Governança de Dados na Transformação Digital

A Governança de Dados na Administração Pública







Fundação Escola Nacional de Administração Pública

Diretoria de Desenvolvimento Profissional

Conteudista

Vanessa de Souza Fraga (Conteudista, 2022).



Enap, 2022 Fundação Escola Nacional de Administração Pública Diretoria de Desenvolvimento Profissional SAIS - Área 2-A - 70610-900 — Brasília, DF

Sumário

Unidade 1: A Governança de Dados na Prática	4
1.1 A Governança de dados na Administração Pública	
1.2 Evolução da Governança de Dados no Brasil	8
1.3 Comitê Central de Governança de Dados (CCGD)	12
Referências	15

Módulo

A Governança de Dados na Administração Pública

Nesta etapa de estudos, você reconhecerá as especificidades da Governança de Dados na Administração Pública, bem como sua evolução e base normativa.

Para falar da Governança de Dados na prática, a proposta é contextualizar a Governança de Dados na Administração Pública em uma visão macro. Em seguida, apresentar uma breve explicação sobre a evolução da Governança de Dados no Brasil, para então discorrer sobre o que foi instituído pelo Comitê Central de Governança de Dados para a realidade brasileira por meio do Decreto nº 10.046, de 9 de outubro de 2019. Vamos lá?

Unidade 1: A Governança de Dados na Prática

Objetivo de aprendizagem

Ao final desta unidade, você estará apto(a) a reconhecer a especificidade da Governança de Dados da Administração Pública, bem como sua evolução e base normativa.

1.1 A Governança de dados na Administração Pública

Reformas administrativas sempre existiram e existirão, mas algumas delas levaram a mudanças nos modelos de gestão. Dentre elas, destaca-se a *New Public Governance* (NPG; em português, Nova Governança Pública), modelo que busca atender às demandas de uma sociedade cada vez mais complexa a partir de uma abordagem de redes com diversos atores para governar.



Modelos de gestão.

Fonte: Freepik.com.

A literatura da área traz vários entendimentos sobre governança. Fala-se em governança hibrida, governança operacional, governança do setor público e Nova Governança Pública, sendo esta última bastante importante para a abordagem trabalhada neste curso (OSBORNE, 2010).

A NPG surge como uma visão que preza pelo cidadão enquanto coprodutor do processo de gestão e não apenas como consumidor ou cliente, como trata a visão de mercado ou da simples modernização da burocracia dos modelos citados. A NPG apresenta uma proposta de gestão que visa interesses comuns a partir de todos os mecanismos de gestão adotados anteriormente. De planejamento a controle, o que a governança propõe é o entendimento da importância da interdependência dos atores, o que requer que se estabeleça confiança e transparência na relação entre gerentes públicos, partes interessadas e, em especial, os cidadãos (FRAGA, 2020).

Considerando os modelos anteriores à NPG, as similaridades na reforma administrativa e o nível operacional se distanciam, a começar pela intenção de posicional a governança como elemento central do sistema de governo. Ou seja, considera-se que a governança se refere aos processos e não aos resultados, apresentando-se como uma teoria política em uma perspectiva interorganizacional. Isto quer dizer que, mais do que uma abordagem sobre o que deve ser feito, alinhado e planejado a nível macro organizacional, a governança se atém inclusive aos aspectos micro organizacionais: no trato com as partes interessadas, no esforço em ouvi-los e fazê-los copartícipes e corresponsáveis nos processos.

Veja o que dizem alguns especialistas:

44

Agovernança se refere a manter os recursos públicos e privados com algum grau de controle político e desenvolvimento de estratégias na atuação do governo. O caráter positivo disso é que essas novas formas de governança podem ser implementadas sem alterações culturais profundas no serviço público (PETERS; PIERRE, 2005).

77

44

O período de 1980-2000 foi caracterizado por um grande interesse na reforma em que alguns dos aspectos envolvidos vão em direção a NPG, com temas como o desenvolvimento integrado de serviços juntamente com o governo, a promoção do *e-government*, maiores redes e parcerias com os demais stakeholders e parceiros, a intenção do governo aberto, e o suporte político e proteção aos ministérios (POLLIT; BOUCKAERT, 2011).

77



A Governança da Era Digital (DEG) é mais uma das tendências, apresentando-se como uma onda global de gestão numa vertente da NPG, a partir da facilitação da TIC, tendo como diferencial a incorporação dos diversos sistemas políticos, culturais e institucionais. Por conta disso, a literatura comenta que a DEG se refere a um modelo que melhor retrata o entendimento de como a governança está mudando o Estado (FRAGA, 2020).

77

A DEG fornece subsídios para que a sociedade seja construída em torno de fluxos de capital, informação, tecnologia, interação organizacional, imagens e símbolos, como defende Castells (2000). Isso impacta profundamente a maneira de se operar em sociedade.

É importante você saber que, embora se trate de uma reforma administrativa em um contexto tão inovador como a transformação digital, estudos apontam que a dinâmica atual não proporciona aos usuários todo o potencial esperado. Isso ocorre pois existe uma tendência de que os serviços e informações governamentais repitam, no ambiente virtual, as deficiências das estruturas físicas, como informações governamentais confusas e pouco preparadas para atender as novas demandas sociais (NOGUEIRA JUNIOR, 2019).

No caso das práticas da governança na era digital, para que o processo de transformação digital ocorra de fato, Dunleavy et al. (2006) propõem as seguintes ações:

- A reintegração: enxerga nas oportunidades tecnológicas da era digital possibilidades de facilitar o serviço de governos que por ora estão fragmentados e isolados em burocracias;
- O esforço em simplificar: eliminando etapas desnecessárias, como as que levam a custos de conformidade, dificuldades de participar de programas por conta do excesso de verificações e formulários a serem preenchidos, e a quantidade de requerimentos e ocorrência de fornecimento de documentos;
- Mudanças para operações totalmente digitais: possibilita atender à todas as demandas de forma *online*.

Você consegue pensar em quais iniciativas seriam necessárias para uma transformação digital eficiente em um país como o Brasil?

Para um Governo Digital, as inovações envolvem alguns estágios (JANOWSKI, 2015).

- **Digitalização (ou Tecnologia no Governo):** criação de portais de governo para fornecer informações e serviços *online* aos cidadãos, mas mais a título de consulta e informação.
- Transformação (Governo Eletrônico): quando ocorre a colaboração entre agências governamentais. Os cidadãos não são obrigados a interagir com os órgãos do governo, mas sim com o governo como um todo.
- **Compromisso (Governança Eletrônica):** quando há utilização das redes sociais nos canais que os cidadãos usam para envolvê-los no processo de tomada de decisão do governo.
- Especialização (Governança Eletrônica dirigida por Políticas): implica em esforços governamentais específicos destinados à aplicação de tecnologia digital, tais como: educação, saúde, economia e outros setores específicos.

Entretanto, a transformação da governança se dá apenas a partir do segundo estágio, que é quando ocorre a migração para o governo eletrônico. É aí que se estabelece um engajamento com a governança, ou seja, quando se dá a governança dirigida para políticas específicas.

É importante você saber que essa caracterização só irá incluir atores não estatais – neste caso, o cidadão – no processo a partir do terceiro e quarto estágios. Além disso, apenas no último estágio de desenvolvimento é possível visualizar um governo digital atribuído a um setor específico, desenvolvendo e fornecendo respostas de políticas específicas a nível local e até mesmo comunitário.



Entender a NPG em um espectro mais amplo, o qual envolve várias vertentes e modelos de gestão pública, é perceber que essa é mais uma das tendências de gestão. A diferença aqui é que esse modelo incorpora a perspectiva da parte interessada, em especial o cidadão, enquanto coprodutor e corresponsável pelo processo de serviços e gestão pública.

Trazendo o cidadão para a arena do "fazer" – e não apenas do "ser", em que ele é espectador e recebedor das políticas públicas – faz diferença no contexto organizacional público, especialmente devido à DEG, que se descortina como uma possibilidade que incorpora estruturalmente a análise da TIC e considera o impacto cultural e a sobrecarga gerada a nível institucional, principalmente no contexto da transformação digital.

Inserida na realidade brasileira, a Governança da Era Digital (DEG) tem evoluído nos últimos 20 anos, em especial devido à reforma administrativa do serviço público que o país vem passando.

1.2 Evolução da Governança de Dados no Brasil

Aqui, você poderá compreender a evolução da governança de dados no Brasil a partir dos marcos legais mais importantes que ocorreram nos últimos 20 anos.

O site do governo apresenta a evolução da governança de dados no Brasil nos últimos anos, desde as estratégias iniciais, como a disponibilização do Portal da Transparência (2000 a 2005); seguido pela instauração do modelo de acessibilidade

(e-Gov) (2006 a 2010); o Marco Civil da Internet, com a Lei 12.956/14, e a proteção de dados pessoais, com a Lei 13.709/18; o decreto da simplificação dos serviços públicos (2016 e 2017); e o lançamento do Portal Único Gov.br em 2019. Por fim, em 2020, o governo federal lançou a Estratégia de Governo Digital para o período de 2020 a 2022, que prima pela transformação digital (BRASIL, 2020).

Na linha do tempo a seguir, identifique com mais detalhes como se deu o crescimento da preocupação da governança de dados no caso brasileiro:

2000	2001	2002	2003	2004
- Política E-gov - Programa de Informação Social - Comitê executivo de Governo Eletrônico (CEGE)	- Chaves de Infraestrutura Pública - Portal do Governo Eletrônico	- Website Rede Governo	 Comunicações de Rede Infovia Brasília Comitê Gestor para a internet no Brasil 	- Portal da Transparência
2005	2006	2007	2008	2009
- E-governo Interoperabilidade (e-ping) - Website E-procuração - Programa Nacional para Gestão pública/ Desburocratização	- Portal da Inclusão Digital - Survey da Evolução dos Serviços com Indicadores do Governo Eletrônico	- Modelo de Acessibilidade em Governo Eletrônico (eMAG) - Avaliador de Acessibilidade de sítios (ASES)	 Padrões da Web (ePWG) Infraestrutura de Dados Espaciais Nacionais (INDE) Estratégia Tecnológica de Informações Gerais (EGTI) 	- Decreto Cidadão: simplificação e integração do serviço público
2010	2011	2012	2013	2014
- Programa Banda Larga Nacional - TIC Pesquisa em Governo Eletrônico	- Comitê Interministerial de Plano de Ação em Governo Aberto Nacional	- Websites acessíveis para pessoas com incapacidades - Lei de Acesso a Informação - Infraestrutura Nacional de Dados Abertos (INDA) - Portal de Dados Abertos Brasileiro	- Programa Cidades Digitais - Decreto nº. 8.135: Comunicação de dados com o governo federal	- Marco Civil da Internet - VLibras (tradutor digital automático de Libras através da Língua Brasileira de Sinais) - Identidade de Governo Digital - Decreto nº. 8.243: Participação Social de Política Nacional - Portal Participa.br

2015	2016	2017	2018	2019
- Programa Brasil Bem Mais Simples - Processo Eletrônico Nacional (PEN)	- Decreto nº. 8.638: Política de Governança Digital - Estratégias de Governança Digital (EGD) - Decreto nº. 8.777: Política de Dados Abertos - Plataforma de Cidadania Digital - Decreto nº. 8.789: Compartilhamento de Dados Federais	- Decreto n°. 9.094: Simplificação do Serviço Público - Decreto n°. 9.203: Política de Governança Federal - Lançamento da Plataforma Govdata - Previsão dos serviços usando autenticação "Cidadão Brasileiro"	- Decreto nº. 9.319 Sistema Nacional de Transformação Digital e Estratégias Brasileiras para a Transformação Digital (E-Digital) - Ordem nº. 107: Versão revisada das Estratégias de Governança Digital (EGD) - Lei de Proteção de Dados Gerais (Lei nº. 13.709/2018)	- Decreto n°. 10.046: Governança de Compartilhamento de Dados e Cadastro Base do Cidadão e o Comitê Central de Governança de Dados - Decreto n°. 9.723: institui o CPF como instrumento suficiente e substitutivo da apresentação de outros documentos - Decreto n°. 9.929: Sistema Nacional de Informações de Registro Civil - Sirc
- Decreto n°. 10.332, Estratégia de Governo Digital para o período de 2020 a 2022 - 18 estratégias e mais de 50 iniciativas com uma carteira de mais de 1000 projetos de transformação digital - Decreto n°. 10.403: Governança no Compartilhamento de Dados e o Cadastro Base do Cidadão e o Comitê Central de Governança de Dados	- Lei n°. 14.129/2021: Governo Digital para o aumento da eficiência pública	- O Decreto nº. 10.996 de 14 de março de 2022, altera o Decreto nº 10.332, de 28 de abril de 2020, que institui a Estratégia de Governo Digital para o período de 2020 a 2022 - aproxima as GovTechs às ações de transformação digital do país		

Linha do tempo: evolução da Governança de Dados no Brasil.

CEPED/UFSC (2022). Adaptado de OECD (2018).

É possível verificar que as ações de governo digital começaram a ser estruturadas no início da década de 2000, sob a denominação "Governo Eletrônico" (e-Gov), com a finalidade de priorizar o uso das TICs para democratizar o acesso à informação, visando ampliar o debate e a participação popular na construção das políticas públicas, bem como aprimorar a qualidade e a efetividade dos serviços e informações.

As ações e políticas de governança digital evoluíram nestes pouco mais de 20 anos para chegar até o quadro atual de transformação digital do serviço público. Exemplo dessa evolução é o desenvolvimento dos Padrões de Interoperabilidade (ePING), ou seja, a capacidade de diversos sistemas e organizações trabalharem em conjunto (interoperar) de modo a garantir que pessoas, organizações e sistemas computacionais interajam para trocar informações de maneira eficaz e eficiente (BRASIL, 2020).

A ePING é aplicada aos órgãos e entidades integrantes do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação (SISP). Com o compartilhamento, reuso e intercâmbio de recursos tecnológicos, tem como benefícios para os cidadãos a agilidade e, para o governo, um atendimento mais rápido e seguro. Ou seja, há a eliminação de vários formulários, bastando o cidadão apresentar o CPF para migrar seus dados – o que elimina até mesmo a exigência de apresentar os vários comprovantes exigidos nos diversos órgãos do serviço público, e a conferência dos documentos passa a ser digital, reduzindo a incidência de erros e fraudes.



Tela do Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação (SISP).

Fonte: SISP (2022).

Veja que dado interessante: em números, isso significa 851 milhões de economia acumulada, 106 milhões de transações na plataforma, 486 serviços públicos com a obtenção automática de informações (BRASIL, 2020).

Na videoaula a seguir, será explicada a evolução da Governança de Dados no Brasil, trazendo para os dias de hoje as estratégias de inovação adotadas pelo governo atual.



1.3 Comitê Central de Governança de Dados (CCGD)

Em 2019, o governo promulgou o Decreto nº 10.046/19, que dispõe sobre a governança no compartilhamento de dados no âmbito da administração pública federal e institui o Cadastro Base do Cidadão (CBC) e o Comitê Central de Governança de Dados (CCGD). Além disso, o decreto estabelece também as categorias de compartilhamento de dados entre os órgãos federais com a finalidade de prestar serviços à população.

Comaprimeiraversão formulada a partir do CPF do cidadão e de outros dados cadastrais da Receita Federal, o CBC tem o objetivo de otimizar a vida das pessoas, que deixam de "peregrinar" por órgãos públicos, prestando informações pessoais e preenchendo formulários repetidamente, o que gera sobrecarga administrativa.



Adeus, burocracia! Elaboração: CEPED/UFSC (2022).

Com isso, o cadastro segue a lógica de um registro de referência, apontando onde, na administração pública, já constam as informações do cidadão necessárias ao atendimento solicitado. O Decreto nº 10.046/19 delimita o compartilhamento de dados entre os órgãos e as entidades, categorizando-o em três níveis, de acordo com a confidencialidade (BRASIL, 2020):

- **1** Compartilhamento amplo: sem restrição de acesso;
- **2 Compartilhamento restrito:** dados protegidos por sigilo, com concessão de acesso a todos os órgãos e entidades para a execução de políticas públicas;
- **3 Compartilhamento específico:** dados protegidos por sigilo, com concessão de acesso a órgãos e entidades específicos, com fins previstos em lei, cujo compartilhamento e regras sejam definidos pelo gestor de dados.

O CCGD é responsável por decidir questões sobre integridade, qualidade e consistência dos dados do CBC. Além disso, decide quais novos dados serão incluídos cadastro, qual é a prevalência entre eles e a inclusão de novas bases. Define ainda ações para apoiar os órgãos da administração pública na integração das operações (interoperabilidade) e na implementação dos requisitos da nova legislação.

A atuação do governo federal é pautada pela interoperabilidade de dados para:

- 1 Simplificar a oferta de serviços públicos, ou seja, melhoria de políticas públicas;
- 2 Otimizar a manutenção de benefícios sociais e fiscais;
- Qualificar os dados que estão com a administração pública federal;
- 4 Melhorar as operações internas da administração pública federal.

Com o CBC, os dados já informados pelo cidadão a qualquer um dos órgãos federais passam a ser potencialmente utilizável pelos demais órgãos da União. Há regras para a interoperabilidade entre os órgãos federais e o compartilhamento só acontece em casos de solicitação de serviços ou de aplicação de políticas públicas em benefício do cidadão, respeitando os protocolos de segurança da informação e proteção dos dados pessoais.



O <u>Decreto nº 10.046/19</u> define ainda **ações** para apoiar os órgãos da administração pública na integração das operações (interoperabilidade) e na implementação dos requisitos da nova legislação.

Com atenção para o objetivo de um governo inteligente, surge assim a plataforma tecnológica, disponível para análise, curadoria, descoberta, mineração e integração de informações governamentais. Desse modo, possibilita-se o cruzamento de dados em análises estratégicas para a tomada de decisão e assertividade na destinação dos recursos públicos dos programas sociais (BRASIL, 2022).

Em outubro de 2021, dos 4.773 mil serviços prestados por órgãos do governo federal, 72% já haviam passado pela transformação digital. Isso corresponde a 91% das demandas, atingindo 114 milhões de usuários, três bilhões de autenticações por ano (BRASIL, 2021).

Sabe-se que isso significa uma redução de tempo e despesas da administração pública e da sociedade com a burocracia. A meta da Secretaria de Governo Digital, responsável pela transformação digital do Governo Federal, é concluir a digitalização de 100% dos serviços da União até o final de 2022.

Muito bem, você conseguiu chegar ao final desta etapa. Faça uma verificação de como foi sua aprendizagem! Responda às questões disponibilizadas e veja se você compreendeu os principais pontos desenvolvidos aqui. Continue firme em seus estudos!

Referências

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria De Governo Digital. Comitê Central de Governança de Dados entra em funcionamento. **Gov.br**, Brasília, DF, 2019. Disponível em: https://www.gov.br/governodigital/pt-br/noticias/comite-central-degovernanca-de-dados-entra-em-funcionamento. Acesso em: 07 mar. 2022.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria de Governo Digital. Governo Digital. Gov.br, Brasília, DF, 2020. Disponível em: https://www.gov.br/governodigital/pt-br. Acesso em: 07 mar. 2022.

BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria de Governo Digital. Conecta-gov.br. **Gov.br**, Brasília, DF, 2021. Disponível em: https://www.gov.br/governodigital/pt-br/governanca-de-dados/conecta-gov.br. Acesso em: 07 mar. 2022.

BRASIL. Ministério da Economia. Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação (SISP). **Gov.b**r, Brasília, DF, [2022]. Disponível em: https://www.gov.br/governodigital/pt-br/sisp. Acesso em: 07 mar. 2022.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Estratégia de Governança Digital + simples + cidadão**. Conheça as diretrizes da Estratégia de Governo Digital - 2020 a 2022. Disponível em: https://www.gov.br/governodigital/pt-br/EGD2020/. Acesso em: 22 mar. 2022.

BRASIL. PARTICIPA.BR. Revisão da EGD 2018-2019. **Participa.br**, Brasília, DF, 2018. Disponível em: http://www.participa.br/egd/entenda/revisao-da-egd-2018-2019. Acesso em: 07 mar. 2022.

CASTELLS, Manuel. **La era de la información vol. 1**: La sociedad red. Madrid: Alianza Editorial, 2000.

DUNLEAVY, Patrick; MARGETTS, Helen; BASTOW, Simon; TINKLER, Jane. New Public Management Is Dead--Long Live Digital-Era Governance. **Journal of Public Administration Research and Theory**, [S.L.], v. 16, n. 3, p. 467-494, 15 set. 2005. Oxford University Press (OUP). http://dx.doi.org/10.1093/jopart/mui057.

FRAGA, Vanessa de Souza. A participação nas mudanças de políticas públicas e o papel da sobrecarga administrativa na política de segurança social no Brasil. 2020. 2018 f. Tese (Doutorado) - Curso de Ciências da Administração, Escola de Economia e Gestão, Universidade do Minho, Braga, 2020. Disponível em: https://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/70526. Acesso em: 04 mar. 2022.

JANOWSKI, Tomasz. Digital government evolution: from transformation to contextualization. **Government Information Quarterly**, [S.L.], v. 32, n. 3, p. 221-236, jul. 2015. Elsevier BV. http://dx.doi.org/10.1016/j.giq.2015.07.001.

NOGUEIRA JUNIOR, Dario Azevedo. Governo Eletrônico: uma reflexão sobre os limites da interatividade cidadã no modelo brasileiro da gestão pública digital de difusão de informação. **Revista Eptic**, [S.L.], v. 21, n. 1, jan-abr. 2019. Disponível em: https://seer.ufs.br/index.php/eptic/article/view/10909. Acesso em: 04 mar. 2022.

OSBORNE, Stephen P. **The new Public Governance?**: Emerging perspectives on the theory and practice of public governance. London: Routledge, 2010.

Organization for Economic Co-operation and Development – OECD. **Digital Government Review of Brazil**: Towards the Digital Transformation of the Public Sector. Paris: OECD Digital Government Studies, OECD Publishing, 2018. Disponível em: https://doi.org/10.1787/9789264307636-en. Acesso em: 03 mar. 2022.

PETERS, Guy B.; PIERRE, Jon. ¿Gobernanza Sin Gobierno? Replanteándose La Administración Pública. In: MARTÍNEZ, Agustí Cerrillo I (comp.). **La gobernanza hoy**: 10 textos de referencia. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2005. p. 123-143. Disponível em: https://consultorestema.com/wp-content/uploads/2020/02/La_gobernanza_hoy-ConsultoresTema.pdf. Acesso em: 04 mar. 2022.

POLLIT, Christopher; BOUCKAERT, Geert. **Public management reform, a comparative analysis**: New public management, governance, and the neo-weberian state. Oxford: Oxford University Press, 2011.

WEGOV – **ESPAÇO DE INOVAÇÃO NO SETOR PÚBLICO**. Estratégia de Governo Digital 2020-2022. 2020. (45 min.), son., color. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=yHby4UPsSyQ. Acesso em: 08 mar. 2022.