





## SUMÁRIO

1. Introdução.....	5
2. Legislação - Por que fazer interoperabilidade? .....	5
3. O desafio da interoperabilidade.....	6
4. Roteiro de interoperabilidade .....	9
4.1 Fornecendo dados para outros órgãos .....	9
4.2 Acessando ou modificando dados de outros órgãos .....	10
5. Serviços centrados no cidadão: janela única .....	10
5.1 Conceitos.....	11
5.2 Modelos .....	11
6. Referências Bibliográficas .....	20



# Módulo **2** Gestão da interoperabilidade

## 1. Introdução

Seja bem-vindo ao Módulo 2 do Curso básico de Interoperabilidade! Após serem apresentados os conceitos de interoperabilidade, sua importância para o governo, seus benefícios para a gestão pública e uma breve introdução sobre a ePING (Padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico), neste Módulo, você conhecerá a legislação pertinente, como a LAI (Lei de Acesso à Informação) e os Dados Abertos, que reforçam a interoperabilidade e o Roteiro de Interoperabilidade, que mostrará como ofertar/consumir informações de outros órgãos.

## 2. Legislação - Por que fazer interoperabilidade?

O desafio da Administração Pública em construir uma gestão mais eficiente e, com isso, melhorar os serviços entregues ao cidadão faz com que o uso das Tecnologias da Informação e da Comunicação (TICs) e, principalmente, a interoperabilidade entre sistemas de governo estejam no centro desse processo de melhoria.

Abaixo, listamos a legislação pertinente ao tema “interoperabilidade”, de forma direta ou indireta, que justifica por que a interoperabilidade deve ser considerada nesse novo paradigma da Administração Pública.

Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap

Enap



*Portaria nº 92, de 24 de dezembro de 2014: institui a arquitetura ePING (Padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico).*

*Decreto nº 8.414, de 26 de fevereiro de 2015: institui o Programa Bem Mais Simples Brasil e cria o Conselho Deliberativo e o Comitê Gestor do Programa. O Programa Bem Mais Simples Brasil tem a finalidade de simplificar e agilizar a prestação dos serviços públicos e de melhorar o ambiente de negócios e a eficiência da gestão pública, incluindo promover a integração dos sistemas de informação dos órgãos públicos para oferta de serviços públicos.*

*Marco Civil da Internet (Lei nº 12.965/2014): define como diretrizes para a atuação da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios no desenvolvimento da internet, no Brasil, a promoção da racionalização e da interoperabilidade tecnológica dos serviços de governo eletrônico e a promoção da interoperabilidade entre sistemas e terminais diversos.*

*Instrução Normativa nº 8, de 19 de dezembro de 2014: publicada pela SECOM, define como diretrizes para o acesso universal à Identidade Padrão de Comunicação Digital a adoção dos padrões estabelecidos na ePING.*

*Decreto Cidadão (Decreto nº 6.932/2009): dispõe sobre a simplificação do atendimento público prestado ao cidadão e dá outras providências.*

Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap

Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap

*Instrução Normativa SLTI/MP nº 4, de 11 de setembro de 2014: alterada pela Instrução Normativa SLTI/MP nº 02, de 12 de janeiro de 2015, dispõe sobre o processo de contratação de Soluções de Tecnologia da Informação pelos órgãos integrantes do SISP.*

*Portaria Interministerial MP/MC/MD nº 141, de 02 de maio de 2014: dispõe que as comunicações de dados da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional deverão ser realizadas por redes de telecomunicações e serviços de tecnologia da informação fornecidos por órgãos ou entidades da Administração Pública Federal.*

[Decreto de 18 de outubro de 2000](#): cria o Comitê Executivo do Governo Eletrônico.

*Decreto nº 7.579, de 11 de outubro de 2011: dispõe sobre o Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação - SISP.*

*Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação - LAI), de 18 de novembro de 2011: regulamenta o direito constitucional de se obter informações públicas. Essa norma criou mecanismos que possibilitam a qualquer pessoa, física ou jurídica, sem necessidade de apresentar motivo, o recebimento de informações públicas dos órgãos e entidades. Todas as informações produzidas, ou sob guarda do poder público, são públicas e, portanto, acessíveis a todos os cidadãos, ressalvadas as informações pessoais e as hipóteses de sigilo legalmente estabelecidas.*



### 3. O desafio da interoperabilidade

Enap

A LAI (Lei de Acesso à Informação) reforça o uso da interoperabilidade na busca pela publicidade dos dados. Ao garantir, virtualmente, um maior acesso aos direitos do cidadão e aumentar a sua parcela de participação na gestão do Estado, a interoperabilidade possibilita a expansão do exercício da cidadania, permitindo, ao menos tecnicamente, o acesso, pelo cidadão, a serviços e informações, atualmente, pulverizados e inacessíveis. Com mais informações disponíveis, é possível minimizar o número de interações do cidadão com o governo, ou seja, quanto mais informações o cidadão tem a sua disposição, menos contato, teoricamente, o cidadão precisaria ter com o governo. Uma forma de se atingir esse objetivo seria a publicação de dados abertos, pelo governo, em que a sociedade pudesse acessar e reutilizar dados brutos para fins diversos, tais como oportunidades de serviços inovadores, novos negócios e maior participação do cidadão na gestão pública e nas atividades do governo.

Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap  
Enap

#### O que o Estado pode fazer para disponibilizar mais informações?

- Construir sistemas de informação já interoperáveis;
- Identificar serviços que possam ser utilizados por outros órgãos, como, por exemplo, informações comprobatórias, conforme o Decreto 6.932/2009 (Decreto Cidadão), simplificando, dessa forma, o acesso do cidadão a vários outros serviços (ver Decreto 8.414/2015);
- Utilizar padrões que possibilitem a troca de informações entre sistemas de governo (ePING);
- Desenvolver “janela única”, por meio da qual a interoperabilidade permita a realização de buscas a recursos informacionais heterogêneos, armazenados em diferentes servidores na rede, utilizando-se de uma interface única, em que o usuário não tome conhecimento de onde nem como esses recursos estão armazenados; e
- Publicar seus dados de forma aberta.

## Mas, o que são Dados Abertos?

Dados Abertos são dados que estão livremente disponíveis para todos utilizarem e redistribuírem como desejarem, sem restrição de licenças, patentes ou mecanismos de controle. Todo dado público tem vocação para ser dado aberto. Como praticamente todo dado governamental é público, é fundamental que os governos implementem políticas para disponibilizá-los (Mais informações no Portal de Dados Abertos: dados.gov.br).

A divulgação espontânea do maior número possível de informações, além de facilitar o acesso à informação, é vantajosa para os próprios órgãos e entidades públicas, pois tende a reduzir a demanda, minimizando significativamente o trabalho e os custos de processamento e o número de interações do cidadão com o governo.



*A arquitetura ePING (Padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico), sob a luz da LAI, passa a funcionar como uma infraestrutura que busca garantir, já na fase de escopo dos sistemas de gestão, a possibilidade de que rapidamente respondam às solicitações dos seus usuários, em especial, da sociedade civil e da população em geral. Desse modo, em conjunto com a LAI, que asseguraria, no plano jurídico, franco acesso ao dado público, a ePING passa a garantir, no plano técnico, a consolidação, em sentido mais amplo, de uma nova perspectiva de gerência da informação de interesse público.*



*O Decreto 6.932/2009, conhecido como Decreto Cidadão, dispõe, entre outras coisas, sobre a simplificação do atendimento público prestado ao cidadão e institui a “Carta de Serviços ao Cidadão”.*

*Art. 1º Os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal observarão as seguintes diretrizes nas relações entre si e com o cidadão:*

*I - presunção de boa-fé;*

*II - **compartilhamento de informações**, nos termos da lei;*

*III - **atuação integrada e sistêmica** na expedição de atestados, certidões e documentos comprobatórios de regularidade;*

*IV - **racionalização** de métodos e procedimentos de controle;*

*V - eliminação de formalidades e exigências cujo custo econômico ou social seja superior ao risco envolvido;*

*VI - **aplicação de soluções tecnológicas** que visem a simplificar processos e procedimentos de atendimento ao cidadão e a propiciar melhores condições para o compartilhamento das informações;*

*VII - utilização de linguagem simples e compreensível, evitando o uso de siglas, jargões e estrangeirismos; e*

*VIII - articulação com Estados, Distrito Federal, Municípios e outros poderes para a integração, racionalização, disponibilização e simplificação de serviços públicos prestados ao cidadão.*

*Art. 2º Os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal que necessitarem de **documentos comprobatórios** de regularidade de situação do cidadão, atestados,*

certidões ou outros documentos comprobatórios que constem em **base de dados oficial** da administração pública federal deverão obtê-los diretamente do respectivo órgão ou entidade.

*Art. 3º Os órgãos e entidades do Poder Executivo Federal não poderão exigir do cidadão a apresentação de certidões ou outros documentos expedidos por outro órgão ou entidade do Poder Executivo Federal, ressalvado o disposto no parágrafo único do art. 2º.*

O [Decreto 8.414/2015](#) institui o Programa Bem Mais Simples Brasil com a finalidade de simplificar e agilizar a prestação dos serviços públicos e de melhorar o ambiente de negócios e a eficiência da gestão pública.

*Art. 2º São objetivos do Programa Bem Mais Simples Brasil:*

- I - simplificar e agilizar o acesso do cidadão, das empresas e das entidades sem fins lucrativos aos serviços e informações públicos;*
- II - promover a prestação de informações e serviços públicos por meio eletrônico;*
- III - reduzir formalidades e exigências na prestação de serviços públicos;*
- IV - promover a integração dos sistemas de informação pelos órgãos públicos para oferta de serviços públicos;*
- V - celebrar o "Pacto Bem Mais Simples Brasil" com os demais Poderes da União e com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; e*
- VI - modernizar a gestão interna da administração pública.*

*§ 1º O Programa Bem Mais Simples Brasil deverá contemplar a **atuação integrada e sistêmica** na prestação de serviços públicos, com a **aplicação de soluções tecnológicas** que visem a simplificar **processos e procedimentos** de atendimento ao cidadão, às empresas e às entidades sem fins lucrativos, mediante a utilização de linguagem simples e compreensível.*

*§ 2º O Programa observará as diretrizes previstas no art. 1º do Decreto nº 6.932, de 11 de agosto de 2009.*

O Decreto Cidadão e o Programa Bem Mais Simples Brasil são uma grande oportunidade de uso da interoperabilidade para atender aos objetivos de ambos os decretos, uma vez que é necessário o intercâmbio de dados para uma simplificação do acesso ao serviço pelo cidadão. O Decreto Cidadão não prevê que seja necessário atingir seus objetivos de forma sistêmica, mas o Decreto 8.414 explicita essa necessidade no §1º do Art. 2º.

Se os requisitos comprobatórios dos serviços prestados ao cidadão pudessem ser satisfeitos de forma integrada e sistêmica, sem necessidade de apresentar certidões ou documentos comprobatórios e sem a necessidade de uma visita presencial ao órgão prestador do serviço, o ganho em agilidade, custo e segurança seria imenso. Além de proporcionar a oportunidade de mudar a imagem do governo como prestador de serviço.





## 4.2 Acessando ou modificando dados de outros órgãos

Para acessar ou modificar dados de outros órgãos, são necessários alguns passos, a saber:

- I. Defina os dados desejados e identifique o gestor dos dados.
- II. Procure um serviço com esses dados:
  - Se encontrar o serviço.
  - Se não houver serviço disponível ou se o mesmo não for suficiente.
- III. Gerencie os riscos

No caso de modificar dados de outros órgãos, pressupõe-se que o interessado em realizar a modificação possua o direito de fazê-lo e queira que isso seja feito da forma mais eficiente. Esse é um cenário comum quando há sistemas paralelos, um em cada órgão, fazendo tarefas semelhantes e também com os sistemas estruturantes.



### DICA

Quer saber mais sobre o Roteiro de Interoperabilidade? Acesse o arquivo completo na biblioteca do curso.

Agora que você já sabe da importância em fazer interoperabilidade e também como fazê-la, vamos conhecer algumas iniciativas de serviços centrados no cidadão. Vamos lá?

## Enap

## 5. Serviços centrados no cidadão: janela única

A concepção de serviços centrados no cidadão implica num nível muito maior de integração. Hoje, os serviços ofertados estão pulverizados entre diversos órgãos, dificultando o acesso a eles.

A administração pública precisará integrar essas estruturas fragmentadas para que os serviços públicos sejam estruturados a partir das necessidades dos cidadãos. Sob o conceito de “janela única”, a interoperabilidade permitiria a realização de



*buscas a recursos informacionais heterogêneos, armazenados em diferentes servidores na rede, utilizando-se de uma interface única sem tomar conhecimento de onde nem como estes recursos estão armazenados.*



MARCONDES; SAYÃO

Ao garantir, virtualmente, um maior acesso aos direitos do cidadão e aumentar a sua parcela de participação na gerência do Estado, a interoperabilidade possibilitaria a expansão do exercício da cidadania, permitindo o acesso pelo cidadão a serviços e informações atualmente pulverizados e de difícil acesso.

## 5.1 Conceitos

Uma janela única é uma iniciativa de cooperação entre órgãos para atender a sociedade por meio de um único ponto de acesso, seja físico ou virtual. Ela tem consequências positivas tanto para os órgãos envolvidos como para a sociedade.

### Elemento aglutinador

Uma janela única sempre tem um elemento aglutinador, em torno do qual se reúnem órgãos e entidades. Os tipos mais comuns de elementos são:

- Lugar: vários serviços estão à disposição em aeroportos e rodoviárias, devido a necessidades específicas que ocorrem nesses lugares.
- Público: os postos de atendimento para a população (Cidadão Já, Na Hora, Faça Fácil, VaptVupt, Expresso Cidadão, etc.) são formados a partir das necessidades do cidadão.
- Processo: a aprovação para atracação e desatracação de navios é o ponto de partida para a janela única do Porto Sem Papel.

### Gestor central

É necessário definir um gestor da janela. Ele coordenará os trabalhos entre os órgãos participantes. Em muitos casos, o gestor é um dos órgãos envolvidos ou está numa posição especial do processo. Uma atribuição do gestor é que ele deverá ir além de suas próprias necessidades e atender às necessidades dos órgãos envolvidos.

### Regras comuns

A coleta unificada de informações obriga os órgãos a padronizarem as informações, tanto em aspectos simples, como tamanho e formato dos dados, como também em regras e definições. Pode ser necessário revisar normativos em que esteja definido como essas informações devem ser prestadas. Essa padronização evita conflitos nas coletas de informações e facilita muito o trabalho de quem fornece essas informações.

### O Estado no lugar do órgão

Outro aspecto relevante é que o usuário passa a conversar com o Estado. Antes, com várias janelas de coleta de informações, ele falava com os vários órgãos, sendo obrigado a entender e lidar com a complexidade de cada um desses órgãos. A janela passa parte dessa complexidade para o próprio Estado.

## 5.2 Modelos

Há alguns modelos de Janela Única. Na maioria dos casos, o que será implantado é uma combinação de um modelo e características próprias. Vamos apresentar aqui três modelos: centrais de atendimento, coleta unificada e processos integrados.

### 1) Centrais de atendimento

É a reunião de atendentes de vários órgãos em um único espaço físico.



2. Identifique os órgãos que poderiam prestar serviços para esse perfil.
3. Defina regras comuns de funcionamento, incluindo horário e número mínimo de atendentes, etc.
4. Negocie com órgãos sua participação, incluindo as necessidades de cada órgão.
5. Obtenha um espaço físico de fácil acesso para o perfil definido e monte a infraestrutura necessária.

### Riscos

- Espaço físico inadequado ou subdimensionado.
- Não adesão de serviços relevantes.
- Dificuldade dos órgãos em manter pessoal para atendimento.

### Conclusão

Embora seja subestimada, a central de atendimento traz muitos benefícios de baixo custo. Existem órgãos que sequer possuem locais e estrutura para atendimento ao público. O baixo nível de integração entre os serviços traz uma vantagem inesperada: a facilidade de incluir serviços de vários Poderes e esferas com pouca burocracia.

E aí, gostou desse primeiro modelo de janela única? Seu órgão tem serviços que poderiam fazer parte de uma central de atendimento?

## 2) Coleta unificada

É a coleta unificada de informações sem envolvimento dos processos.

Nesse caso, um grupo de órgãos coleta grupos de informações diferentes, mas com várias sobreposições. Eles se organizam para que uma única coleta recolha todas as informações e distribuem essas informações.

Para realizar isso, é necessário padronizar as informações, desde formatos físicos até as normas que definem como são prestadas essas informações.









## Exemplo 2: Portal Único de Comércio Exterior

O Programa Portal Único de Comércio Exterior é uma iniciativa de reformulação dos processos de importação, exportação e trânsito aduaneiro. Com essa reformulação, busca-se estabelecer processos mais eficientes, harmonizados e integrados entre todos os intervenientes públicos e privados no comércio exterior. Da reformulação dos processos, o Programa Portal Único passa ao desenvolvimento e integração dos fluxos de informações correspondentes a eles e dos sistemas informatizados encarregados de gerenciá-los. Assim, o Programa Portal Único de Comércio Exterior nasce baseado em três pilares.

O primeiro pilar é a integração entre os atores do comércio exterior.

Formou-se uma grande estrutura de governança, sob coordenação conjunta da Secretaria da Receita Federal do Brasil e da Secretaria de Comércio Exterior, e sob supervisão da Casa Civil. Essa estrutura compreende vinte e dois órgãos de governo que atuam no comércio exterior. A integração cooperativa do setor privado com o Programa, mediante entidades representantes dos diferentes intervenientes privados nas operações de comércio exterior é fundamental, visto serem eles os beneficiários das melhorias que o Programa Portal Único trará.

O segundo pilar fundamental do Programa Portal Único de Comércio Exterior é o redesenho dos processos de comércio exterior.

A formulação do sistema processual das operações de exportação e importação no Brasil tem por base estrutura desenvolvida na década de 1990, com a introdução do SISCOMEX. Com a expressiva evolução do comércio exterior brasileiro nas últimas décadas, novas necessidades de controles governamentais foram surgindo com vistas ao atendimento de importantes políticas públicas administradas pelos mais diversos órgãos e entidades da Administração. Essa situação enseja um grande esforço de redesenho dos processos, com a participação de todas as partes envolvidas. Primeiramente, serão mapeados todos os processos e exigências de dados e documentos existentes hoje. Ter-se-á assim um grande retrato dos processos atuais de exportação e de importação. Esse retrato, em conjunto com indicadores de desempenho, permitirá a identificação dos gargalos e das oportunidades de melhorias. Passar-se-á então à remodelagem dos processos, buscando-se a máxima eficiência e a eliminação de etapas e exigências redundantes ou desnecessárias.

Por fim, o terceiro pilar do Programa Portal Único de Comércio Exterior diz respeito à tecnologia da informação.

Muitos dos sistemas existentes passarão por soluções de integração, de modo a permitir que determinado dado já presente em um sistema seja compartilhado com os demais que dele necessitem. A entrada de dados para usuários externos também deverá ser unificada, seguindo o conceito de single window (janela única). Fonte: <http://portal.siscomex.gov.br/conheca-o-portal/programa-portal-unico-de-comercio-exterior> em 28/04/2015

Imagem 4: Estrutura do Programa Portal Único.



#### Benefícios para o usuário

- Redução de retrabalho: a informação é prestada uma única vez.
- Redução de normas diferentes sobre os mesmos objetos: passa a existir apenas uma norma sobre cada informação.
- Ponto único de diálogo com o Estado.
- Possibilidade de tratar vários processos de liberação, autorização ou certificação de uma única vez, em um único lugar.

#### Benefícios para Estado e órgãos

- Redução de retrabalho: a informação é coletada uma única vez.
- Melhor qualidade dos dados. Dados coletados mais de uma vez podem ser usados para verificação, mas quando são coletados sob regras diferentes, a verificação fica comprometida.
- Maior coerência entre ações e informações dos órgãos. Na medida em que coletam uma informação sob a mesma regra, passam a exibir informações coerentes.
- Melhor controle sobre o processo. É possível entender o processo de forma integral, ao contrário de vários processos descontraçados. Isso permite não apenas entender, mas melhorar o processo, porque identificará gargalos.

#### Requisitos

**Gestor:** é necessário que um órgão, ou um consórcio, assumam a função de fazer a coleta, gestão e diálogo com o usuário. Ele deverá reunir todas as necessidades e negociar como atendê-las.

**Harmonização de processos:** além de harmonizar os dados, como no caso anterior, é necessário que o processo seja harmonizado em termos do que será entregue como resultado final ao usuário.

### **Roteiro básico**

1. Defina os processos a serem unificados.
2. Identifique os órgãos envolvidos em processos relacionados e defina um gestor para o processo unificado.
3. Negocie com órgãos sua participação, incluindo as necessárias harmonizações de processos.
4. Defina regras entre o gestor central e o usuário e entre o gestor central e os órgãos usuários.
5. Defina um modelo de financiamento sustentável. Idealmente, ele deve distribuir as despesas de forma proporcional entre os órgãos envolvidos, mas devido a questões de orçamento e de disponibilidade de recursos, isso pode não ser viável. O fundamental é achar um modelo que permita o funcionamento da coleta e distribuição.

### **Riscos**

**Definição de escopo.** Uma janela única pode envolver mais ou menos processos. Se envolver muitos processos, e, portanto, muitos órgãos, isso pode se tornar excessivamente complexo, deixando o projeto inviável ou demasiadamente longo. Por outro lado, se adotar um escopo muito pequeno, pode obrigar a criação de múltiplas janelas, uma para cada pequeno processo, o que também não é prático.

**Atender a todos.** Pode ser impossível atender a todas as demandas dos órgãos. No entanto, demandas não atendidas podem ser a justificativa para a criação de processos paralelos, o que quebraria o conceito de janela única.

**Muitas janelas únicas.** Uma janela única nunca engloba todos os assuntos do Estado, portanto é possível que surjam outras janelas únicas, com focos distintos, mas com pontos de sobreposição. É importante que os projetos de janelas únicas estejam em acordo entre si, definindo claramente qual o domínio de informação ou quais serviços de Estado cada janela atenderá, considerando a possibilidade de intercâmbio de dados entres essas janelas.

### **Conclusão**

Este é o modelo mais avançado de comportamento de órgãos perante seus usuários. Ele age como o Estado desde a coleta até o processo final. E também é o de implementação mais complexa, pois não se trata de espaço físico ou de dados comuns, sendo necessário alinhar processos e resultados. É necessário discutir os próprios papéis dos órgãos.

Como vimos, existem várias formas de disponibilizar informações para a sociedade e melhorar a prestação de serviços públicos.

## 6. Referências Bibliográficas

MARCONDES, Carlos Henrique; SAYÃO, Luís Fernando. Integração e interoperabilidade no acesso a recursos informacionais eletrônicos em C&T: a proposta da Biblioteca Digital Brasileira, disponível em: <http://revista.ibict.br/ciinf/index.php/ciinf/article/view/190/167>, acesso em: 05 de junho de 2015.

### MATERIAL COMPLEMENTAR

BATISTA, A. H.; DA SILVA, N. B.; MIRANDA, C. M. C., Infraestrutura Nacional de Dados Abertos, disponível em: <http://consadnacional.org.br/wp-content/uploads/2013/05/093-INFRAESTRUTURA-NACIONAL-DE-DADOS-ABERTOS.pdf>, acesso em: 05 de junho de 2015.