

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
INSTITUTO DE CIÊNCIAS EXATAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA DA COMPUTAÇÃO
ESPECIALIZAÇÃO EM INFORMÁTICA: ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: GESTÃO DE
TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO

Carlos Roberto Lacerda Cunha

A TRANSFORMAÇÃO DIGITAL DO GOVERNO FEDERAL BRASILEIRO:
ANALISANDO AS RECOMENDAÇÕES DOS ORGANISMOS INTERNACIONAIS

Brasília – DF
2019

CARLOS ROBERTO LACERDA CUNHA

A TRANSFORMAÇÃO DIGITAL DO GOVERNO FEDERAL BRASILEIRO:
ANALISANDO AS RECOMENDAÇÕES DOS ORGANISMOS INTERNACIONAIS

Monografia apresentada ao Curso de Especialização em Informática do Departamento de Ciência da Computação do Instituto de Ciências Exatas da Universidade Federal de Minas Gerais, como requisito parcial para a obtenção do grau de Especialista em Informática.

Área de Concentração: Gestão de Tecnologia da Informação

Orientador: Prof. Fernando Filgueiras

Brasília
2019

© Carlos Roberto Lacerda Cunha
Todos os direitos reservados

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca do ICEx – UFMG

Cunha, Carlos Roberto Lacerda,

C972t A transformação digital do governo federal brasileiro
analisando as recomendações dos organismos internacionais /
Carlos Roberto Lacerda Cunha – Brasília, 2019.
ix, 3p f. : il.

Monografia (especialização) – Universidade Federal de
Minas Gerais. Departamento de Ciência da Computação.

Orientador: Fernando Filgueiras

1. Computação – Monografias. 2. Dados abertos. 3 Governança
Digital. 4. Segurança da Informação. I. Orientador. II. Título.

CDU 519.6*

FOLHA DE APROVAÇÃO



UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

INSTITUTO DE CIÊNCIAS EXATAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA DA COMPUTAÇÃO
ESPECIALIZAÇÃO EM INFORMÁTICA: ÁREA DE CONCENTRAÇÃO GESTÃO EM
TECNOLOGIAS DA INFORMAÇÃO

A transformação digital do governo federal brasileiro
analisando as recomendações dos organismos internacionais

CARLOS ROBERTO LACERDA CUNHA

Monografia apresentada aos Senhores:

Prof. Fernando de Barros Filgueiras
Orientador
ENAP

Prof. José Nagib Cotrim Árabe
DCC - ICEx - UFMG

Prof. José Marcos Silva Nogueira
DCC - ICEx - UFMG

Belo Horizonte, 24 de maio de 2019

RESUMO

A quarta revolução industrial ou revolução digital está provocando alterações profundas na vida humana em praticamente todos os países. Nesse contexto os Estados, sendo seus próprios agentes de mudança, têm papel fundamental: atendendo aos cidadãos que exigem qualidade e rapidez na prestação dos serviços públicos e criando as condições objetivas para o funcionamento da economia digital. O Brasil, diante da condição de ser um país periférico e por estar muito atrasado nesta “corrida”, tem mais a ganhar do que os países de alta renda, mas também tem mais a perder caso não consiga fazer as mudanças com a rapidez necessária. No entanto, percebe-se grandes dificuldades na transformação digital do governo: os serviços públicos continuam analógicos enquanto a sociedade pressiona pela digitalização. Tirar proveito da experiência dos países desenvolvidos, refletida nas recomendações constantes dos documentos produzidos por organismos internacionais, parece ser o caminho mais curto. Estas recomendações apontam para a necessidade de levar a transformação digital do governo para o centro da governança pública, utilizando uma estrutura simples, coerente e focada, que possa produzir políticas públicas com visão única do tema. Recomenda-se, ainda, que a transformação digital seja conduzida transversalmente no governo, garantido a aplicação de técnicas de gerência de projetos e abordagem de custo-benefício na escolha da melhor forma de implementação dos serviços. O Estado brasileiro deve estar atento à necessidade de simplificação das aquisições de bens e serviços de tecnologia da informação pelo governo e adotar políticas que possam trazer os benefícios da economia digital a todos, através de acesso economicamente viável à internet. O acesso à internet é condição fundamental ao sucesso da transformação digital do governo federal, sendo inaceitável a disponibilização de serviços públicos digitais que não possam ser utilizados por todos os cidadãos aos quais se destinam.

ABSTRACT

The fourth industrial revolution or digital revolution is causing profound changes in human life in virtually every country. In this context, states, being their own agents of change, play a fundamental role: serving the citizens who demand quality and speed in the provision of public services and creating the objective conditions for the functioning of the digital economy. Brazil, faced with the condition of being a peripheral country and being far behind in this "race", has more to gain than the high-income countries, but also has more to lose if it cannot make the changes quickly enough. However, there are major difficulties in the digital transformation of government: public services remain analogous as society pressures for digitalization. Taking advantage of the experience of developed countries, reflected in the recommendations contained in the documents produced by international organizations, seems to be the shortest route. These recommendations point to the need to bring digital transformation from government to the center of public governance, using a simple, coherent and focused structure that can produce public policies with a single view of the theme. It is also recommended that digital transformation be conducted transversally in government, ensuring the application of project management techniques and cost-benefit approach in choosing the best way to implement services. The Brazilian State should be aware of the need to simplify government procurement of information technology goods and services and adopt policies that can bring the benefits of the digital economy to all through economically viable access to the Internet. Internet access is a fundamental condition for the success of the digital transformation of the federal government, and it is unacceptable to provide digital public services that cannot be used by all the citizens for whom they are intended.

LISTA DE SIGLAS

ATI	Analista em Tecnologia da Informação
CGU	Controladoria Geral da União
E-DIGITAL	Estratégia Brasileira para a Transformação Digital
EGD	Estratégia de Governança Digital
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
MEC	Ministério da Educação
MJSP	Ministério da Justiça e Segurança Pública
MPDG	Ministério do Planejamento Desenvolvimento e Gestão
MS	Ministério da Saúde
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
OCDE	Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico
ONU	Organização das Nações Unidas
PDTI	Plano Diretor de Tecnologia da Informação
PETI	Planejamento Estratégico de Tecnologia da Informação
PGD	Política de Governança Digital
RAG-8	Relatório de Avaliação por Área de Gestão nº 8
SETIC	Secretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação
SISP	Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação
SPD	Serviços Públicos Digitais
SRFB	Secretaria da Receita Federal do Brasil
TCU	Tribunal de Contas da União
TIC	Tecnologia da Informação e Comunicação

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - As seis dimensões do Governo Digital	16
Quadro 2 – Eixo, indicador e os objetivos estratégicos proposto para cada eixo da EGD	19

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	10
1.1	OBJETIVO GERAL DA PESQUISA	11
1.2	RELEVÂNCIA DA PESQUISA	11
1.3	DEFINIÇÕES	12
1.4	ORGANIZAÇÃO DO TEXTO	13
2.	REFERENCIAL TEÓRICO	14
2.1.	TRANSFORMAÇÃO DIGITAL E ENTREGA DE SERVIÇOS PÚBLICOS NO BRASIL – (FILGUEIRAS; FERNANDES; PALOTTI, Set. 2018)	14
2.2.	REVISÃO DO GOVERNO DIGITAL DO BRASIL – OCDE (MAIO/2018)	16
2.2.1	As seis dimensões do Governo Digital	16
2.2.2	Capacidades institucionais para a correta implementação da política pública.....	16
2.2.3	Promovendo a abertura para uma melhor prestação de serviços	17
2.3.	ESTRATÉGIA DE GOVERNANÇA DIGITAL – EGD (MAIO/2018).....	18
2.4.	PESQUISA SOBRE SERVIÇOS PÚBLICOS DE ATENDIMENTO DO GOVERNO FEDERAL – MP/ENAP (MARÇO/2018).....	19
2.5.	ESTRATÉGIA BRASILEIRA PARA TRANSFORMAÇÃO DIGITAL – E-DIGITAL (MARÇO/2018)	21
2.6.	RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO POR ÁREA DE GESTÃO Nº 8 – RAG-8 (SETEMBRO/2017).....	23
2.6.1.	Avaliação.....	23
2.6.2.	Constatações.....	24
2.6.3.	Recomendou-se à secretaria de tecnologia da informação e comunicação (setic):.....	24
2.7.	ACÓRDÃO TCU 1469/2017 – PLENÁRIO (JULHO/2017).....	25
2.8	DESAFIOS PARA O DESENVOLVIMENTO DE SERVIÇOS DIGITAIS PELO GOVERNO FEDERAL BRASILEIRO. (GERMANI, 2016)	27
3.	METODOLOGIA	29
3.1.	CONCEITOS METODOLÓGICOS.....	29
3.2.	TIPO DE PESQUISA.....	29
3.3.	COLETA DE DADOS.....	30
4.	CONCLUSÕES.....	31
	LISTA DE REFERÊNCIAS	33

1 INTRODUÇÃO

A aceleração da automatização em praticamente todas as atividades humanas vem possibilitando o surgimento de vários produtos e serviços novos e praticamente impensáveis em passado recente. A utilização de smartphones, de sensores conectados em rede, de drones, a robotização, as tecnologias de inteligência artificial e a ciência de dados são alguns exemplos de fronteiras da tecnologia que estão sendo alargadas rapidamente. No nível das aplicações, as redes sociais têm facilitado revoluções e influenciado de maneira decisiva na economia e na política em vários países ao redor do mundo.

Os desafios e oportunidades gerados pela transformação digital da vida em sociedade traz para todos a necessidade de inserção em um novo mundo, onde grande parte das certezas, existentes a poucos anos, deixam de ser verdades absolutas, passando a ser questionadas e colocadas à prova. Para termos ideia da dimensão da revolução em curso, podemos afirmar que os Estados nacionais, no formato que conhecemos atualmente, serão totalmente remodelados para dar origem ao “governo como plataforma”¹. A construção deste novo mundo é a maior tarefa da humanidade para os próximos anos.

O Estado tem um papel essencial na revolução digital em curso, na medida que é o seu próprio agente transformador e sua mudança é catalizadora do aprofundamento da transformação da economia e da sociedade. Essa necessidade não parece ser uma mera discricionariedade do Estado, a sociedade exige que suas relações com os entes públicos sejam compatíveis, em termos de agilidade e qualidade, com aquelas disponíveis junto aos entes privados, mais do que isso, o padrão de qualidade dos serviços digitais é disseminado mundialmente através da internet pelos conglomerados globais de serviços digitais, então os Estados nacionais da periferia da economia mundial estão sendo obrigados a prestar serviços nos padrões dos entes privados existentes no núcleo da economia mundial.

Os países periféricos devem enfrentar nos próximos anos um desafio desproporcional às suas capacidades disponíveis. O Estado brasileiro tem demonstrado conhecimento da dimensão do problema e se movimenta no sentido de provocar e conduzir as mudanças necessárias ao aproveitamento das oportunidades, que não podem ser perdidas sob pena do Brasil ser tragado pela onda da 4ª revolução industrial em curso.

¹ De acordo com a página <http://govtechbrasil.org.br/governo-e-tecnologia-como-promover-a-transformacao-digital-do-servico-publico/>, acessada em 26/02/2019.

Identificar as dificuldades existentes e direcionar os recursos para as ações estratégicas essenciais é a tarefa imediata do governo. Essas ações devem ser encadeadas no sentido de superar os obstáculos existentes, não perdendo de vista a finalidade de criar um governo digital, portanto se fazem necessárias avaliações periódicas para que as correções de rumo aconteçam nos momentos apropriados. Observar o caminho percorrido pelos países que se encontram mais avançados, principalmente através dos documentos produzidos pelos organismos internacionais e das boas práticas divulgadas por esses países, parece ser a forma mais eficaz para o governo brasileiro alcançar o nível de digitalização daquelas nações.

Se existe uma vantagem em estar atrasado na transformação digital em curso no mundo, nos parece ser a possibilidade de aproveitar os erros cometidos e as soluções implementadas pelos países que têm se destacado na construção do governo digital.

O embarque do Brasil no trem da quarta revolução industrial depende das respostas efetivas às necessidades da sociedade por serviços públicos digitais. O governo digital é condição essencial para a aceleração do ritmo de digitalização da economia. É imprescindível que os serviços públicos tenham a qualidade e rapidez que só as tecnologias digitais podem trazer.

1.1 OBJETIVO GERAL DA PESQUISA

Essa monografia tem como objetivo o estudo de recomendações de organismos internacionais e bibliografia que trate da transformação digital do governo federal brasileiro, a fim de identificar as propostas relevantes de políticas estratégicas que devem ser implementadas pelo governo, de forma que a construção do governo digital aconteça com a maior rapidez possível.

Partindo-se do princípio de que aquelas recomendações estão baseadas na experiência dos países que têm tido sucesso na transformação digital dos seus governos. A bibliografia e documentos selecionados contribuirão para aguçar o entendimento relativo ao estágio de desenvolvimento do processo de transformação que se encontra em curso no Brasil.

1.2 RELEVÂNCIA DA PESQUISA

A pesquisa procurou mostrar que as mudanças efetivas necessárias não parecem estar baseadas em questões que podem ser resolvidas da forma como vêm sendo tratadas pelo do governo federal. São necessárias decisões do centro de governo levando a transformação digital para além da tecnologia, para as questões centrais da governança pública, no sentido de criar uma governança pública digital, onde o governo seja digital integralmente, onde os serviços sejam “digital by default”, termo utilizado em OCDE (2018). Procurou-se identificar os pontos centrais

e mostrar que as estratégias não têm conseguido criar condições para os avanços, na magnitude e rapidez necessárias.

Nesse sentido a hipótese básica foi de que o as estratégias, de forma geral, têm tido apenas o papel de “cartas de intensão” deixando vazios no que diz respeito à responsabilidade pela criação e execução dos planejamentos operacionais e ao acompanhamento e cobrança quanto ao cumprimento das metas estratégicas e operacionais. Tais deficiências acabam por inviabilizar as correções de rumo que eventualmente sejam necessárias e as cobranças pelo cumprimento dos planejamentos.

1.3 DEFINIÇÕES

Apresentamos alguns conceitos importantes para o entendimento do tema que será discutido nesta monografia.

- **Dados abertos:** dados acessíveis ao público, representados em meio digital, estruturados em formato aberto, processáveis por máquina, referenciados na internet e disponibilizados sob licença aberta que permita sua livre utilização, consumo ou cruzamento, limitando-se a creditar a autoria ou a fonte (Brasil, 2016b);

- **Governança Digital:** é a utilização pelo setor público de recursos de tecnologia da informação e comunicação com o objetivo de melhorar a disponibilização de informação e a prestação de serviços públicos, incentivar a participação da sociedade no processo de tomada de decisão e aprimorar os níveis de responsabilidade, transparência e efetividade do governo (Brasil, 2016a);

- **Plataforma Digital:** faz referência a serviços e funcionalidades disponibilizados pela Internet tão variados quanto mecanismos de busca, mídia social, plataformas de comércio eletrônico, lojas de aplicativos online, sites de comparação de preço, entre outros. (E-Digital, 2018);

- **Segurança da Informação e Comunicação:** ações que objetivam viabilizar e assegurar a disponibilidade, a integridade, a confidencialidade e a autenticidade das informações (Brasil, 2008);

- **Serviço público:** ação dos órgãos e das entidades da administração pública federal para atender, direta ou indiretamente, às demandas da sociedade relativas a exercício de direito ou a cumprimento de dever (Brasil, 2016d);

- **Serviço público digital:** serviço público cuja prestação ocorra por meio eletrônico, sem a necessidade de atendimento presencial (Brasil, 2016d);

- **Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC):** ativo estratégico que suporta processos de negócios institucionais, mediante a conjugação de recursos, processos e técnicas utilizados para obter, processar, armazenar, disseminar e fazer uso de informações (Brasil, 2017a);
- **Tecnologias Digitais:** referem-se às TIC, incluindo a internet, tecnologias e dispositivos móveis, desenvolvimento de serviços e aplicações e análise de dados, utilizados para melhorar a geração, coleta, troca, agregação, combinação, análise, acesso, busca e apresentação de conteúdo digital (OECD, 2014);
- **Transformação digital do governo:** tornar o governo mais dinâmico e próximo da população, de forma a utilizar as tecnologias digitais para catalisar forças sociais e dinâmicas produtivas, para benefício da sociedade. O Estado deve se inserir de maneira eficaz no ambiente digital, com atendimento eficiente ao cidadão, integração de serviços e políticas públicas e transparência. (Brasil, 2018);
- **Transparência ativa:** é a divulgação de dados e informações por iniciativa do próprio setor público, independente de requerimento, utilizando como meio, principalmente, a Internet (adaptado Brasil, 2012); e
- **Valor público:** produtos e resultados gerados, preservados ou entregues pelas atividades de uma organização que representem respostas efetivas e úteis às necessidades ou às demandas de interesse público e modifiquem aspectos do conjunto da sociedade ou de alguns grupos específicos reconhecidos como destinatários legítimos de bens e serviços públicos (Brasil, 2017b).

1.4 ORGANIZAÇÃO DO TEXTO

Nas próximas páginas serão apresentadas o referencial teórico, a metodologia utilizada, as contribuições que o estudo pretendeu acrescentar ao tema e a conclusão.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

No sentido de apresentar uma visão das normas envolvidas na regulamentação da política estratégica do governo federal para a transformação digital, faremos a seguir um breve resumo dos documentos relativos ao planejamento estratégico, de alguns documentos dos órgãos de controle e de autores que estudam o tema.

2.1. TRANSFORMAÇÃO DIGITAL E ENTREGA DE SERVIÇOS PÚBLICOS NO BRASIL – (FILGUEIRAS; FERNANDES; PALOTTI, SET. 2018)

O artigo analisa o **processo de transformação digital dos serviços públicos** no governo federal, enquanto esta pesquisa trata das **recomendações dos organismos internacionais para transformação digital do governo**. O relacionamento entre os temas está baseado na dependência do processo de transformação digital aos direcionamentos das políticas estratégicas, as quais por sua vez devem estar sendo influenciadas pelas recomendações dos organismos internacionais. Nesse sentido, as recomendações deveriam estar provocando, mesmo que indiretamente, alterações no processo de digitalização, para alcançar o objetivo de provocar o surgimento do governo digital no Brasil.

Os autores mostram na citação a seguir que a Lei 13.460, que dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública, realiza um enorme avanço no sentido de trazer o foco dos serviços públicos para o usuário:

Law 13460 brought an important public innovation framework in Brazil. Not only for strengthening the policy of digital transformation of the Brazilian government, but for focusing all this process on the user of public services. The strategy is no longer the constitution of e-government to be the process of digital transformation. The essential feature is the focus on the user, more accessible languages, accessibility through mobile technologies and facilitation of the entire process chain. (FILGUEIRAS; FERNANDES; PALOTTI, set. 2018, p. 9)

Este é um passo necessário para que se possa seguir adiante na transformação digital do Brasil. O desafio a ser enfrentado foi definido na primeira das seis dimensões do Governo Digital em OCDE (2018): “de uma administração centrada no usuário para uma administração conduzida pelo usuário: Um governo que adota abordagens e toma medidas para que os cidadãos e as empresas possam definir e comunicar as suas próprias necessidades para conduzir a elaboração de políticas e serviços públicos”.

Filgueiras, Fernandes; Palotti (2018), afirmam, ainda, que “the problem of digital transformation in Brazil is no longer that of available technology, but a problem of public policy.”,

reafirmando a necessidade da evolução no sentido de criar políticas públicas definidas pelos cidadãos.

A Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económico (OCDE) corrobora com essa afirmação, enfatizando que a transformação digital “não é uma questão meramente técnica”

O desenvolvimento de uma cultura de concepção digital (digital by default) entre funcionários públicos é necessária para fomentar o entendimento de que a transformação digital não é uma questão meramente técnica, mas uma realidade transversal que deve ser abordada com habilidades que vão muito além dos domínios técnicos. (OCDE, 2018)

A Lei 13.460, prevê como um dos direitos básicos do usuário a “obtenção e utilização dos serviços com liberdade de escolha entre os meios oferecidos e sem discriminação” possibilitando a independência de canal preconizada pela OCDE na sua quarta dimensão do Governo Digital onde afirma que é preciso que as políticas públicas sejam “digital by design”:

Da digitalização de processos existentes ao processo por concepção digital: Um governo que considera todo o potencial das tecnologias digitais e dos dados desde o início do processo de formulação de políticas e de serviços, a fim de mobilizar novas tecnologias para repensar, reestruturar e simplificar processos internos e procedimentos a fim de fornecer o mesmo setor público eficiente, sustentável e orientado para o cidadão, independentemente do canal utilizado pelo usuário para interagir com as autoridades públicas. (OCDE, 2018)

Os autores tratam da transformação digital da seguinte forma:

The process of digital transformation is heterogeneous and is impacted by different factors of choice. Digital transformation is fragmented and inconsistent, not dependent on the capacities of organizations so that the use of technologies promotes changes in the structure of services delivered by the government. The process of digital transformation does not necessarily result in governments as platforms, but in differentiated, inconsistent and incomplete processes that can promote inclusion or exclusion. Although there are political structures for coordinating digital transformation policy, the result, in the case of Brazil, is a fragmented and highly differentiated process.. (FILGUEIRAS; FERNANDES; PALOTTI, set. 2018, p. 25)

Suas conclusões mostram que a digitalização dos serviços existentes como uma mera transposição de canal não aproveita os ganhos que a transformação digital traz quando provoca a reconstrução dos serviços analógicos, alterando o processo do serviço. Levando à integração com cadastros e com serviços do próprio órgão ou de outros órgãos, trazendo os ganhos de eficiência inerentes ao uso das tecnologias digitais e remodelando completamente o serviço, que muito provavelmente funcionará de forma diferente no canal digital, já que o novo design deve ser construído com a participação imprescindível dos usuários do serviço.

De acordo com os autores, embora existam estruturas políticas para coordenar a política de transformação digital, o resultado, no caso do Brasil, é um processo fragmentado e altamente diferenciado. Uma vez que as normas e/ou incentivos para melhor promover a integração não estão em vigor, as entidades públicas optam por soluções e abordagens específicas de cada instituição. A OCDE (2018) ratifica afirmando que a fragmentação do panorama dos serviços digitais no Brasil também está enraizada em questões de governança.

2.2. REVISÃO DO GOVERNO DIGITAL DO BRASIL – OCDE (MAIO/2018)

A Revisão vai auxiliar o governo brasileiro em seus esforços de transição de uma abordagem de governo eletrônico (*e-government*) para um governo digital, trilhando o caminho para a transformação digital sustentável do setor público.

2.2.1 As seis dimensões do Governo Digital

Quadro 1 - As seis dimensões do Governo Digital

user-driven	De uma administração centrada no usuário para uma administração conduzida pelo usuário
proactive	De reativo a proativo na elaboração de políticas públicas e prestação de serviços
data-driven public sector	De um governo centrado na informação para um setor público orientado por dados
digital by design	Da digitalização de processos existentes ao processo por concepção digital
government as a platform	De um governo provedor de serviços para um governo como plataforma para cocriação de valor público
open by default	Do acesso à informação para abertura como padrão

Fonte: OCDE (2018)

2.2.2 Capacidades institucionais para a correta implementação da política pública

a) Capacidades e Habilidades Digitais

O desenvolvimento de uma cultura de concepção digital (*digital by default*) entre funcionários públicos é necessária para fomentar o entendimento de que a transformação digital não é uma questão meramente técnica, mas uma realidade transversal que deve ser abordada com

habilidades que vão muito além dos domínios técnicos. No Brasil apesar de quase todos as partes interessadas dos setores público e privado reconhecerem a urgência em se priorizar o desenvolvimento de uma estratégia para tratar das questões relacionadas às competências profissionais em TI, no sentido de difundir uma cultura digital entre os servidores públicos, poucas iniciativas de políticas públicas específicas têm sido postas em prática para resolver tal urgência.

b) Racionalização dos Investimentos em Tecnologias Digitais

O Governo brasileiro deve considerar a institucionalização como parte de sua estrutura de governança dos três mecanismos de política: limites orçamentários, abordagem de casos de negócios e modelos padronizados de gerenciamento de projetos, como instrumentos de política transversal, aumentando a eficiência e a coerência dos investimentos em tecnologias digitais.

c) Da aquisição em TI Ao Comissionamento Digital

A transformação da relação entre fornecedores e o Estado, a aceleração de iniciativas de construção de capacidade, e a promoção da compra de autosserviço são algumas das questões críticas que poderiam ser tratadas em uma nova abordagem de aquisição digital.

2.2.3 Promovendo a abertura para uma melhor prestação de serviços

a) Impulsionando uma cultura aberta, colaborativa e engajada

O governo brasileiro deve priorizar a abertura de novos canais de comunicação, colaboração, compartilhamento de conhecimento e engajamento para superar o cenário atual; e considerar o desenvolvimento de uma política transversal para aumentar a transparência do setor público e a *accountability*, por meio de maior empoderamento cívico, monitoramento e controle.

b) Elementos facilitadores fundamentais para o desenvolvimento integrado do Governo Digital

Neste sentido, o governo brasileiro pode considerar priorizar os avanços nos quesitos relacionados abaixo como um dos fatores mais críticos para melhorar o desenvolvimento do Governo Digital no país.

- i. Procedimentos eletrônicos digitais
- ii. Interoperabilidade
- iii. Governança de Dados
- iv. Registros Públicos Digitais
- v. Identidade Digital

c) Transformando a entrega dos serviços digitais

O portal de serviços do governo federal é uma plataforma de acesso a outros portais do Governo Federal, onde os serviços são efetivamente prestados. Isto reflete uma abordagem segmentada em termos de prestação de serviços digitais, organizados de acordo com a estrutura institucional de governo, e não de acordo com os eventos particulares do cidadão ou de condição de vida.

A fragmentação do panorama dos serviços digitais no Brasil também está enraizada em questões de governança. Por um lado, a falta de uma forte liderança do governo digital e de um mandato abrangente, também em respeito às políticas de serviços digitais, determina que a prestação de serviços públicos se mantenha com o chamado pensamento de agência, sendo esta uma característica típica do e-governo, diferentemente de uma abordagem de governo digital. Por outro lado, o subdesenvolvimento de elementos facilitadores digitais fundamentais contribui decisivamente para a falta de integração na entrega de serviços digitais. Uma vez que as normas e/ou incentivos para melhor promover a integração não estão em vigor, as entidades públicas optam por soluções e abordagens específicas de cada instituição.

A realização da priorização de uma sólida política de entrega de serviços digitais permitirá ao governo brasileiro mudar o panorama do país e deixar gradativamente de ser centrado nas instituições e em suas práticas para que a prestação de serviços seja orientada ao usuário. O Brasil pode vir a ultrapassar alguns estágios de desenvolvimento e começar a adotar uma prestação de serviços públicos que seja transformada digitalmente em prol de seus cidadãos e das empresas, através da troca e reutilização de dados em vários setores e níveis de governo, sustentado pelos elementos facilitadores digitais fundamentais. Uma política orientada a dados e usuários pode vir a auxiliar o Brasil na mudança de uma postura reativa para uma postura proativa em sua abordagem, e que seja capaz de fornecer os serviços de forma simplificada, acessível, inteligente e personalizada.

2.3. ESTRATÉGIA DE GOVERNANÇA DIGITAL – EGD (MAIO/2018)

A EGD foi elaborada em 2015, abrangendo o período de 2016 a 2019. O instrumento foi regulamentado pela Portaria MPDG nº 68/2016, a qual vincula-se ao Decreto nº 8.638/2016, que instituiu em seu Art. nº 5 a Estratégia de Governança Digital – EGD da administração pública federal, “documento que definirá os objetivos estratégicos, as metas, os indicadores e as iniciativas da Política de Governança Digital e norteará programas, projetos, serviços, sistemas e atividades a ela relacionados”. A EGD foi revisada e republicada em maio/2018 para se adaptar a vários marcos legais, principalmente para alinhamento à E-Digital.

O capítulo de apresentação da EGD deixa claro que a transformação digital do governo visa aprimorar os serviços públicos digitais, conforme reproduzimos: “nos últimos anos, o governo federal tem acelerado o processo de transformação digital, no intuito de cumprir o compromisso de simplificar e ampliar a oferta dos serviços públicos”.

Em seguida trata de sua vinculação à E-Digital e com as recomendações da OCDE, da seguinte forma “buscamos alinhar a estratégia com os recentes marcos legais, com destaque a recém lançada Estratégia Brasileira para a Transformação Digital (E-Digital). Ainda, incorporamos os resultados da Avaliação por Pares em Governo Digital da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE)”.

No Quadro 1 são apresentados os eixos de organização dos objetivos estratégicos e o indicador proposto para cada eixo da EGD, medido frequentemente por instituição externa e que compara a posição do Brasil em relação à diferentes países do mundo. São relacionados, ainda, os cinco objetivos estratégicos constantes da EGD.

Quadro 2 – Eixo, indicador e os objetivos estratégicos proposto para cada eixo da EGD

Eixo	Indicador	Objetivo Estratégico
Acesso à Informação	Open Data Barometer (Fundação World Wide Web)	OE.01 - Fomentar a disponibilização e o uso de dados abertos
		OE.02 - Promover a transparência por meio do uso de TIC
Prestação de Serviços	Índice de Desenvolvimento de Governo Eletrônico - EGDI/OSI (Organização	OE.03 – Ampliar a oferta e aprimorar os serviços públicos por meio da transformação digital
		OE.04 – Compartilhar e integrar infraestruturas, dados, processos, sistemas e serviços
Participação Social	Índice de Participação Eletrônica (Organização das Nações Unidas)	OE.05 - Ampliar a participação social no ciclo de vida das políticas e serviços públicos

Fonte: EGD (2016-2019)

2.4. PESQUISA SOBRE SERVIÇOS PÚBLICOS DE ATENDIMENTO DO GOVERNO FEDERAL – MPDG/ENAP (MARÇO/2018)

O Censo de Serviços Públicos teve como objetivo catalogar informações detalhadas sobre os serviços prestados por cada órgão federal e entidades da administração direta e indireta, para ampliar a digitalização e a qualidade de atendimento nos serviços oferecidos aos cidadãos e empresas. Os dados deveriam ser úteis para que os órgãos elaborem suas estratégias de transformação digital.

Uma das ações presentes na agenda de digitalização de serviços é a transformação do Portal de Serviços em um canal único e integrado para disponibilização de informações, solicitação eletrônica, acompanhamento e avaliação de serviços públicos pelo cidadão.

Das 85 instituições que responderam ao questionário, foram catalogados 1.740 serviços. Sobre o percentual de digitalização verificou-se que 540 (31%) estão totalmente digitalizados, sendo desse percentual **24%** diz respeito aos serviços no **estágio digital** e **7,4%** no **estágio de autosserviço**. Percebe-se que a maior parte dos serviços levantados se encontra no **estágio parcial (44,1%)** de digitalização, **15,6%** dos serviços com **nenhum estágio** de digitalização e **8,8%** no **estágio de informativo**.

Conceitos dos estágios de digitalização

Nenhum -> Trata-se de serviços com ausência de interação digital com o usuário para a sua prestação. Assim, o serviço é totalmente prestado por meio da presença física do usuário junto ao órgão, sem a disponibilização de informações em plataformas digitais.

Informativo -> Consiste no serviço em que o usuário pode acessar informações gerais em plataformas digitais; contudo, a prestação do serviço propriamente dita é totalmente presencial, ou seja, o usuário necessita dirigir-se a algum órgão para a obtenção do bem ou serviço.

Parcial -> Categoria de serviços que indicaram haver pelo menos uma etapa do processo de atendimento ao usuário ocorrendo por meio digital.

Digital -> Serviços onde todas as interações são realizadas por meio digital, sendo possível solicitar, acompanhar e receber os resultados da prestação do serviço sem necessidade da presença física do usuário, necessitando, porém, de alguma ação humana por parte do órgão.

Autosserviço -> Consiste na prestação do serviço completamente automatizado, com rápida resposta ao usuário, não exigindo interação humana e com processamento totalmente realizado

Demais resultados do Censo

- As áreas onde os serviços públicos mais atuam são as de educação (8,5%), administração e gestão pública (8,3%) e indústria (7,5%)
- A maior parte (71,1%) dos serviços públicos são isentos da cobrança de qualquer tipo de taxa

- Os serviços que mais cobram taxas são os de obtenção de autorizações, permissões, licenças, certificações e qualificações (43,5%) e cadastramento e emissão de documentos (33%)
- Os ministérios são responsáveis por 100% dos serviços relacionados a impostos e outras contribuições, redução e desconto de tarifas, contribuições e taxas de crédito
- As autarquias e fundações são responsáveis por 72,5% dos serviços de obtenção de autorizações, permissões, licenças, certificações e qualificações
- Três em cada quatro (75,2%) serviços não realizam nenhuma forma de avaliação da satisfação dos usuários
- A cada 10 serviços públicos, três são destinados para pessoas físicas, três para pessoas jurídicas de direito privado, três para a administração pública e um para estados e municípios

Por meio de questionários, o Censo detalhou informações sobre os serviços públicos, como: natureza e número de etapas; a quem se destina; documentos necessários para solicitação; quantidade de interações com o usuário; estágio atual de digitalização, entre outros. Iniciada em março de 2017, a pesquisa foi realizada em duas etapas, a primeira, com órgãos da Administração Direta (ministérios), e a segunda, com autarquias e fundações.

A pesquisa foi executada pela ENAP, sob a coordenação do MPDG e apoio da Casa Civil. Além dos resultados, o relatório apresenta os conceitos norteadores da pesquisa e a metodologia adotada.

2.5. ESTRATÉGIA BRASILEIRA PARA TRANSFORMAÇÃO DIGITAL – E-DIGITAL (MARÇO/2018)

A E-Digital foi criada pelo Decreto nº 9.319, de 21 de março de 2018, visando “a harmonização das iniciativas do Poder Executivo federal ligadas ao ambiente digital, com o objetivo de aproveitar o potencial das tecnologias digitais para promover o desenvolvimento econômico e social sustentável e inclusivo, com inovação, aumento de competitividade, de produtividade e dos níveis de emprego e renda no País”.

A E-Digital em sua apresentação afirma que “as rápidas transformações na economia e na sociedade proporcionadas pelo ambiente digital impõem novos desafios à atuação do governo. As ações estratégicas definidas têm foco no papel do governo como habilitador e facilitador dessa transformação digital no setor produtivo do país, na capacitação da sociedade para essa nova

realidade, e na atuação do Estado como prestador de serviços e garantidor de direitos”, nesse sentido o documento “oferece um amplo diagnóstico dos desafios a serem enfrentados, uma visão de futuro, um conjunto de ações estratégicas que nos aproximam dessa visão, e indicadores para monitorarmos o progresso no atingimento de nossos objetivos.”

O planejamento estratégico e os instrumentos legais preparam a digitalização do Estado, a E-DIGITAL (2018) trata de forma bastante clara o tema em seu capítulo “G. Transformação Digital: Cidadania e Governo – Tornar o governo mais dinâmico, mais próximo da população e mais eficiente para resolver problemas e facilitar a vida do cidadão”:

O Estado deve ser concebido como uma entidade inserida no ambiente digital, no qual as políticas públicas são desenhadas como soluções digitais. É necessário sair do mero consumo de tecnologias para a imersão no meio digital como um modo de gerir, prestar serviços e aprimorar o exercício da cidadania. Deve-se dar o salto do ‘governo eletrônico’ para o Governo Digital.

A visão do documento, quanto ao tema Cidadania e Governo Digital, baseada no diagnóstico que apresentou, estabelece os seguintes objetivos para o item de serviços públicos digitais para os próximos cinco anos:

- Consolidação da Plataforma de Cidadania Digital;
- Todos os serviços acessíveis por meio de canal centralizado;
- Todos os serviços públicos federais disponibilizando, pelo menos, solicitação de serviço ou agendamento online;
- Avaliação da prestação de serviços;
- Painel de monitoramento dos serviços públicos totalmente operacional.
- Sistema de autenticação única (BrasilCidadão) disponível para pessoa física e jurídica, agregando os principais níveis de segurança em uma ferramenta e em uso pela maioria dos serviços digitais.
- Integração entre serviços das diversas esferas de governo (federal, estadual e municipal) com vistas à resolução unificada de problemas dos cidadãos.

Além dos objetivos relacionados no item de serviços públicos digitais, o documento apresenta objetivos para os seguintes itens: Governança Digital, Digitalização dos Documentos e Processos Administrativos, Acesso à Informação, Integração e Segurança e Infraestrutura.

Finalizando o tópico são relacionadas as ações estratégicas que devem ser implementadas para cumprir os objetivos apresentados e os indicadores que são utilizados para medir a efetividade das ações implementadas ao longo da execução daquele planejamento estratégico.

2.6. RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO POR ÁREA DE GESTÃO Nº 8 – RAG-8 (SETEMBRO/2017)

O advento da Política de Governança Digital (PGD) – Decreto nº 8.638/2016, de 15/01/2016, trouxe a priorização de serviços públicos disponibilizados em plataforma digital, para obter a simplificação e a agilização na prestação dos serviços, além de otimizar os recursos e atender às necessidades dos cidadãos. Para fomentar a transformação digital, foi criada a Estratégia de Governança Digital (EGD) que estabeleceu o objetivo estratégico de expandir e disponibilizar serviços digitais.

2.6.1. Avaliação

Tendo em vista a relevância inerente ao tema de transformação digital, a CGU avaliou a Governança e a Gestão de Serviços Públicos Digitais (SPD) em cinco órgãos: Ministério da Educação (MEC), Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP), Ministério da Saúde (MS), Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) e a Secretaria da Receita Federal do Brasil (SRFB).

Foi avaliada a Governança dos Serviços Públicos Digitais tendo como escopo o arranjo de governança corporativa de tecnologia da informação e comunicação (TIC) de cada um dos órgãos selecionados, restringindo-se ao contexto do provimento de Serviços Públicos Digitais, sob as dimensões de alinhamento estratégico, de envolvimento da alta administração, de priorização de recursos e de monitoramento dos planos de TIC.

A avaliação sobre a Gestão dos Serviços Públicos Digitais teve como escopo os processos de gestão dos serviços públicos selecionados em cada órgão, com ênfase nas dimensões de Planejamento, de Foco no Cidadão e de Monitoramento da prestação dos SPD.

O RAG-8 buscou avaliar o estágio de implementação do Governo Digital, no que concerne especificamente à gestão dos Serviços Públicos Digitais, apresentando uma visão geral das necessidades e oportunidades de melhorias que poderiam ser adotadas pelos órgãos e pela Secretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação (SETIC/MPDG).

2.6.2. Constatações

Do ponto de vista da Governança de SPD, de uma maneira geral, verifica-se que o comitê gestor de TI e os instrumentos de planejamento estratégico e tático-operacional da TI (PETI/PDTI) não são efetivos e não assumem o seu caráter estratégico dentro da organização.

Na avaliação sobre a Gestão de SPD, foi constatado que as deficiências verificadas quanto à efetividade dos instrumentos de governança corporativa de TIC e seu desalinhamento em relação à Política de Governança Digital do Governo Federal trouxeram como consequência a inexistência de ações sistemáticas e estruturadas (planejadas e monitoradas) com vistas ao atendimento de iniciativas macro estratégicas e que visem garantir o atingimento de objetivos e metas.

Foi verificado um distanciamento entre as normas e boas práticas aplicáveis à gestão de serviços digitais frente a realidade encontrada nos órgãos visitados, sendo constatada também fragilidades nos principais mecanismos adotados no relacionamento com os usuários dos serviços (Carta de Serviços, Portal de Serviços do Governo Federal, ausência de clareza quanto aos padrões de qualidade e falta de pesquisas de satisfação) e que são relevantes no contexto da Plataforma de Cidadania Digital.

Quanto ao estágio de implementação do Governo Digital, a partir do cenário de governança e gestão de SPD encontrado, conclui-se que a falta de previsão explícita nos instrumentos de planejamento, em nível estratégico e tático-operacional, de objetivos, de indicadores, de metas e de ações voltadas para o provimento de SPD, assim como a falta de efetividade do arranjo de governança corporativa de TIC, comprometem, de maneira significativa, o alcance do objetivo estratégico da EGD de expandir e inovar a prestação de serviços digitais.

2.6.3. Recomendou-se à secretaria de tecnologia da informação e comunicação (setic):

- a. O desenvolvimento um Painel de monitoramento da Estratégia de Governança Digital (EGD), em plataforma Web, visando ampliar a transparência e estimular os órgãos a cumprir com as metas dispostas.
- b. O alinhamento da EGD frente às últimas modificações introduzidas pela Plataforma de Cidadania Digital (Decreto nº 8.936/2016) e pelo Decreto nº 9.094/2017, que reforçou aspectos do Decreto Cidadão.
- c. Inclusão nas pactuações junto aos órgãos do SISP para cessão de Analistas de Tecnologia da Informação (ATI) de metas e atividades com potencial de sanar as

impropriedades e fragilidades apontadas, promovendo, em adição, a redistribuição desses ATIs e das gratificações SISP adotando critérios de oferta e procura por serviços públicos.

2.7. ACÓRDÃO TCU 1469/2017 – PLENÁRIO (JULHO/2017)

O acórdão 1468/2017 aprovado em plenário na sessão de 12/07/2017, resultou de auditoria operacional cujos objetivos foram identificar o panorama dos serviços públicos digitais prestados à sociedade e avaliar as ações existentes no governo federal para o aumento de sua oferta.

O acórdão cita o documento OCDE, 2014 (Recommendation of the Council on Digital Government Strategies) que reuniu um conjunto de recomendações direcionadas aos países que pretendem desenvolver iniciativas de governo digital. As recomendações são colocadas na forma de doze princípios, embora muitos deles possam ser considerados estratégias a serem adotadas para o sucesso de tal iniciativas:

Princípio 1: Abertura, transparência e inclusão nos processos e ações do governo;

Princípio 2: Engajamento e participação da sociedade civil empresas e governo na elaboração de políticas públicas;

Princípio 3: Criação de uma cultura orientada a dados no setor público;

Princípio 4: Proteção da privacidade e garantia da segurança;

Princípio 5: Compromisso político e liderança;

Princípio 6: Uso coerente das tecnologias por meio das diversas políticas em uma reforma geral da administração;

Princípio 7: Arranjos institucionais e de governança efetivos para coordenar a implementação da estratégia digital;

Princípio 8: Fortalecimento de cooperações internacionais com outros governos;

Princípio 9: Desenvolvimento de estudos de casos claros para garantir o financiamento e o foco da implementação dos projetos;

Princípio 10: Habilidades reforçadas em gerenciamento de projetos de TI para monitorar a implementação dos projetos;

Princípio 11: Aquisição de tecnologias digitais baseada nos ativos existentes; e

Princípio 12: Estrutura legal e regulatória, geral e específica, para aproveitar as oportunidades do mundo digital.

O relatório de auditoria no capítulo que trata do “panorama atual da oferta e iniciativas para fomentar o aprimoramento de serviços públicos digitais” contém o cenário encontrado na Administração Pública Federal relativo ao tema, bem como as ações adotadas para a ampliação e aprimoramento da sua oferta. Seguem relacionados os tópicos comentados no documento:

- A falta de diagnóstico do atual panorama dos serviços públicos dificulta a identificação de serviços prioritários que devem ser digitalizados, fragilizando as ações de governo digital;
- A adoção de mecanismo de autenticação da identidade do cidadão integrado, simplificado, economicamente acessível e seguro, pode alavancar o incremento da quantidade de serviços públicos digitais;
- A elaboração de análises de custo x benefício poderia alavancar a implantação da política de governo digital ao evidenciar os benefícios tangíveis atingidos pela digitalização de serviços públicos;
- O estabelecimento e o uso de diretrizes e padrões adequados para assegurar a qualidade dos serviços públicos digitais é essencial para o atendimento das necessidades da sociedade;
- A integração das políticas públicas que tratam de diferentes aspectos de governo digital é fundamental para a universalização do acesso a serviços públicos digitais;
- Faltam diretrizes e critérios para orientar os órgãos na priorização das iniciativas de digitalização de serviços públicos e balancear os investimentos entre os diferentes objetivos a serem alcançados nas políticas de governo digital;
- A atuação conjunta da Administração Pública Federal é fundamental para que seus órgãos e entidades não mais solicitem à sociedade informações e documentos de que já dispõem;
- A avaliação insuficiente dos riscos e o monitoramento inadequado das iniciativas relacionados a governo digital podem comprometer o cumprimento dos objetivos da Política de Governança Digital; e
- O sucesso das iniciativas de governo digital depende do estabelecimento de um modelo de governança institucional capaz de engajar os órgãos da Administração Pública Federal em uma agenda comum.

Um dos mais urgentes desafios se referia à constatação de que Política de Governança Digital, instituída no âmbito do Poder Executivo Federal, não era fundamentada em um

diagnóstico dos serviços oferecidos pelos órgãos e entidades públicos e a sua ausência poderia impedir a implementação de ações de governo digital com maior eficiência.

A importância de um diagnóstico que identificasse os serviços públicos oferecidos à sociedade, seja de forma presencial, seja de forma remota, é abordada em estudos de organizações internacionais, uma vez que servem, entre outras coisas, para orientar futuros investimentos e auxiliar em decisões estratégicas de priorização na alocação de recursos.

A análise do Acórdão nº 1469/2017 permite afirmar que o governo brasileiro está aprimorando mecanismos legais e institucionais, reforçando seu empenho em seguir tendências mundiais no sentido de modernizar sua estrutura.

No entanto, ainda existem situações que comprometem o sucesso da implantação de um governo efetivamente digital no Brasil. Um problema encontrado foi a ausência de diretrizes e padrões adequados que assegurem a qualidade dos serviços públicos digitais. Isso pode acarretar o não atendimento das necessidades da sociedade e o conseqüente abandono dos serviços pelos cidadãos.

Não existia até a aprovação do acórdão um mecanismo para autenticação do cidadão, representando um obstáculo à ampliação da oferta de serviços públicos digitais.

Foram constatadas dificuldades de compartilhamento de informações entre órgãos e entidades públicas, incluindo as empresas estatais de Tecnologia da Informação. Afetando a prestação de serviços públicos inteiramente digitais, uma vez que o cidadão é forçado a buscar e apresentar informações e documentos os quais o governo já dispõe em suas bases de dados.

A auditoria identificou a necessidade do estabelecimento de um modelo de governança e liderança institucional capaz de engajar os órgãos do Governo Federal em uma agenda comum. A iniciativa visa criar sinergia para que as contratações e o desenvolvimento de novas soluções estejam alinhados à consecução de um Governo Digital.

2.8 DESAFIOS PARA O DESENVOLVIMENTO DE SERVIÇOS DIGITAIS PELO GOVERNO FEDERAL BRASILEIRO. (GERMANI, 2016)

Entendendo que o motivo de transformação digital do governo é a prestação eficiente de serviços públicos à sociedade, podemos afirmar que a superação dos desafios relacionados ao desenvolvimento de serviços públicos digitais é essencial àquela transformação e, portanto, podem representar as dificuldades mais representativas à criação da economia digital em nosso país. Nesse sentido acreditamos ser de grande relevância a dissertação elaborada por Germani (2016), que apresentou importante diagnóstico das dificuldades relativas à transformação digital brasileira e

de forma assertiva apresentou alguns dos principais desafios para a criação de serviços públicos digitais no governo federal:

- reposicionar a TI da logística para a estratégia;
- revisar as normas legais para especializar o desenvolvimento de serviços digitais, que deve ter um processo específico, diferenciado das compras ordinárias;
- ampliar a oferta de alternativas de infraestrutura de TI acessíveis para os órgãos, modernizando os serviços oferecidos pelas empresas públicas e identificando serviços que possam ser hospedados em soluções comerciais para reduzir custos e fomentar o mercado nacional;
- ampliar e qualificar as equipes de TI para uma atuação voltada a gestão de projetos, e não apenas de contratos;
- construir uma visão sistêmica dos serviços, para que se possa entregar ao cidadão uma experiência única de relacionamento com o governo;
- garantir a participação da sociedade no desenvolvimento dos serviços, por meio do envolvimento do cidadão no processo, da abertura do código fonte e de uma abordagem de governo como plataforma; e
- considerar o grande grau de exclusão digital do país e encontrar alternativas para oferecer os serviços à parcela da população desconectada.

3. METODOLOGIA

3.1. CONCEITOS METODOLÓGICOS

Para decisão quanto à metodologia da pesquisa utilizamos os conceitos apresentados por Dias e Silva (2009) cujas definições apresentamos a seguir.

Os métodos qualitativos da pesquisa foram desenvolvidos nas Ciências Sociais para permitir aos pesquisadores estudarem fenômenos sociais e culturais. Um dos principais métodos qualitativos é o estudo de caso. As origens dos dados qualitativos incluem observação, entrevistas, questionários, documentos, e impressões/reações do pesquisador.

Um estudo de caso é uma investigação empírica que estuda um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não são claramente evidentes. O estudo de caso é particularmente adequado ao trabalho monográfico. O método de estudo de caso pode ser positivista ou interpretativo, dependendo das suposições filosóficas subjacentes do pesquisador.

Positivistas geralmente assumem que a realidade é objetiva e pode ser descrita por propriedades que são independentes do observador (pesquisador) e de seus instrumentos de avaliação. Os estudos positivistas geralmente tentam testar teorias numa tentativa de aumentar a compreensão sobre os fenômenos. Em linha com isso, usualmente classificamos uma pesquisa como positivista, se há evidências de proposições formais, medidas quantificáveis de variáveis, teste de hipóteses e a possibilidade de inferências sobre um fenômeno a partir de uma amostra de uma determinada população.

O método interpretativo assume que o acesso à realidade somente pode ser feito através de construções sociais, tais como a língua, a consciência e os significados compartilhados. Os estudos interpretativos geralmente tentam compreender os fenômenos através dos significados que as pessoas lhes atribuem e os métodos interpretativos de pesquisa visam produzir uma compreensão do contexto do fenômeno em estudo. Eles buscam entender, também, o processo pelo qual o fenômeno influencia o seu contexto e como, por ele, é influenciado. A pesquisa interpretativa não define previamente variáveis dependentes e independentes, mas foca na complexidade que emerge da situação estudada.

3.2. TIPO DE PESQUISA

Essa monografia utilizará o método de estudo qualitativo e quanto aos seus objetivos e meios, será uma pesquisa exploratória de estudo de caso. Pesquisa exploratória consiste na

realização de um estudo para a familiarização do pesquisador com o objeto que está sendo investigado durante a pesquisa. Ela é aplicada de maneira que o pesquisador tenha uma maior proximidade com o universo do objeto de estudo. Nesse sentido, a pesquisa será uma investigação empírica bibliográfica e documental, para a compreensão e explicação dos fenômenos verificados, levantamento de desafios e apresentação de propostas de superação – pesquisa bibliográfica.

3.3. COLETA DE DADOS

As informações serão colhidas a partir de documentação indireta e bibliografia pertinente. Com análise de levantamentos realizados por órgãos públicos federais, entidades internacionais, pesquisas relacionadas ao tema na internet e bibliografia específica.

3.4. LIMITAÇÕES DO MÉTODO

O método não permite a criação de conhecimento novo, podendo ser extremamente relevante no sentido de permitir o ajuntamento de problemas cujas soluções individuais já foram propostas, no entanto quando se apresentam como um problema único, as soluções individuais podem não ser viáveis, mas o olhar global pode gerar soluções inovadoras que ataquem todos os problemas de uma forma única, permitindo um olhar global sobre surgimento de soluções simples mas que possam representar um grande incremento para solução de grandes problemas.

4. CONCLUSÕES

O estudo pretendeu gerar uma avaliação crítica dos resultados alcançados e do planejamento estratégico relacionado à transformação digital do governo federal.

Em especial foi analisado o documento OCDE (2018) dedicado à revisão do governo digital brasileiro, onde foram apresentadas recomendações de alterações na política pública de transformação digital e na estrutura de governança institucional do tema. Foram estudados documentos de organismos internacionais, como ONU (2018) e BANCO MUNDIAL (2016), as estratégias e normas publicadas pelo governo visando a transformação digital, trabalhos produzidos por estudiosos no assunto e algumas constatações dos órgãos de controle.

Como é possível comprovar, até mesmo em uma leitura superficial dos documentos estratégicos relativos à transformação digital, os diagnósticos conseguem identificar os pontos que devem ser aprimorados e as metas se mostram ambiciosas. No entanto, não basta um bom diagnóstico e uma relação de ações estratégicas, é preciso indicar quem é responsável por cada ação, como serão executadas e qual o cronograma, ou seja, falta o planejamento da execução e do monitoramento das ações.

Apesar dos vários instrumentos estratégicos criados com a finalidade de promover a transformação digital do governo federal, verifica-se que as recomendações essenciais propostas, principalmente, pela OCDE não estão sendo implementadas ou evoluem como se ajustes pontuais e periféricos fossem capazes de criar o ambiente integrado que a transformação digital exige.

Para viabilizar a transformação digital, as recomendações indicam que o governo federal deveria priorizar a implementação de políticas para:

- Evoluir de um governo centrado nas instituições e suas práticas para um governo orientado aos usuários e dados;
- Criar uma estrutura clara de política pública de transformação digital com visão única;
- Utilizar uma estrutura de governança institucional simples, coerente e focada;
- Racionalizar os investimentos em tecnologias digitais: limites orçamentários, abordagem de casos de negócios (custo-benefício) e gerenciamento de projetos;
- Simplificar as aquisições de bens serviços de TI pelos órgãos do governo;

- Redirecionar os servidores públicos técnicos em TI das tarefas de gestão de contratos para a condução dos projetos e processos de serviços públicos digitais;
- Melhorar o acesso à internet para que os usuários possam utilizar os serviços públicos digitais; e
- Promover a habilitação do capital humano para uso e criação dos serviços públicos digitais.

Estudos futuros podem tirar proveito da estrutura conceitual e dos resultados deste trabalho para avançar o conhecimento relativo às políticas necessárias à aceleração da transformação digital do Brasil.

LISTA DE REFERÊNCIAS

- BANCO MUNDIAL (2016). Relatório sobre o desenvolvimento mundial de 2016 – Dividendos Digitais (Visão Geral), International Bank for Reconstruction and Development, Grupo Banco Mundial, Washington. Obtido em <http://documents.worldbank.org/curated/pt/788831468179643665/pdf/102724-WDR-WDR2016Overview-PORTUGUESE-WebResBox-394840B-OUO-9.pdf>, Acesso em 10/03/2019.
- BRASIL (2008). Presidência da República. Gabinete de Segurança Institucional. Instrução Normativa nº 1, de 13 de junho de 2008. Disciplina a Gestão de Segurança da Informação e Comunicações na Administração Pública Federal, direta e indireta, e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 18 jun. 2008. Seção 1.
- BRASIL (2012). Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012. Regulamenta a Lei no 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 18 mai. 2012. Seção 1.
- BRASIL (2016a). Decreto nº 8.638, de 15, de janeiro de 2016. Institui a Política de Governança Digital no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 18 jan. 2016. Seção 1. p.2.
- BRASIL (2016b). Decreto nº 8.777, de 11 de maio de 2016. Institui a Política de Dados Abertos do Poder Executivo Federal. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 12 mai. 2016. Seção 1.
- BRASIL (2016c). Decreto nº 8.789, de 29 de junho de 2016. Dispõe sobre o compartilhamento de bases de dados na administração pública federal. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 30 jun. 2016. Seção 1.
- BRASIL (2016d). Decreto nº 8.936, de 19 de dezembro de 2016. Institui a Plataforma de Cidadania Digital e dispõe sobre a oferta dos serviços públicos digitais, no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 20 dez. 2016. Seção 1.
- BRASIL (2017a). Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação. Portaria nº 19, de 29 de maio de 2017. Dispõe sobre a implantação da governança de Tecnologia da Informação e Comunicação nos órgãos e entidades pertencentes ao Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação do Poder Executivo Federal – SISP. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 31 mai. 2017. Seção 1.
- BRASIL (2017b). Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 23 nov. 2017. Seção 1.
- BRASIL (2018). Decreto nº 9.319, de 21 de março de 2018. Institui o Sistema Nacional para a Transformação Digital e estabelece a estrutura de governança para a implantação da Estratégia

Brasileira para a Transformação Digital (E-Digital). **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 22 mar. 2018. Seção 1.

DIAS, Donald S.; SILVA, Mônica F. (2009). Como Escrever uma Monografia. *Relatórios COPPEAD*, Rio de Janeiro, n. 384, p. 72, maio 2009. Disponível em: http://www.coppead.ufri.br/upload/publicacoes/384_completo.pdf, acesso em 19/10/2018.

E-DIGITAL (2018). Estratégia Brasileira para a Transformação Digital. Disponível em: <http://www.mctic.gov.br/mctic/export/sites/institucional/estrategiadigital.pdf>. Acessado em 17/10/2018.

EGD (2016-2019). Estratégia de Governança Digital. Transformação digital: Cidadania e governo. Disponível em <https://www.governodigital.gov.br/EGD/documentos/revisao-da-estrategia-de-governanca-digital-2016-2019.pdf>. Acessado em 17/10/2018.

ENAP (2018). Censo de Serviços Públicos – Pesquisa sobre Serviços Públicos de Atendimento do Governo Federal, março/2018. Disponível em: http://www.planejamento.gov.br/cidadania-digital/brasil-eficiente-cidadania-digital/Pesquisa_Gesto_Qualidade_Divulgacao_vFINAL.pdf, acesso em 18/02/2019.

FILGUEIRAS, Fernando.; FERNANDES, Flávio C.; PALOTTI, Pedro L. M. (2018). Digital transformation and public services delivery in Brazil. 1º Congresso do INCT.DD, 19 a 21 de setembro de 2018, Salvador-BA, 29 p., setembro, 2018. Disponível em: http://www.inctdd.org/wp-content/uploads/2018/08/filgueiras_v_final.pdfhttp://www.inctdd.org/wp-content/uploads/2018/08/filgueiras_v_final.pdf, acesso em 19/10/2018.

GERMANI, Leonardo B. (2016). *Desafios para o desenvolvimento de serviços digitais pelo governo federal brasileiro*. 2016. 259 f. Dissertação (Mestrado) – Área de Concentração de Organizações e Sociedade. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo. Disponível em: <https://sapientia.pucsp.br/bitstream/handle/18772/2/Leonardo%20Barbosa%20Germani.pdf>, acesso em 19/10/2018.

OCDE (2014). RECOMMENDATION of the Council on Digital Government Strategies. Organization for Economic Co-operation and Development. Disponível em: <http://www.oecd.org/gov/digital-government/Recommendation-digital-government-strategies.pdf> Acesso em: 21 fevereiro 2019.

OCDE (2018). Revisão do Governo Digital do Brasil: Rumo à Transformação Digital do Setor Público (Principais conclusões), Projeto Governo Digital OCDE, Publicações OECD, Brasil. Obtido em <http://editor.planejamento.gov.br/seminariodigital/seminario/digital-gov-review-brazil-portugues.pdf>, acesso em 16/10/2018.

ONU (2018). Estudo Sobre Governo Eletrônico da Organização das Nações Unidas 2018 – Orientar o Governo Eletrônico para Apoiar a Transformação Rumo a Sociedades Sustentáveis e Resilientes, Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais, Organização das Nações Unidas, Nova Iorque. Obtido em https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2018-Survey/E-Government%20Survey%202018_Portuguese.pdf. Acesso em 06/03/2019.

RAG-8 (2017). Relatório de Avaliação por Área de Gestão nº 8 – Governança e Gestão de Serviços Públicos Digitais. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União, setembro/2017. Disponível em: <https://auditoria.cgu.gov.br/download/10425.pdf>. Acessado em 18/02/2019.