

ASPECTOS DA GOVERNANÇA DIGITAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL DO BRASIL SOB A LUZ DAS ORIENTAÇÕES DA OCDE

Matheus Henrique de Souza Santos¹

O objetivo deste trabalho é analisar a governança digital da administração pública federal do Brasil, sob a luz do alinhamento global ao tema. São objetos de estudo as formulações da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), a Estratégia de Governança Digital (EGD) brasileira, o Planejamento Estratégico de Tecnologia da Informação e Comunicação (PETIC) 2016-2019 e o Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação (PDTIC) 2017-2019, estes dois últimos elaborados pelo então Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Conclui-se que as ações, iniciativas e políticas analisadas, bem como as formulações técnicas/teóricas, comprovam que o governo federal brasileiro está estreitamente alinhado às orientações e diretrizes da OCDE sobre governança digital.

Palavras-chave: governança digital; Brasil; administração pública; internacionalismo; OCDE.

ASPECTS OF DIGITAL GOVERNANCE OF THE FEDERAL PUBLIC ADMINISTRATION OF BRAZIL IN THE LIGHT OF THE OECD GUIDELINES

The objective of this work is to analyze the digital governance of the federal public administration of Brazil, in the light of the global alignment on the theme. Having as object of study the formulations of the Organisation for Economic Co-Operation and Development (OECD), the Brazilian Digital Governance Strategy, PETIC 2016-2019 and PDTIC 2017-2019, both from the Ministry of Planning. It is concluded that the analyzed actions, initiatives and policies, as well as the technical/theoretical formulations, prove that the Brazilian federal government is closely aligned to the OECD guidelines and directives on digital governance.

Keywords: digital governance; Brazil; public administration; internationalism; OECD.

ASPECTOS DE LA GOBERNANZA DIGITAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL DE BRASIL A LA LUZ DE LOS LINEAMIENTOS DE LA OCDE

El objetivo de este trabajo es analizar la gobernanza digital de la administración pública federal de Brasil, a la luz del alineamiento global sobre el tema. Teniendo como objeto de estudio las formulaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), la Estrategia Brasileña de Gobernanza Digital, PETIC 2016-2019 y PDTIC 2017-2019, ambas del Ministerio de Planificación. Se concluye que las acciones, iniciativas y políticas analizadas, así como las formulaciones técnico/teóricas, demuestran que el gobierno federal brasileño está estrechamente alineado con los lineamientos y directivas de la OCDE sobre gobernanza digital.

1. Administrador público; mestre em ciências sociais pela Faculdade de Ciências e Letras da Universidade Estadual Paulista (Unesp); e doutorando em política científica e tecnológica no Instituto de Geociências da Universidade Estadual de Campinas (IG/Unicamp). *E-mail:* <mhsouzasantos@gmail.com>.

Palabras clave: gobernanza digital; Brasil; administración pública; internacionalismo; OCDE.

JEL: O38.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/rtm25art12>

Data de envio do artigo: 3/12/2020. Data de aceite: 16/1/2021.

1 INTRODUÇÃO

Com o advento da internet e o desenvolvimento, cada vez mais crescente, de novas tecnologias da informação e comunicação (TICs) para o uso cotidiano das pessoas e do setor privado, os Estados-nação, sob regimes democráticos e de economia globalizada, são pressionados, tanto por seus cidadãos, organizações sociais e empresas quanto pela comunidade global, a investir em reestruturação da burocracia e procedimentos estatais. O governo eletrônico surge, inicialmente, como fenômeno dessa nova conjuntura político-econômica, no entanto, com o desenvolvimento dos princípios e das TICs, passa a ser compreendido com maior complexidade e assume a ideia de ecossistema ou de governança digital.

Há um intenso debate internacional em torno da formulação desses conceitos – governo eletrônico, governança digital, e-democracia, e-administração pública etc. –, e as organizações com a missão de organizar relações políticas e/ou econômicas entre nações serão as protagonistas desse debate. A Organização das Nações Unidas (ONU), a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), o Banco Mundial, a União Europeia (UE), entre outros, vão formular, de maneira intensa, documentos técnicos e financiar pesquisas para que possam influenciar a organização estatal de seus países-membros e parceiros. Entre essas organizações, a OCDE terá papel de destaque, principalmente para a elaboração da atual Estratégia de Governança Digital (EGD) da administração pública federal do Brasil, sendo esta base para princípios, iniciativas e políticas públicas.

Este trabalho está voltado para o esforço de reconstruir e identificar os princípios, as diretrizes, as ações e as políticas das principais iniciativas do governo federal brasileiro para estabelecer um novo momento para o Estado, no que se refere à governança digital e ao alinhamento global no qual ela se baseia, trazendo as reflexões pertinentes. Além disso, este estudo está em consonância com as pesquisas que detêm como objeto de análise experiências que tratam do uso de TICs por parte dos governos, tipificadas como pesquisas explicativas com análise de documentos e pesquisas de organizações internacionais e do governo brasileiro.

Além desta introdução e da explanação sobre o procedimento metodológico adotado, na seção 2, este trabalho traz em sua seção 3, intitulada *As TICs na administração pública*, o debate teórico da governança digital, bem como os aspectos históricos do uso de TICs, por parte da administração pública, por meio

de reflexões recentes de pesquisadores e material produzido por instituições, algumas internacionais, com o objetivo de apresentarmos as bases iniciais da EGD no Brasil em alinhamento global.

Na seção 4, *A EGD da administração pública federal do Brasil conforme a orientação internacional*, o objetivo é discutir a EGD da administração pública federal para o período 2016-2019 como principal instrumento orientador das demais políticas públicas e objetos normativos no que tange à governança digital. As correlações com as formulações da OCDE, que é um dos principais atores globais no tema, são feitas a partir de documentos da organização e outros do governo brasileiro, como o Planejamento Estratégico de Tecnologia da Informação e Comunicação (PETIC) do então Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, do governo federal.

Na quinta seção, *Aspectos do PDTIC 2017-2019 do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão conforme a EGD*, a análise é sobre os aspectos do Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação (PDTIC) que dialogam e concretizam – em ações e políticas públicas – as orientações e os princípios estabelecidos na EGD, bem como os assumidos pela estratégia em consonância com a OCDE. Por fim, na seção 6, são apresentadas as considerações finais e as conclusões.

2 PROCEDIMENTO METODOLÓGICO

No Brasil, é relevante o avanço dos estudos práticos e teóricos que tendem a analisar e, possivelmente, explicar o uso das TICs pelos governos nacionais e subnacionais. Os governos são atores, na conjuntura sociopolítica de seus países, importantíssimos e seus movimentos e ações acabam por gerar alto impacto em qualquer área, assim sendo também em relação ao uso da tecnologia, ou mesmo na hesitação deste uso (Cunha e Miranda, 2013).

Assim, *a legislação implementada*, a definição de políticas tecnológicas e de inovação, *o estabelecimento de padrões nacionais e/ou a adequação a internacionais*, os projetos e políticas de implementação de infraestrutura, combinados à prática cotidiana de tecnologia pelas esferas de governo, configuram a particular sociedade da informação que o Brasil constrói (Cunha e Miranda, 2013, p. 545, grifo nosso).

Este trabalho assume o posicionamento de que o uso de tecnologias por parte da administração pública, como um todo, é um recurso de fortalecimento da democracia e da cidadania, pois, uma vez que a estrutura burocrática tradicional não mais se conecta com o cotidiano dos cidadãos, as TICs podem reconstruir a relação Estado-sociedade em um novo patamar. No entanto, esse fenômeno, isto é, o uso de TIC pelos governos, é recente e, por isso, requer dos pesquisadores cuidado metodológico, bem como de coleta e análise de dados, devido ao intenso processo de produção e uso dessas tecnologias, sendo plausível que sua existência

e instrumentalização sejam compreendidas como “natural” e não socialmente construídas, de acordo com os interesses vigentes. Há uma rede de interesses sociais, políticos e econômicos influenciando esse fenômeno em todo o mundo e que precisa ser identificada, compreendida e descrita no intento de termos plena consciência do que está posto, em relação aos princípios que regem o conceito de governo eletrônico/governança digital.

Nesse intento, procura-se identificar o alinhamento global em que a política pública de governança digital – ou o governo eletrônico – no Brasil se insere, tal como se reconstróem os princípios, as diretrizes e os preceitos estabelecidos pelas organizações globais nos quais o governo federal brasileiro se espelha. Ao mesmo tempo, debate-se a evolução da ideia de governo eletrônico no mundo, sua relação com as TICs e a atual compreensão de governança digital. Utilizam-se pesquisas realizadas no Brasil e no mundo, bem como as formulações técnicas das principais organizações globais norteadoras.

A pesquisa identifica as formulações da OCDE como norteadoras da governança digital brasileira e, por isso, adota documentos da organização sobre o tema e a EGD, da administração pública federal do Brasil, como objetos de estudo principais. Na busca pela compreensão do aprofundamento da formulação das ações do governo federal brasileiro, rompendo com os limites do debate teórico, são escolhidos também como objetos de estudo para esta análise o PETIC 2016-2019 e o PDTIC 2017-2019, ambos do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, ministério central na organização do Estado brasileiro não apenas em nível federal, mas também como horizonte dos demais níveis da Federação.

Assim, este estudo caracteriza-se como pesquisa explicativa, com o objetivo de averiguar os fatores e aspectos que contribuem para o fenômeno da governança digital na administração pública federal do Brasil, tendo como procedimento técnico, em um primeiro momento, a pesquisa bibliográfica, recordando formulações teóricas, técnicas e pesquisas empíricas acerca do governo eletrônico, e, em um segundo, a pesquisa documental, analisando documentos das organizações globais e do governo federal, no intuito de estabelecer conexões possíveis e demonstrar o alinhamento.

3 AS TICs NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O cerne desta seção é o debate teórico da governança digital, bem como os aspectos históricos do uso de TICs por parte da administração pública, por meio de reflexões recentes de pesquisadores e material produzido por instituições, inclusive internacionais, com o objetivo de apresentar as bases iniciais da EGD no Brasil em alinhamento global. “A ideia de governo eletrônico, embora associada ao uso de tecnologia de informação no setor público, ultrapassa essa dimensão”

(Diniz *et al.*, 2009, p. 24), está estreitamente vinculada às modernizações na estrutura e nos procedimentos do âmbito do setor público – inicialmente com o gerencialismo, *new public management* (NPM) –, seja na busca pela eficiência dos processos administrativos e operacionais dos governos ou para prestação de serviços eletrônicos.

Outras duas causas importantes do uso de TIC pelos governos são oriundas das relações do setor público com a sociedade e da necessidade de organização do comércio internacional. Primeiro, no final dos anos 1990, a internet revolucionou as relações sociais, e parte da sociedade já introduzia no seu cotidiano as TICs, questão que se tornou hegemônica nos dias atuais, dessa forma foi imposto aos governos que também estabelecessem diálogo, serviços públicos, prestação de contas e outras responsabilidades pelo meio eletrônico (Cardonha e Queiroz, 1996; Sorj, 2003). Ademais, o advento da internet e a produção incessante de TICs transformaram o ambiente do setor privado, assim como a forma que este setor mantinha suas relações institucionais, privadas ou públicas (Castells, 1999; 2009).

No que diz respeito à segunda causa, a pressão da comunidade internacional globalizada, por meio de instituições como a Organização Mundial do Comércio (OMC), a ONU, a UE, o Banco Mundial e, mais contundentemente neste quesito, a OCDE (veremos sua influência no Brasil na próxima seção), referente à segurança do comércio global, dos dados e das informações de pessoas físicas e jurídicas, influenciou a adoção de TICs por parte dos governos nacionais e subnacionais (OECD, 2003; Brasil, 2016b; Prado, 2009).

As pressões continuarão para os governos responderem às mudanças, encontrar eficiências e abordar as preocupações dos cidadãos. Tanto os cidadãos quanto as empresas esperam que os governos se adaptem, e suas expectativas crescerão à medida que a sociedade da informação se tornar mais difundida (OECD, 2003, p. 94, tradução nossa).

No empenho para formulação do conceito de governo eletrônico, Reinhard e Dias (2005) elaboraram a classificação dos quatro grandes períodos do uso de TICs na administração pública: i) dos anos 1950 até meados dos anos 1960: pioneirismo; ii) dos anos 1960 até o fim dos anos 1970: centralização; iii) nos anos 1980: terceirização; e iv) a partir dos anos 1990: governo eletrônico, como conhecemos. O conceito de governo eletrônico é algo em construção, desde seu surgimento, passando pelas compreensões mencionadas anteriormente (Prado, 2009), mas para Grönlund (2002) três aspectos são majoritários nas tentativas de sua definição: i) promoção do governo eficiente; ii) maior qualidade nos serviços públicos postos aos cidadãos; e iii) aprofundamento do regime democrático.

Para a ONU, em um primeiro momento, a ideia de governo eletrônico, ou e-gov, era limitada ao uso da internet e das plataformas digitais para disponibilizar informações e serviços à sociedade:

a governança eletrônica é o uso das tecnologias de informação e comunicação mais inovadoras, como a internet, para oferecer a todos os cidadãos melhores serviços, informações confiáveis e maior conhecimento para facilitar o acesso ao processo e incentivar a participação do cidadão. É um compromisso inequívoco (...) fortalecer a parceria entre o cidadão privado e o setor público (UN, 2002, p. 54, tradução nossa).

Compreendendo a complexidade das possibilidades que o uso de TICs podem aferir aos governos, ao regime democrático e ao desenvolvimento social, econômico e político, em 2008, a própria ONU revê sua formulação e propõe novo entendimento.

Na atual era de avanço tecnológico que está ocorrendo em todo o mundo, um novo tipo de racionalização foi introduzido no setor público pelo uso das modernas tecnologias de informação e comunicação (TICs). Cada vez mais, o uso de ferramentas e aplicativos de TIC está levando a mudanças transformacionais em políticas públicas, processos e funções. O governo está sendo implantado não apenas para fornecer serviços aos cidadãos, mas para fins de eficiência do setor público, melhorando a transparência e a prestação de contas nas funções do governo e permitindo economias de custos na administração do governo. As TICs estão mudando a maneira como o governo faz negócios para as pessoas. Nesse contexto, o governo eletrônico é visto como uma alavanca para a transformação do governo (UN, 2008, p. 2, tradução nossa).

A OCDE, assumindo protagonismo nesse tema no cenário global, admite também o amplo debate conceitual em torno da ideia de governo eletrônico e afirma que “as diferenças não são apenas semânticas e podem refletir prioridades nas estratégias governamentais” (OECD, 2003, p. 63, tradução nossa).² Ou seja, as diferenças de formulações conceituais sobre governo eletrônico não são semânticas, com melhor uso de determinadas palavras, mas detêm distinções de posições e alinhamento político, logo, de estratégias adotadas pelos governos, refletindo assim o caráter de articulação política em torno de um debate que não se limita às questões técnicas. Segundo OECD (2003, p. 63, tradução nossa), “as definições e termos adotados por países individuais mudaram à medida que as prioridades mudam e o progresso é feito em direção a objetivos específicos. Isto é como deveria ser; a área é dinâmica e as políticas e definições precisam permanecer relevantes”.

2. “The differences are not just semantic and may reflect priorities in government strategies.”

Por isso, a OCDE dividirá em três grupos as definições preponderantes no que se refere ao conceito de governo eletrônico: i) prestação de serviços na internet (*on-line*) e outras atividades nela baseadas (consulta eletrônica); ii) equiparado ao uso das TICs no governo, com foco na prestação de serviços e processamento (a definição mais ampla engloba todos os aspectos da atividade do governo); e iii) capacidade de transformar a administração pública por meio do uso das TICs ou, de fato, usado para descrever uma nova forma de governo construída em torno das TICs, aspecto ligado ao uso da internet (OECD, 2003).

Sob o ponto de vista da própria organização, a OCDE compreende a internet como variável preponderante, diferenciando-a das TICs. Propõe-se o entendimento de que as TICs se encontram estabelecidas sem o uso da rede mundial de computadores, mas que quando combinadas à internet oferecem “oportunidades” únicas de que os governos façam melhor suas tarefas, internas e externas, e é essa a razão pela qual os governos nacionais estão se dedicando ao assunto (OECD, 2003, p. 64). Assim, a organização definirá governo eletrônico como “o uso de tecnologias da informação e comunicação, e particularmente a internet, como uma ferramenta para alcançar um melhor governo” (OECD, 2003, p. 6, tradução nossa), e proporrá princípios norteadores para o governo eletrônico bem-sucedido (OECD, 2003, p. 95-96), como pode ser observado no quadro 1.

QUADRO 1
Princípios norteadores da OCDE para o governo eletrônico bem-sucedido

Eixos	Princípios
Visão e vontade política	Liderança e compromisso: formação de pessoas para perseverar e responder aos problemas, com comprometimento nos níveis administrativo e político.
	Integração: o governo eletrônico precisa ser integrado a metas mais amplas de política e prestação de serviços, de reforma da gestão pública e atividades da sociedade da informação.
Quadros comuns e cooperação	Colaboração entre agências: por meio de infraestrutura compartilhada, a colaboração institucional e interpessoal deve ser a prática do governo eletrônico, garantindo a interoperabilidade, de maneira a maximizar a eficiência da implementação e evitar a duplicação.
	Financiamento: as despesas em TIC, quando apropriado, devem ser tratadas como um investimento, considerando os fluxos de retorno projetados. Um programa de financiamento pode ajudar a promover a inovação e permitir projetos-chave de demonstração.
Foco no cliente	Acesso: os governos devem seguir políticas para melhorar o acesso a serviços <i>on-line</i> , pensando nas condições daqueles que ainda não têm acesso à internet.
	Escolha: os clientes devem ter escolha no método de interação com o governo. A adoção de serviços <i>on-line</i> não deve reduzir essa escolha e deve ser orientada por uma compreensão das necessidades do cliente.
	Envolvimento dos cidadãos: as informações e os serviços fornecidos devem ser de alta qualidade e envolver os cidadãos no processo político. Mecanismos de <i>feedback</i> ajudarão a maximizar a utilidade do fornecimento de informações e a fortalecer a participação dos cidadãos.
Responsabilidade	Privacidade: o governo eletrônico não deve ser entregue às custas das expectativas estabelecidas de proteção da privacidade, devendo ser abordado com o objetivo de proteger a privacidade individual.
	Responsabilidade: há a possibilidade de abertura de processos governamentais e políticos, aumentando a responsabilidade.
	Monitoramento e avaliação: identificar a demanda, os custos, os benefícios e os impactos do governo eletrônico é crucial para que a política se mantenha.

Fonte: OECD (2003).

Atualmente, o debate assume a formulação de uma governança digital, compreendendo assim um ecossistema composto por atores sociais – seja do setor privado, do governo ou de organizações da sociedade civil – e indivíduos que apoiam a abertura e o acesso aos dados, às informações e aos conteúdos produzidos e/ou indivíduos que interagem com os governos (OECD, 2004; 2014). É uma ampliação para além da implantação e do uso das TICs no interior da estrutura estatal, trata-se de uma compreensão política e simbólica de uma nova forma de organizar o Estado-nação e de como este estabelece suas relações não só com o cidadão mais comum, mas também com corporações empresariais e demais organizações e instituições estatais, públicas e privadas.

No Brasil, o processo histórico de transformação do Estado segundo os princípios e conceito de governo eletrônico não foi diferente, surge na Reforma do Estado (Prado, 2009; Diniz *et al.*, 2009), quando este instrumento tenta repensar o Estado brasileiro segundo os preceitos da administração pública na Constituição Federal de 1988 (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência) (Bresser-Pereira, 2002), para o enfrentamento do clientelismo e patrimonialismo, características tão marcantes (Santos, 2018). Isto posto, a próxima seção é dedicada à compreensão do processo histórico do governo eletrônico bem como, posteriormente, da EGD em diálogo com as orientações globais.

4 A EGD DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL DO BRASIL CONFORME A ORIENTAÇÃO INTERNACIONAL

Esta seção apresentará a discussão acerca da governança digital no Brasil e analisará a EGD para o período 2016-2019, segundo as orientações político-econômicas globais na contemporaneidade. Em resalto está a OCDE como o principal instrumento articulador no cenário internacional da importância sobre o uso de TICs, desde a segunda metade do século XX, para o restabelecimento de simetria comercial intra e entre nações.

A EGD da administração pública federal do governo federal do Brasil é um instrumento de planejamento e gestão que, articulado com as orientações globais para reformas/adequações da administração pública no que tange a requalificar a relação do Estado com sua sociedade, apresenta diretrizes e orientações que devem ser seguidas pelos demais setores do governo federal do país, bem como pelos demais níveis da República.

O século XXI trouxe para a administração pública federal do Brasil, da mesma maneira que para todas as outras administrações de países globalizados, a urgência de adequar seus procedimentos de acordo com a evolução no uso de novas TICs, ou seja, não cabia mais no cotidiano social o modelo burocrático estatal baseado, unicamente, na ação presencial do cidadão, que deve, fisicamente, se deslocar às repartições públicas

para ser beneficiado por políticas públicas ou, por exemplo, para acessar dados e informações. O princípio constitucional da impessoalidade na administração pública brasileira agora alçava um novo paradigma, e mesmo não tendo ainda superado por completo o patrimonialismo e clientelismo, característicos da formação do Estado brasileiro, o alto dinamismo nas relações pessoais, institucionais e comerciais provocado pelas novidades das TICs, neste momento, precisava ser assimilado de maneira perene e contundente para não aumentar o abismo entre cidadão e Estado.

Atento a essa nova realidade, o governo federal brasileiro inicia seu processo de ações que visam estruturar e atualizar o Estado, ainda sob o aspecto do governo eletrônico.

Na administração pública federal brasileira (APF), as ações de governo digital começaram a ser estruturadas no início da década de 2000 sob a denominação de “governo eletrônico” (e-gov) e tinham a finalidade de priorizar o uso das tecnologias da informação e comunicação (TICs) para democratizar o acesso à informação, visando ampliar o debate e a participação popular na construção das políticas públicas, e também aprimorar a qualidade e a efetividade dos serviços e informações (Brasil, 2016a).

Após quase duas décadas, o governo federal brasileiro compreende que é hora de atualizar suas plataformas político-normativas para a governança digital e, para tanto, seguirá as orientações da OCDE. A OCDE, ao longo de sua história, já discutia a importância de os Estados nacionais se preocuparem com questões relativas à proteção da vida privada nos fluxos transfronteiriços de dados pessoais (1980), à proteção de consumidores no comércio eletrônico (1998), à proteção da vida privada em redes mundiais (1998), à autenticação para comércio eletrônico (1998), à segurança dos sistemas de informação (1992) e à política de criptografia (1997) (OECD, 2014). Fundada em 1961, a organização é ator político internacional de alta relevância para a compreensão da elaboração de políticas públicas que objetivam introduzir nos procedimentos diários dos Estados nacionais as TICs. Importante termos o entendimento de que o Estado brasileiro, assim como os Estados nacionais dos países que configuram o centro ou a periferia do capitalismo global, irá sempre pautar seus instrumentos de planejamento e gestão governamental orientados, quase que exclusivamente, para as necessidades de organização do sistema capitalista em território nacional e em diálogo permanente com a estrutura econômica capitalista internacional (Santos, 2018). Não compete, no momento, qualificarmos essa característica, mas, sim, identificá-la para o entendimento do papel protagonista da OCDE.

Anteriormente conhecida como Organização Europeia de Cooperação Econômica (OECE), criada em abril de 1948 no contexto europeu de pós-Segunda Guerra Mundial, a OCDE contava com a participação de dezoito Estados-membros (Alemanha, Áustria, Bélgica, Dinamarca, França, Grécia, Países Baixos, Irlanda, Islândia, Itália, Luxemburgo, Grã-Bretanha, Noruega, Portugal, Suíça, Suécia, Turquia e Espanha) e tinha como objetivos promover a cooperação entre as nações europeias

e coordenar o Plano Marshall.³ Em 14 de dezembro de 1960, os países europeus assinam nova convenção incluindo os Estados Unidos e o Canadá, o que concretiza a ação mundial da organização, e em 3 de setembro de 1961 é oficialmente fundada a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico, orientada pelo princípio de assegurar: i) a base para um enquadramento eficaz do governo das sociedades; ii) os direitos dos acionistas e funções fundamentais do exercício dos direitos; iii) o tratamento equitativo dos acionistas; iv) o papel dos outros sujeitos com interesses relevantes no governo das sociedades; v) a divulgação de informação e transparência; e vi) as responsabilidades do órgão de administração.⁴

A OCDE é uma organização voltada para a formulação de diretrizes e programas e para a orientação das nações de acordo com as necessidades de estruturação econômica e de alinhamento global no capitalismo globalizado. Essa é a sua “natureza” e assim devem ser compreendidas suas ações nos demais setores (educação, por exemplo), bem como seu interesse em apoiar políticas públicas ligadas à governança digital. Atualmente, conta com mais de trinta países-membros, integrando desde as economias mais desenvolvidas do mundo até aquelas ainda em estágio de desenvolvimento (OECD, 2003; 2014).⁵

FIGURA 1
Países-membros e colaboradores da OCDE (2018)



Fonte: OCDE. Disponível em: <<http://www.oecd.org/about>>.

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

3. O Plano Marshall, implementado a partir de 1947, era o plano econômico dos Estados Unidos para auxiliar na reconstrução dos países europeus devastados pela Segunda Grande Guerra. O plano recebe o nome do secretário de governo dos Estados Unidos, George Marshall.

4. Disponível em: <<http://www.oecd.org/about>>.

5. Disponível em: <<http://www.oecd.org/about>>.

O Brasil, mesmo não sendo membro efetivo da OCDE, se esforça para participar das ações da organização e assimilar suas orientações nas políticas públicas desenvolvidas no país, principalmente na questão econômica internacional. Ademais, para a elaboração do atual documento que rege a Política de Governança Digital (PGD) brasileira, as formulações da OCDE são o horizonte programático, e por isso sua compreensão é exercício necessário para este trabalho.

Foram pesquisados estratégias e documentos de referência no cenário internacional. Dentre esses, cabe destacar uma publicação recente do Conselho da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OECD, 2014), que recomendou aos governos desenvolver e implementar estratégias de governo digital (...) (Brasil, 2016b, p. 7).

Anteriormente, o Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação (SISP), do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, inicia um ciclo de debates e formulações, em resposta às orientações do Acórdão nº 1.603/2008 do Tribunal de Contas da União (TCU).

O TCU auditou 333 unidades da administração pública federal, entre entidades e órgãos, especificamente sobre a tecnologia da informação (TI) e constatou o que se enumerava a seguir: i) falta de planejamento estratégico para TI em 59% dessas unidades, recomendando a uniformização de procedimentos; ii) inadequação de investimento em infraestrutura de TI por desconhecimento real da capacidade do ambiente e das necessidades de ampliação/atualização; iii) descontinuidade de projetos, acarretando desperdício de recursos públicos; iv) desconhecimento e despreparo em TI, que aumentam o risco de acesso indevido e perda da integridade e da segurança; v) necessidade da existência de um comitê diretivo para uniformizar procedimentos, apontar prioridades e, enfim, gerir as carências em matéria de TI; vi) ocorrência de severas críticas no que se refere à falta de uma política de segurança da informação; vii) terceirização sem limites na área de TI, o que representa um aumento de risco organizacional, pois os colaboradores externos têm menos compromissos com as entidades dos que os servidores públicos, e aponta para a necessidade de formação de quadros especializados em TI; viii) monitoramento inadequado dos contratos de TI, havendo forte crítica no que toca ao controle deficiente dos contratos da espécie; ix) necessidade de designação de gestores especializados em contratos de TI para cumprir o dever de fiscalização previsto na Lei nº 8.666/1993; e x) necessidade de não se encarar a TI como um fim em si mesma (todas as ações de TI devem concorrer para que a organização alcance seus objetivos e metas) (TCU, 2008).

O fim desse ciclo inicial ficou denominado Estratégia Geral de Tecnologia da Informação (EGTI) e resultou em documentos – como EGTI 2008, EGTI 2010, EGTI 2011-2012 e EGTI 2013-2015 – que visavam, ainda na perspectiva

do governo eletrônico, formular e alocar recursos para a digitalização do governo federal (Brasil, 2008). Em janeiro de 2016 é publicado o Decreto nº 8.638, instituindo a PGD para os órgãos e as entidades da administração pública federal (Brasil, 2016a). Assim, em 2016, o governo federal irá implantar a EGD, em conformidade com a política, como forma de atingir um novo paradigma na gestão pública, objetivando melhor eficiência, eficácia, efetividade e economicidade no Estado e assumindo a relevância da questão econômica, nos mais variados sentidos possíveis.

A estruturação da governança amplia as possibilidades de participação social e de construção colaborativa de políticas e iniciativas inovadoras de governo digital, para que possam ser oferecidos melhores serviços que respondam às exigências de transparência e prestação de contas para a sociedade. Nesse sentido, a EGD pretende promover um movimento de simplificação e agilização na prestação dos serviços públicos e de melhora do ambiente de negócios e da eficiência da gestão pública, conforme explicita o Decreto nº 8.414, de 26 de fevereiro de 2015, que instituiu o programa Bem Mais Simples Brasil (Brasil, 2016b, p. 7).

O programa Bem Mais Simples Brasil é o predecessor da EGD, instituído em 2015, e tem como objetivos simplificar e agilizar o acesso de cidadãos, organizações sociais e empresas aos serviços e informações públicos, promover a prestação de informações e serviços públicos por meio eletrônico, reduzir formalidades e exigências na prestação desses serviços, promover a integração dos sistemas de informação dos órgãos públicos, modernizar a gestão interna da administração pública e ser o pacto com os demais entes federados (Brasil, 2015a), isto é, ele é um instrumento dentro das características de governo eletrônico. A EGD, por sua vez, busca “orientar e integrar as iniciativas relativas à governança digital da administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo federal” (Brasil, 2016b), pretendendo

convergir os esforços de infraestruturas, plataformas, sistemas e serviços dos órgãos que compõem o Sistema de Administração dos Recursos de Tecnologia da Informação (SISP) e sensibilizar os dirigentes do governo federal em relação à relevância da governança digital para o Estado brasileiro (Brasil, 2016b).

Em suma, os princípios da EGD são: i) foco nas necessidades da sociedade (para o desenho e a entrega de serviços públicos digitais); ii) abertura e transparência (transparência e publicidade à aplicação de recursos públicos nos programas e serviços, gerando benefícios sociais e econômicos); iii) compartilhamento de capacidade de serviços (compartilhamento de toda a estrutura por órgãos e entidades, eliminando desperdícios e custos e reduzindo a fragmentação da informação); iv) simplicidade (redução da complexidade das informações e dos serviços digitais); v) priorização de serviços públicos disponibilizados em meio digital (disponibilizados no maior número possível de dispositivos e plataformas); vi) segurança e privacidade (disponibilidade, integridade, confidencialidade,

autenticidade, sigilo e privacidade dos dados e das informações, assim como privacidade dos cidadãos); vii) participação e controle social (participação dos cidadãos em todo o ciclo das políticas públicas); viii) governo como plataforma (o governo deve constituir-se como uma plataforma aberta para a contribuição de diversos atores sociais); e ix) inovação (buscar soluções inovadoras que resultem em melhoria dos serviços públicos) (Brasil, 2016b). Importante destacar que o debate internacional sobre a centralidade da inovação no sistema econômico capitalista globalizado é atualmente fomentado e orientado pelo Manual de Oslo, também da OCDE, que, inclusive, dedica espaço para indicar a importância do tema no setor público. Ou seja, é mais uma orientação da OCDE implícita na EGD do Brasil.

O quadro 2 possibilita identificar, de forma objetiva, o alinhamento dos princípios da EGD da administração pública federal em relação aos princípios elaborados pela OCDE sobre o governo eletrônico, vistos na seção anterior, e demonstra que a organização é o horizonte teórico para as formulações de governo eletrônico brasileiro.

QUADRO 2

Alinhamento entre governo eletrônico/OCDE e EGD/Brasil

Governo eletrônico/OCDE		EGD/Brasil
Eixos	Princípios	Princípios
Visão e vontade política	Liderança e compromisso.	Priorização de serviços públicos disponibilizados em meio digital; e simplicidade.
	Integração.	Compartilhamento de capacidade de serviços; e priorização de serviços públicos disponibilizados em meio digital.
Quadros comuns e cooperação	Colaboração entre agências.	Compartilhamento de capacidade de serviços; e priorização de serviços públicos disponibilizados em meio digital.
	Financiamento.	Abertura e transparência; e compartilhamento de capacidade de serviços.
Foco no cliente	Acesso.	Foco nas necessidades da sociedade; e simplicidade.
	Escolha.	Foco nas necessidades da sociedade; e simplicidade.
	Envolvimento dos cidadãos.	Abertura e transparência; e inovação.
	Privacidade.	Segurança e privacidade; e foco nas necessidades da sociedade.
Responsabilidade	Responsabilidade.	Abertura e transparência; e segurança e privacidade.
	Monitoramento e avaliação.	Governo como plataforma; e abertura e transparência.

Fonte: OECD (2003) e Brasil (2016b).

Elaborada a partir de encontros, oficinas, reuniões e audiências, nos quais contou com a presença de servidores públicos de toda a administração pública federal brasileira, bem como de acadêmicos, movimentos e organizações sociais e representantes do setor privado, a EGD apresenta dois mapeamentos, essenciais para a formulação de novas políticas, que evidenciam os principais desafios a serem enfrentados e as oportunidades encontradas para efetivação da governança digital.

QUADRO 3

Desafios para a governança digital na administração pública federal brasileira

Ordem	Desafios
1	Ampliar os canais de relacionamento entre a sociedade e o Estado.
2	Levar ao conhecimento de cidadãos e empresas a estrutura organizacional e o funcionamento do governo, a fim de facilitar o acesso a serviços digitais e canais de participação social.
3	Coordenar investimentos em TIC, aumentando a eficiência na aplicação dos recursos públicos.
4	Integrar processos, sistemas e serviços, reduzindo iniciativas de busca de soluções fragmentadas.
5	Ampliar o compartilhamento de sistemas, serviços e dados, estimulando a integração e a interoperabilidade entre sistemas transversais e sistemas de informações do governo.
6	Aprimorar a qualificação do corpo gerencial e técnico em competências como gestão e fiscalização de contratos e metodologias e ferramentas de governança e gestão de TIC.
7	Reduzir riscos em projetos de TIC, muitas vezes de longa duração e com poucos entregáveis até sua conclusão, e caros, levando muito tempo para percepção de retorno do investimento.
8	Reformular o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GESPÚBLICA).
9	Otimizar o compartilhamento da infraestrutura governamental de TIC.
10	Acelerar a execução e reduzir os riscos dos processos de aquisições de TIC.
11	Sensibilizar os gestores de alto nível do governo em relação à governança digital.
12	Convergir iniciativas de governo e de democracia digital.
13	Ampliar (ou incentivar) o aproveitamento do potencial de tecnologias emergentes.
14	Incrementar a capacidade de gestão, governança e inovação.
15	Criar mecanismos de acompanhamento, avaliação e incentivo à implementação da <i>Carta de Serviços ao Cidadão</i> .
16	Eliminar a pulverização dos fóruns deliberativos de TIC do governo – Comissão de Coordenação do SISP, Padrões de Interoperabilidade de Governo Eletrônico (ePING), Modelo de Acessibilidade em Governo Eletrônico (eMAG) e Infraestrutura Nacional de Dados Abertos (INDA) –, a fim de garantir o compartilhamento do conhecimento gerado em cada um deles.
17	Coordenar as políticas de governo digital e de inclusão social e digital.
18	Garantir a convergência dos direcionamentos estratégicos dos órgãos e entidades.
19	Democratizar o acesso aos serviços públicos prestados por meios digitais (Portal de Serviços do Tesouro Nacional – e-Serviços).
20	Mitigar as vulnerabilidades de segurança nos sistemas de informação governamentais.
21	Orquestrar o reuso de sistemas administrativos, reduzindo a duplicidade de esforços e a geração de informações fragmentadas e não padronizadas e, conseqüentemente, o desperdício de recursos e tempo.

Fonte: Brasil (2016b).

QUADRO 4

Oportunidades para a governança digital na administração pública federal brasileira

Ordem	Oportunidades
1	Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014 (Marco Civil da Internet).
2	Tecnologias emergentes para tratar grandes volumes de dados (<i>big data</i>).
3	Pressão crescente da sociedade por transparência, prestação de contas, participação e efetividade na aplicação e na qualidade do uso dos recursos públicos.
4	Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação), que amplia o acesso à informação pela sociedade.

(Continua)

(Continuação)

Ordem	Oportunidades
5	Melhoria do desempenho e da transparência dos processos administrativos da administração pública federal mediante a implantação do Processo Eletrônico Nacional, do Sistema Eletrônico de Informações e do sistema Protocolo Integrado.
6	Lei nº 13.019, de 31 de julho de 2014 (Marco Regulatório das Organizações da Sociedade Civil – MROSC), que estabelece o regime jurídico das parcerias voluntárias, trazendo mais segurança e clareza à sistemática de colaboração das Organizações da Sociedade Civil (OSCs) com a administração pública.
7	Programa de Inovação em Gestão do Governo Federal, sob responsabilidade da Secretaria de Gestão, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.
8	Decreto nº 8.414, de 26 de fevereiro de 2015, que institui o programa Bem Mais Simples Brasil.
9	Decreto nº 8.135, de 4 de novembro de 2013, que reforça a gestão da segurança da informação e das comunicações do governo federal.
10	Convergência tecnológica e massificação de dispositivos que permitem fornecimento de serviços e acesso ao Estado pelos diversos meios, como <i>smartphones</i> , <i>tablets</i> , televisão digital, redes sociais, entre outros, possibilitando a interação do usuário no contexto em que se encontra.
11	Programa Nacional de Banda Larga (PNBL).
12	Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014, que institui a Política Nacional de Participação Social e o Sistema Nacional de Participação Social, os quais visam fortalecer a cultura de participação social no governo federal.
13	Decreto de 15 de setembro de 2011, sem número, que institui o Plano de Ação Nacional sobre Governo Aberto, passo relevante na participação do Brasil como protagonista na Parceria para Governo Aberto.
14	Decreto nº 6.932, de 11 de agosto de 2009 (Decreto Cidadão), que simplifica o atendimento público prestado ao cidadão.
15	Estratégia de Segurança da Informação e Comunicações e de Segurança Cibernética da Administração Pública Federal 2015-2018, versão 1.0, conforme Portaria nº 14, de 11 de maio de 2015, do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI/PR).

Fonte: Brasil (2016b).

Estrategicamente, a EGD está organizada em três eixos (acesso à informação, prestação de serviços e participação social), se desdobrando em dez objetivos estratégicos (OEs), conforme ilustrado no quadro 5.

QUADRO 5
OEs da EGD por eixo

Eixos	OEs
Acesso à informação	Fomentar a disponibilização e o uso de dados abertos. Ampliar o uso de TIC para promover a transparência e dar publicidade à aplicação dos recursos públicos. Garantir a segurança da informação e comunicação do Estado e o sigilo das informações do cidadão.
Prestação de serviços	Expandir e inovar a prestação de serviços digitais. Melhorar a governança e a gestão por meio do uso da tecnologia. Facilitar e universalizar o uso e o acesso aos serviços digitais. Compartilhar e integrar dados, processos, sistemas, serviços e infraestrutura.
Participação social	Fomentar a colaboração no ciclo de políticas públicas. Ampliar e incentivar a participação social na criação e melhoria dos serviços públicos. Aprimorar a interação direta entre governo e sociedade.

Fonte: Brasil (2016b).

É evidente que o esforço do Brasil em elaborar a EGD 2016-2019 se justifica dada a importância, que o governo federal brasileiro assume, de alinhamento

político-econômico global segundo as orientações vigentes e expostas por várias organizações internacionais, mas, principalmente, pela OCDE. Compreendem-se mais transparência e diálogo nas ações estatais, por meio do uso das TICs, como forma de combater as assimetrias comerciais e os privilégios de determinados grupos econômicos, locais e internacionais, e, assim, alçar a interrupção de práticas corruptas dentro do Estado que possibilitam este cenário.

É de suma importância destacar, para a nossa análise, a liderança internacional do governo federal do Brasil, tal como sua postura signatária, na elaboração e implementação, aqui e em outras nações, da Parceria para Governo Aberto, pontuada como item de oportunidade para a EGD (quadro 4, número 13). Essa parceria vem se destacando como uma das iniciativas globais de maior sucesso no que se refere a (re)significar os já existentes e formular novos princípios e mecanismos para a administração pública em todo o mundo. Atualmente, conta com uma centena de países participantes, mesmo não tendo organização institucional e burocrática como a OCDE, dependendo apenas da participação efetiva de governos nacionais, da academia, da sociedade civil e do setor privado (Santos e Serafim, 2018).

Ainda em 2016, o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão elabora o PETIC 2016-2019, seguindo as orientações da EGD, “para a geração de valor para o ministério e, sobretudo, para o cidadão” (Brasil, 2016d, p. 6). A utilização do termo geração de valor é mais comum ao âmbito do setor privado do que ao âmbito do setor público, o que demonstra mais um esforço de toda a EGD brasileira em se alinhar à compreensão hegemônica global, ligada aos países de capitalismo desenvolvido e refletida nas elaborações técnicas da OCDE, sobre o conceito de Estado-nação e sua relação com a sociedade, com destaque para o setor privado. Outra finalidade do PETIC 2016-2019 é orientar toda a estrutura departamental do ministério, de acordo com as designações elaboradas acerca da governança digital, em outros termos, para que cada ministério soubesse, exatamente, seu papel, suas funções e suas tarefas na concretização do Estado perante as transformações emergentes em torno da urgência da governança digital.

De acordo com a análise de *strengths, weaknesses, opportunities and threats* (SWOT), que objetiva identificar as forças (*strengths*), fraquezas (*weaknesses*), oportunidades (*opportunities*) e ameaças (*threats*), os membros do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, durante o planejamento estratégico para elaboração do PETIC 2016-2019, identificaram as variáveis dos ambientes externo e interno (Brasil, 2015b, p. 16-17), processo idêntico para a elaboração da EGD. A análise SWOT é um instrumento analítico inicialmente utilizado para o desenvolvimento de produto (Frank *et al.*, 2011), o que mais uma vez reforça o alinhamento da estratégia nacional de governança digital com a orientação internacional demasiadamente exposta.

A conclusão alçada das quatro variáveis, conforme Brasil (2016d, p. 17-18), é descrita a seguir.

- 1) Forças: posicionamento estratégico da TIC no Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; qualificação dos colaboradores; clima organizacional das equipes; processo de planejamento de TIC formalmente instituído; planos de TIC (PETIC e PDTIC); processo de aquisição de ativos; avaliação periódica da segurança da informação; avaliação periódica dos contratos de TIC; existência de processo formal de elaboração de *software*; e existência de política de segurança da informação e comunicação.
- 2) Fraquezas: baixa integração entre as áreas de TIC; nível de serviços inadequado; tempo de resposta inadequado; pouca transparência das decisões tomadas que impactam as áreas; infraestrutura tecnológica não homogênea e defasada em alguns aspectos; processos de governança de TIC incipientes; processos de gestão de TIC incipientes; baixa aderência dos sistemas geridos pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão aos padrões de governo (ePING e eMAG); análise de riscos incipiente; plano de continuidade de negócio inexistente; inexistência de plano de comunicação com as partes interessadas sobre os resultados da gestão e do uso de TIC; ausência de auditorias em processos de gestão e governança de TIC; ausência de alocação de recursos nos planos de TIC; plano de desenvolvimento de competências incipiente; utilização de ferramentas de apoio aos processos incipiente; e transferência de conhecimento.
- 3) Oportunidades: existência de infraestrutura de TIC ociosa no Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e nas suas unidades vinculadas; descentralização da TIC; novas tecnologias disponíveis; utilização em larga escala de TIC; possibilidade de estabelecimento de parcerias; soluções em *software* livre; EGD; utilização de serviços em nuvem; utilização de solução de hiperconvergência; ofertas de capacitação por entidades públicas; concurso de Agência de Tecnologia da Informação (ATI); sinergia entre os órgãos vinculados; termos de cooperação com outros órgãos e entidades públicas; recomendações dos órgãos de controle; abertura de canais diretos de comunicação com o cidadão (Serviço de Informação ao Cidadão – SIC); e existência da identidade digital de governo.
- 4) Ameaças: contingenciamento orçamentário; alta rotatividade dos colaboradores; interferência política em questões técnicas; descontinuidade de planos e projetos (mudanças na gestão); estrutura de governança inadequada; TIC não reconhecida como estratégica; instabilidade econômica; estrutura física da TIC; descontinuidade

do fornecimento de bens ou da prestação de serviços devido à não renovação de contratos por parte do fornecedor; quantitativo de pessoal de TIC; e mudanças nas normas legais.

As formas de elaboração e apresentação da EGD e do PETIC são similares. No mapeamento dos desafios e das oportunidades da EGD compreendemos, mesmo que de maneira genérica, o cenário da estrutura da administração pública brasileira frente à necessidade de implantação de instrumentos de governança digital. Quando olhamos para as ameaças, fraquezas, oportunidades e forças identificadas no PETIC podemos observar a consolidação, em situações mais objetivas, do cenário genérico da administração pública federal elaborado pela EGD. Tem-se, assim, a consciência de que, neste momento, o nível de detalhamento é maior pela obviedade de dedicarem o processo de planejamento a um setor específico da administração pública federal. Isto consolida o esforço do diálogo, ainda no âmbito do planejamento, das políticas públicas no Brasil, no que se refere à governança digital, bem como o alinhamento desta questão às organizações e debates internacionais, o que fortalece sua propositura.

A próxima seção é dedicada a compreender o PDTIC como o instrumento responsável por identificar os encaminhamentos práticos para a resolução das ameaças e fraquezas e o aperfeiçoamento das oportunidades e forças para implantação da governança digital no Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão do Estado brasileiro.

5 ASPECTOS DO PDTIC 2017-2019 DO MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO CONFORME A EGD

Nesta seção, o objetivo é analisar o PDTIC, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, para o biênio 2017-2019 como efetiva ferramenta prática, sob a luz dos conceitos da governança digital, dos princípios e das orientações elaborados pela OCDE, transcritos na EGD 2016-2019 da administração pública federal, apresentada na seção anterior. As elaborações da OCDE e a EGD são documentos norteadores no que refere à formulação de políticas públicas para implementação de TICs, que visa melhor qualificar os procedimentos da gestão pública brasileira, e o PDTIC deve apresentar as ações práticas para tanto.

O PDTIC é um instrumento de “diagnóstico, planejamento e gestão dos recursos e processos de tecnologia da informação que visa atender às necessidades tecnológicas de informação e comunicação do MP [Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão]” (Brasil, 2017, p. 8). Sendo esse ministério estratégico para o planejamento e gestão públicos no Brasil, a relevância do PDTIC é contundente, pois ao assumir o protagonismo deste instrumento, os demais órgãos da administração pública federal irão compreender a importância de

elaboração dos seus próprios – como é identificado, por exemplo, no Ministério das Cidades, com o seu PDTIC para o biênio 2017-2018 (Brasil, 2016c).

O objetivo do PDTIC é alinhar os recursos aplicados em TIC, eliminar o desperdício, garantir o controle, aplicar recursos no que é mais relevante e, por fim, melhorar o gasto público e o serviço prestado ao cidadão (Brasil, 2017). Esta afirmação, para além da escolha das próprias palavras, reflete o entendimento da governança digital segundo as orientações da OCDE e da EGD do Brasil.

O PDTIC do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão será mais direto e conclusivo quanto às referências que utiliza para formatar tanto sua parte teórica quanto prática (suas ações), conforme exposto a seguir.

Para subsidiar a elaboração do PDTIC/MP, os documentos utilizados foram o Plano Plurianual – PPA (2016-2019), o Plano Estratégico Institucional – PEI (2016-2019), a *Estratégia de Governança Digital – EGD (2016-2019)*, o *Plano Estratégico de Tecnologia da Informação e Comunicação – PETIC/MP (2016-2019)* e o PDTI [Plano Diretor de Tecnologia da Informação] 2016 revisado, o Regimento Interno do MP (Brasil, 2017, p. 10, grifo nosso).

Baseado nas formulações apresentadas, o PDTIC do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão elabora seus princípios, suas diretrizes e seus fundamentos, que são: utilizar, sempre que necessário, a contratação de serviços para tarefas executivas; realizar contratações conjuntas no âmbito do ministério, preferencialmente (de acordo com os princípios constitucionais da eficiência, art. 37, e economicidade, art. 70); buscar a padronização do ambiente de TIC, visando à integração de soluções de TIC no âmbito do ministério (Acórdão nº 1.603/2008 do TCU); utilizar os padrões do governo eletrônico – eMAG, ePING e Padrões Web em Governo Eletrônico (ePWG) –; e priorizar os serviços públicos disponibilizados em meio digital (Brasil, 2016b; 2017).

Dessa forma, foi elaborado um plano de metas e ações, composto por encaminhamentos referentes a “pessoas, infraestrutura, efetividade do gasto, governança, gestão, auditoria, transparência ativa, satisfação das áreas, integração entre as áreas de TIC, agregação de valor pela TIC, serviços e sistemas” (Brasil, 2017, p. 15). De acordo com as orientações da EGD e do PDTIC, são ações definidas como necessárias – em OEs, no inventário de necessidades do plano – aperfeiçoar a gestão de pessoas (OE 1), aperfeiçoar a infraestrutura (OE 2), melhorar a efetividade do gasto público em TIC (OE 3), aperfeiçoar a governança de TIC (OE 4), aperfeiçoar a gestão de TIC (OE 5), implantar a auditoria interna de TIC (OE 6), aprimorar a transparência ativa do ministério (OE 7), aumentar a satisfação das áreas de negócios dos serviços de TIC (OE 8), fortalecer a integração entre as áreas de TIC do ministério (OE 9), agregar valor ao ministério por meio da provisão de serviços e soluções de TIC (OE 10) e prover sistemas de

informação (OE 11) (Brasil, 2017). No quadro 6, o plano de ação é apresentado de forma completa, assim como seus OEs, desdobrados em ações no PDTIC 2017-2019. A ilustração também busca representar, de forma inequívoca, um resumo do alinhamento entre essas ações e os princípios – e OEs – da EGD.

QUADRO 6

Iniciativas estratégicas e ações do plano de ação do PDTIC 2017-2019 em alinhamento com os princípios da EGD

EGD	PDTIC 2017-2019
Princípios	OE/ação
Segurança e privacidade	OE 2 – implantar o centro de segurança do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. OE 10 – contratar gestão de riscos e controles internos.
Compartilhamento da capacidade de serviço	OE 3 – estabelecer parcerias e termos de cooperação com outros órgãos e entidades públicas. OE 2 – elaborar plano de compartilhamento de infraestrutura entre o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão e as unidades vinculadas.
Participação e controle social	OE 5 – implantar processo de comunicação com as partes interessadas sobre os resultados da gestão e do uso de TIC.
Simplicidade	OE 6 – implementar auditoria em processos de governança e de gestão. OE 1 – capacitação dos servidores em diversas plataformas.
Inovação	OE 8 – incorporar soluções de <i>big data</i> à arquitetura corporativa. OE 11 – desenvolver a Rede de Inovação no Setor Público (InovaGov), ferramenta na <i>web</i> para comunicação e construção de projetos de inovação.
Foco nas necessidades da sociedade	OE 4 – prover solução de impressão/digitalização. OE 8 – implantar o gerenciamento de relacionamento com o cliente.
Governo como plataforma	OE 9 – implantar governança dos dados e o Comitê de Governança Digital. OE 4 – executar o plano de aperfeiçoamento dos processos de governança de TIC.
Priorização de serviços públicos disponibilizados em meio digital	OE 5 – implementar plano de aumento da aderência dos sistemas geridos pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão aos padrões de governo (ePING e eMAG). OE 8 – adequar o tempo de resposta da TIC.
Abertura e transparência	OE 2 – prover infraestrutura para as novas ferramentas de governo eletrônico. OE 11 – desenvolver o painel de monitoramento do desempenho dos serviços públicos.

Fonte: Brasil (2016b; 2017).

Outro aspecto imprescindível para efetivação de qualquer política pública e contido nos princípios da OCDE é o planejamento orçamentário – previsão de recursos financeiros – do PDTIC, que é elaborado dividindo-se em investimento⁶ (R\$ 39.357.851,13) e custeio⁷ (R\$ 548.135.365,65), entre a Secretaria de Orçamento Federal (SOF) (R\$ 2.886.327,78 e R\$ 5.527.505,54, respectivamente), a Secretaria de Tecnologia da Informação e Comunicação (SETIC) (R\$ 34.844.980,00 e R\$ 539.768.640,00) e a Secretaria do Patrimônio

6. Segundo o PDTIC do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, a definição de capital (investimento) é a dotação orçamentária para o planejamento e a execução de obras e aquisição de instalações, equipamentos e material permanente (Brasil, 2017).

7. Segundo o PDTIC do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, a definição de custeio é a dotação necessária à manutenção de serviços e à manutenção da ação da administração, por exemplo, o pagamento de pessoal, de material de consumo e a contratação de serviços de terceiros (Brasil, 2017).

da União (SPU) (R\$ 1.626.543,35 e R\$ 2.839.220,11), gerando um total de R\$ 587.493.216,78 (Brasil, 2017, p. 16). Esse montante revela a importância da política pública para o conjunto da administração pública federal, também identificada na articulação institucional para prover o orçamento necessário abrangendo não só o setor diretamente envolvido, SETIC, como outros, SPU e SOF, que são altamente disputados pelas diversas outras áreas, pela facilidade de (re)alocamento de recursos públicos – característica rara no ordenamento fiscal e orçamento brasileiro.

Outra formulação relevante elaborada nesse PDTIC e que demonstra o nível de preocupação com o sucesso da política pública é o Plano de Risco, que irá fazer o exercício de mapear as variáveis (*R*) que representam riscos – no total, nove –, de forma detalhada, associando-as às metas e ações já descritas, assim como à compreensão da probabilidade, ao impacto, ao gatilho, à resposta e ao responsável. Nesse processo, destacam-se o contingenciamento orçamentário (*R1*) e a interferência política em questões técnicas (*R3*), de alta probabilidade de ocorrência e grande impacto (Brasil, 2017, p. 30). Ambas representam certo, mas compreensível, desconforto da parte técnica do ministério com as decisões políticas e, ao mesmo tempo, distanciamento da compreensão de que as decisões políticas tomadas são as que balizam as elaborações técnicas até aqui debatidas. No contingenciamento não há ação específica, até pela força técnico-política que essa decisão representa, enquanto para a interferência política é apontado aperfeiçoamento dos processos e da governança de TIC e implantação do Comitê de Governança Digital, ações que configuram maior fortalecimento burocrático de toda a política pública. No entanto, como demonstrado, a EGD brasileira é um movimento político alinhado à conjectura político-econômica internacional, assim sendo, maior endurecimento burocrático poderia significar obstáculo às mudanças ensejadas em outros momentos ou mesmo revisões, o que não é o caso, devido ao forte alinhamento político e técnico desde a EGD e OCDE, passando pela PETIC e, mais uma vez, refletido no PDTIC, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. As respostas aos riscos destacados são de repensar o plano de ação, na questão orçamentária, e revisar a estratégia de TIC, sendo esta última mais complicada devido à envergadura consolidada interna e externamente ao Brasil.

Por fim, no outro extremo, o único risco identificado com baixa probabilidade de ocorrência, mas de alto impacto, é o *R9*, mudanças nas normas legais, que tem como ações o aperfeiçoamento dos processos de gestão da TIC e o aperfeiçoamento da transferência de conhecimento (Brasil, 2017, p. 32). São ações que visam ao fortalecimento da política pública de forma transversal dentro da administração pública federal brasileira, em outros termos, trata-se de consolidar a ideia de que a governança digital deve ser preocupação de todos os setores e

servidores que compõem essa administração. Isso porque, quando se pensa em processos de gestão, fala-se diretamente de pessoas e do seu método em gerir os recursos e instrumentos, neste caso, públicos, criando uma cultura administrativa. Em relação à transferência de conhecimento, além de cultura administrativa, ela requer consolidar os conceitos e princípios fundadores da EGD no Brasil e que são base das demais formulações normativas e de políticas públicas no assunto.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na eminência das transformações resultantes da intensa integração das TICs ao cotidiano social e institucional, reformulando, inclusive, as formas de diálogo, comunicação e interação, os Estados nacionais e subnacionais se veem obrigados a adequar seus processos, toda a burocracia estatal, políticas públicas e serviços públicos às novas condições. Isso significa transferir todo um conjunto de práticas, regras e costumes, fundados na pessoalidade, para um patamar que, a depender da compreensão daqueles que estiverem à frente dos governos, estabelecerá um novo paradigma institucional para os regimes democráticos.

Atentas, as organizações internacionais, de papéis diversos, vêm elaborando nas últimas décadas documentos técnicos e pesquisas com o objetivo de formular conceitos, construir políticas e instituir diretrizes e princípios para influenciar nações. Entre as principais está a OCDE, que fornece a base para os documentos normativos e técnicos da administração pública federal brasileira. Esta escolha demonstra o objetivo do Brasil em se alinhar globalmente às orientações não só de reforma da gestão pública, que as TICs em si configuram, mas também de visão política da própria administração pública, e aponta, principalmente, a disposição desta para a organização econômica capitalista global. Isso porque a função originária da OCDE é ser instrumento de apoio às políticas macroeconômicas dos países-membros e dos parceiros, ampliando seu espaço de atuação para outras áreas como educação e, tema deste trabalho, a governança digital.

Por fim, o diálogo proposto entre a EGD 2016-2019, da administração pública federal, e os documentos da OCDE sobre o tema consolida o alinhamento político-teórico do Brasil com esse entendimento global. O PETIC 2016-2019 e o PDTIC 2017-2019 são objetos que reforçam esse alinhamento, mas também demonstram o nível de comprometimento quando da formulação das ações e políticas a serem implantadas por um dos principais ministérios, o Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, do governo federal brasileiro.

Não há, no entanto, descrito nesses documentos o entendimento sobre o acesso e o uso tanto da internet como das TICs por parte dos setores mais populares da sociedade. Estabelecem compreensão implícita de que todos e todas, independentemente da realidade econômica e social de cada um, detêm condições

de adquirir essas novas tecnologias com acesso satisfatório à rede mundial de computadores para, assim, usufruírem das políticas e dos serviços públicos que deverão ser disponibilizados digitalmente. De fato, há menções sobre essa complexidade, mas inexistente uma orientação contundente em conformidade com a relevância dessa questão, pois, se aventarmos, como a própria OCDE aponta, que as inovações em TIC são centrais na economia capitalista global, então seu acesso é restrito seja pelo preço ou pela capacidade de cada nação de receber ou produzir esses produtos. Assim, devem ser centrais na EGD de qualquer nação políticas públicas orientadas a solucionar esse problema.

REFERÊNCIAS

- BRASIL. **Estratégia Geral de Tecnologia da Informação**. Brasília: SISP, 2008.
- _____. 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, 27 fev. 2015a.
- _____. Decreto nº 8.578, de 26 de novembro de 2015. Aprova a estrutura regimental e o quadro demonstrativo dos cargos em comissão e das funções de confiança do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e dispõe sobre a criação da Comissão de Transição e Inventariança da extinta Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 5, 27 nov. 2015b. Seção 1.
- _____. 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 União**, Brasília, 18 jan. 2016a.
- _____. **Estratégia de Governança Digital da administração pública federal 2016-2019**. Brasília: MP, 2016b.
- _____. **Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação (PDTIC) 2017-2018**. Brasília: Ministério das Cidades, 2016c.
- _____. **Planejamento Estratégico de Tecnologia da Informação e Comunicação 2016/2019**. Brasília: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, 2016d.
- _____. **Plano Diretor de Tecnologia da Informação e Comunicação (PDTIC) 2017-2019**. Brasília: Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, 2017.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Reforma da nova gestão pública: agora na agenda da América Latina, no entanto... **Revista do Serviço Público**, ano 53, n. 1, jan./mar. 2002.

CARDONHA, J.; QUEIROZ, J. J. **Modernidade**: globalização e exclusão. São Paulo: Imaginário, 1996.

CASTELLS, M. **A sociedade em rede**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

_____. **Comunicación y poder**. Madrid: Alianza Editorial, 2009.

CUNHA, M. A. V. C.; MIRANDA, P. R. de M. O uso de TIC pelos governos: uma proposta de agenda de pesquisa a partir da produção acadêmica e da prática nacional. **Revisa Organizações e Sociedade**, Salvador, v. 20, n. 66, p. 543-566, jul./set. 2013.

DINIZ, E. H. *et al.* O governo eletrônico no Brasil: perspectiva histórica a partir de um modelo estruturado de análise. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 1, p. 23-48, jan./fev. 2009.

FRANK, A. G. *et al.* A systematic analysis for multi-criteria evaluation of product development investments. **Production**, São Paulo, v. 21, n. 4, 2011.

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

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. The case for e-government: excerpts from the OECD report “The E-Government Imperative”. **OECD Journal on Budgeting**, v. 3, n. 1, 2003. Disponível em: <<https://www.oecd.org/gov/budgeting/43496369.pdf>>.

_____. **OECD principles of corporate governance**. Paris: OECD, 2004. Disponível em: <<http://www.oecd.org/corporate/ca/corporategovernanceprinciples/31557724.pdf>>.

_____. **Recommendation of the council on digital government strategies**. [s.l.]: OECD, 2014. Disponível em: <<http://www.oecd.org/gov/digital-government/recommendation-on-digital-government-strategies.htm>>.

PRADO, O. **Governo eletrônico, reforma do estado e transparência**: o programa de governo eletrônico no Brasil. 2009. Tese (Doutorado) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, 2009.

REINHARD, N.; DIAS, I. Categorization of e-gov initiatives: a comparison of three perspectives. *In*: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 10., 2005, Santiago, Chile. **Anales...** Santiago: CLAD, 2005.

SANTOS, M. H. de S. **Análise da revisão do Plano Diretor de Araraquara-SP (2014)**: em discussão o papel do Legislativo e os pilares da participação no planejamento urbano. 2018. Dissertação (Mestrado) – Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, São Paulo, 2018.

SANTOS, M. H. de S.; SERAFIM, M. P. Open Government Partnership (OGP) como inovação no setor público: análise acerca da matriz inovativa e da tecnologia emergente. *In*: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 23., 2018, Guadalajara, México. **Anales...** Guadalajara: CLAD, 2018.

SORJ, B. **Brasil@povo.com**: a luta contra a desigualdade na sociedade da informação. Rio de Janeiro: Jorge Zahar; Brasília: Unesco, 2003.

TCU – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 1.603, de 2008. [s.l.] TCU, 2008. Disponível em: <<https://bit.ly/32eHevv>>.

UN – UNITED NATIONS. **Benchmarking e-government**: a global perspective. [s.l.]: UN; ASPA, 2002.

_____. **E-government survey 2008**: from e-government to connected governance. New York: UN, 2008.

