



# PLATAFORMA DE CIDADANIA DIGITAL

Elaborado por Cristiano Rocha Heckert



# Plataforma de Cidadania Digital\*

Elaborado por Cristiano Rocha Heckert (2018)

## Caracterização do problema

A sociedade tem utilizado com intensidade cada vez maior as plataformas tecnológicas digitais para suas atividades pessoais e de trabalho. Segundo o Banco Mundial (2015), 51,4% dos brasileiros já possuíam acesso à banda larga móvel em 2015. Mantido o ritmo de crescimento, chegaremos a 100,0% da população conectada em 2034.

Por outro lado, os serviços ofertados pelo Governo Federal ainda requerem, em sua maioria, a presença física do cidadão em determinado local em horário comercial.

A disponibilização do maior número de serviços possível na forma digital é entendida por todos (governo e sociedade) como necessária e desejável, pois reduzirá custos para o Estado enquanto provedor e facilitará o acesso e a conveniência para o cidadão demandante.

Para isso, é necessária a incorporação de ferramentas tecnológicas nos órgãos públicos e, principalmente, mudanças culturais e (em alguns casos) normativas, que permitam o compartilhamento de dados, a integração entre os órgãos de governo e a simplificação dos processos.

## Objetivos da experiência

A Plataforma de Cidadania Digital (acessada pelo link [www.planejamento.gov.br/cidadaniadigital](http://www.planejamento.gov.br/cidadaniadigital)) consiste em um projeto de aceleração da digitalização dos serviços prestados pelo Governo Federal. A solução centralizada possibilita a transformação digital de forma mais rápida e menos onerosa para a administração pública, pois alcança economias de escala. Mostra-se, portanto, como a concretização de uma mudança de paradigma na relação entre Estado e sociedade, tanto para o acesso a direitos e benefícios, quanto para o cumprimento de obrigações e deveres.

\* Para elaboração deste caso foram realizadas entrevistas com atores do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão envolvidos com o projeto.



# PLATAFORMA DE CIDADANIA DIGITAL

## Público-alvo

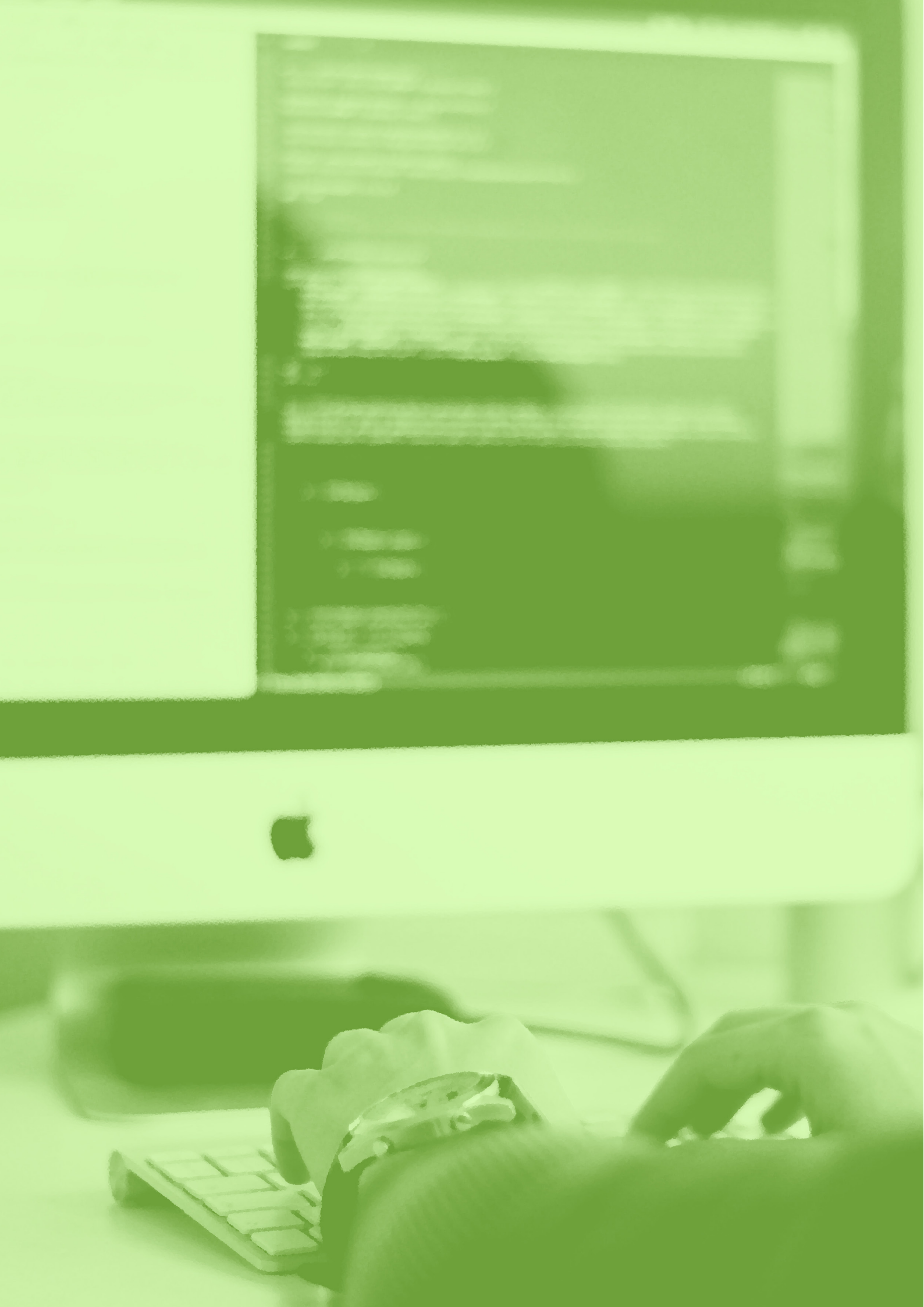
O público-alvo da iniciativa são os usuários de serviços públicos, tanto pessoas físicas quanto jurídicas. A Plataforma contém serviços prestados pelo Governo Federal para cidadãos (G2C), para empresas e organizações sem fins lucrativos (G2B) e para outras esferas de governo (G2G)<sup>1</sup>.

Além disso, há outros *stakeholders* relevantes envolvidos, dentre os quais destacam-se:

- Dirigentes dos órgãos prestadores de serviços públicos: têm interesse em entregar resultados para a sociedade que se traduzam em visibilidade e ganho político.
- Servidores dos órgãos prestadores de serviços públicos: têm interesse na melhoria da eficiência de seu trabalho e em poder produzir mais com menos esforço.
- Fornecedores de ferramentas de apoio à digitização de serviços<sup>2</sup>: têm interesse em vender soluções para a administração pública federal (APF).
- Núcleo Orçamentário-Financeiro do Governo: tem interesse em reduzir os custos operacionais e administrativos da APF.

<sup>1</sup> Os termos *Government to Citizen* (G2C), *Government to Business* (G2B) e *Government to Government* (G2G) são usualmente utilizados para se referir a serviços eletrônicos prestados por governos a cidadãos, a pessoas jurídicas de direito privado e a outros órgãos públicos, respectivamente.

<sup>2</sup> Adota-se, neste trabalho, o termo “digitização”, entendido como um processo de mudança mais profunda do que a “digitalização”. Enquanto esta expressa a conversão de um objeto ou documento para o formato digital, aquela envolve uma transformação do negócio e de seus processos de trabalho a fim de mudar sua forma de atuar no mundo digital.





## Como surgiu a ideia do portal

A ideia da construção de um portal de acesso aos serviços públicos remonta, pelo menos, ao início dos anos 2000. Naquela época, com a criação do Comitê Executivo de Governo Eletrônico, iniciou-se a busca de melhoria dos processos de trabalho da administração pública pela incorporação das tecnologias da informação e comunicação. Essas novas ferramentas, que começavam a ser empregadas em larga escala no setor privado, foram vistas como possível resposta aos problemas enfrentados pelos serviços públicos: filas, morosidade, burocracia, baixa percepção de qualidade pelos usuários, entre outros.

Do ponto de vista normativo, um marco importante foi o Decreto nº 6.932, de 11 de agosto de 2009, o qual, já àquela época, previu que:

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

...

*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;*

...

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

No entanto, aquele normativo, que ficou conhecido como “Decreto Cidadão”, por muito tempo foi considerado pela própria administração pública como “letra morta”, dadas as dificuldades encontradas na operacionalização de seus comandos.

Com o intuito de “tirá-lo do papel”, o Ministério do Planejamento, por meio da equipe do então Departamento de Serviços de Rede da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação, iniciou em 2010 a construção do Portal Rede Governo, mas foi somente em setembro de 2013 que ele foi convertido em um Portal de Serviços e disponibilizado à sociedade no endereço eletrônico [www.servicos.gov.br](http://www.servicos.gov.br).

Iniciou-se a partir daí, com o apoio do então Gabinete Digital da Presidência da República, um processo de sensibilização dos órgãos e entidades da administração pública federal para que cadastrassem seus serviços no Portal. As respostas foram bastante variadas: a Receita Federal do Brasil, por exemplo, cadastrou sozinha 430 “serviços”, enquanto a maioria dos órgãos simplesmente não aderiu. Além de uma compreensão diversa do conceito de serviços (muitos dos que foram cadastrados à época não poderiam ser considerados serviços caso se fizesse uma análise acurada), verificou-se que a quase totalidade dos registros se limitava a uma descrição do serviço, sem incorporar transações por meio eletrônico.

Observou-se que uma das limitações para avançar nesse sentido estava na arquitetura tecnológica da solução então utilizada, o Portal de Serviços, considerada obsoleta. Diante disso, em 2014 o Ministério do Planejamento contratou empresa para a modernização do Portal, cujo trabalho foi concluído em 2016. Utilizando conceitos modernos de desenvolvimento compartilhado, o novo Portal conta com elementos prontos para a construção de interfaces de interoperabilidade (*webservices*) com os sistemas já utilizados pelos órgãos na prestação de seus serviços, os quais permitem a consulta, validação e compartilhamento de dados automatizados.

Em meados de 2016, o desafio tecnológico estava superado. Restava, porém, a parte mais difícil: engajar todos os órgãos e entidades.

## Etapas de Implementação

### *Considerações iniciais*

Em primeiro lugar, é importante ressaltar que, enquanto o Ministério do Planejamento conduzia o processo descrito no item anterior, cada um dos órgãos e entidades que integram a administração pública federal direta e indireta, (que totalizavam 238 em janeiro de 2018, incluindo as universidades e os institutos federais de educação, ciência e tecnologia) trilhava sua própria jornada rumo à digitalização de seus serviços. Além do já citado Decreto Cidadão, outros normativos posteriores reforçavam essa orientação. Por exemplo, o Decreto nº 8.638, de 15 de janeiro de 2016, que instituiu a Política de Governança Digital da administração pública federal, estabeleceu que:

*Art. 3º A Política de Governança Digital observará os seguintes princípios:*

...

*V - priorização de serviços públicos disponibilizados em meio digital;*

...

*Art. 4º*

...

*I - o autosserviço será a forma prioritária de prestação de serviços públicos disponibilizados em meio digital;*

Porém, até então, o esforço de migração do canal de prestação dos serviços do modo presencial para o remoto era conduzido de forma autônoma pelos órgãos e entidades da APF. Não havia uma gerência do processo ou ela se limitava a fornecer diretrizes e estimular que cada órgão trilhasse sua própria jornada de acordo com os recursos e as oportunidades disponíveis.

Era preciso avançar em relação àquela abordagem, criando uma efetiva coordenação centralizada, à qual caberia:

- Definir o conceito de “serviço” a ser empregado.
- Capacitar os órgãos e as entidades na identificação de seus serviços e na descrição dos mesmos segundo um modelo padronizado.
- Catalogar, a partir do levantamento feito individualmente pelos órgãos, o conjunto de serviços prestados pela APF.
- Fornecer plataforma única de acesso para os usuários, cuidando dos aspectos de autenticação e segurança.
- Capacitar e assessorar os órgãos e entidades na migração de seus respectivos serviços para o modo digital.

O Ministério do Planejamento assumiu essa responsabilidade pela coordenação do processo, sem, contudo, desrespeitar a autonomia funcional de cada órgão. Na estratégia concebida, a prestação do serviço continua a cargo do órgão ou entidade responsável pela respectiva política pública. Já a migração para o modo digital se dá por uma dentre duas alternativas:

a) os serviços são acessados, consumidos e processados nos sistemas e sítios eletrônicos dos respectivos órgãos e entidades. Nessa alternativa, a Plataforma de Cidadania Digital é uma camada inicial de acesso (que pode, inclusive, ser “pulada”), a partir da qual, ao escolher o serviço, o cidadão é redirecionado para o sistema ou sítio do órgão ou entidade responsável; ou

b) o serviço digital é prestado na própria Plataforma de Cidadania Digital. Para isso, o Ministério do Planejamento contratou uma solução de automação e digitização de processos (descrita mais adiante), disponibilizada gratuitamente aos demais órgãos e entidades.

Em 19 de dezembro de 2016, foi editado o Decreto nº 8.936, que “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”. O Decreto estabelece que:

*Art. 4º Os órgãos e as entidades da administração pública federal deverão:*

*I - encaminhar ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e publicar em sítio institucional próprio plano de integração dos seus serviços à Plataforma de Cidadania Digital com os critérios para a priorização dos serviços;*

...

*Art. 7º Serão observados os seguintes prazos, contados da data de entrada em vigor deste Decreto:*

*I - até noventa dias, para a entrega e a publicação do plano de integração dos serviços à Plataforma de Cidadania Digital, a que se refere o inciso I do caput do art. 4º;*

A despeito do mandamento normativo, poucos órgãos enviaram o referido plano. Na prática, observou-se um descasamento entre o que o decreto previa e o ritmo de evolução dos órgãos. Na maioria deles, o Plano de Integração só começou a ser construído como parte do processo de transformação digital dos serviços. Em decorrência, o Ministério do Planejamento alterou a abordagem: ao invés de um plano por órgão, passou a trabalhar com um plano de integração por serviço, uma vez que, dentro de um mesmo órgão, havia diferentes serviços com distintas situações de digitização e precisavam, portanto, ser abordados de forma diferenciada.



## Etapas

### Censo dos serviços públicos

A ação coordenada teve início, como não poderia ser diferente, pela realização de um “Levantamento dos Serviços Públicos de Atendimento da Administração Pública Federal”, que ficou mais conhecido entre os condutores e participantes como “Censo”.

Para a realização do Censo, algumas alternativas foram cogitadas. Como a Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento (Seges/MP) não dispunha de corpo técnico em quantidade suficiente para conduzir o trabalho, era necessário firmar parcerias. A contratação de uma empresa privada foi descartada pelo tempo que levaria o processo. Pensou-se, então, em estabelecer parceria com alguma universidade. Foi feito um contato inicial com a Universidade de Brasília (em função da maioria dos órgãos públicos estar na capital federal), mas após alguns meses de tratativa, a conversa não prosperou.

Surgiu, então, a possibilidade de cooperação com a Escola Nacional de Administração Pública (Enap). Feitas as tratativas e tramitações necessárias, foi efetuado um Termo de Execução Descentralizada entre a Seges/MP e a Escola em dezembro de 2016. Sob coordenação técnica da Enap, foram contratados 14 pesquisadores bolsistas, responsáveis pelo contato direto com os órgãos para levantamento dos serviços.

A fim de aferir a magnitude do desafio de catalogar todos os serviços prestados pela APF, foi conduzido um “piloto” em 2017. Essa experiência tinha como principal objetivo validar e aperfeiçoar o questionário de levantamento a ser encaminhado a todos os órgãos e entidades. Participaram dela 8 ministérios<sup>3</sup> com suas respectivas entidades vinculadas, nos quais foram identificados 205 serviços no total, sendo 159 da administração direta.

<sup>3</sup> Ministério da Cultura; Ministério do Turismo; Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário; Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços; Ministério das Cidades; Ministério da Justiça; Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; e Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União.

Ficou claro, no piloto, que não havia um entendimento uniforme entre os órgãos e entidades quanto à definição de “serviço público”. Era necessário um recorte mais específico, que deixasse o conceito mais claro para fins de padronização e, ao mesmo tempo, não passasse a ideia de que o Ministério do Planejamento estaria interferindo nas ações das outras pastas. Acordou-se, então, que o trabalho focaria nos “serviços públicos de atendimento” ao cidadão ou à pessoa jurídica, com a finalidade de garantia de um direito ou exercício de um dever<sup>4</sup>. Não foram abrangidos os serviços difusos, indivisíveis, que são prestados a toda a coletividade de forma universal e indeterminada. Conforme ressaltou um Diretor da Seges/MP entrevistado:

*Não discutimos aqui política pública nem programa; discutimos a transação com o cidadão. Algo concreto, não um serviço difuso como garantia da lei e da ordem, segurança alimentar etc.*

O piloto mostrou também que seria mais efetivo separar, no levantamento, os órgãos da administração direta de suas entidades vinculadas, pois os serviços e as características organizacionais eram muito diferentes. O Censo foi dividido, então, em três etapas:

1. Órgãos da administração pública federal direta.
2. Entidades da administração pública federal indireta, exceto universidades e institutos federais de educação.
3. Universidades e institutos federais de educação.

As universidades e os institutos federais foram separados das demais entidades da administração indireta porque são muitos em termos quantitativos, mas, por outro lado, os serviços prestados tendem a ser bastante semelhantes entre eles. A Figura 1 apresenta as etapas executadas até aqui, com estimativas do quantitativo de profissionais envolvidos e do esforço despendido.

<sup>4</sup> O Decreto nº 8.936/16, em seu art. 2º, I, define “serviço público” como: “ação dos órgãos e das entidades da administração pública federal para atender, direta ou indiretamente, às demandas da sociedade relativas a exercício de direito ou a cumprimento de dever”.

Figura 1 – Macroetapas do Censo de serviços públicos.

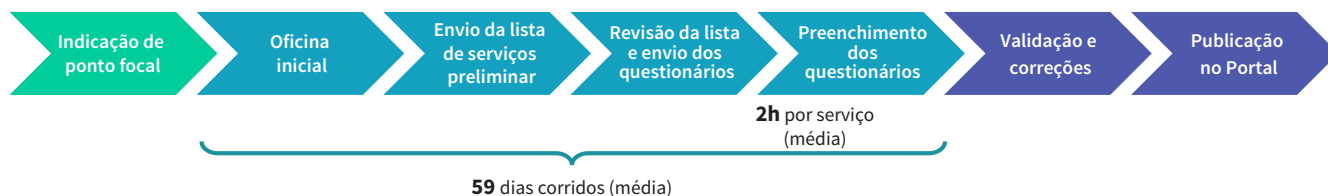


Participaram 26 órgãos da administração direta, sendo 22 ministérios, além de Banco Central do Brasil, Advocacia Geral da União, Casa Civil e Secretaria de Governo. Já na

administração indireta, foram 55 órgãos e entidades participantes, com 1.121 serviços identificados. Cada um deles passou pelas subetapas apresentadas na Figura 2.

Figura 2 – Etapas do Censo de serviços em cada órgão ou entidade.

### Micro (para cada órgão)



Fonte: Seges/MP. Jan/2018

Foi solicitado que cada órgão ou entidade indicasse três servidores (um ligado à Secretaria-Executiva, outro à área de Tecnologia da Informação e outro à Ouvidoria), que atuassem como pontos focais não apenas para o Censo, mas para todos os assuntos referentes à Plataforma, atuando como elo entre os gestores dos serviços no órgão ou entidade e a equipe da Seges/MP-Enap.

Os órgãos que haviam participado do piloto foram novamente consultados nas fases referentes à administração direta e à indireta, uma vez que o questionário foi aperfeiçoado com a experiência obtida. Alguns deles não entenderam e reclamaram, alegando retrabalho. Nesses casos, foi necessária uma intervenção do Diretor ou do Coordenador-Geral da Seges/MP para esclarecer e sensibilizá-los.

É importante ressaltar que o questionário aplicado levantou muito mais informações (foram cerca de 800 variáveis analisadas) do que aquelas que alimentam o Portal de Serviços. A ideia era formar um banco de dados de serviços que pudesse ser utilizado não apenas para a otimização individualizada de cada um deles, mas também na análise sistêmica e no aperfeiçoamento dos serviços prestados ao cidadão como um todo.

Após o levantamento no âmbito dos órgãos e entidades, a equipe de pesquisadores validou e corrigiu os dados. A Seges/MP realizou uma pré-validação qualitativa, procurando identificar erros grosseiros e lacunas de preenchimento. Já a equipe da Enap fez uma validação mais profunda, avaliando cada etapa do serviço e sua descrição. Segundo um entrevistado da Seges/MP, “a validação foi o grande nó do Censo”. Muitas vezes foi necessário retornar aos respondentes para esclarecimento de dúvidas, uniformização de conceitos e de entendimentos. A experiência ressalta a importância de uma boa comunicação e do esclarecimento prévio dos conceitos empregados. Quando se elabora um questionário a ser respondido por diversas pessoas, é preciso assegurar-se de que todos os respondentes tenham uma compreensão clara e uniforme do significado de cada pergunta, bem como do objetivo maior da iniciativa, deixando mais clara as finalidades futuras daquelas informações que estavam sendo demandadas.

Ao final de fevereiro de 2018, estavam publicados no Portal de Cidadania Digital os 1.740 serviços prestados pela administração direta e indireta (ainda sem as universidades e os institutos federais). Em março de 2018, o relatório final do Censo pôde ser apresentado.

Analisando o grau de digitização desses serviços, foram obtidos os percentuais mostrados na Figura 3.

Figura 3 – Grau de digitização dos serviços públicos catalogados no Censo.

### Não-digitais



24,8%  
dos serviços

### Parcialmente digitais



43,6%  
dos serviços

### 100% digitais



31,6%  
dos serviços

Fonte: Seges/MP. Jan/2018

## Migração dos serviços para o formato digital

Uma vez completado o Censo para determinado órgão (o que inclui o cadastro e a descrição dos serviços no Portal de Serviços e a identificação dos serviços ou das etapas de serviços com possibilidade de digitização), o próximo desafio é migrar os serviços, total ou parcialmente, para o formato digital.

Com o intuito de viabilizar essa etapa, o Ministério do Planejamento, na condição de órgão gestor do processo, contratou, por meio de licitação vencida pela empresa Le-com, uma ferramenta de automação de serviços baseada em BPM (*Business Process Management*), que roda “por trás” da Portal de Serviços e encontra-se disponível para órgãos e entidades que queiram promover a migração de seus serviços para o formato digital a partir dela. Isso é especialmente relevante, uma vez que dados do Censo indicaram, por exemplo, que 37% dos serviços necessitam de formulário eletrônico e 32% de avaliação eletrônica, funcionalidades que podem ser supridas pela solução.

A contratação de uma solução única, ofertada pelo Ministério do Planejamento a todos os órgãos, trouxe economia e celeridade em sua implantação. Contribuiu para isso o modelo de contratação adotado: software como serviço (SaaS), que traz os benefícios da atual tendência de migração em direção à computação em nuvem.

A ferramenta permite também a requisição e o acompanhamento dos serviços pelo cidadão e está integrada como

Sistema Eletrônico de Informações (SEI), utilizado como solução de processo eletrônico na maior parte da APF. O Ministério tem feito uma abordagem individualizada junto aos órgãos e as entidades que manifestam interesse em aderir à Plataforma, verificando se já dispõem de soluções tecnológicas próprias ou se querem utilizar a ferramenta de automação. Na Seges/MP, foi destacada uma equipe para prospectar, visitar e verificar, em cada órgão ou entidade, as lacunas e necessidades específicas ainda existentes em cada serviço e oferecer as ferramentas tecnológicas adequadas para acelerar a transformação digital. Tendo em vista que cada órgão (bem como suas distintas áreas) tem um nível diferente de maturidade tecnológica, foi preciso traçar estratégias específicas não só entre os órgãos e entidades, mas também dentro dos diferentes setores em cada órgão.

A fim de sensibilizar e apoiar os órgãos, foi desenvolvido também um “kit de transformação digital”, o qual apresenta um conjunto de ferramentas e métodos que, distribuídos em seis fases de aplicação independentes entre si, dão suporte aos órgãos e entidades do Governo Federal para que promovam a transformação dos serviços públicos, orientados pela perspectiva dos cidadãos e empresas, buscando a simplificação e a oferta de serviços por meio de canais digitais (Figura 4). A equipe de disseminação referida no parágrafo anterior é responsável por apresentar o kit aos órgãos públicos, capacitá-los e apoiá-los na sua utilização. Algumas soluções são autoaplicáveis, enquanto outras requerem parcerias de maior intensidade, a fim de prover soluções assistidas em conjunto com as ferramentas ofertadas.

Figura 4 – Etapas do kit de Transformação Digital dos serviços públicos.



Fonte: Seges/MP. Jan/2018





Para cada uma das etapas apresentadas na Figura 4, são ofertadas ferramentas (descritas na Tabela 1), que podem

ser utilizadas em conjunto ou selecionadas de acordo com as necessidades do órgão ou entidade.

**Tabela 1 – Ferramentas disponíveis no kit de Transformação Digital dos serviços públicos.**

Fase	Ferramentas
Questione	<p>Guia de Identificação de Serviços Públicos</p> <p>Guia de Edição de Serviços no Portal de Serviços</p> <p>Instrumento de Diagnóstico da Maturidade da Gestão em Serviços Públicos</p> <p>Ferramenta para Levantamento de Custos do Usuário de Serviços Públicos</p> <p>Tabela de Priorização da Transformação de Serviços Públicos</p>
Personalize	<p>Ferramenta Mapeamento de Atores</p> <p>Guia de Entrevista Individual Semiestruturada</p> <p>Ferramenta Jornada do Usuário</p>
Reinvente	<p>Ferramenta “Tempestade de Ideias (<i>Brainstorming</i>)”</p> <p>Ferramenta Matriz de Posicionamento</p> <p>Ferramenta Plano de Prototipação e Teste</p>
Facilite	<p>Guia de simplificação de serviços públicos e 10 princípios da simplificação</p> <p>Guia para identificação e eliminação de exigências para o cidadão</p> <p>Ferramenta de automação de serviços públicos</p> <p>Módulo de Peticionamento e Intimações Eletrônicas do SEI</p>
Integre	<p>Instruções para Efetivar a Integração com a Plataforma de Autenticação Digital do Cidadão – BrasilCidadão</p>
Comunique	<p>Guia de comunicação da transformação de serviços públicos</p> <p>Guia “Fugindo do ‘burocratês’: como facilitar o acesso do cidadão ao serviço público</p>

Fonte: Seges/MP. Jan/2018

Merece destaque a “Ferramenta para Levantamento de Custos do Usuário de Serviços Públicos (*Standard Cost Model*)”, desenvolvida pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e incorporada pelo Ministério do Planejamento, a qual avalia o custo para o cidadão da burocracia estatal, ou seja, o custo de transação para o cidadão. Essa

ferramenta, designada como “modelo de custos”, foi aplicada, por exemplo, no serviço de emissão do Certificado Veterinário Internacional (CVI) do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento e resultou em reduções de custos de 91% a 98% nas três das quatro etapas que passaram a ser totalmente digitais (Tabela 2).

Tabela 2 – Custos das etapas de emissão do CVI antes e depois da digitização do serviço.

Etapas	Antes	Depois	Redução valor	Redução %
<b>1. Como Solicitar?</b>	R\$ 278,60	R\$ 25,56	R\$ 253,04	-91%
<b>2. Aplicação de vacinas</b>	R\$ 937,90	R\$ 937,90	R\$ —	0%
<b>3. Coleta de Docs</b>	R\$ 198,80	R\$ 12,78	R\$ 186,02	-94%
<b>4. Retirada do Certificado</b>	R\$ 188,58	R\$ 4,26	R\$ 184,32	-98%
<b>Total do serviço</b>	<b>R\$ 1.603,89</b>	<b>R\$ 980,50</b>	<b>R\$ 623,38</b>	<b>-39%</b>

Fonte: Seges/MP. Jan/2018

Outro incentivo à digitização dos serviços foi dado pelo Decreto nº 9.094, de 17 de julho de 2017, o qual delega competência ao Ministério do Planejamento para indicar, por meio de Portaria, quais documentos os órgãos não poderão mais exigir dos cidadãos. No início de 2018, essa portaria já se encontrava em estágio avançado de elaboração.

Além disso, a Seges/MP pretende indicar para os órgãos quais serviços sob sua responsabilidade identificados no Censo estão cobrando documentos que não deveriam e, nesse caso, onde sua rede de atendimento pode consultar os documentos ao invés de exigir do cidadão.

Já o programa “Simplifique!”, permite que os próprios cidadãos e as empresas apresentem sugestões concretas de medidas de simplificação, que devem obrigatoriamente ser analisadas pelos comitês permanentes de desburocratização dos órgãos.

### Outros projetos integrados à Plataforma de Cidadania Digital

O sucesso da Plataforma de Cidadania Digital se deve também a outros projetos conduzidos pelo Ministério do Planejamento, sob liderança da Secretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação, com apoio da Secretaria de Gestão:

- Plataforma de Autenticação do Governo Federal (Brasil Cidadão): identifica univocamente o usuário (pessoa física ou jurídica), garantindo a segurança e a autenticidade no acesso aos serviços públicos, o que na prática significa facilidade para o cidadão, que pode acessar diversos serviços com uma só senha; e significa segurança para a administração, uma vez que a solução aumenta a confiança de que aquele usuário é mesmo a pessoa/empresa que está consumindo o serviço.
- Plataforma de Interoperabilidade do Governo Federal (ConectaGov): barramento de interoperabilidade que conecta diferentes serviços prestados pelos órgãos públicos.
- Plataforma de Análise de Dados do Governo Federal (GovData): solução de inteligência para subsidiar a tomada de decisões gerenciais com base em análise de dados disponíveis em diferentes bases de governo.

As quatro plataformas se articulam em um único ambiente tecnológico que o cidadão poderá acessar com segurança e, a partir dele, consumir os serviços disponibilizados pelo Governo Federal, rompendo barreiras de estruturas organizacionais e de silos de armazenamento de dados.



## Avaliação dos serviços públicos

A administração pública federal tem avançado bastante nos últimos anos em fortalecer os mecanismos de escuta ao cidadão. Importantes passos nesse sentido foram a publicação da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011) e o estabelecimento das Salas de Atendimento ao Cidadão e das Ouvidorias em todos os órgãos públicos.

As Ouvidorias foram atores-chave no processo de consolidação da Plataforma de Cidadania Digital, pois representavam a única estrutura comum nos órgãos que tinham conhecimento sobre atendimento direto ao cidadão (“no balcão”).

Além disso, a Ouvidoria Geral da União havia desenvolvido um sistema (e-Ouv), utilizado por todas as Ouvidorias. Nele, o cidadão pode apresentar uma denúncia, reclamação, solicitação, sugestão ou elogio. A partir da integração com o Portal de Serviços, é possível também apresentar sugestões de simplificação (programa “Simplifique”) para qualquer um dos serviços públicos cadastrados.

Essa integração permite também que o usuário avalie a qualidade do serviço público acessado, provendo *feedback* à administração pública. Com isso, fecha-se o ciclo de retroalimentação, permitindo a melhoria contínua

dos serviços ofertados. Vale ainda ressaltar que, nos serviços que estão sendo automatizados pela ferramenta de automação contratada pelo Ministério do Planejamento, há por padrão um sistema de avaliação para colher o grau de satisfação e os comentários dos usuários no momento de consumo do serviço. Os dados são integrados aos sistemas de ouvidoria, ampliando em grande medida o volume de opiniões, além de aumentar o espectro antes limitado àqueles que tinham a iniciativa de reclamar pelo e-Ouv. Além disso, mais recentemente, o módulo de avaliação passou a ser disponibilizado em separado para que órgãos possam integrá-los a sistemas já existentes.

## Futuro da Plataforma de Cidadania Digital

O esforço empreendido até fevereiro de 2018 teve como objetivo posicionar a Plataforma de Cidadania Digital como solução eficiente, conhecida e reconhecida pelos órgãos e pelos cidadãos. Em seguida, a Plataforma foi relançada com todo o conjunto de serviços levantados nas etapas do Censo.

Porém, sua atualização não cessará jamais. Além da já discutida digitização dos serviços catalogados, com o tempo, novos serviços surgirão e outros perderão objeto. A Plataforma ficará, então, aberta para que os órgãos e as entidades da APF incluam novos serviços, excluam os serviços caducos e atualizem serviços, utilizando para isso o Editor de Serviços, que incorpora o questionário utilizado no Censo.





### *Elementos Facilitadores para a implementação da Plataforma*

Dentre os elementos que facilitaram a implantação da Plataforma de Cidadania Digital, cabe destacar:

- Patrocínio da Casa Civil da Presidência da República, que enviou Aviso a todos os ministérios e conduziu diversas reuniões para fomentar a adesão à Plataforma, além de ajudar constantemente na mobilização de “clientes estratégicos”, apoiando a divulgação das ferramentas que compõem a Plataforma, bem como coordenando reuniões entre os representantes dos comitês permanentes de desburocratização dos órgãos e entidades.
- Ferramentas de divulgação e mobilização dos órgãos, tais como vídeos, cartilhas, *folders*, treinamentos, oficinas específicas para algumas metodologias do Kit de Transformação de Serviços, além do uso de redes sociais como Twitter e WhatsApp.
- Existência de um Portal de Serviços, que já vinha sendo evoluído pelo Ministério do Planejamento há alguns anos e que já continha centenas de “serviços” catalogados.
- Imposição normativa trazida pelos Decretos nº 8.638, de 15 de janeiro de 2016 (Política de Governança Digital), nº 8.936, de 19 de dezembro de 2016 (Plataforma de Cidadania Digital) e nº 9.094, de 17 de julho de 2017 (Carta de Serviços ao Usuário).
- Cultura da transformação digital trazida pela Estratégia de Governança Digital (publicada em março de 2016) e pela adoção de soluções como o Sistema Eletrônico de Informações – SEI
- Parceria com a Ouvidoria Geral da União, que mobilizou as ouvidorias para coordenarem o processo de identificação e descrição dos serviços públicos em seus respectivos órgãos ou entidades.

### *Elementos Dificultadores para a Implementação da Plataforma*

Por outro lado, os principais dificultadores na percepção dos gestores envolvidos no projeto foram:

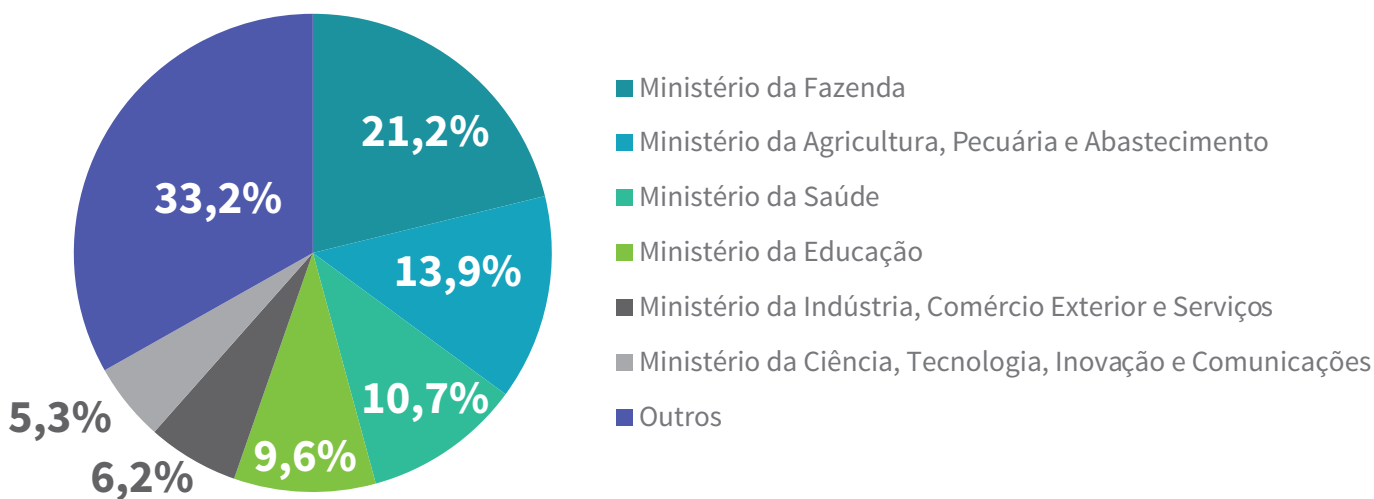
- Atraso na formalização das parcerias e contratação dos pesquisadores.
- Rotatividade dos servidores envolvidos no projeto nos órgãos e nas entidades.
- Falta de entendimento homogêneo do conceito de serviço pelos servidores dos órgãos e das entidades.
- Tamanho da administração pública federal brasileira, com grande quantidade de órgãos e entidades, espalhados por todo o país, diversidade de carreiras, de qualificação dos profissionais, de maturidade em uso de tecnologias e de culturas organizacionais.
- Pouco histórico de envolvimento anterior da Seges/MP com o tema. Ao priorizar essa nova frente de atuação, a Secretaria teve que “conquistar” os órgãos e as entidades para o projeto. Nas palavras de um gestor daquela unidade entrevistado: “Assumimos o papel de curadoria do Portal, mas essa legitimidade nem sempre foi reconhecida pelos órgãos”;
- Resistência das áreas de tecnologia da informação de alguns órgãos, que viam a oferta de soluções externas e centralizadas como expropriação de suas atribuições.

## Resultados alcançados e lições aprendidas

Os resultados obtidos são bastante expressivos. Primeiramente, observa-se uma concentração: 419 dos 627 serviços levantados na administração direta (aproximadamente

dois terços) são prestados por apenas 6 órgãos, como se vê na Figura 4.

Figura 4 – Distribuição dos serviços na Administração Direta.

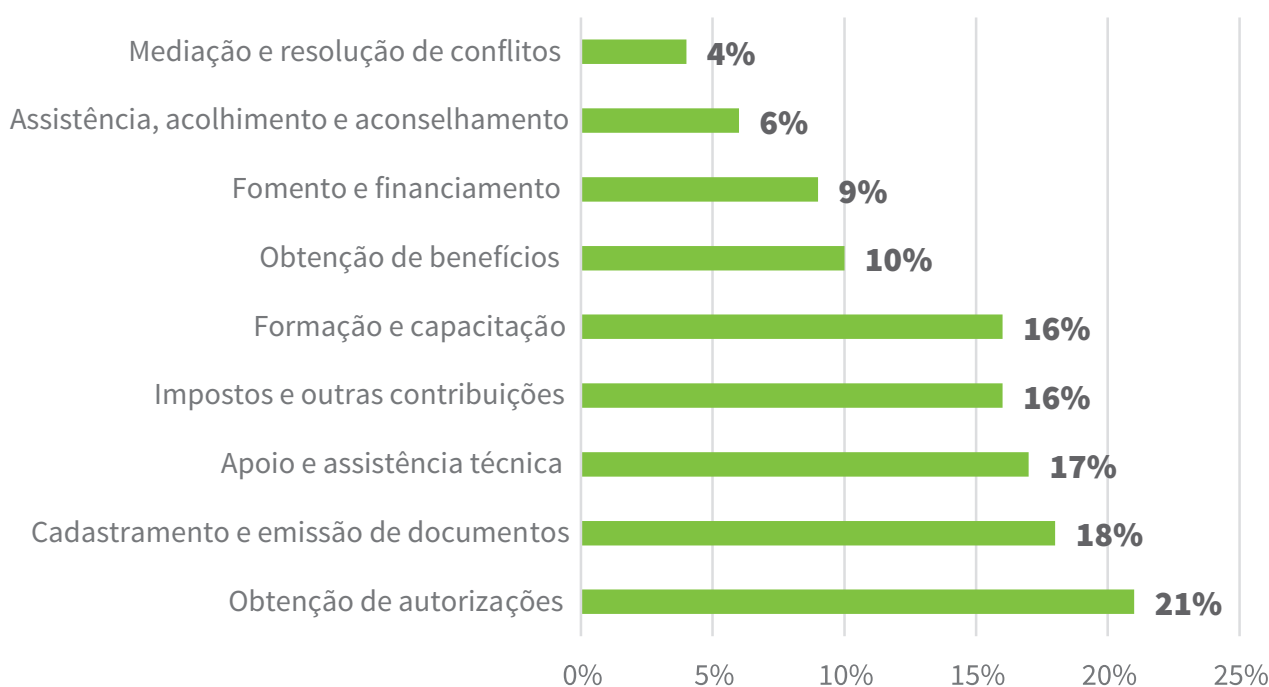


Fonte: Seges/MP. Jan/2018

Outra informação interessante refere-se à natureza dos serviços prestados. Como se percebe na categorização efetuada pelos pesquisadores da Enap, três das quatro categorias com maior incidência referem-se tipicamente

a serviços relacionados à transação de documentos (“obtenção de autorizações”, “cadastramento e emissão de documentos” e “impostos e outras contribuições”), o que sugere grande potencial de digitalização (Figura 5).

Figura 5 – Categorização dos serviços na administração direta.



Fonte: Seges/MP. Jan/2018

Observou-se também o enorme impacto trazido pela digitalização dos serviços. O citado serviço de emissão do Certificado Veterinário Internacional (CVI) para viagens com animais de companhia requeria, antes da digitalização, que o proprietário do animal comparecesse pessoalmente 3 vezes a uma unidade do Mapa apenas para preencher papéis, já que em nenhuma delas precisava levar o animal. Migradas todas as etapas para o formato digital, o número de servidores públicos dedicados ao serviço será reduzido de 187 para 28, liberando contingente expressivo de pessoal, que poderá ser redirecionado para outras atividades. Serão 5 horas a menos de cumprimento do trâmite pelo usuário. A estimativa de economia para o órgão gira em torno de 85%. O investimento necessário para a transformação é de apenas R\$ 467 mil. O prazo de retorno estimado para o investimento é de aproximadamente 13 dias, quando o serviço estiver totalmente operando no modo *online*.

Todo o processo aqui descrito serviu também para consolidar o papel da Secretaria de Gestão, em especial do Departamento de Modernização de Serviços Públicos e Inovação (INOVA), como órgão central dos serviços públicos no Governo Federal. O objetivo não é centralizar a prestação dos serviços, pois estes obedecem a especificidades e requerem competências próprias dos diversos órgãos e entidades que integram a APF. Mas, agora, existe um órgão pensando o processo de forma sistêmica e estabelecendo normas, padrões e soluções para todos os demais.

Dentre as principais lições aprendidas com essa experiência, destacam-se: a importância da clareza na comunicação e na elaboração do questionário; o papel da coordenação e articulação ao longo de todo o processo; mesmo tendo recursos orçamentários disponíveis, é fundamental encontrar os parceiros e as formas de repasse corretas; existe uma inércia em relação a processos de trabalho que se consolidaram ao longo dos anos, a qual requer esforço de convencimento e mobilização para ser rompida; e os benefícios que traz a adoção de uma solução comum centralizada.

## Potencial de disseminação e perspectivas de implementação em outros contextos

Não obstante os imensos benefícios advindos da condução de iniciativa de tal magnitude, cumpre lembrar que, até o momento, os esforços têm se concentrado no âmbito do Poder Executivo Federal.

Sabe-se que, no pacto federativo brasileiro, a maioria dos serviços prestados ao cidadão (e também às pessoas jurídicas) encontra-se no âmbito dos estados e municípios. Dessa forma, ainda há grande potencial de disseminação da Plataforma de Cidadania Digital, à medida que ela venha a incorporar serviços ofertados pelos demais entes federados.

Há também potencial de expansão da iniciativa para os demais poderes, tanto no âmbito federal, como estadual e municipal. Embora possa parecer utópico, seria extremamente conveniente para os usuários ter um único ponto de acesso aos serviços públicos, independente de poder ou esfera da federação. Muitas vezes, o cidadão não sabe (e não deveria ser obrigado a saber) a que esfera ou órgão compete a prestação de cada serviço público. A separação, muitas vezes enaltecida pelo aparato estatal, é irrelevante para os usuários dos serviços. Para estes, todos são categorizados como “governo” ou, no mundo digital, “.gov”<sup>5</sup>.

Porém, mais importante que ampliar a abrangência de serviços catalogados no Portal de Serviços é de fato migrar todos os serviços e etapas possíveis para transações digitais, sem a necessidade de presencialidade e intermediação humana. Dirigentes do Ministério do Planejamento entrevistados durante a elaboração do presente estudo estimaram serem necessários cerca de 10 anos para migrar todos os serviços catalogados até aqui. Trata-se de um longo caminho, mas certamente estamos hoje bem mais avançados nessa jornada do que estávamos 1 ou 2 anos atrás. É preciso prosseguir e acelerar este processo de transformação digital, para o bem da administração pública e dos cidadãos brasileiros.

<sup>5</sup> É interessante observar o movimento liderado há alguns anos pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) para a criação, respectivamente, dos domínios de Internet “.jus.br” e “.mp.br”. Na visão daquelas instituições, era preciso tirar seus órgãos jurisdicionados do domínio “.gov.br”, para deixar claro que se tratam de instituições “de Estado” e não, “de governo”. Para os cidadãos, porém, não é possível afirmar que tal alteração tenha trazido algum ganho concreto.



## Referências bibliográficas

BRASIL. Decreto nº 6.932, de 11 de agosto de 2009 (revogado). Dispõe sobre a simplificação do atendimento público prestado ao cidadão, ratifica a dispensa do reconhecimento de firma em documentos produzidos no Brasil, institui a “Carta de Serviços ao Cidadão” e dá outras providências, *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*. Brasília, ago. 2009. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6932.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6932.htm). Acesso em 30 de janeiro de 2018.

BRASIL. Decreto nº 8.638, de 15 de janeiro de 2016. Institui a Política de Governança Digital no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*. Brasília, jan. 2016. 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). Acesso em 30 de janeiro de 2018.

BRASIL. Decreto nº 8.936, de 19 de dezembro de 2016. Institui a Plataforma de Cidadania Digital e dispõe sobre a oferta dos serviços públicos digitais, no âmbito dos órgãos e das entidades da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*. Brasília, dez. 2016. 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). Acesso em 30 de janeiro de 2018.

BRASIL. Decreto nº 9.094, de 17 de julho de 2017. Dispõe sobre a simplificação do atendimento prestado aos usuários dos serviços públicos, ratifica a dispensa do reconhecimento de firma e da autenticação em documentos produzidos no País e institui a Carta de Serviços ao Usuário, *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*. Brasília, jul. 2017. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/decreto/D9094.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9094.htm). Acesso em 30 de janeiro de 2018.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências, *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*. Brasília, nov. 2011. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm). Acesso em 30 de janeiro de 2018.