pdf>

⁹ <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264312012-en.pdf?expires=1582118704&id=id&accname=ocid54025470&checksum=ACD8E6A7043564E4D91750EA0E7D2534>

Recentemente, o país passou de parceiro-chave a participante, com status de observador regular, do Comitê de Políticas para a Economia Digital (CDEP), que coordena as principais iniciativas envolvendo a economia digital.

Para enfrentar os desafios impostos ao setor público brasileiro em relação a como utilizar a tecnologia de forma efetiva nas áreas políticas para preservar e estimular a competitividade em um mundo globalizado, o governo do país solicitou à OCDE a identificação de seus pontos fortes e fracos nas políticas públicas e programas atuais. O relatório pautou-se na base de informações da OCDE e seu conjunto de boas práticas, além de visões e estratégias desenvolvidas pelos *OECD Working Party of Senior Digital Government Officials* (Grupo de Trabalho dos Oficiais Seniores do Governo Digital, *E-Leaders*). Esse relatório também sustenta-se na moldura regulatória fornecida pela *OECD Recommendation of the Council on Digital Government Strategies* (Recomendação do Conselho sobre Estratégias do Governo Digital) em razão do desenvolvimento de projetos similares ao longo de 15 anos em países membros da OCDE e outros países. A pesquisa sobre governo digital foi conduzida tanto na agência central como nas organizações federais do setor público.

A publicação, ao realizar uma análise detalhada dos esforços do governo brasileiro para fazer a transição de um *e-government* para um governo digital, lista uma série de recomendações que visam aumentar a eficiência, comunicação e coerência digital, e fortalecer a organização da estrutura executiva e legal já existente, a propõe novas ações, a exemplo da inclusão da presença de especialistas de fora do setor público para atualizar a *open source software policy* (política de software de código aberto) já existente.

Primeiramente, faz-se necessária uma apresentação da estrutura governamental e legislativa responsável pelas iniciativas que conduzirão o País em direção a um governo digital.

2. Estrutura da Governança Digital no Brasil

O Brasil começou a trilhar um caminho mais consistente rumo ao governo digital no ano de 2000, quando foi aprovada a Proposta de Política de Governo Eletrônico para o Poder Executivo Federal, prevendo: alinhamentos transeitoriais em infraestruturas de tecnologia da informação, racionalização de gastos em tecnologia da informação e comunicação, promoção de acesso online a serviços e implementação de medidas de inclusão digital. Também no ano de 2000, foi criado o Comitê Executivo do Governo Eletrônico (CEGE), presidido pela Casa Civil da Presidência da República, reunindo representantes de diversos ministérios para formular novas políticas, estabelecer diretrizes e coordenar ações para a implementação do e-governo.

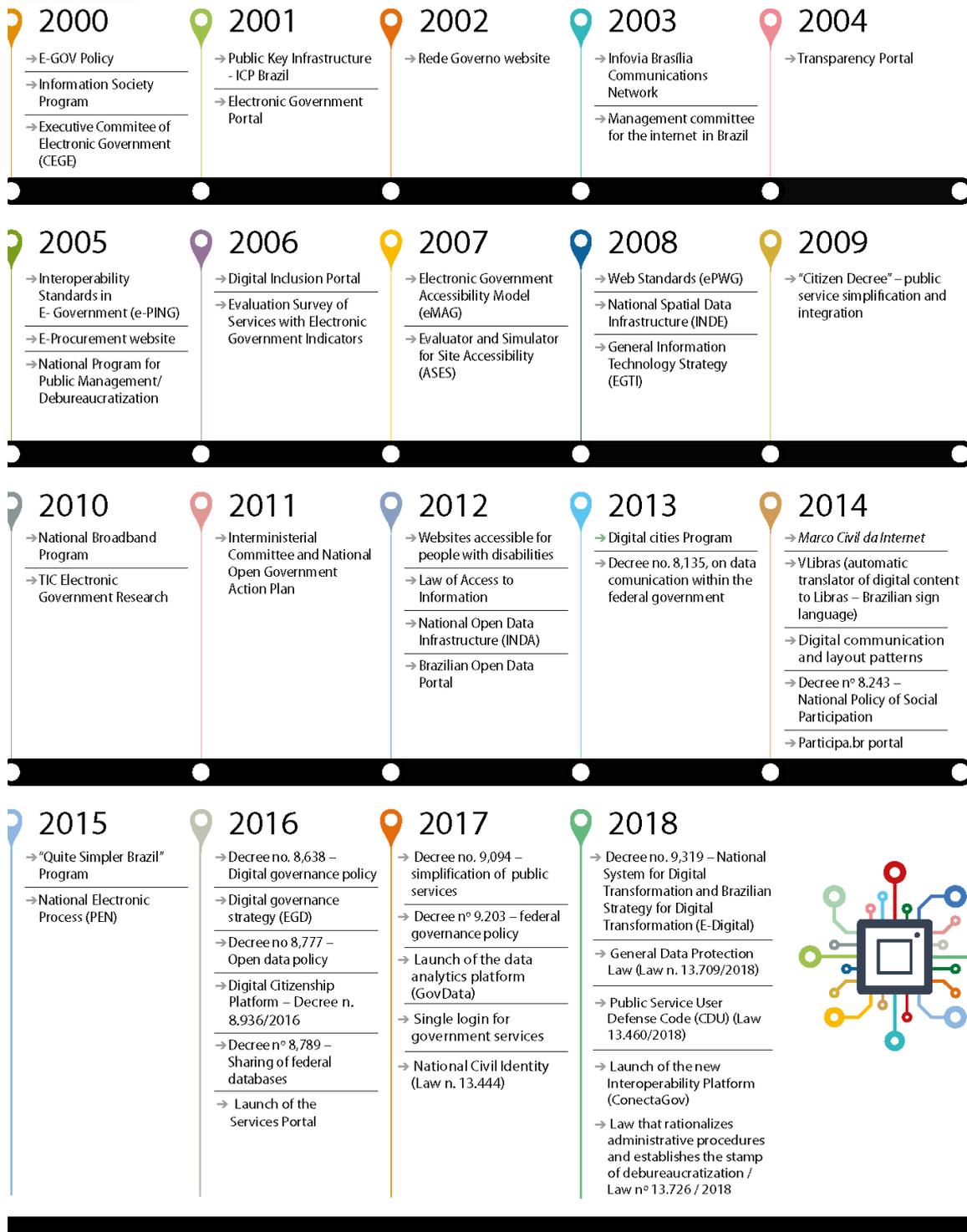
Em 2004, novas diretrizes foram definidas para realinhar a Política de E-governo com prioridades como a promoção de participação pública e engajamento da população através de tecnologia da informação e comunicação (TIC), inclusão digital, *open source software* (software de código aberto), gestão de conhecimento e governança integrada. Em 2005, foram aprovados os Padrões de Interoperabilidade do Governo Eletrônico (e-PING), ilustrando o compromisso do governo brasileiro com o aprimoramento da conectividade entre sistemas de informação dos diferentes setores governamentais.

Em 2008, foi aprovada a primeira versão da Estratégia Geral de Tecnologias da Informação e Comunicação. Seu foco era o estabelecimento de objetivos para a gestão de tecnologia da informação e comunicação pública em 2009. De 2010 a 2015, a Estratégia Geral foi consecutivamente atualizada, fixando novos objetivos para períodos de um, dois ou três anos ao redor de tópicos como gestão de tecnologia da informação e comunicação, melhores recursos

humanos, melhora nas compras de TIC, adoção de *standards*, promoção de segurança da informação, melhor governança de TIC no setor público e o alinhamento do plano de desenvolvimento de tecnologia da informação em cada organização do setor público.

A Figura 1 ilustra o progresso do País na consolidação de políticas associadas com a digitalização do setor público, do ano de 2000 até 2018.

Figura 1. Evolução do Brasil rumo ao e-governo e governo digital



Fonte: OCDE. Adaptada do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Estratégia de Governança Digital (EGD).

No contexto programático do governo digital no Brasil, a principal estratégia é a Estratégia de Governança Digital (EGD), aprovada em 2016. Outras estratégias relevantes são a Estratégia Brasileira para Transformação Digital, Brasil Eficiente, Plano de Ação para o Governo Aberto,

Estratégia de Segurança Cibernética e a Política de Segurança da Informação. Também merecem destaque a Lei de Acesso à Informação¹⁰ e o Marco Civil da Internet¹¹.

A Estratégia de Governança Digital do Brasil¹² é a principal iniciativa voltada às políticas governamentais digitais e fornece a estrutura para programas e ações. A estratégia, aprovada em 2016, alinha-se com o objetivo desejado de migrar de um *e-government* (e-governo) para um governo digital. Passando por uma atualização em 2018, ela define prioridades como promover a disponibilidade de dados abertos do governo, impulsionar o uso de tecnologias digitais para fins de transparência, melhorar a entrega e uso de serviços públicos digitais, assegurar a adoção da identidade digital, desenvolver mecanismos de avaliação e satisfação em relação aos serviços, integrar serviços digitais através de sistemas públicos de tecnologia da informação interoperáveis e dados, e elevar a participação popular por meio de plataformas digitais.

Além da Estratégia de Governança Digital, duas iniciativas políticas paralelas contribuem para a transformação digital do setor público brasileiro: a Estratégia Brasileira para a Transformação Digital e Brasil Eficiente. A primeira, desenhada em 2017 e oficialmente apresentada em março de 2018, foca no desenvolvimento de uma economia digital e uma sociedade digital no Brasil. Estabelece, assim, objetivos para a transformação da economia através de uma *data-based economy* (economia baseada em dados), do potencial da Internet das Coisas e de novos modelos de negócios. O programa Brasil Eficiente reúne medidas para simplificar, modernizar e aprimorar o fornecimento de serviços para cidadãos e empresas. Diversas medidas possuem profunda conexão com políticas governamentais digitais.

Somado a essas estratégias, o Terceiro Plano de Ação Brasileiro - Governo Aberto¹³, a Estratégia Nacional de Segurança Cibernética¹⁴ e a Política Nacional de Segurança da Informação¹⁵ também são documentos políticos relevantes para o panorama do governo digital brasileiro, priorizando áreas políticas que demandam coordenação transectorial.

O Terceiro Plano de Ação Brasileiro – Governo Aberto é considerado um instrumento institucional concebido para promover o uso de tecnologias digitais para melhorar a comunicação e desenvolver abordagens colaborativas entre o governo e a sociedade civil. A Estratégia de Segurança Cibernética, publicada em 2015, oferece diretrizes para o planejamento estratégico de segurança da informação e comunicação, e segurança cibernética. Essas diretrizes aplicam-se a agências e entidades em nível federal. A Política Nacional de Segurança da Informação regula e estabelece mecanismos institucionais que garantem a segurança de dados e informações geridos pela administração pública federal. O Departamento de Comunicações e Segurança da Informação do Gabinete de Segurança Institucional do Presidente da República é a instituição federal responsável pela Política Nacional de Segurança da Informação.

Juntas, as estratégias mencionadas representam o nível de prioridade indicado pelo Governo Federal brasileiro para mobilizar o setor público, o setor privado e a sociedade civil para

¹⁰ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm

¹¹ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/112965.htm

¹² <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264307636-en.pdf?expires=1583241576&id=id&accname=ocid54025470&checksum=278D851B351B925D4CC1ED0D1D14E0E9> p. 15

¹³ <http://www.governoaberto.cgu.gov.br/a-ogp/planos-de-acao/3o-plano-de-acao-brasileiro>

¹⁴ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10222.htm

¹⁵ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9637.htm

incorporar estrategicamente os benefícios da tecnologia digital para desenvolver um governo digital e administração pública capazes de atuar numa economia e sociedade progressivamente digitalizada.

Durante a missão da OCDE em Brasília, em julho de 2018, diversas partes interessadas demonstraram dificuldades em identificar com precisão a estratégia digital central do governo. Alguns apontaram a Estratégia de Governança Digital, porém outros indicaram a Estratégia para Transformação Digital ou o programa Brasil Eficiente. Sendo assim, o governo brasileiro deveria considerar aumentar os esforços destinados a comunicar os diferentes escopos das três estratégias ou programas vigentes, o papel de cada uma, e como elas se conectam e coordenam entre si¹⁶.

3. Arranjos institucionais e lideranças

No governo brasileiro, a Secretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação (SETIC)¹⁷ reporta ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e é responsável por conduzir e coordenar as políticas digitais do governo federal. A SETIC tem a tarefa de liderar a Política de Governança Digital¹⁸ e implementar a Estratégia de Governança Digital. Adicionalmente, a SETIC lidera iniciativas em nível Federal, sendo estas o Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação (SISP), a Política de Dados Abertos, a Plataforma de Análise de Dados do Governo Federal (GOVData), e a Plataforma de Cidadania Digital.

Reportando, também, ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, a Secretaria de Gestão (SEGES)¹⁹ desempenha papel significativo na implementação da política digital do governo devido às suas responsabilidades ligadas à liderança de projetos de inovação e modernização transversal do setor público federal. O Departamento de Modernização dos Serviços Públicos e Inovação (INOVA)²⁰ também possui diretrizes voltadas à digitalização de serviços públicos.

Com papel primariamente de coordenação, à Casa Civil da Presidência da República cabe providenciar apoio político e patrocínio para projetos estratégicos e iniciativas em implementação com o objetivo de modernizar o setor público brasileiro. Com forte alinhamento com o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, a Casa Civil apoia a implementação de reformas do setor público, incluindo aquelas referentes ao governo digital, através de diferentes setores do governo brasileiro.

O Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação (SISP) é o principal mecanismo de coordenação institucional de setores diversos do Poder Executivo no governo brasileiro. Estabelecido por decreto em 1994²¹ e atualizado em 2011²², o SISP oferece mecanismos institucionais para organizar a operação, controle, supervisão e coordenação dos

¹⁶ Digital Government Review of Brazil pg 57. Disponível em: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264307636-en.pdf?expires=1587654501&id=id&accname=guest&checksum=0BD0F27A6EA863128A63FE1D526BF014>

¹⁷ <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/tecnologia-da-informacao/principais-atividades-da-setic>

¹⁸ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8638.htm

¹⁹ http://www.planejamento.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/unidades/secretaria_de_gestao

²⁰ <http://www.planejamento.gov.br/assuntos/gestao/modernizacao-da-gestao/inovacao-1>

²¹ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/D1048impresao.htm

²² http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Decreto/D7579.htm

recursos de tecnologia da informação do governo brasileiro. O SISP é coordenado pela SETIC e reúne mais de 200 representantes de órgãos públicos do Governo Federal.

O Comitê Interministerial para a Transformação Digital (CITDigital), criado em março de 2018, é coordenado pelo Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC). Seu objetivo é supervisionar a implementação da Estratégia para a Transformação Digital. O CITDigital conduz a política de transformação digital da economia e sociedade, onde o setor público desempenha papel fundamental. O comitê é presidido pela Casa Civil e reúne representantes do Ministério das Finanças; Ministério da Educação; Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços; Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; e do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações.

A governança institucional do governo digital no Brasil também apoia-se em diversos outros órgãos com papéis de coordenação do governo digital, incluindo o Conselho Nacional para a Desburocratização, o Comitê Interministerial de Governança (CIG) e os comitês de governança digital dos órgãos da administração pública federal.

A Estratégia de Governança Digital prevê um mecanismo adicional de coordenação transversal no Governo Federal. Enquanto o monitoramento e avaliação da Estratégia de Governança Digital é incumbência do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, a Estratégia prevê que cada entidade da administração pública, em todos os níveis, tenha um Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação. Entes Públicos também devem instaurar um Comitê de Governança Digital, que reúne oficiais de altos postos da administração pública a agências de tecnologia da informação (Decreto nº 8.638/2016).

A existência de órgãos diversos, com funções e competências em termos de governo digital pulverizam a liderança estratégica, de modo a produzir impacto na definição de objetivos políticos comuns e prioridades, e na implementação de políticas de maneira coerente e coordenada.

De acordo com o Relatório da OCDE, esses mecanismos institucionais detêm importância no aprimoramento da coordenação entre setores e níveis diversos do governo, porém esforços adicionais podem ser postos em prática nesse tema. A ausência de um órgão de coordenação para fornecer orientação e liderança na construção de consenso e definição de prioridades sobre o governo digital é uma lacuna na governança atual para o governo digital brasileiro. Apesar da afirmação de que tal papel de coordenação seja exercido pelo SISP, sua competência e composição (majoritariamente cargos técnicos) são direcionados principalmente para questões tecnológicas e ou técnicas, não sendo capaz de oferecer as diretrizes estratégicas necessárias para o governo digital. O Conselho Nacional de Desburocratização²³ pode contribuir para o aprofundamento da coordenação transectorial da transformação digital no setor público. No entanto, essa competência e composição mais amplas, a primeira primordialmente focada na modernização administrativa, e a segunda não representativa de todos os setores governamentais, engessam a capacidade do órgão de coordenar os esforços governamentais digitais.

No documento utilizado como base para o presente artigo, a OCDE cita exemplos de países membros da Organização em que há liderança governamental digital. O primeiro é a Noruega. No país, a coordenação de políticas do governo digital é responsabilidade do *Ministry of Local Government and Modernisation* (KMD), mais especificamente do *Department of ICT Policy*

²³ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Dsn/Dsn14451.htm

and Public Sector Reform. O KMD exerce seu papel de coordenação do governo digital através de um memorando de digitalização que oferece uma série de ações estratégicas para serem implementadas pelos ministérios durante um período de 12 meses, em conformidade com os objetivos da política nacional de governo digital.

Reportando ao KMD, a *Agency for Public Management and eGovernment* (Difi) é a agência do setor público norueguês responsável pela gestão executiva e implementação das políticas do governo digital. Criada em 2008, com mais de 250 funcionários, a agência tem as seguintes áreas focais: gestão de desenvolvimento, organização, gestão, inovação e desenvolvimento de habilidades; digitalização dos serviços públicos e processos de trabalho; compras públicas; segurança preventiva de tecnologia da informação e comunicação; design universal de soluções de TIC. O desenvolvimento de diretrizes gerais e garantia da coordenação horizontal são as principais responsabilidades atribuídas à Difi.

O segundo país citado é o Reino Unido. Fundado em 2011, o *Governmental Digital Service* (GDS) é parte do *Office Cabinet*, o centro governamental do Reino Unido, e trabalha em todos os níveis do governo do país para auxiliar os departamentos a atender as necessidades dos usuários e transformar serviços *end-to-end* (extremo-a-extremo). As Responsabilidades do GDS são: oferecer instruções de boas práticas e orientação para serviços consistentes, coerentes e de alta qualidade; estabelecer e implementar *standards* para serviços digitais; construir e apoiar plataformas comuns, serviços, componentes e ferramentas; auxiliar o governo na escolha da tecnologia certa, favorecendo relações de curta duração e mais flexíveis com uma ampla variedade de fornecedores; liderar função digital, de dados e tecnologia para o governo; apoiar o aumento do uso de tecnologias emergentes pelo setor público. O GDS cria e mantém diversas plataformas e ferramentas transeitoriais no governo, incluindo *GOV.UK*, *GOV.UK Verify*, *GOV.UK Pay*, *GOV.UK Notify*, e o *Digital Marketplace*.

De acordo com o relatório da Organização, o Brasil poderia se beneficiar da institucionalização de um cargo com competência para liderar as transformações digitais do setor público, o *Chief Digital Transformation Officer* (Agente Oficial da Transformação Digital, em tradução livre). A institucionalização de um novo cargo deveria ser considerada como parte de um esforço institucional mais amplo para promover uma liderança sólida e clara para a digitalização do setor público.

Como exemplos de mecanismos de coordenação semelhantes à SETIC em países da OCDE, o relatório cita o caso da Austrália e Espanha. Na Austrália, há um comitê de nível estratégico chamado *Digital Transformation Committee of Cabinet*, subordinado ao *Cabinet*, é presidido pelo Primeiro Ministro. O *Service Delivery Leaders* é um comitê composto por servidores públicos seniores de importantes departamentos do governo. Trata-se de um um ponto de consulta inicial para as atividades do *Digital Transformation Office* com impacto governamental, incluindo orientações sobre atividades de estratégia e entrega coordenada de serviços governamentais de modo transeitorial.

Na Espanha, a *ICT Strategy Commission* (CETIC) é um órgão interministerial de alto nível político que reúne oficiais de todos os ministérios, define estratégias que, se aprovadas, serão submetidas ao *Council ou Ministries* (Conselho de Ministros). A CETIC também define os serviços a serem compartilhados e determina as prioridades de investimento, produz relatórios sobre projetos de lei, regulações e outros *standards* gerais com o propósito de regular questões ligadas à tecnologia da informação e comunicação para a administração geral do Estado. A CETIC também promove a colaboração com regiões autônomas e autoridades locais para a implementação de serviços inter-administrativos integrados. O *Committee of the Directorate for*

Information Technologies and Communication inclui 25 altos oficiais de informação de diferentes ministérios e agências, diretores adjuntos para tecnologia da informação e comunicação de todos os ministérios e unidades. Esse comitê conduz a coordenação da implementação de projetos de TIC.

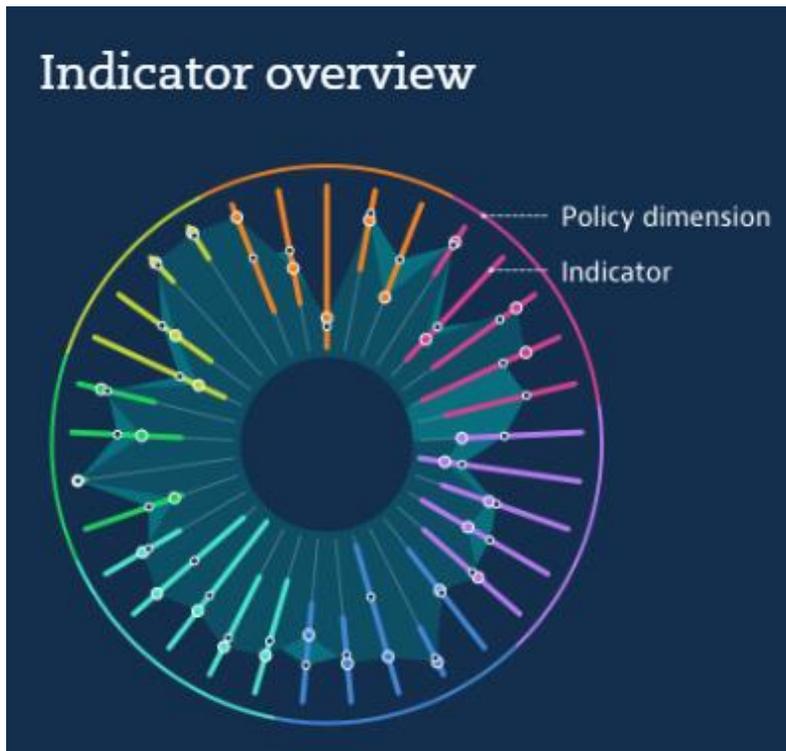
Na plataforma *Going Digital Toolkit* da OCDE²⁴, a organização apresenta gráficos interativos para auxiliar os países a avaliar o estado da arte do seu desenvolvimento digital e formular estratégias políticas e abordagens responsivas. O *Going Digital Toolkit* estrutura-se ao em torno de sete dimensões de políticas do *Going Digital Integrated Policy Framework*²⁵, sendo elas: acesso, uso, inovação, emprego, sociedade, confiança e abertura de mercado, que perpassa áreas de políticas para auxiliar a garantia de uma abordagem que englobe a economia e sociedade, possibilitando a compreensão dos benefícios da transformação digital.

O *Toolkit* mapeia um núcleo de indicadores para cada uma das sete dimensões de políticas e permite aos usuários acessar de forma interativa e explorar os dados relativos a essas dimensões, medindo o estado de desenvolvimento digital de cada país analisado. Ele ainda contém orientações e *insights* da OCDE para políticas relacionadas a cada dimensão, com o objetivo de auxiliar governos a desenvolver e implementar políticas adequadas à era digital. O *Toolkit* pode ser explorado a partir de três pontos de entrada: 1) dimensões políticas; 2) países e 3) temas. Posteriormente, serão incorporadas à plataforma práticas políticas inovadoras.

²⁴ <https://goingdigital.oecd.org/en/>

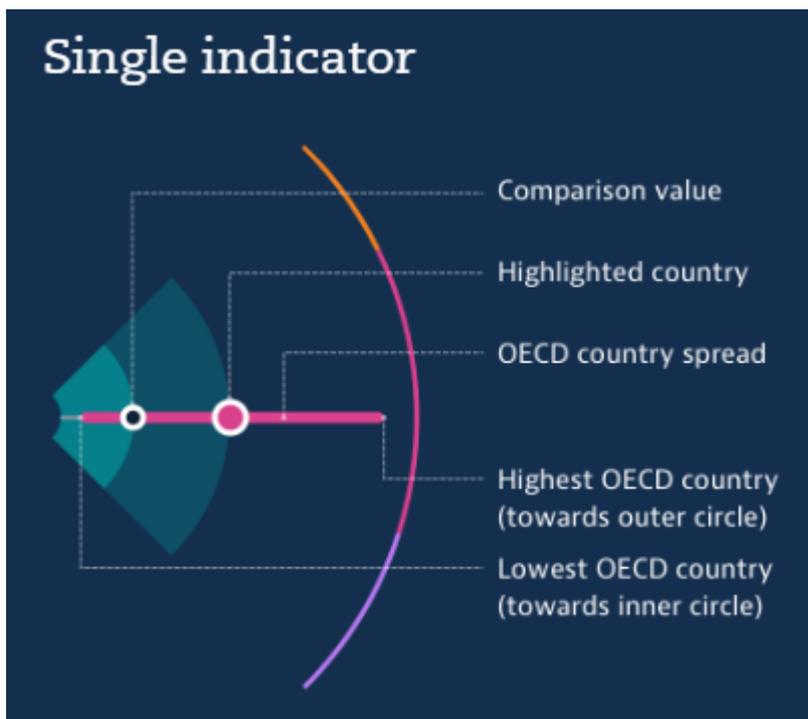
²⁵ <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/dc930adc-en.pdf?expires=1588178373&id=id&accname=guest&checksum=763C4D5DAA8EE3CA86E6736BB8A62262>

Figura 2. Visão geral dos indicadores



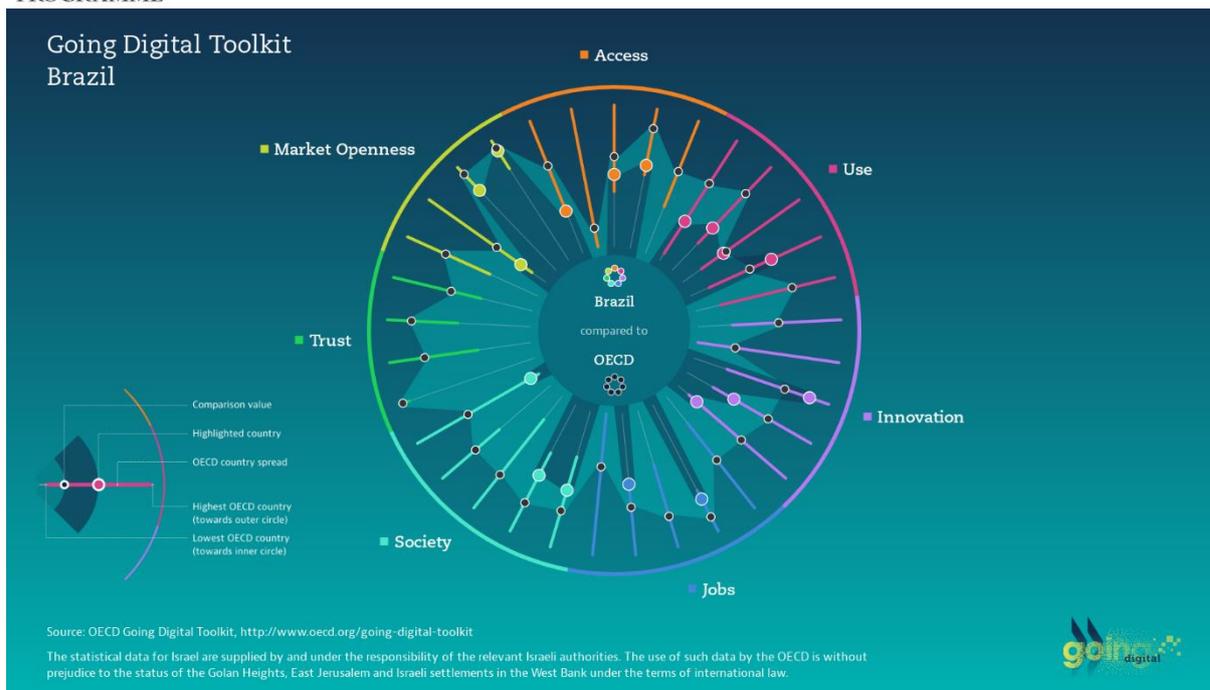
Fonte: OECD. *Going Digital Toolkit*

Figura 3. Visão de um único indicador



Fonte: OECD. *Going Digital Toolkit*

Figura 4. OECD. *Going Digital Toolkit* - Brasil



Fonte: OECD. *Going Digital Toolkit*

A Plataforma permite comparar informações dos indicadores dos países com a média da OCDE, União Europeia, e entre os países analisados. O gráfico de indicadores contém: *comparison values* (valores de comparação), que seriam a média daquele indicador, representada pelo círculo cinza; o estado do país em análise em relação ao indicador, representado pelo círculo colorido; a variação dos países da OCDE, representada pelas linhas retas dentro do círculo, com a menor colocação de país da OCDE em direção ao centro do círculo, e a maior em direção à circunferência. O Brasil fica abaixo da média da OCDE na maioria dos indicadores de cada área política em que a Organização pode obter informações, conforme indica a Figura 4.

O relatório *Digital Government Review of Brazil: Towards the Digital Transformation of the Public Sector* ainda ressalta a necessidade de maior transparência e *accountability* em compras públicas ou compras governamentais de tecnologia da informação e comunicação. Em resposta, o Governo Federal lançou em 2017 uma plataforma interativa online para acompanhamento dos gastos governamentais em tecnologia da informação, o Painel Gastos de TI²⁶. A ferramenta, segundo site vinculado à Controladoria Geral da União, apresenta informações acerca dos gastos em TI realizados pelo Poder Executivo Federal. Nela serão disponibilizados dados sobre orçamento, compras e despesas de vários órgãos e entidades, permitindo filtrar e comparar indicadores de forma interativa.

Duas companhias públicas atuam no desenvolvimento de soluções específicas para o setor público: Serpro²⁷ e Dataprev²⁸. Ambas oferecem produtos e soluções desenvolvidos desde o início, observando requerimentos do setor público. Um certo grau adicional de coerência é esperado dessas soluções oferecidas. No entanto, a existência dessas duas companhias aparentemente levou a diversas situações em que ocorreu prestação de serviços com bloqueio

²⁶ <http://paineis.cgu.gov.br/gastosti/index.htm>

²⁷ <https://www.transparencia.serpro.gov.br/acesso-a-informacao>

²⁸ <https://www.gov.br/acessoainformacao/pt-br>

de fornecedores (*vendor-locked service provision*), assim como ofertas não competitivas se comparadas aos preços apresentados no mercado.

No setor de entrega de serviços, aqueles fornecidos pelo Governo Federal não apresentam números substanciais quando comparados com os serviços oferecidos pelos estados e municípios. O Portal de Serviços²⁹ é a principal plataforma online para consulta e acesso a serviços públicos pela população em nível federal. É possível acessar informação estruturada acerca de serviços oferecidos pelo governo, agrupados em grandes categorias como educação, saúde, economia e finanças. O portal é, majoritariamente, um ponto de acesso único a outros portais do Governo Federal nos quais o serviço é, de fato, fornecido. Isso indica uma abordagem segmentada na entrega de serviços digitais, organizados de acordo com o arranjo institucional do governo, e não de maneira alinhada às necessidades dos cidadãos.

Para que ocorra a implementação da política de governo digital no Brasil, outro aspecto que requer aprimoramento é o das capacidades institucionais. Em primeiro lugar, é preciso atender à necessidade de estabelecimento de uma cultura de desenvolvimento de habilidades digitais entre os funcionários públicos no contexto da transformação digital no setor público, pois tal processo envolve a ampliação do uso de tecnologia. Esse mesmo processo de ampliação envolve o uso de tecnologias emergentes, o que significa a introdução de novas funções de TI especializadas. Estabelecer novas profissões ou treinar funcionários já existentes para integrar diferentes capacidades torna-se uma resposta necessária por parte do setor público, com vistas a se ajustar e tirar vantagem das oportunidades trazidas pela evolução tecnológica. Um terceiro grupo de habilidades considerado cada vez mais essencial é o de habilidades digitais complementares, necessárias para cargos públicos profundamente transformados pela digitalização, a exemplo de funções que envolvam arrecadação de impostos, *design* de serviços e comunicação no setor público. Funcionários públicos em altos cargos não precisam necessariamente ser especialistas digitais, o que sugere um quarto grupo de habilidades digitais, as profissionais. Isso significa atrair e manter especialistas em tecnologias digitais no setor público, como operadores de sistemas de TI, programadores, web designers e analistas de dados.

No Brasil, evidências recolhidas pela OCDE para o relatório utilizado como base para esse texto indicam que essas habilidades são consideradas um critério essencial para a implementação de uma política de governo digital sólida. Sendo assim, é essencial que os funcionários públicos sejam capazes de trabalhar apropriadamente num contexto de transformação digital. Apesar das informações e percepções de partes interessadas consultadas, demonstrando a necessidade e relevância de habilidades digitais estratégicas no setor público no Brasil, a Estratégia de Governança Digital não prevê nenhuma ação específica para reforçar as capacidades digitais dos servidores públicos brasileiros.

Por último, o documento destaca a importância do desenvolvimento de facilitadores-chave para a transição de uma cultura de e-governo para um governo digital. A adoção desses facilitadores, associada à quadros de governança, inclusão de arranjos institucionais e alavancas políticas, pode fortalecer a eficiência e coerência das políticas de governo digital. Quadros de interoperabilidade, sistemas de identidade digital e infraestrutura de dados estão entre os facilitadores mais comuns mobilizados para criar um ambiente propício para a implantação do governo digital. Quando compartilhados de forma transestorial e entre diversos níveis do governo, os facilitadores podem contribuir para evitar lacunas e repetições em investimentos públicos, garantir melhora na comunicação e acesso, encorajar o compartilhamento e

²⁹ <https://www.gov.br/pt-br/>

reutilização de dados e informações em todas as organizações do setor público, e promover a integração de sistemas. Tudo isso pode oferecer a base para uma experiência mais avançada dos usuários em relação à entrega de serviços.

No Brasil, alguns dos principais facilitadores-chave estão disponíveis na administração federal: um quadro de interoperabilidade comum, registros base, identidade digital e apoio ao uso de computação em nuvem e software de código abertos. No entanto, ainda há espaço para aprimoramento do *framework* de entrega de serviços. Verificou-se a ausência de importantes facilitadores-chave, a exemplo de infraestruturas compartilhadas, como centros de dados compartilhados e, com exceção de um quadro de interoperabilidade comum e apoio para o uso de software de código aberto, disponíveis para diversos níveis do governo e instituições do setor privado, os facilitadores-chave restantes aparentam estar acessíveis apenas para instituições federais. Sendo assim, considerando a importância desses elementos para a consolidação e qualidade das iniciativas de transformação digital, o governo brasileiro precisa priorizar o desenvolvimento, disponibilização e uso efetivo desses mecanismos para realizar a transição para um governo digital. Exemplos dos esforços do governo brasileiro aplicados ao desenvolvimento de facilitadores são a criação dos Padrões de Interoperabilidade do Governo Eletrônico (e-PING) e da plataforma Conecta GOV.

Definindo requisitos, políticas e *standards* técnicos para a governança e gestão dos sistemas digitais no setor público, o e-PING objetiva fomentar o uso de padrões de interoperabilidade no setor público de modo transetorial. Desde 2005, a adoção de padrões e-PING tem sido obrigatória em todas as entidades do Poder Executivo Federal e opcional para os demais ramos. No entanto, a ausência de alavancas políticas capazes de impulsionar estratégias políticas impede a adoção ampla e efetiva dos padrões e-PING.

Lançada em 2018 através do programa Brasil Eficiente, a plataforma Conecta-GOV reflete o compromisso do Governo Federal com o aprimoramento da interoperabilidade entre os diferentes setores e níveis governamentais. Ela consiste em um catálogo de interfaces de programação de aplicações (APIs) que podem ser utilizadas para a integração de serviços públicos e troca de informações dentro da administração pública. A Conecta-GOV permite que instituições públicas conectem suas plataformas usando APIs e lancem ou consumam dados de forma mais eficiente. Sua criação representa um dos passos iniciais em direção ao maior envolvimento de partes interessadas, capazes de alimentar e fazer uso dos dados e informações da plataforma.

Outro facilitador-chave estratégico para conduzir a transformação digital do setor público é a identidade digital. A capacidade do governo de identificação dos cidadãos e empresas requer o desenvolvimento de um *framework* (quadro de referência de identidades digitais). Tal quadro oferece a possibilidade ao setor público lançar mão de uma ferramenta que fornece a identificação confiável, segura e clara dos seus constituintes. Por outro lado, quadros de identidade digital permitem que os cidadãos e empresas interajam com o setor público por meio do uso de mecanismos de autenticação digital e assinatura digital, capazes de elevar a entrega de serviços públicos a um novo patamar. Apesar de a criação de um quadro de identidade digital no Brasil ter sofrido diversos atrasos, o lançamento do Documento Nacional de Identificação (DNI) ilustra o compromisso governamental com o desenvolvimento de um mecanismo único de autenticação pública.

O que o documento base desse trabalho também demonstra é que, além dos esforços institucionais e regulatórios para o desenvolvimento do governo digital no Brasil, há uma variedade de legislações regulando o uso de tecnologias digitais, conforme ilustra a Figura 1.

Atualmente, o quadro legal do país apresenta um número considerável de marcos legais e atualizações que endereçam questões ligadas ao governo digital, refletindo a priorização conferida ao tema na agenda do setor público. Assim, além de buscar manter os quadros regulatório e legal do governo digital atualizados, o governo deve introduzir à cultura legalista do país o compromisso de promover uma mentalidade política inovadora, ágil e direcionada, permitindo ao setor público atacar questões ligadas à transformação digital sem considerar primeiro adotar medidas legais e regulatórias. Uma cultura inovadora, sustentada pelo envolvimento constante de partes interessadas é essencial para capturar os benefícios da transformação digital num contexto em que o setor público é permanentemente desafiado a adaptar-se e liderar mudanças.

4. Avaliações, Críticas e Recomendações

Algumas das principais conclusões do Relatório são sintetizadas a seguir:

A existência de órgãos diversos, com funções e competências em termos de governo digital pulverizam a liderança estratégica, de modo a produzir impacto na definição de objetivos políticos comuns e prioridades, e na implementação de políticas de maneira coerente e coordenada.

Ainda que a SETIC e o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão sejam, geralmente, reconhecidas como as principais instituições federais responsáveis pela área das políticas digitais governamentais, a SETIC aparenta não possuir os recursos institucionais e capacidades necessárias para a implementação da Estratégia de Governança Digital.

Adicionalmente, a incerteza em relação ao apoio político de alto nível e à liderança transetorial é apontada por investidores brasileiros como um obstáculo chave que provoca a limitação do progresso do desempenho de políticas e do uso estratégico de tecnologias digitais pelo setor público.

Torna-se necessário identificar um papel institucional claro para a SETIC apoiado por um arranjo institucional adequado, competência e recursos para fortalecer a liderança e direcionar os esforços do governo brasileiro rumo à transformação digital do setor público. No entanto, o estabelecimento de um papel institucional encarregado da transformação digital do setor público não deve ser considerado a única solução para os inúmeros desafios que o Brasil enfrenta nessa área política. A adoção de diversas alavancas políticas, que vão desde facilitadores digitais chave a mecanismos de avaliação, é necessária para garantir uma implementação política sólida do governo digital no Brasil.

Assim como em muitos países da OCDE, mesmo que a maioria dos agentes interessados brasileiros dos setores público e privado, a Organização reconhece a urgência da priorização do desenvolvimento de uma estratégia para a detecção de lacunas em habilidades digitais e a divulgação de literatura e cultura digital entre funcionários públicos, poucas iniciativas de políticas específicas foram estabelecidas. Esse ainda é um ponto crítico a ser endereçado no setor público brasileiro: as pessoas são insuficientemente capacitadas para a realização de análise de dados, e há uma demanda não atendida de pessoal qualificado dentro das organizações do setor público para implementar as políticas previstas na Estratégia de Governança Digital.

Os investimentos em tecnologia da informação e comunicação são majoritariamente motivados por uma abordagem que se utiliza de lógica focada em agências, ao invés de basear-se em

sistemas, o que leva a desvantagens relacionadas à ineficiência, perda de oportunidades para sinergias e duplicações evitáveis. Assim, os agentes do setor público, privado e sociedade civil reconhecem a existência de espaço para o aperfeiçoamento dos contratos e compras públicas de tecnologia da informação e comunicação. Há, ainda, conforme apontado pela OCDE no relatório, necessidade de aumento da transparência e *accountability* nas compras públicas de tecnologia da informação e comunicação. Em resposta, um painel interativo de gastos do governo federal (Painel de Gastos de TI) foi lançado em setembro de 2017 pela Controladoria Geral da União, refletindo o comprometimento governamental com a transparência dos gastos em tecnologia da informação.

Apesar de, em um panorama geral, considerar os esforços do Brasil insuficientes, em seu relatório, a OCDE apontou alguns aspectos positivos e oportunidades a serem destacados. O primeiro ponto positivo é o Processo Eletrônico Nacional (PEN), iniciativa conduzida pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, e trata-se de um sistema com o objetivo de oferecer à sociedade um canal adicional de consulta e acesso à informação e desdobramento dos processos eletrônicos no Brasil.

Visando maior interoperabilidade, a SETIC lançou em 2018, no contexto do programa Brasil Eficiente, nova plataforma chamada Conecta- GOV³⁰, a qual disponibiliza um catálogo de interfaces de programação de aplicativos (APIs) para uso das agências da administração pública.

Mecanismos como o Modelo Global de Dados³¹, a Infraestrutura Nacional de Dados Abertos³² e o relançamento, em 2018, da plataforma GovData³³ para análise de dados, refletem o reconhecimento de dados digitais como ativos estratégicos para a digitalização do setor público no Brasil. No entanto, a ausência de governança digital em áreas abrangidas pela Política de Governança Digital pode limitar o tipo de gestão governamental necessário para apoiar o desenvolvimento da arquitetura de dados que suportará o estabelecimento de uma infraestrutura de dados.

Outros esforços apontados como positivos pela OCDE são o Sistema Nacional de Informações de Registro Civil (SIRC) e os esforços para digitalização de diversos documentos de identificação (versão digital da Carteira Nacional de Habilitação, cartão de pagamento do Bolsa Família e diversos outros documentos trabalhistas e de saúde). Criado em 2014, o SIRC serve para assegurar que todos os novos registros ocorram digitalmente, enquanto os arquivos restantes são digitalizados progressivamente. No entanto, há alguns entraves, como o Brasil possuir um sistema misto público-privado para a administração de registros civis, já que a digitalização total do registro civil poderia afetar o modelo de negócios que garante o envolvimento privado no processo, há certa resistência aos esforços voltados à reforma do modelo atual. A criação de um sistema de identificação digital, que englobaria todo o quadro de identidades digitais foi recentemente atribuída à Suprema Corte Eleitoral, de modo que o Documento Nacional de Identificação (DNI) vem sendo desenvolvido e será integrado ao sistema Brasil Cidadão, um sistema de acesso unificado para serviços digitais.

³⁰ <https://catalogo.conecta.gov.br/conectagov/>

³¹ <https://serpro.gov.br/menu/noticias/noticias-antigas/modelo-global-de-dados-mgd-plataforma-da-e-ping-para-interoperabilidade-no-governo>

³² <https://www.gov.br/governodigital/pt-br/dados-abertos/infraestrutura-nacional-de-dados-abertos>

³³ <https://www.govdata.gov.br/>

O potencial das tecnologias digitais de promoção de processos mais abertos e colaborativos com a sociedade civil sempre foi tido como um dos principais trunfos da revolução digital. A abertura do *digital footprint* (rastros digitais) pode ser encontrada em todos os programas de políticas estruturais desde 2000. Acesso e utilização de dados e informações, e engajamento dos cidadãos por meio de tecnologias digitais são prioridades no âmbito da Estratégia de Governança Digital. Um dos exemplos do compromisso governamental com o uso de tecnologias digitais para impulsionar a cultura de abertura e participação é o Marco Civil da Internet (Lei 12.965, 23 de abril de 2014)³⁴, o qual dispõe sobre um grande grupo de direitos, deveres e princípios acerca do uso da internet no Brasil. A Lei é resultado de uma ampla consulta pública e processo colaborativo e trata de tópicos como neutralidade da rede, privacidade, gestão de dados pessoais, liberdade de expressão e propriedade intelectual.

As críticas tecidas pela OCDE à fragmentação da entrega de serviços digitais à população indicam que a origem do problema tem raízes em questões ligadas à governança. Tem-se uma ausência de liderança governamental digital sólida e clara, detentora de competência para direcionar políticas digitais, fato que impacta o modo de entrega dos serviços, o qual segue um padrão majoritariamente baseado em agências. Essa característica *agente-based* é típica de um e-governo. Por outro lado, o subdesenvolvimento de *enablers* (facilitadores) de acesso digital contribui para a manutenção da baixa integração na entrega de serviços digitais. Visto que normas e incentivos visando a promoção da integração não são postos em prática, entes públicos acabam optando por soluções particulares e específicas a cada instituição, por se tratarem de iniciativas de fácil implementação. A Plataforma de Cidadania Digital, lançada em 2016, seria a resposta do Governo Federal à necessidade de aumento da coerência na entrega de serviços digitais em todos os setores da administração federal. A iniciativa transtetorial teria o objetivo de transformar a entrega de serviços públicos online através de aprimoramentos no Portal de Serviços; desenvolvimento de um setor único de autenticação digital; e aumento do número de serviços transacionais. Isso permitiria a avaliação da satisfação dos cidadãos em relação aos serviços digitais e aperfeiçoaria o monitoramento global da entrega de serviços digitais. De acordo com a OCDE, essas mudanças possibilitariam ao governo brasileiro realizar a transição, deixando de ser centralizado em instituições para se orientar pela perspectiva da necessidade dos cidadãos.

No decorrer do documento em que a OCDE avalia as políticas governamentais digitais brasileiras, a organização realiza diversas *proposals for action* (propostas de ação), com três níveis de prioridade (curto, médio e longo prazo), que refletem as principais descobertas e análises que constam no relatório em relação às ações que auxiliarão o governo a criar e aprimorar políticas rumo à coordenação, construção de capacidades dos funcionários e servidores públicos, maior interoperabilidade, construção e aprimoramento do governança de dados, dentre outros.

As principais recomendações de políticas propostas pela OCDE ao governo brasileiro são, em suma:

- Fortalecer a comunicação em torno da Estratégia de Governança Digital e sua relação com a Estratégia Brasileira para a Transformação Digital e Brasil Eficiente

³⁴ http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/112965.htm

- Reforçar o papel da Secretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação (SETIC) como organização pública federal responsável por conduzir e padronizar o desenvolvimento do governo digital
- Considerar a institucionalização do papel de um *Chief Digital Transformation Officer* (Diretor de Transformação Digital) (CDTO), ocupando um cargo objetivo e de alto nível, com responsabilidades voltadas à garantia de coordenação através dos setores e níveis governamentais
- Considerar adotar uma pré avaliação de investimentos em tecnologia da informação e comunicação (TIC), casos de negócios e normas de gestão de projetos, o que pode auxiliar a SETIC a coordenar despesas públicas com tecnologia da informação e comunicação, de modo a otimizar investimentos e promover a implementação coerente e sustentável de um governo digital
- Garantir a coerência em políticas de governo digital no setor público a partir do fortalecimento da comunicação no Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação (SISP)
- Estabelecer uma articulação política interfederativa para promover para promover a expansão da oferta digital e acesso consistentes para estados e municípios
- Incluir ações específicas para desenvolver habilidades digitais dentro do quadro de novas habilidades dos servidores públicos para promover o desenvolvimento coerente de capacidades de uso, profissionais, complementares e de liderança digital
- Considerar fortalecer as condições de emprego e remuneração de profissionais de carreira de tecnologia da informação (TI)
- Atualizar a política brasileira de compras em tecnologia da informação e comunicação, promovendo uma guinada em direção a uma abordagem de comissionamento digital
- Continuar investigações sobre o desenvolvimento de importantes capacitadores digitais, a exemplo da identidade digital e interoperabilidade, e fortalecer os alicerces para um serviço de entregas coerente e integrado
- Considerar trazer especialistas de fora do setor público para atualizar a *open source software policy* (política de software de código aberto) já existente
- Continuar a atualização do quadro regulatório e legal do governo digital para incorporar novas tecnologias, de modo a assegurar que este conduza a transformação digital do setor público enquanto protege os direitos digitais dos cidadãos
- Continuar a fortalecer e integrar as políticas de serviços digitais conectadas à Estratégia de Governança Digital, com o objetivo de reforçar a coerência, efetividade e comprometimento do setor público brasileiro com a entrega de serviços de alta qualidade aos cidadãos
- Adotar uma abordagem de múltiplos canais em relação aos serviços públicos que inclua acesso móvel para prevenir a criação de novas formas de lacuna digital

- Continuar a promover a abertura, fiscalizabilidade e acessibilidade dos serviços digitais, incluindo transparência através da utilização, reutilização e troca de dados abertos do governo
- Considerar o desenvolvimento de um plano de ação sobre o uso de novas tecnologias para promover o design e entrega de serviços inclusivo e melhorado sob a forma de complemento à Estratégia de Governança Digital
- Considerar liderar e apoiar ativamente esforços de entrega de serviços transfronteiriços de países da América Latina e Caribe, dada a relevância política e econômica do Brasil na região, assim como sua experiência na promoção da interoperabilidade através de diferentes níveis federativos

A conclusão da organização, no entanto, é que a falta de desenvolvimento ou o atraso da maioria dos mecanismos fundamentais supracitados resulta em ineficiências e perda de oportunidades para colaboração entre partes interessadas, o que previne o desenvolvimento de abordagens integradas de entrega de serviços. Apesar de possuir diversos bons exemplos de abertura digital e colaboração no setor público, como a Estratégia de Governança Digital, o Brasil ainda precisa empreender maiores esforços para conduzir a criação de valor público com a sociedade civil e difundir uma cultura de compartilhamento e reuso de dados governamentais. Maiores níveis de pressão por parte da sociedade civil e dentro da própria administração poderiam atuar como gatilhos para que o governo brasileiro se responsabilizasse com a abertura e integridade do setor público e com a prevenção e combate à corrupção no contexto da transformação digital.

5. Considerações Finais

A OCDE reconhece os esforços e comprometimento do governo brasileiro para o desenvolvimento do governo digital, oferecendo como indicativos de tal postura a diversidade legislativa que regula o uso de tecnologias digitais no setor público, economia e sociedade. Nesse sentido, a regulação é o mecanismo central e mais importante adotado pelo governo brasileiro para promover transformação digital. Atualmente, o quadro regulatório nacional apresenta nível substancial de atualizações das políticas voltadas ao governo digital, refletindo a priorização da questão na agenda do setor público.

Caracterizado por uma cultura legalista, a regulação no Brasil é frequentemente apontada como uma importante alavanca política para gerar mudança. As partes interessadas entrevistadas para a compilação do Relatório produzido pela OCDE apontam que há a necessidade de legislação nova ou atualizada e regulação, e que ambas devem ser definidas como questões prioritárias em áreas que requerem a atenção e intervenção pública.

Segundo o Relatório da OCDE, ainda que o Brasil deva priorizar manter seu quadro legal e regulatório atualizado, o governo precisa, também, complementar a cultura legalista através da promoção de uma mentalidade política mais inovadora, dirigente e ágil, permitindo ao setor público identificar as transformações digitais sem considerar permanentemente ações legais e regulatórias como o primeiro passo a ser tomado. Uma cultura de inovação e iniciativa, sustentada pelo envolvimento permanente das partes interessadas, para assegurar a sinergia e propriedade conjunta, é essencial para colher os benefícios de um contexto de transformação, no qual o setor público é constantemente desafiado a adaptar-se, administrar e liderar a mudança.

Lista de Siglas

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
CDEP – Comitê de Políticas para a Economia Digital
CEGE – Comitê Executivo do Governo Eletrônico
TIC – Tecnologia da Informação e Comunicação
E-PING – Padrões de Interoperabilidade do Governo Eletrônico
EGD – Estratégia e Governança Digital
SETIC – Secretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação
SISP – Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação
GOVData – Plataforma de Análise de Dados do Governo Federal
SEGES – Secretaria de Gestão
INOVA – Departamento de Modernização dos Serviços Públicos e Inovação
CITDigital – Comitê Interministerial para a Transformação Digital
MCTIC – Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações
CIG – Comitê Interministerial de Governança
KMD – *Ministry of Local Government and Modernisation*
Difi – *Agency for Public Management and e-Government*
GDS – *Governmental Digital Service*
CETIC – *ICT Strategy Commission*
API – Interface de Programação de Aplicações
DNI – Documento Nacional de Identificação
PEN – Processo Eletrônico Nacional
SIRC – Sistema Nacional de Informações de Registro Civil

Referências Bibliográficas

ITAMARATY. O Brasil e a OCDE. Ministério das Relações Exteriores. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/diplomacia-economica-comercial-e-financeira/15584-o-brasil-e-a-ocde>. Acesso em: 15 de mar. 2020

OCDE. *Digital Government Review of Brazil: Towards the Digital Transformation of the Public Sector*. Disponível em: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/digital-government-review-of-brazil_9789264307636-en;jsessionid=6nO54JbhgUS0S2x_ivgc2Yai.ip-10-240-5-108. Acesso em: 05 de fev. 2020

_____. *Going Digital Integrated Policy Framework*. *OECD Digital Economy Papers*. 2020. Disponível em: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/dc930adc->

en.pdf?expires=1586383203&id=id&acname=guest&checksum=D204AABBDAF29BB1B49C938B5D083940. Acesso em: 15 de fev. 2020

_____. *Going Digital: Shaping Policies, Improving Lives. OECD publishing.* 2019. Disponível em: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264312012-en.pdf?expires=1586383337&id=id&acname=guest&checksum=01699858931710D9F2C78FC6540242AD>. Acesso em 08 de fev. 2020

_____. *Medir a Transformação Digital: Um Roteiro para o Futuro. Excerto.* 2019. Disponível em: <https://www.oecd.org/going-digital/mdt-roadmap-portuguese.pdf>. Acesso em: 08 de fev. 2020

_____. *Measuring the Digital Transformation: A Roadmap for the Future. OECD Publishing.* 2019. Disponível em: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264311992-en.pdf?expires=1586383871&id=id&acname=guest&checksum=36F93B514989C218D1EA0D62B405BF38>. Acesso em: 06 de mar. 2020

_____. *Going Digital Toolkit.* Disponível em: <https://goingdigital.oecd.org/en/>. Acesso em: 28 de mar. 2020