

# GOVERNO DIGITAL BRASILEIRO: RELATÓRIO TÉCNICO





Information  
Technology  
Research and  
Application  
Center

Ministério da Economia

Projeto de Cooperação “Projeto de Pesquisa, Desenvolvimento e Inovação para a Automação de Serviços Públicos no âmbito da Jornada da Transformação dos Serviços”

## GOVERNO DIGITAL BRASILEIRO: RELATÓRIO TÉCNICO

Rejane Maria da Costa Figueiredo  
Vanessa de Andrade Soares  
Laura Barros Martins  
Maria Luiza Ferreira Assumpção Almeida  
Leonardo Sagmeister de Melo  
Cristiane Soares Ramos

Brasília  
2019

É permitida a reprodução parcial ou total deste relatório, desde que não haja fins comerciais e que seja citada a fonte.

### Uma publicação do

Information Technology – Research and Application Center (ITRAC)  
Universidade de Brasília  
Faculdade do Gama  
Área Especial de Indústria – Projeção A  
Setor Leste – Gama  
Contêiner 14  
CEP: 72.444-240  
itracfga@gmail.com

### Elaboração

Rejane Maria da Costa Figueiredo (FGA/UnB, ITRAC)  
Vanessa de Andrade Soares (ITRAC)  
Laura Barros Martins (ITRAC)  
Maria Luiza Ferreira Assumpção Almeida (FGA/UnB, ITRAC)  
Leonardo Sagmeister de Melo (FGA/UnB)  
Cristiane Soares Ramos (FGA/UnB, ITRAC)

### Colaboração

Pablo Diego Silva da Silva (FGA/UnB)

### Coordenação do Projeto

Rejane Maria da Costa Figueiredo (FGA/UnB, ITRAC)

G721      Governo Digital Brasileiro : relatório técnico / Rejane da Costa Figueiredo ... [et al.]. – Brasília : [Universidade de Brasília, Faculdade do Gama], 2019.  
38 p.

Modo de acesso: World Wide Web:  
< <http://repositorio.unb.br/handle/10482/34787> >.  
Inclui bibliografia.

1. Governo digital. 3 Transformação digital. 3. Serviços públicos. I. Figueiredo, Rejane da Costa.

CDU 004:35(81)



## RESUMO

O contexto dos governos está em constante mudança, principalmente com o cenário de Governo digital, para refletir a busca por soluções digitais inovadoras para as pressões sociais, econômicas, políticas e outras, bem como suas transformações no processo. Com a evolução tecnológica e a expansão da internet, cada vez mais governos estão adotando a tecnologia da informação e comunicação (TIC) para prover serviços. Este relatório apresenta metodologias, modelos e ferramentas que promovem a automação e digitização de serviços públicos federais no Brasil, com foco nos cidadãos e nas organizações. Esses processos ocorreram no contexto da Governança Digital e da Plataforma de Cidadania Digital (Decreto nº 8.936/2016), em parceria com o atual Ministério da Economia, que em 2018 continha o Departamento de Modernização da Gestão Pública, da Secretaria de Gestão (SEGES), do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP). O texto representa as atividades de 2018, quando o MP estava vigente.

**Palavras-chave:** Governo Digital, Governo Eletrônico, Transformação Digital, Serviços Públicos.

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Relacionamentos básicos de um sistema de governo democrático.....	10
Figura 2 – Relacionamentos básicos de um sistema de governo democrático e definições de e-gov.....	11
Figura 3 – <i>Framework</i> de análise de estágios.....	14
Figura 4 – <i>Template</i> de pesquisa em <i>e-participation</i> de Simonofski et al. (2017).....	17
Figura 5 – Realizações de governo eletrônico (2000-2007).....	21
Figura 6 – Realizações de governo eletrônico (2008-2014).....	21
Figura 7 – Fases do Kit de Transformação.....	24
Figura 8 – Ações realizadas durante as etapas de transformação de serviços públicos	29
Figura 9 – Fases do Kit de Transformação Digital do MP.....	29
Figura 10 – Etapas da transformação digital.....	30
Figura 11 – <i>Ranking</i> da <i>performance</i> dos países em governança digital.....	31
Figura 12 – <i>Ranking</i> da pesquisa de satisfação do cidadão com a digitização dos serviços .....	32

## **LISTA DE QUADROS**

Quadro 1 – Governo e governança.....	10
Quadro 2 – Variáveis de classificação dos estágios de evolução.....	13
Quadro 3 – Relacionamento entre metáforas, temas e estágios.....	15

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>6</b>
1.1	Contexto.....	6
1.2	Plataforma de Cidadania Digital.....	7
<b>2</b>	<b>GOVERNO DIGITAL.....</b>	<b>8</b>
2.1	Motivações para a digitização.....	8
2.2	História do governo digital.....	9
2.3	Evolução do governo digital.....	12
<b>3</b>	<b>CIDADÃO NO GOVERNO DIGITAL.....</b>	<b>16</b>
3.1	Participação do cidadão no governo digital.....	16
3.2	Abordagens orientadas ao cidadão ( <i>citizen-driven</i> ) e <i>Design Thinking</i> .....	17
<b>4</b>	<b>GOVERNO DIGITAL NO BRASIL.....</b>	<b>19</b>
4.1	Governo digital no Brasil.....	19
4.2	Política de Governança Digital.....	22
4.3	Plataforma de Cidadania.....	22
4.4	Aquisição de solução tecnológica pelo MP.....	23
4.5	Transformação de serviços públicos.....	24
	4.5.1 <i>Questione</i> .....	24
	4.5.2 <i>Personalize</i> .....	25
	4.5.3 <i>Reinvente</i> .....	26
	4.5.4 <i>Facilite</i> .....	27
	4.5.5 <i>Integre</i> .....	27
	4.5.6 <i>Comunique</i> .....	28
4.6	Análise do contexto brasileiro.....	30
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>33</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Este relatório apresenta metodologias, modelos e ferramentas que promovem a automação e digitização de serviços públicos federais, com foco nos cidadãos e nas organizações. Esses processos ocorreram no contexto da Governança Digital e da Plataforma de Cidadania Digital (Decreto nº 8.936/2016), em parceria com o Departamento de Modernização da Gestão Pública, da Secretaria de Gestão (SEGES), do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MP).

Com o novo Governo Brasileiro, em janeiro de 2019, o **Ministério da Economia** passou a conter o MP. O texto representa as atividades de 2018, quando ainda o MP estava vigente.

### 1.1 Contexto

O cenário do governo digital está em constante mudança para refletir a busca por soluções digitais inovadoras para as pressões sociais, econômicas, políticas e outras, bem como suas transformações no processo (JANOWSKI, 2015).

Com a evolução tecnológica e a expansão da internet, cada vez mais governos estão adotando a tecnologia da informação e comunicação (TIC) para prover serviços (FANG, 2002; WEST, 2005). Desde que a internet foi reconfigurada para ser acessível à população, surgiu o termo “e-governo”, de “governo eletrônico” (OECD, 2014), que vem se expandindo e evoluindo.

Alguns autores consideram os termos “governo digital” e “governo eletrônico” (“e-governo”) como sinônimos (ELMAGARMID; JR., 2001; PARDO, 2000; WEST, 2005). A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), no entanto, trata “e-governo” (governo eletrônico) como o uso de TICs, em especial da internet, pelo governo como ferramenta de melhoria e “governo digital” como o uso das tecnologias digitais como parte das estratégias de modernização do governo, de forma a agregar valor público (OECD, 2014).

Kane et al. (2015) ressaltam que, para um governo passar a ser eletrônico ou digital, é necessário tornar digitais seus processos, suas agendas e seus serviços físicos. Essa transformação é conhecida como *digitização de serviços*.

Nos últimos anos, tem-se observado diversas iniciativas para alavancar o governo digital no mundo. Por exemplo, o Comitê de Governança Pública (PGC) da OCDE apresentou, em julho de 2014, uma recomendação sobre estratégias digitais de governo, com o intuito de aproximar os governos dos cidadãos e das empresas (OECD, 2014). Organizações como, por exemplo, a Accenture (2016) e a Deloitte (2015) também têm apresentado relatórios sobre o desenvolvimento de governo digital em alguns países e a necessidade de pesquisas que possam inovar os vários cenários governamentais (GARTNER, 2015).

## 1.2 Plataforma de Cidadania Digital

O governo brasileiro tem buscado estimular os órgãos brasileiros a digitalizar seus serviços para acesso, acompanhamento e avaliação dos cidadãos. A partir de 2016, foram publicados importantes decretos nesse sentido, definindo uma Política de Governança Digital (BRASIL, 2016a) e uma Plataforma de Cidadania Digital (BRASIL, 2016b) no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, ambos de responsabilidade do MP.

A Plataforma de Cidadania Digital (BRASIL, 2017d) visa ampliar e simplificar o acesso dos cidadãos brasileiros aos serviços públicos digitais, inclusive por meio de dispositivos móveis. Para o MP, o Portal de Serviços do Governo Federal (BRASIL, 2017b), *servicos.gov.br*, deverá ser um canal único e integrado para a disponibilização de informações, a solicitação eletrônica e o acompanhamento de serviços públicos. O objetivo desse portal é, além de prover praticidade e agilidade para cidadãos e empresários, reduzir em até 97% o custo para o governo. Com essa redução, a expectativa é eliminar os custos de deslocamentos desnecessários pelo usuário do serviço de governo, além do tempo de espera nas filas, bem como de possíveis impressões de certidões e autenticações de documentos. O MP projetou as ações da plataforma alinhadas com a [Estratégia de Governança Digital \(EGD\)](#) (BRASIL, 2016c), que orientará as ações de tecnologia da informação até 2019.

No contexto da Plataforma de Cidadania Digital (BRASIL, 2017d), uma das iniciativas do MP foi a criação de um programa de transformação de serviços públicos, chamado Kit de Transformação de Serviços Públicos e composto de 6 fases independentes entre si: Questione, Personalize, Reinvente, Facilite, Integre e Comunique (BRASIL, 2017d). O objetivo do kit é prover suporte aos órgãos e às entidades do governo federal para que promovam a transformação dos serviços públicos, orientados pela perspectiva dos cidadãos e das empresas, buscando a simplificação e a oferta de serviços por meio de canais digitais (BRASIL, 2017d).

Este relatório está organizado em capítulos. No Capítulo 2, “Governo digital”, apresenta um breve histórico do governo digital e como sua evolução tem sido discutida no ambiente acadêmico. No Capítulo 3, “Cidadão no governo digital”, explica-se a relevância e influência da participação do cidadão no desenvolvimento do governo digital. Além disso, destaca-se a relação entre abordagens orientadas ao cidadão e a metodologia Design Thinking. Por fim, o Capítulo 4, “Governo digital no Brasil”, aborda iniciativas do governo brasileiro no contexto da governança digital com ênfase no Kit de Transformação.

## 2 GOVERNO DIGITAL

Neste capítulo, apresentam-se os fatores que motivam o investimento no governo digital e, em seguida, um breve histórico sobre a digitização do governo. Por fim, aborda-se como a evolução do governo digital tem sido tratada no ambiente acadêmico.

### 1.3 Motivações para a digitização

A contínua integração de novas tecnologias na vida cotidiana de pessoas, empresas e governos promove um novo ambiente digital. Além disso, oportuniza relações em que as partes interessadas (cidadãos, empresas e organizações não governamentais) podem colaborar com a concepção dos serviços públicos e participar de sua prestação (OECD, 2014). Esse cenário permite tanto uma maior aproximação entre os governos e a sociedade como a modificação e atualização de processos com mais facilidade.

Por outro lado, a governança digital e a multiplicação de opções tecnológicas levantam desafios e riscos para os quais os governos devem se preparar. A OECD (2014) ressalta que falhas nessas respostas podem significar uma perda acelerada de confiança no governo e uma percepção de que o governo está fora das tendências sociais e tecnológicas.

De fato, as tecnologias têm mudado as expectativas dos cidadãos sobre suas relações com os governos. Estes, por sua vez, têm sido levados a novas abordagens de governança pública, que busquem responder às necessidades dos cidadãos e das empresas. Nesse sentido, para implementar as abordagens orientadas ao cidadão (*citizen-driven*), o governo deve estar apto a se adequar às opiniões e às necessidades mutáveis dos cidadãos.

Além disso, as expectativas quanto ao valor público vêm mudando. A OECD (2014) entende valor público como um conjunto de benefícios para as diferentes partes da sociedade (e.g. cidadãos, empresas, organizações). Tendo em vista o ideal de valor público, o objetivo de digitização deve ir além da simples utilização de tecnologias como forma de auxiliar serviços e processos já existentes. O objetivo principal deve ser o de *remodelar e otimizar* tais serviços e processos, de forma a de fato integrá-los ao meio digital.

Considerado uma estratégia poderosa para a transformação do governo, o governo digital vem se tornando uma importante ferramenta de serviço público. Nos últimos anos, desenvolveram-se no mundo todo programas de governo eletrônico que esperam obter benefícios como redução de custos, melhoria da qualidade do serviço, aumento da

responsabilidade e maior participação e satisfação pública (LUNA-REYES; GIL-GARCIA, 2011; NOUR; ABDELRAHMAN; FADLALLA, 2008). Além disso, a crise econômica e financeira tem mostrado que a melhoria da prestação de serviços e da eficiência interna do setor público vai de mãos dadas com o crescimento econômico, com a igualdade social e com os objetivos de uma boa governança, como maior transparência, integridade e envolvimento dos cidadãos.

#### **1.4 História do governo digital**

Os computadores começaram a aparecer no governo em meados dos anos 60 e 70, e se espalharam por todo tipo de organização durante os anos 80 e 90 (MARGETTS, 2003). Já a internet surgiu em 1969, mas somente em 1991 foi reconfigurada para servir de meio de comunicação para a população (WEST, 2005). O uso da internet se difundiu entre o final do século XX e o início do século XXI, e com isso também cresceram as expectativas sobre o seu poder transformativo (GRÖNLUND; HORAN, 2004; MARGETTS, 2003).

O termo “e-governo” surgiu na mesma época da explosão inicial da internet. Apesar de serem diversas, suas definições possuem três objetivos em comum (GRÖNLUND, 2002; GRÖNLUND; HORAN, 2004): governo mais eficiente, serviço melhor para os cidadãos e processo democrático aperfeiçoado. No início dos anos 2000, os conceitos de e-governo definidos pelas principais organizações da área mostravam que as organizações:

- reconheciam que, para seguir lado a lado com a implementação tecnológica, existia a necessidade de uma reforma organizacional; e
- focavam o papel que o governo exercia na sociedade.

Nessa época, “e-governo” e “e-governança” estavam desconectados e, para esclarecer o papel de cada um, Riley (2004, apud GRÖNLUND; HORAN, 2004) fez a comparação apresentada no Quadro 1. Ainda assim, é comum encontrar em trabalhos da comunidade de sistemas de informação o termo “governo”, enquanto na comunidade de ciências políticas o termo usado é “governança” – o que é enigmático, já que, no setor privado de sistemas de informação, o foco dos pesquisadores é usualmente em resultados e processos (GRÖNLUND; HORAN, 2004). Conscientes deste fato, alguns autores preferem usar o termo “e-gov” para evitar confusões (GRÖNLUND; HORAN, 2004). Grönlund e Horan (2004) preveem que teremos que conviver com esta confusão terminológica, já que o termo “e-governo” já está bem estabelecido.

Quadro 1 – Governo e governança

<b>Governo</b>	<b>Governança</b>
Superestrutura Decisões Regras Regras Implementação Rendimento	Funcionalidade Processos Objetivos Desempenho Coordenação Resultados
<b>E-governo</b>	<b>E-governança</b>
Entrega de serviço eletrônico Fluxo de trabalho eletrônico Votação eletrônica Produtividade eletrônica	Consulta eletrônica Controladoria eletrônica Compromisso eletrônico Orientação societal em rede

Fonte: adaptado de Grönlund e Horan (2004).

Essa distinção se justifica quando considerados os relacionamentos básicos de um sistema de governo democrático. Na Erro: Origem da referência não encontrada exibe-se um modelo de sociedade dividida em esferas distintas em termos de *status* legal, cultura ou modo de operação, mas inter-relacionadas e mutuamente dependentes (GRÖNLUND; HORAN, 2004).

Figura 1 – Relacionamentos básicos de um sistema de governo democrático



Fonte: adaptado de Grönlund e Horan (2004)

Enquanto a governança está presente nas três esferas, o governo atua apenas na esfera política e/ou administrativa. Isso se relaciona diretamente com o conceito de e-governo da OECD de 2003, que explica que as definições de e-gov se ajustam a três grupos (OECD, 2003):

1. e-governo é definido como a entrega de serviço *online* (internet) e outras atividades baseadas na internet como e-consulta;
2. e-governo é equivalente ao uso de TICs no governo. Enquanto o foco é geralmente na entrega de serviços e processamento, a definição ampla engloba todos os aspectos de atividades do governo;
3. e-governo é definido como a capacidade de transformar a administração pública através do uso de TICs ou é usado para descrever uma nova forma de governo construída em torno das TICs. Este aspecto geralmente está vinculado ao uso da internet.

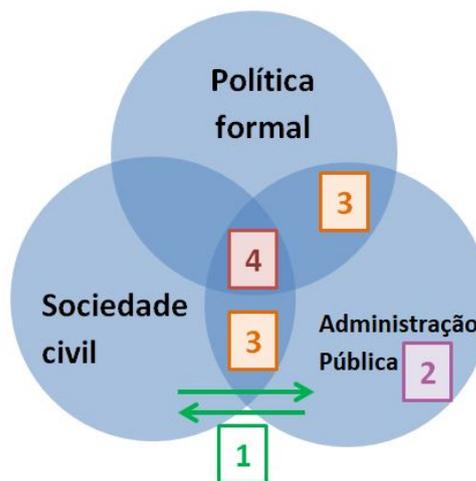
Ainda, a OECD (2003) propõe sua própria definição de e-governo:

4. o uso das TICs, e particularmente da internet, como uma ferramenta para alcançar um governo melhor.

Com isso, é possível relacionar as definições aos relacionamentos do sistema de governo, conforme se apresenta na

. A definição 1 reflete principalmente as transações entre administração pública e cidadão, enquanto a definição 2 engloba toda a esfera de administração pública e suas interações, porém com foco na administração. A definição 3 também abrange principalmente a esfera administrativa, com os processos que a ligam à política formal. Por fim, a definição 4 abarca toda a figura, já que o bem que o governo faz para a sociedade deve ser medido de fora (GRÖNLUND; HORAN, 2004).

Figura 2 – Relacionamentos básicos de um sistema de governo democrático e definições de e-gov



Fonte: adaptado de Grönlund e Horan (2004)

Embora já fosse usado no período em que a OCDE (2003) publicou seus estudos (JOSHI et al., 2001; MCIVER; ELMAGARMID, 2002), o termo “governo digital” não é mencionado por ela em suas publicações oficiais até 2014, quando teve sua definição separada de e-gov (OEDC, 2014).

Em seu novo relatório de recomendações, a OCDE (2014) mantém sua definição de e-governo, mas define governo digital como

o uso de tecnologias digitais como uma parte integrada da estratégia de modernização do governo para gerar valor público. Ele depende de um ecossistema de governo digital que compreende atores governamentais, organizações não governamentais, negócios, associações de cidadãos e indivíduos os quais suportam a produção de e o acesso a dados, serviços e conteúdo através de interações com o governo.

## 1.5 Evolução do governo digital

A constante inclusão de novas tecnologias na rotina das pessoas, empresas e governos está ajudando o governo a dar origem a novas formas de engajamento público e relacionamentos que superam as esferas públicas, privadas ou sociais. Dessa forma, o cenário do governo digital está mudando continuamente para refletir a busca por soluções digitais inovadoras para as pressões sociais, econômicas, políticas, bem como suas transformações no processo. Compreender e prever tais mudanças é importante para os formuladores de políticas, executivos do governo, pesquisadores e todos aqueles que preparam, elaboram, implementam ou avaliam as decisões do governo digital (JANOWSKI, 2015; OECD, 2014).

Nesse contexto, surge a questão sobre os estágios de desenvolvimento do governo digital. Segundo Janowski (2015), sem um modelo universal para informar os esforços de digitização do governo em diferentes contextos (nacionais, locais ou setoriais), o progresso só pode ser alcançado através de pesquisas multidisciplinares, as quais estão estabelecidas nas áreas administrativa e econômica e em outras disciplinas políticas e práticas.

Janowski (2015) faz uma análise da evolução das iniciativas de governo digital que resulta na proposta de um modelo com quatro estágios:

- digitização: estágio focado na modernização, eficiência interna e acesso, automatizando processos internos existentes, serviços e escritórios com base na informação digital e na troca desta através de redes digitais. O objetivo é desenvolver o ambiente tecnológico de forma a incluir a disponibilidade de suas capacidades, seus serviços e sua infraestrutura dentro de um órgão e entre órgãos;
- transformação: estágio de melhoria dos processos internos, das estruturas e das práticas da organização através da aplicação de tecnologia digital. É uma reforma administrativa e institucional do governo mais ampla, com foco na efetividade, racionalização e simplificação;
- engajamento: busca de transformação dos relacionamentos entre governo e cidadãos, empresas e outros atores não governamentais usando as tecnologias

digitais. É um estágio caracterizado pelo aumento de acesso, conveniência e efetividade dos sistemas de entrega de serviço público e engajamento dos cidadãos em assuntos políticos e civis;

- contextualização: foco no governo digital como suporte aos esforços de estados, cidades, comunidades, unidades sociais e territoriais para se desenvolver, buscando políticas públicas e objetivos de um desenvolvimento sustentável. Os resultados deste estágio afetam estágios anteriores, incluindo seus objetivos, *design*, operações e resultados na diferenciação de contextos locais e setoriais.

Cada estágio é analisado quanto ao impacto de três variáveis no processo de evolução: a transformação interna do governo, a transformação nas relações externas (cidadãos e governo) e se a transformação é específica do contexto aplicado (cidade, país, estado). As três variáveis são classificadas binariamente, com sim ou não, para cada fase do processo a fim de capturar os diferentes aspectos da evolução, conforme apresentado no Quadro 2.

Quadro 2 – Variáveis de classificação dos estágios de evolução

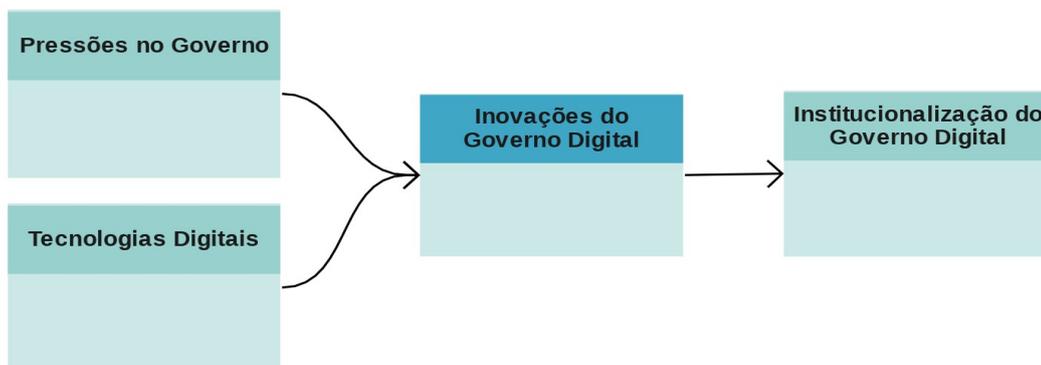
Variável	Explicação
Transformação interna do governo	Se a digitização transforma a estrutura de trabalho interna (Sim) ou se ela adiciona ao trabalho interno e às estruturas sem afetá-las (Não)
Transformação nos relacionamentos externos	Se a transformação afeta o relacionamento entre o governo e seus clientes (Sim) ou se ela é interna ao governo e não afeta seus clientes (Não)
Especificidade da transformação no contexto	Se a transformação depende de um contexto específico da aplicação, por exemplo, um país, setor ou cidade (Sim) ou se é aplicada sem referência a um contexto (Não)

Fonte: Janowski (2015).

A partir da definição dos estágios, Janowski (2015) apresenta um *framework* de análise de evolução, visto na Figura 3, para a institucionalização do governo digital como o resultado das inovações governamentais executadas pelo governo para aliviar as pressões sociais, políticas, econômicas e ecológicas, a partir das tecnologias disponíveis. Para cada fase do processo de evolução, existem diferentes pressões a serem solucionadas e tecnologias disponíveis, que levam a inovações e institucionalizações do governo digital.

Embora inicialmente ofereçam apenas respostas de curto prazo às pressões, quando aplicadas, reaplicadas e melhoradas ao longo do tempo, essas inovações se tornam uma prática intrínseca nas organizações governamentais, parte do processo de integração e institucionalização que leva da Inovação do Governo Digital ao Governo Inovação (JANOWSKI, 2015).

Figura 3 – *Framework* de análise de estágios



Fonte: Janowski (2015).

Outros trabalhos também tratam sobre modelos de governo digital (ANDERSEN; HENRIKSEN, 2006; BEYNON-DAVIES, 2007; LAYNE; LEE, 2001; LUSTA; AKTAS, 2017). Segundo Lee (2010), o número de modelos de *e-government* propostos por organizações internacionais, empresas de consultoria e pesquisadores acadêmicos é crescente desde os anos 2000, no entanto, os mesmos encontram-se em estado de discordância.

Lee (2010) realizou um levantamento de publicações no intervalo de 10 anos sobre governo digital, utilizando o método de metassíntese qualitativa a fim de explorar as perspectivas, os conceitos e as metáforas destes modelos de forma combinada e criar um entendimento entre ideias de autores diferentes. Os resultados foram categorizados em dez estágios de evolução do governo digital, cinco metáforas e dois temas-base: cidadãos e serviços; e operações e tecnologias. Em seguida, para cada tema, o autor relacionou estágios:

- cidadãos e serviços: informação, interação, transação, participação e envolvimento.
- operações e tecnologias: informação, integração, presença interligada, transformação e gerenciamento de projeto.

As cinco metáforas propostas pelo autor são interligadas e englobam os estágios definidos e os dois temas-base. No Quadro 3, apresenta-se o relacionamento entre estágios, temas e metáforas:

Quadro 3 – Relacionamento entre metáforas, temas e estágios

Metáfora	Tema	Estágio	
		Cidadãos e serviços	Operações e tecnologia
Apresentação	Simple apresentação de informação, sem alteração institucional.	Informação	
Assimilação	Assimilação de habilidades computacionais básicas no mundo real.	Interação	Integração
Reforma	Reforma dos processos e serviços existentes de forma a adaptá-los ao meio tecnológico implementado.	Transação	Presença interligada
Mudança de forma	Mudança na forma e no escopo dos processos e serviços, tanto no mundo real quanto no meio tecnológico, almejando o aumento de efetividade.	Participação	Transformação
<i>e-governance</i>	Gerenciamento sincronizado dos processos e serviços em ambos os mundos, refletindo mudanças e envolvendo cidadãos com processos e serviços reconfiguráveis.	Envolvimento	Gerenciamento de processo

Fonte: Lee (2010).

Segundo Lee (2010), este não é um modelo progressivo do ponto de vista da tecnologia. Assim, como sistemas e TI são replicáveis e passíveis de reprodução, é possível avançar estágios diretamente com a ajuda de outros governos ou de consultores experientes, importando avanços para o *e-government*.

A dimensão de cidadãos e serviços depende de conceitos de estágios anteriores, não só tecnológicos, mas também organizacionais e relacionados ao cidadão, o que dificulta que saltos sejam realizados. No entanto, essa visão comum definida favorece os administradores em termos de planejamento para mudanças estruturais e organizacionais sobre os avanços tecnológicos, incluindo saltos de tecnologia.

## 2 CIDADÃO NO GOVERNO DIGITAL

Neste capítulo, apresenta-se como o cidadão, enquanto usuário digital pode influenciar e contribuir para a construção e evolução de um governo digital.

## 2.1 Participação do cidadão no governo digital

Com a melhora nas experiências digitais comerciais, os cidadãos têm se tornado cada vez mais exigentes e, conseqüentemente, a diferença entre o que os cidadãos vivenciam em suas vidas e o que eles aceitarão para o governo está diminuindo, ou seja, a expectativa das pessoas sobre suas relações com os governos está mudando. A constante integração de novas tecnologias (computação em nuvem, redes sociais, tecnologia móvel) na vida cotidiana de pessoas, empresas e governos está ajudando a dar origem a novas formas de engajamento público e relacionamentos que ultrapassam os conceitos de público, privado e esferas sociais (ACCENTURE, 2016; OECD, 2014).

Segundo a Accenture (2016), entender os hábitos, as preferências e as expectativas dos cidadãos permitirá ao governo construir uma base para ter sucesso quando cada cidadão se tornar um “superusuário digital”, ou seja, um usuário que utiliza tecnologia cotidianamente, seja em computadores, seja em dispositivos móveis. Define-se por usuário a pessoa que interage com o sistema, que pode ser o cidadão, o analista, o fornecedor, o técnico, o consumidor ou o pesquisador, entre outros envolvidos.

Esse novo ambiente digital permite que os relacionamentos entre os interessados sejam mais colaborativos e participativos, oportunizando que eles moldem as prioridades políticas, colaborem no desenho dos serviços públicos e participem da sua entrega de forma ativa, com uma maior coerência e soluções integradas para desafios complexos.

Para apoiar uma mudança dos governos, são necessárias novas abordagens de governança pública. Segundo a OCDE (2014), abordagens centradas no cidadão (*citizen-centric*), que determinam que o governo deve antecipar as necessidades de cidadãos e negócios, devem ser substituídas por abordagens orientadas ao cidadão (*citizen-driven*), nas quais os cidadãos e os negócios determinam suas próprias necessidades de forma mais participativa e integrada.

Trabalhos acadêmicos também discutem que a participação do cidadão não se limita ao processo democrático, mas inclui o processo de entrega de serviços do governo digital (REDDICK, 2011; SANTOS; TONELLI; BERMEJO, 2014; SIMONOFSKI et al., 2017). Desse modo, o domínio de negócio não deve estar centralizado no governo, mas focar a interação entre governo e cidadão de forma híbrida e heterogênea. Segundo Santos et al. (2014), essa interação sociopolítica digital deve ser instrumentalizada por ferramentas eletrônicas que otimizem o processo comunicativo e informativo entre o governo e o cidadão.

Apesar de sua importância na área de pesquisa em governo digital, o campo que envolve participação do cidadão encontra-se em um estado pouco desenvolvido e não consolidado. Diante dessa lacuna de pesquisa, Simonofski et al. (2017) buscam, por meio

de uma revisão sistemática de literatura, compreender o estado atual deste campo, especificamente no que diz respeito à participação de cidadãos na entrega de serviços de *e-government*. Como resultado da revisão conduzida por Simonofski et al. (2017), conforme apresentado na Figura 4, foram identificados os quatro principais fatores que compõem a pesquisa em participação de entrega de serviço em *e-government*:

- *stakeholders*, que podem ser cidadãos como usuários finais, servidores públicos, políticos ou desenvolvedores de *software*;
- pré-condições, que podem ser classificadas em motivações e barreiras;
- métodos de participação, que podem ser classificados em co-design de serviço e coexecução de serviço; e
- resultados, que podem ser classificados em específicos de *e-government* e tradicionais de sistemas de informação.

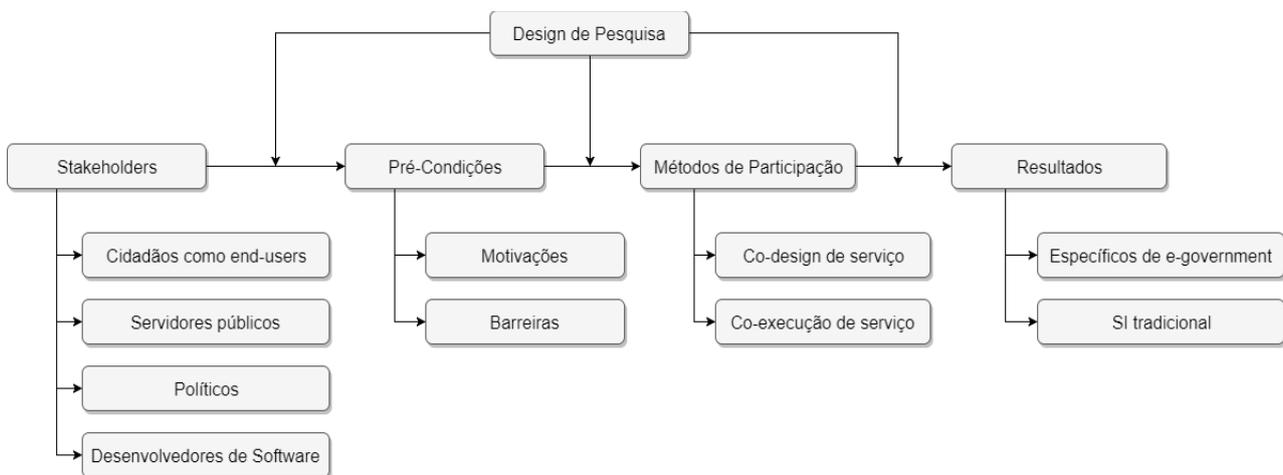


Figura 4 – *Template* de pesquisa em *e-participation* de Simonofski et al. (2017)

## 2.2 Abordagens orientadas ao cidadão (*citizen-driven*) e *Design Thinking*

Uma das tendências inovadoras no contexto de implantação de estratégias de governo digital é o emprego de abordagens orientadas ao cidadão (*citizen-driven*), nas quais os usuários, sejam cidadãos ou negócios, determinam suas próprias necessidades participando de forma ativa na construção da estratégia. Essa abordagem surge em detrimento de abordagens centradas no cidadão (*citizen-centric*), onde o governo antecipa as necessidades dos usuários que, diferente das abordagens *citizen-driven*, não participam ativamente do processo (OECD, 2014).

A abordagem *Design Thinking* tem se destacado por propiciar o estudo da coletividade, gerar empatia e propor soluções inovadoras que podem ser identificadas nos pontos de intersecção entre aspectos ligados à tecnologia, às pessoas e aos negócios

(BROWN, 2010). O *Design Thinking* coloca o usuário como guia participante da pesquisa e tem como base três pontos primordiais:

- a empatia, que geralmente é vivenciada por meio da etnografia;
- o pensamento criativo, quando os *insights* vão surgir guiados pelas necessidades dos usuários;
- e o fato de as ideias mais eficazes geradas na etapa anterior tornarem-se tangíveis através da prototipação rápida e da testagem com o usuário final.

Esse processo não é linear, e a aprendizagem acontece em ação.

A etnografia é um dos pilares mais fortes da abordagem *Design Thinking*, permitindo desenvolver um estudo detalhado sobre as atividades realizadas por um indivíduo ou um grupo social, as relações existentes entre essas atividades e a compreensão de como elas ocorrem (NARDI, 1997; SUCHMAN, 1991). A etnografia envolve o estudo de pessoas que realizam tarefas cotidianas e interagem em ambientes sociais complexos. O resultado desse método é a informação qualitativa sobre essas interações (MCCLEVERTY, 1997).

Como usuários e pesquisadores vão a campo livremente, cria-se um contexto compartilhado em que as necessidades do usuário são entendidas e exploradas em situações reais. Dessa forma, o pesquisador participa direta e indiretamente da realidade do usuário sem controle e sem uma visão enviesada ou estereotipada da situação. O usuário, por sua vez, não fica passivo ou tímido; sente-se confortável em seu contexto, no controle da situação. Com isso, compartilha muito mais informações, permite-se sonhar mais e mostrar suas reais necessidades, possibilitando, também, que o pesquisador faça parte de seu mundo naquele momento (JUDICE; JUDICE, 2014).

Os dados coletados a partir da abordagem orientada aos cidadãos (*citizen-driven*) são revistos dentro de um modelo sistêmico de inovação. Os resultados são consolidados, explicados e comunicados em distintos formatos, para fazerem sentido para os diferentes atores. A garantia do envolvimento dos cidadãos no processo permite que os produtos e serviços desenvolvidos tenham um valor real e se ajustem às expectativas dos participantes. Esses métodos reduzem o retrabalho, agilizam o processo de soluções efetivas, eficientes e seguras, e garantem maior qualidade e transparência.

### 3 GOVERNO DIGITAL NO BRASIL

Neste capítulo, apresentam-se algumas iniciativas do governo brasileiro, com a definição de políticas de governança digital e de cidadania digital, bem como a construção de programas, diretrizes e apoio institucional.

#### 3.1 Governo digital no Brasil

No Brasil, as medidas de modernização do setor público foram adotadas desde a década de 70, mas ganharam ênfase nos anos 80, com a crise fiscal, quando a intervenção estatal ficou conhecida como reforma da gestão pública (PRZEYBILOVICZ; CUNHA; COELHO, 2015). Este movimento teve como principal objetivo a busca da excelência e a orientação dos serviços ao cidadão, e aliado às TICs deu condições aos governos no Brasil de oferecer serviços públicos eletrônicos à população no início da década de 2000 (PRZEYBILOVICZ; CUNHA; COELHO, 2015). Isto permitiu que os cidadãos tivessem uma opção a mais para interagir com o governo, o que mudou sua forma de opinar sobre políticas governamentais, acompanhar e controlar ações de governos e expressar suas necessidades (PRZEYBILOVICZ; CUNHA; COELHO, 2015).

Além de permitir que o cidadão economizasse tempo em suas relações com a administração pública, o uso intensivo de TICs causou melhorias nas tomadas de decisões administrativas complexas, na logística dos governos e no processo político (PRZEYBILOVICZ; CUNHA; COELHO, 2015).

Przebylovicz, Cunha e Coelho (2015) observam que o fenômeno da expansão do e-gov em países em desenvolvimento abre fronteiras para a proposição de novos temas e chama atenção para dimensões como inovação e cultura nacional, além de atrair a atenção mundial, seja por motivos políticos, comerciais ou relacionados à ampliação da pesquisa científica. Os autores também constatam que o “desenvolvimento de eGov nestes países está por vezes associado às melhorias socioeconômicas” (PRZEYBILOVICZ; CUNHA; COELHO, 2015).

O Brasil, em particular, possui enorme potencial de pesquisa devido a uma coleção de inovações das TICs no uso social e empresarial e à singularidade da cultura brasileira (PRZEYBILOVICZ; CUNHA; COELHO, 2015). Pesquisadores interessados nas implicações sociais da TIC podem explorar o cenário de expansão do uso do celular, as *lan houses*, os correspondentes bancários, o voto eletrônico e a declaração do imposto de renda pela internet (PRZEYBILOVICZ; CUNHA; COELHO, 2015). Isso porque, ainda em 2016, somente 54% dos domicílios brasileiros (36,7 milhões) estavam conectados à internet, em um total de 107,9 milhões de usuários de internet (COMITÊ GESTOR DA INTERNET, 2017), o que representa quase metade da população atual do país (IBGE, 2017). Isso

proporciona a oportunidade de acompanhar o crescimento de usuários da internet e suas implicações. Outras áreas notáveis do país que vêm inovando na utilização de TICs são governo e administração pública, inclusão digital, uso de tecnologia móvel e e-democracia (PRZEYBILOVICZ; CUNHA; COELHO, 2015).

Em 2016, foi iniciado um novo paradigma de gestão pública com o lançamento da Estratégia de Governança Digital (EGD) da Administração Pública Federal (*BRASIL, 2016c*). Válida até 2019, a EGD “define os objetivos estratégicos, metas e indicadores da Política de Governança Digital” e afirma que seu principal desafio é cultural. Com intenção de explorar, potencializar e orquestrar sinergias que promovam maior eficácia, eficiência, efetividade e economicidade do Estado Brasileiro, a EGD pretende fomentar um movimento de simplificação e agilização na prestação dos serviços públicos, de melhora no ambiente de negócios e da eficiência da gestão pública.

Seguindo recomendações da OCDE (2014), a EGD reconhece a necessidade de um reposicionamento quanto ao estágio de governo eletrônico no Brasil, assim expandindo-o para governança digital, onde o cidadão se torna partícipe da construção de políticas públicas. Seu propósito é

orientar e integrar as iniciativas relativas à governança digital na administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo Federal, contribuindo para aumentar a efetividade da geração de benefícios para a sociedade brasileira por meio da expansão do acesso às informações governamentais, da melhoria dos serviços públicos digitais e da ampliação da participação social (*BRASIL, 2016c*).

Algumas ações realizadas ao longo dos 15 anos de e-gov no Brasil podem ser observadas nas Figura 5 e

. Os decretos relacionados ao tema são apresentados nas subseções seguintes.

Figura 5 – Realizações de governo eletrônico (2000-2007)



Fonte: Brasil (2016d)

Figura 6 – Realizações de governo eletrônico (2008-2014)



Fonte: Brasil (2016d)

### **3.2 Política de Governança Digital**

Em 15 de janeiro de 2016, a Casa Civil da Presidência da República publicou o Decreto n. 8.638 (BRASIL, 2016a), em que se instituiu a Política de Governança Digital no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Os objetivos eram gerar benefícios, estimular a participação e assegurar a obtenção de informações pela sociedade.

No artigo 3º do decreto, entre os princípios a serem observados, ressalta-se: foco nas necessidades da sociedade; simplicidade; priorização de serviços públicos disponibilizados em meio digital; e inovação. Já segundo o artigo 12,

Art. 12. O Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão estabelecerá redes de conhecimento sobre assuntos relativos à Governança Digital e a temas correlatos, as quais terão como finalidades:

I - gerar, compartilhar e disseminar conhecimento e experiências;

II - Formular propostas de padrões, políticas, guias e manuais;

III - discutir sobre os desafios enfrentados e as possibilidades de ação; e

IV - prospectar novas tecnologias para facilitar a prestação de serviços públicos disponibilizados em meio digital, o fornecimento de informações e a participação social por meios digitais.

§ 1º - As redes de conhecimento serão abertas à participação de qualquer cidadão interessado.

§ 2º - A mediação, a criação dos espaços de diálogo e a manutenção de um repositório de informações das redes de conhecimento ficarão a cargo do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

### **3.3 Plataforma de Cidadania**

Em dezembro de 2016, foi instituída, pelo Decreto n. 8.936 da Casa Civil da Presidência da República, a Plataforma de Cidadania Digital, que dispõe sobre a oferta dos serviços públicos digitais no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional (BRASIL, 2016b).

No artigo 1º, expressaram-as as finalidades dessa plataforma:

I - Facultar aos cidadãos, às pessoas jurídicas e a outros entes públicos a solicitação e o acompanhamento dos serviços públicos sem a necessidade de atendimento presencial;

II - Implementar e difundir o uso dos serviços públicos digitais aos cidadãos, às pessoas jurídicas e a outros entes públicos, inclusive por meio de dispositivos móveis;

III - Disponibilizar, em plataforma única e centralizada, mediante o nível de autenticação requerido, o acesso às informações e a prestação direta dos serviços públicos;

IV - Simplificar as solicitações, a prestação e o acompanhamento dos serviços públicos, com foco na experiência do usuário;

V - Dar transparência à execução e permitir o acompanhamento e o monitoramento dos serviços públicos; e

VI - Promover a atuação integrada e sistêmica entre os órgãos e as entidades envolvidos na prestação dos serviços públicos.

Nesse cenário de Governança Digital e Plataforma de Cidadania Digital, o MP prevê que o Portal de Serviços do Governo Federal se torne um canal único e integrado para a disponibilização de informações, a solicitação eletrônica e o acompanhamento de serviços públicos. Para isso, uma das iniciativas é a aquisição de uma solução tecnológica para a automação de serviços públicos e sua disponibilização nos portais do governo.

### **3.4 Aquisição de solução tecnológica pelo MP**

O MP coordena a estratégia de automação dos serviços públicos nos órgãos e entidades envolvidos. Em 2017, para o Portal de Serviços do Governo, foi prevista a contratação, em nuvem, de uma solução tecnológica para automação de serviços públicos, no modelo de Software como Serviço (SaaS). Também está inclusa a adequação e automação dos serviços propriamente ditos, com o uso da solução tecnológica disponibilizada, incluindo suporte técnico e treinamento, capazes de atender a órgãos e entidades da Administração Pública Federal com necessidade de automatizar serviços públicos, segundo o Pregão Eletrônico SRP nº 3, publicado em 28 de abril de 2017 (BRASIL, 2017c).

A Plataforma da Cidadania Digital (BRASIL, 2017d) é uma ferramenta de solicitação e acompanhamento dos serviços públicos que permitirá a oferta eletrônica de determinado serviço, incluindo a identificação de serviços públicos e de suas principais etapas; a solicitação eletrônica dos serviços; o agendamento eletrônico, quando couber; o acompanhamento das solicitações por etapas; e o peticionamento eletrônico de qualquer natureza. Ela tem como funcionalidades: visão gráfica sobre a situação das demandas; interação digital por meio de *chat* e *e-mail*; e histórico de atendimento e comunicações entre cidadão e atendente (BRASIL, 2017c).

Dados os decretos, encontra-se em construção, sob responsabilidade do departamento INOVA, do MP, um programa de governo digital denominado Kit Transformação de Serviços Públicos.

### **3.5 Transformação de serviços públicos**

O MP tem investido esforços na estruturação do Kit de Transformação para o governo brasileiro, com a finalidade de prover apoio aos órgãos públicos do governo

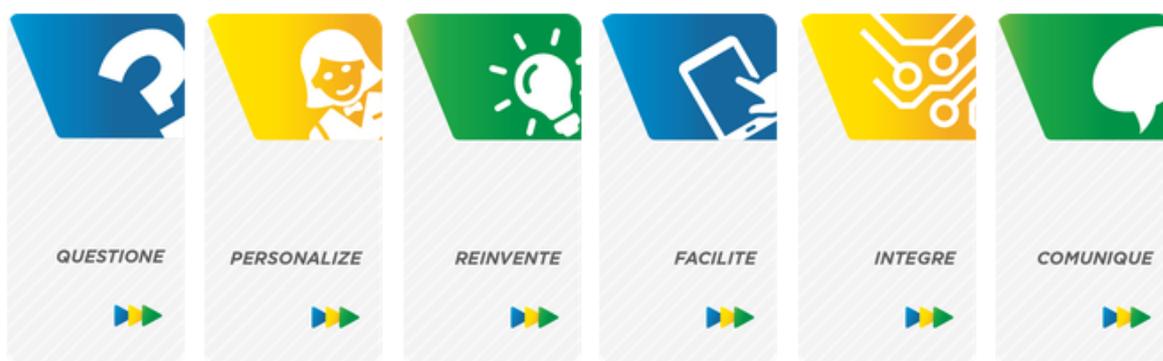
federal para identificar, priorizar, digitizar e implantar serviços com maior qualidade e transparência aos cidadãos.

A decisão do MP de lançar a Transformação de Serviços Públicos como um kit, em vez de uma metodologia, facilita sua adoção pela administração pública federal. Espera-se que as fases do Kit Transformação sirvam de orientação aos diversos órgãos da administração pública federal. A expectativa é que tais órgãos alcancem maturidade suficiente para disponibilizar os serviços públicos em meio digital, a partir da plataforma INOVA, bem como mantenham e ampliem a qualidade e a quantidade de serviços digitizados. Ainda, por meio das ferramentas da fase “Questione”, o órgão pode decidir se irá usar o conjunto completo do Kit ou apenas as ferramentas que julga necessárias ou que tem maturidade para usar no momento.

O Kit Transformação é composto por 6 fases, conforme a

. Em seguida, apresentam-se essas fases, conforme explicadas no Portal da Cidadania Digital do MP (BRASIL, 2017d).

Figura 7 – Fases do Kit de Transformação



Fonte: Brasil (2017a)

#### 4.5.1 Questione

A intenção desta fase é identificar e priorizar os principais serviços do órgão e o grau de maturidade na gestão desses serviços ao cidadão, elegendo os serviços que precisam ser transformados. O órgão poderá realizar um diagnóstico prévio à transformação para que, posteriormente, se avalie se tudo o que foi pensado, testado e implementado resultou naquilo que era esperado pelos usuários.

Essa fase envolve desafios e, para superá-los, o MP faz uma série de recomendações. Entre os desafios estão:

- identificar se a missão do órgão está sendo concretizada na forma e qualidade com que ela oferta serviços públicos ao cidadão;

- refletir sobre o valor entregue ao cidadão e aliar os critérios de priorização da transformação de serviços a critérios ambientais específicos do órgão.

A metodologia dessa fase envolve a identificação de serviços, a avaliação da maturidade da gestão em serviços, o levantamento de custos do usuário de serviços, a priorização da transformação de serviços e, por fim, o diagnóstico e avaliação do serviço. Todas essas tarefas, salvo o diagnóstico e avaliação do serviço, que ainda está em construção, são apoiadas por guias, planilhas e descrições disponíveis no portal de cidadania digital.

Esta fase chega ao fim quando os serviços públicos são identificados, as práticas de gestão de oferta de serviços são avaliadas, as oportunidades de melhoria são identificadas e, finalmente, o índice de priorização da transformação é gerado e os serviços são ordenados conforme a prioridade, favorecendo a tomada de decisão.

#### 4.5.2 *Personalize*

A fase *Personalize* se baseia no princípio de que nenhum serviço pode ser transformado sem a visão de quem o utiliza. O MP disponibiliza exemplos de métodos para identificar e detalhar os problemas do usuário, permitindo tanto a aproximação do cidadão como o questionamento das hipóteses e suposições assumidas no projeto.

O objetivo dessa fase é, sob a ótica do usuário do serviço, mapear as sensações e impressões mais relevantes sobre o problema a ser tratado e levantar dados sobre uso, forma de acesso, satisfação, qualidade e expectativas sobre o serviço prestado. O MP prevê o uso de metodologias e ferramentas para reconhecer o cidadão usuário e fazê-lo partícipe desta construção, com a aplicação de abordagens orientadas pelo cidadão (*citizen-driven*), como pesquisas etnográficas à luz do *Design Thinking* (BROWN, 2010; NARDI, 1997; OECD, 2014; SUCHMAN, 1991).

O desafio central dessa fase é a abertura para redefinir preconceções acerca do problema e suas soluções. Para atingir melhores resultados, é recomendado trabalhar com equipes multidisciplinares em um espaço inspirador e dedicado ao projeto. Também é ressaltada, nesta fase, a importância de estabelecer um tempo limite para cada atividade no momento de aplicação das ferramentas, já que isso mantém a equipe focada e motivada.

A fase implica o mapeamento de atores, entrevistas com usuários, a descrição da jornada do usuário e a geração de um banco de usuários. Todas essas atividades são apoiadas pelo MP através de guias e ferramentas, também disponíveis no portal de cidadania digital.

A fase *Personalize* é considerada concluída quando as principais sensações e impressões sobre o problema a ser tratado são mapeadas e os dados sobre uso, forma de acesso, satisfação, qualidade e expectativas sobre o serviço prestado são levantados.

#### 4.5.3 *Reinvente*

A fase *Reinvente* proporciona a análise, síntese, prototipação, teste e definição do serviço mínimo viável (SMV). Com isso, possibilita a escolha de alternativas de solução e a oportunidade de encontrar o melhor percurso para iniciar a transformação do serviço. A *Reinvente* visa gerar ideias inovadoras, estimular a criatividade e criar soluções coerentes.

De acordo com o MP (BRASIL, 2017a), transformar pesquisas e informações em soluções requer um processo intermediário de interpretação, em que informações são selecionadas e *insights* sobre a realidade atual são traduzidos em oportunidades para o futuro. Já para testar as soluções selecionadas, a construção de um protótipo é uma técnica que permite projetar rapidamente a oferta e acelerar o desenvolvimento de soluções. Inclusive, o processo de tornar ideias reais e tangíveis constitui um método para refinar soluções de forma rápida.

Os desafios apresentados nessa fase residem em aceitar o fracasso de uma ideia como etapa necessária ao aprendizado e estar aberto a novas ideias de solução. As recomendações incluem a liberação do SMV com antecedência, testando-o com usuários reais, e a consciência de que o *feedback* é crítico durante toda a etapa e envolve os futuros usuários no desenvolvimento do serviço ou produto.

A fase traz as seguintes técnicas e ferramentas, bem como materiais de apoio, para identificar a melhor alternativa para transformar o serviço em uma solução de maior qualidade para os cidadãos: tempestade de ideias, matriz de posicionamento, prototipação e teste e definição do serviço mínimo viável. É considerada pronta a fase *Reinvente* quando o SMV está disponível aos usuários e quando há ideias reais e tangíveis testadas por meio de protótipos.

#### 4.5.4 *Facilite*

Esta fase provê recursos e ferramentas para simplificar e digitalizar serviços. Os desafios listados pelo MP para esta fase são o de identificar a ferramenta ou tecnologia que melhor se encaixam ao caso, simplificar a prestação do serviço, sempre com foco na jornada do cidadão, e entender que essa jornada é prioritária para os processos do órgão para prestação do serviço.

O MP sugere, nesta etapa, que o órgão domine as ferramentas de digitalização, conquistando independência técnica de forma a fazer evoluir os próprios serviços públicos para o mundo digital. Também é recomendado o estabelecimento de canais de comunicação com os clientes do serviço.

Essa fase oferece ao participante um guia de simplificação de serviços, uma ferramenta de agendamentos, uma ferramenta de automação de serviços públicos, uma solução de peticionamento eletrônico do SEI (Sistema Eletrônico de Informações) e uma solução de atendimento virtual. Ela é considerada concluída quando simplificações no serviço estão prontas para ser aplicadas e quando as ferramentas de digitalização e automação estão implantadas.

#### 4.5.5 *Integre*

A fase *Integre* reconhece um problema de integração vertical e horizontal (LAYNE; LEE, 2001) que ocorre no governo: o de que o cidadão, ao solicitar um serviço, precisa obter e apresentar documentos já existentes na base do governo federal, o que gera todo um custo logístico e de tempo. Portanto, o objetivo desta fase é ajudar os órgãos a descobrir maneiras de integrar suas bases de dados às plataformas criadas, contribuindo para o acesso do cidadão aos serviços.

Nessa fase, são previstos quatro desafios: tornar digitais os serviços públicos; viabilizar ferramentas para o processo de integração; conseguir que os órgãos se engajem para rever seus processos; e obter o apoio e a adesão dos órgãos para o compartilhamento e a integração de informações e serviços entre aplicações de órgãos distintos do governo (BRASIL, 2017d).

É recomendado, então, seguir as orientações de integração da ferramenta de autenticação aos sistemas e verificar quais bases externas são necessárias para a viabilidade da integração e, conseqüentemente, o aperfeiçoamento da prestação do serviço.

São disponibilizadas quatro plataformas de unificação de dados (Autenticação Única do Cidadão – Brasil Cidadão, Integração entre Sistemas – ConectaGov, Cadastro Unificado do Cidadão – Predic e Portal de Serviços Públicos). Além disso, é informado o que é cada plataforma, sua utilidade, o que ela oferece, como obtê-la (realizar a integração) e contatos em caso de necessidade de ajuda.

Por fim, a fase é considerada pronta quando os serviços passam a utilizar dados de outros órgãos por meio das plataformas, eliminando a necessidade do cidadão de apresentar dados já existentes em bases do governo.

#### 4.5.6 Comunique

É a fase de planejamento e comunicação, aos cidadãos, das mudanças que foram realizadas nos serviços. Seus desafios incluem:

- **Tempestividade:** as ações de comunicação precisam ser realizadas no momento adequado, pois a perda do timing poderá reduzir a eficácia da comunicação.
- **Alcance:** assegurar que o público-alvo dos serviços (usuários, gestores e operadores) seja efetivamente alcançado na comunicação.
- **Continuidade:** planejar e implementar a mudança de modo a não gerar “caos” ou interrupções bruscas na prestação do serviço, prejudicando os usuários.
- **Disponibilizar estrutura de atendimento adequada para o suporte aos serviços após a “virada de chave” (implantação) da transformação (MP, 2017d).**

O MP recomenda que sejam avaliadas estratégias de comunicação da transformação do serviço para escolher a melhor, que seja utilizado o modelo de plano de implementação da transformação e adaptadas as soluções disponíveis à realidade do serviço público prestado e, por fim, que o órgão tenha ciência de diferentes soluções para serviços de atendimento disponíveis e utilize o guia para construir seu plano de atendimento ao usuário após a transformação do serviço.

O material de apoio disponibilizado pelo ministério nesta fase são: o guia de comunicação da transformação, o plano de implantação da transformação, o plano de atendimento e o guia de comunicação de serviços.

Para chegar ao final da fase, o órgão deve ter definido e avaliado as ações de comunicação sobre a transformação de serviços, ter a transformação do serviço pronta para ser implementada e ter disponibilizado canais de atendimento para a transformação do serviço.

Um sumário de todas as fases é descrito na Figura 8.

, que apresenta o kit com um conjunto de ferramentas e métodos.

Figura 8 – Ações realizadas durante as etapas de transformação de serviços públicos

<b>TRANSFORMAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS</b>					
<b>QUESTIONE</b>	<b>PERSONALIZE</b>	<b>REINVENTE</b>	<b>FACILITE</b>	<b>INTEGRE</b>	<b>COMUNIQUE</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Guia de Identificação de Serviços</li> <li>- Maturidade da gestão em serviços</li> <li>- Modelo de Levantamento de Custos do Usuário de Serviços</li> <li>- Priorização da transformação de serviços</li> <li>- Diagnóstico e avaliação do serviço</li> <li>- Painel de Monitoramento</li> <li>- Plataforma de Análise de Dados - GovData</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mapeamento de atores</li> <li>- Entrevistas com usuários</li> <li>- Jornada do Usuário</li> <li>- Banco de usuários</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tempestade de Ideias</li> <li>- Matriz de Posicionamento</li> <li>- Prototipação e Teste</li> <li>- Definição do serviço mínimo viável</li> <li>- Business Case</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Guia de simplificação de serviços</li> <li>- Ferramenta de agendamentos</li> <li>- Ferramenta de automação de serviços públicos</li> <li>- Solução de petição eletrônico do SEI</li> <li>- Solução de atendimento virtual</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Autenticação única do cidadão – Brasil Cidadão</li> <li>- Integração entre sistemas - ConectaGov</li> <li>- Cadastro Unificado do Cidadão - Predic</li> <li>- Portal de Serviços do Governo Federal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Guia de comunicação da transformação</li> <li>- Plano de implantação da transformação</li> <li>- Plano de atendimento</li> <li>- Guia de comunicação de serviços</li> </ul>

Fonte: adaptado de Brasil (2017a)

A estratégia de governo é dirigida ao cidadão (*citizen-driven*), isto é, o cidadão é partícipe das construções (DELOITTE, 2015). A Figura 9 representa essa estratégia.

Figura 9 – Fases do Kit de Transformação Digital do MP



Fonte: Brasil (2017a)

Por fim, os órgãos podem fazer uso dos produtos oferecidos em cada fase do kit de acordo com suas necessidades e maturidades, ou seja, não há ordem fixa para a execução das fases. Entretanto, o MP sugere a ordem de execução que consta na

Figura 10 – Etapas da transformação digital



Fonte: Brasil (2017a)

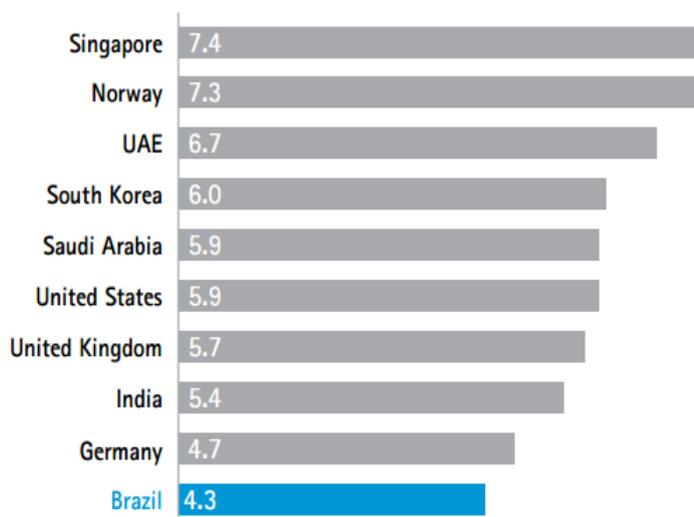
### 3.6 Análise do contexto brasileiro

A digitização de serviços de governos é uma tendência crescente na atualidade. Particularmente, a digitização dos serviços públicos vem transformando o relacionamento entre governos e cidadãos no mundo inteiro. Esse processo tem sido visto como uma grande oportunidade para os governos garantirem acesso universal aos serviços públicos, ofertados com mais qualidade e agilidade, bem como aumentar a participação do cidadão no cotidiano da vida pública, promovendo assim o exercício efetivo da cidadania (ACCENTURE, 2014).

Apesar de os benefícios serem inquestionáveis, as formas de digitização de governos são variadas entre os países. Portanto, é uma tarefa complexa estabelecer comparações entre os países quanto ao nível de maturidade em digitização. Ainda assim, em um relatório recente foi apresentado um comparativo do desempenho de dez países em relação às ações de digitização governamental (ACCENTURE, 2014).

O Brasil foi um dos dez países participantes desta pesquisa. Apesar de o relatório apontar e elogiar os esforços do governo brasileiro relacionados à digitização, os resultados não são favoráveis: o país aparece em último lugar no *ranking* dos países pesquisados ( ).

Figura 11 – *Ranking* da performance dos países em governança digital



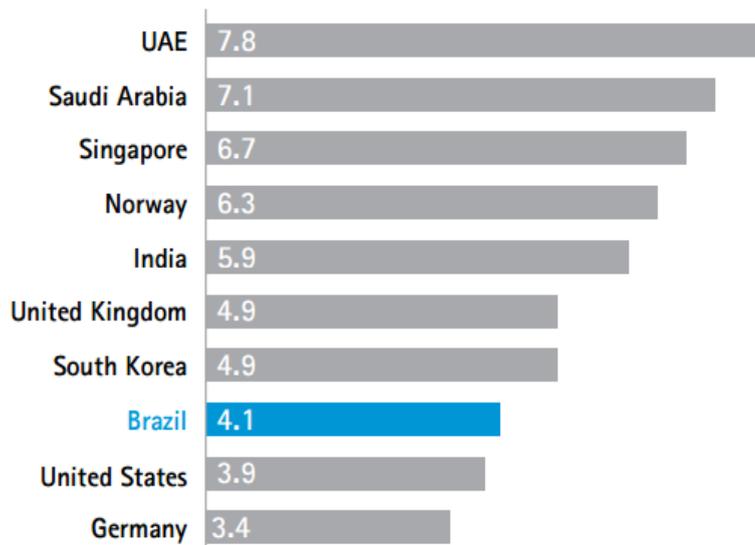
Fonte: Accenture (2014)

Mais especificamente sobre a digitização de serviços públicos, a pesquisa mostrou que os cidadãos brasileiros “não estão satisfeitos com os serviços públicos oferecidos em canais digitais e, ainda, não estão confiantes na capacidade do governo brasileiro em fornecer melhores serviços públicos no futuro” (ACCENTURE, 2014,).

Na Figura 12, apresenta-se o *ranking* dos países a respeito da satisfação com a digitização dos serviços públicos.

Diante desse cenário, as iniciativas como as que estão sendo executadas pelo MP, a partir do Departamento INOVA, da Secretaria SEGES, são de fundamental importância não só pela perspectiva de melhoria dos serviços, passando pela economia de recursos públicos, mas principalmente pela inovação para a promoção da cidadania, da inclusão e da igualdade social a partir do uso intensivo das TICs para a digitização dos serviços a serem disponibilizados aos cidadãos brasileiros.

Figura 12 – *Ranking* da pesquisa de satisfação do cidadão com a digitização dos serviços



Fonte: Accenture (2014)

---

## REFERÊNCIAS

ACCENTURE. *Digital Government Pathways to Delivering Public Services for the Future A comparative study of digital government performance across 10 countries*, 2014.

ACCENTURE. *Digital government: "Good enough for government" is not good enough*, 2016.

ANDERSEN, K. V.; HENRIKSEN, H. Z. E-government maturity models: Extension of the Layne and Lee model. *Government Information Quarterly*, v. 23, n. 2, p. 236–248, jan. 2006.

BEYNON-DAVIES, P. Models for e-government. *Transforming Government: People, Process and Policy*, v. 1, n. 1, p. 7–28, mar. 2007.

BRASIL. *Transformação de Serviços Públicos*. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/cidadaniadigital/transformacao>>. Acesso em: 5 dez. 2017a.

BRASIL, C. C. *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*, 2016a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/\\_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8638.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2015-2018/2016/Decreto/D8638.htm)>

BRASIL, C. C. *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*, 2016b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2016/decreto/D8936.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/D8936.htm)>

BRASIL, G. F. *Portal de Serviços do Governo Federal*. 2017b. Disponível em: <<http://servicos.gov.br>>.

BRASIL, M. DO P. *Pregão Eletrônico SRP nº 3/2017 - Central de Compras*, 2017c. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/aceso-a-informacao/licitacoes-e-contratos/licitacoes/pregao/2017/pregao-eletronico-srp-no-3-2017-central-de-compras>>

BRASIL, M. DO P., Desenvolvimento e Gestão. *Estratégia de Governança Digital (EGD)*, 2016c. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/EGD>>

BRASIL, M. DO P., Desenvolvimento e Gestão. *Plataforma da Cidadania Digital*, 2017d. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/brasil-eficiente-cidadania-digital/capa/>>

BROWN, T. Design Thinking: uma metodologia poderosa para decretar o fim das velhas ideias. *Rio de Janeiro: Elsevier*, 2010.

COMITÊ GESTOR DA INTERNET. *TIC Domicílios 2016 aponta estabilidade no número de domicílios conectados por meio de Banda Larga Fixa*. Disponível em: <<https://www.cgi.br/noticia/releases/tic-domicilios-2016-aponta-estabilidade-no-numero-de-domicilios-conectados-por-meio-de-banda-larga-fixa/>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

DELOITTE. *The journey to government's digital transformation*, 2015.

ELMAGARMID, A. K.; JR., W. J. M. The Ongoing March Toward Digital Government - Guest Editors' Introduction. v. 34, n. 2, p. 32–38, 2001.

FANG, Z. E-government in digital era: concept, practice, and development. *International journal of the Computer, the Internet*, v. 10, n. 2, p. 1–22, 2002.

GARTNER. *Government Portals Are Evolving to Enable Digital Government*, 2015.

GRÖNLUND, A. *Electronic government: design, applications, and management*. Idea Group Pub, 2002.

GRÖNLUND, Å.; HORAN, T. A. Introducing e-Gov: History, Definitions, and Issues. *Communications of the Association for Information Systems*, v. 15, n. June, p. 713–729, 2004.

IBGE. *Projeção da população*. Disponível em: <<https://ww2.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/>>. Acesso em: 23 nov. 2017.

JANOWSKI, T. Digital government evolution: From transformation to contextualization. *Government Information Quarterly*, v. 32, n. 3, p. 221–236, jul. 2015.

JOSHI, J. et al. Digital government security infrastructure design challenges. *Computer*, v. 34, n. 3, p. 66–72, mar. 2001.

JUDICE, A. C. B.; JUDICE, M. O. Uma comunidade vulnerável, a necessidade de desenvolver conceitos para serviços aplicados a dispositivos móveis e um método: "Magic Thing". *Revista de Estudios para el Desarrollo Social de la Comunicación*, n. 9, p. 113, 2014.

- KANE, G. C. et al. Strategy, Not Technology, Drives Digital Transformation. *MIT Sloan Management Review*, n. 57181, p. 27, 2015.
- LAYNE, K.; LEE, J. Developing fully functional E-government: A four stage model. *Government information quarterly*, v. 18, n. 2, p. 122–136, 2001.
- LEE, J. 10year retrospect on stage models of e-Government: A qualitative meta-synthesis. *Government Information Quarterly*, v. 27, n. 3, p. 220–230, jul. 2010.
- LUNA-REYES, L. F.; GIL-GARCIA, J. R. Using institutional theory and dynamic simulation to understand complex e-Government phenomena. *Government Information Quarterly*, v. 28, n. 3, p. 329–345, jul. 2011.
- LUSTA, A. A. B.; AKTAS, Y. The Five Models for E-Government. *Imperial Journal of Interdisciplinary Research*, v. 3, n. 2, 2017.
- MARGETTS, H. Electronic Government: A Revolution in Public Administration? In: *Handbook of Public Administration*. 1 Oliver's Yard, 55 City Road, London EC1Y 1SP United Kingdom: SAGE Publications Ltd, 2003. p. 366–376.
- MCCLEVERTY, A. Ethnography. *Computer science*, v. 681, 1997.
- MCIVER, W. J.; ELMAGARMID, A. K. *Advances in digital government : technology, human factors, and policy*. Kluwer Academic Publishers, 2002.
- NARDI, B. A. The Use of Ethnographic Methods in Design and. *Handbook of human-computer interaction*, p. 361, 1997.
- NOUR, M. A.; ABDELRAHMAN, A. A.; FADLALLA, A. A context-based integrative framework for e-government initiatives. *Government Information Quarterly*, v. 25, n. 3, p. 448–461, jul. 2008.
- OECD. *The e-Government Imperative*. 2003.
- OECD. *Recommendation of the Council on Digital Government Strategies*, 2014.
- PARDO, T. A. Realizing the Promise of Digital Government : It ' s More than Building a Web Site. *Center of Technology in Government*. *University of Albany*, n. October, p. 1–12, 2000.
- PRZEYBILOVICZ, E.; CUNHA, M. A.; COELHO, T. R. O Desenvolvimento Dos Estudos Sobre Governo Eletrônico No Brasil: Um Estudo Bibliométrico E Sociométrico. *Revista Eletrônica de Sistemas de Informação*, v. 14, n. 3, p. 3–25, 2015.

REDDICK, C. G. Citizen interaction and e-government: Evidence for the managerial, consultative, and participatory models. *Transforming Government: People, Process and Policy*, v. 5, n. 2, p. 167–184, 30 maio 2011.

SANTOS, H. R.; TONELLI, D. F.; BERMEJO, P. H. DE S. Sociopolitical Digital Interactions' Maturity: Analyzing the Brazilian States. *International Journal of Electronic Government Research*, v. 10, n. 4, p. 76–93, out. 2014.

SIMONOFSKI, A. et al. Reexamining E-participation: Systematic Literature Review on Citizen Participation in E-government Service Delivery. 2017.

SUCHMAN, L. Understanding practice: Video as a medium for reflection and design. *Design at work: Cooperative design of computer systems*, p. 65–89, 1991.

WEST, D. M. *Digital government : technology and public sector performance*. Princeton University Press, 2005.