

Relato dos Impactos e Ações Internas à Luz da Proposta de Transformação Digital no Governo Federal: o caso da ANCINE

Patrícia Araújo de Oliveira^{1,2}, Bruno Schneider¹

¹Agência Nacional do Cinema (ANCINE)

²Universidade Federal do Amapá (UNIFAP)

<mailto:{patricia.oliveira, bruno.schneider}@ancine.gov.br>

Abstract. *The challenges faced by institutions in the digital transformation of public services range from a review of business models and operational processes, and the need to balance global standardization with local customization. In the context of the Brazilian government, Digital Transformation was boosted by initiatives such as Gov.br, although the internal processes and challenges of each body are still a matter to be analyzed. This paper presents the challenges of digitizing public services at ANCINE, and presents the classification and categorization of services carried out at the agency to assist the internal Digital Transformation process.*

Resumo. *Os desafios enfrentados pelas instituições na transformação digital de serviços públicos vão desde a revisão modelos de negócio e processos operacionais até a necessidade de equilibrar a padronização global com a customização local. No contexto do governo brasileiro, a Transformação Digital foi impulsionada por iniciativas como o Gov.br, embora os processos e desafios internos de cada órgão ainda sejam uma questão a ser analisada. Este artigo apresenta os desafios da digitalização de serviços públicos da ANCINE, e apresenta a classificação e categorização dos serviços realizada no órgão para auxiliar o processo de Transformação Digital interno.*

1. Introdução

A transformação digital é uma peça-chave para a melhoria da eficiência do serviço público, assim como também é um importante instrumento para impulsionar a inovação no setor. O processo de Transformação Digital requer não somente o uso ferramentas tecnológicas [Rogers 2017], mas também diz respeito ao processo de repensar os modelos de negócio, processos operacionais e cultural da organização, para que assim se possa aproveitar ao máximo as ferramentas tecnológicas disponibilizadas [Moreira 2022] [Branisso 2023].

Além das dimensões do negócio, processos e cultura organizacional, a digitalização de serviços públicos nos países e regiões que lideraram a formação de governos digitais — dentre os quais pode-se destacar Estônia e Reino Unido [Heath 2019] — veio acompanhada da preocupação em promover uma experiência unificada para o cidadão, por meio de da integração tecnológica e do uso de padrões de identidade visual consistentes (*design system*) ao longo das diversas instâncias de governo. Porém, o

objetivo de alcançar esta experiência, o que traz economia financeira para os governos por compartilhamento de infraestrutura e reutilização de componentes, trouxe a reboque o custo de encontrar o melhor balanceamento entre as necessidades específicas de cada instância de governo e a inevitável necessidade de aderir a padrões emanados pelo respectivo órgão central. Este *trade off* (padronização global vs. customização local) é um problema transversal que também está por trás deste relato prático, em particular quando são apresentados fluxos-padrão de serviços propostos pelo órgão central e a dificuldade encontrada nas áreas de negócio em aderir a processos não customizados para as suas necessidades específicas.

Este artigo relata os desafios e as perspectivas da Agência Nacional do Cinema (ANCINE) para promover a viabilização de serviços públicos digitais para a sociedade, considerando, principalmente, a estrutura organizacional, o *design* de soluções para o setor público por áreas de negócios e equipe de Tecnologia da Informação (TI), assim como a gestão de processos de negócio.

O trabalho está organizado da seguinte forma: a Seção 2 apresenta o contexto em que se encontrava ANCINE antes das ações relatadas neste artigo, descrevendo o estágio de digitalização de cada serviço. A Seção 3 apresenta as ações realizadas para auxiliar o direcionamento ANCINE para o processo de Transformação Digital. Na Seção 4, são apresentados os resultados obtidos ANCINE. Finalmente, na Seção 5, são apresentadas as lições aprendidas nesse processo. Como trabalho futuro, pretende-se discutir e propor alternativas de modelagem de serviços governamentais digitalizados as quais preservem alguma capacidade de customização local, porém sem renunciar à consistência em nível global.

2. Contexto

O Governo brasileiro, por meio da Secretaria de Governo Digital do Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (SGD/MGI), tem buscado impulsar o processo de Transformação Digital do Governo Federal por meio de ações junto aos órgãos a fim de auxiliar a digitalização dos serviços públicos. As ações iniciaram após o Censo de Serviços realizado em 2017 [Enap 2018] e, a partir de então, foi definido o conceito unificado de serviço público, sendo oferecidos em um portal único intitulado Gov.br¹.

Além da definição do portal único, o Governo Federal teve o entendimento, com o Censo, de que os serviços públicos, em sua maioria, possuem bastante similaridade quanto ao fluxo: recebimento de solicitação, análise e tratamento interno, e resultado da solicitação. A Figura 1 ilustra o fluxo proposto utilizando o Modelo e Notação de Processos de Negócios (BPMN - *Business Process Model and Notation*). Este fluxo serviu de base para a modelagem padrão de implantação em larga escala de serviços digitais disponibilizada pela SGD, ainda que a Secretaria também tenha oferecido subsidiariamente, em menor escala, modalidades adicionais de implantação com customização e a possibilidade de integrações [Gov.br 2020].

¹ www.gov.br

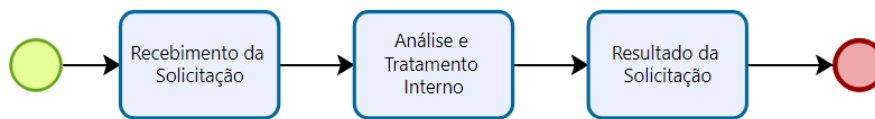


Figura 1. Fluxo BPMN para os serviços públicos proposto pela SGD

Assim, foram disponibilizadas 5 ferramentas para facilitação dos órgãos desse processo: ferramenta de automação de fluxos, ferramenta de login único e autenticação, ferramenta de avaliação por parte do usuário, ferramenta de interoperabilidade de dados e ferramenta de análise de dados. Todas estas ferramentas foram oferecidas sem custos aos órgãos, com o objetivo principal de auxiliá-los nos seus processos de Transformação Digital.

De fato, a ação promoveu uma aceleração do processo de digitalização dos serviços públicos. Segundo informações da SGD, os serviços digitais do Brasil passaram de um terço para 90%. Sendo, atualmente, 4,7 mil serviços digitais oferecidos pelos órgãos do Governo Federal [Gov.br 2023].

Este primeiro passo para a Transformação Digital dos serviços públicos foi crucial para que os órgãos pudessem iniciar uma efetiva mudança organizacional. No entanto, conforme mencionado, o fluxo de atendimento de serviços públicos, ilustrado na Figura 1, foi aquela modalidade de implantação que não contemplou a possibilidade de customização dos processos internos dos órgãos.

A ANCINE obteve a marca de 100% dos seus serviços oferecidos de forma digital, processo acelerado utilizando as ferramentas de automação oferecidas pela SGD. No entanto, notou-se certa dificuldade quanto à manutenção e ao atendimento dos serviços atendidos via Portal de Serviços do Gov.br². Alguns serviços foram descontinuados e passaram a ser atendidos via e-mail.

3. Ações Realizadas

Com a primeira etapa do processo de Transformação Digital, a ANCINE digitalizou 31 serviços e disponibilizou-os em uma Carta de Serviços³ no Gov.br. A fim de identificar quais as principais dificuldades enfrentadas no atendimento destes serviços, a ANCINE realizou um levantamento dos serviços públicos, em seguida operacionalizou sua classificação e diagnóstico.

3.1 Levantamento dos Serviços Públicos

A partir da Carta de Serviços do órgão, organizou-se os serviços por categoria, nome, canal de atendimento e área responsável. Após esse levantamento, identificou-se que alguns serviços possuíam a mesma finalidade, porém, estavam sendo oferecidos como serviços distintos e, em alguns casos, em canais distintos. Estes casos foram identificados

² <https://solicitacao.servicos.gov.br>

³ <https://www.gov.br/pt-br/orgaos/agencia-nacional-do-cinema>

e analisados junto às áreas para que se pudesse entender e planejar ações para reorganizá-los e, quando for o caso, remodelá-los. Também buscou-se identificar se esses casos estavam entre os serviços descontinuados.

Outra ação importante desta etapa foi mapear os serviços quanto ao processo de negócio, principalmente os serviços disponibilizados no Portal de Serviços do Governo Federal. Neste mapeamento, identificou-se que a maior parte dos serviços seguiam fluxo simplificado e alguns deles utilizavam um único serviço de “Protocolo Digital” para atendimento. Para esses casos, também buscou-se identificar se esses serviços estavam entre os serviços descontinuados.

3.2 Classificação e Diagnósticos dos Serviços Públicos

Como segunda etapa das ações realizadas pela ANCINE após a primeira rodada de Transformação Digital, buscou-se realizar uma classificação e um diagnóstico dos serviços públicos oferecidos pela ANCINE e que estavam na Carta de Serviços. Esta etapa baseou-se na Pesquisa Sobre Serviços Públicos de Atendimento (PSSPA) do Governo Federal [Enap 2018], realizada em 2017, que apresentou diversas dimensões para categorizar e classificar serviços públicos. A partir dos resultados dessa pesquisa, a SGD guiou as práticas para iniciar o atual plano de Transformação Digital dos Serviços Públicos do Governo Federal. Assim, a ANCINE utilizou de algumas dimensões baseadas na PSSPA para auxiliar no planejamento e modelagem de serviços públicos. As dimensões foram separadas a partir do entendimento de duas fases: gestão e diagnóstico de qualidade e modelagem dos serviços.

Para a fase de modelagem dos serviços, as seguintes dimensões foram consideradas: canais de interação e entrega. Para a fase de gestão e diagnóstico de qualidade, as seguintes dimensões foram consideradas: estágio da digitalização, estágio do processo de negócio e avaliação dos serviços. A dimensão estágio do processo de negócio é proposta neste trabalho e a dimensão avaliação do serviço foi inserida utilizando critérios baseados nos tipos de avaliações realizadas na ferramenta disponibilizada pelo Governo⁴.

4. Resultados

4.1 Levantamento

Em relação aos canais de interação, foram classificados os serviços quanto ao atendimento via Portal de Serviços Gov.br, atendidos prioritariamente por este Portal de Serviços e que utilizam ferramenta BPMS (*Business Process Management Suite/System*) para sua modelagem; via sistema gerenciado pelo órgão, serviços atendidos prioritariamente por algum sistema desenvolvimento e/ou gerenciado pelo órgão; via e-mail serviços atendidos prioritariamente via e-mail.

Quanto aos canais de interação, dos 31 serviços públicos oferecidos pela ANCINE, 16 serviços são atendidos via Portal de Serviços Gov.br, 9 são atendidos pelo sistema gerenciado pelo órgão e 6 atendidos via e-mail. Dos serviços que são oferecidos

⁴ Serviços Consolidados do Gov.br. Disponível em: <<https://lookerstudio.google.com/u/0/reporting/40dd7e24-3352-4c72-9f7b-104050dae1a0/page/tEnnC>>

via Portal de Serviços, 9 são atendidos pelo serviço chamado de Protocolo Digital e 7 foram modelados com ferramenta BPMS. Destes 7, apenas 1 possui modelagem personalizada que atende às necessidades específicas do serviço. Dos serviços descontinuados do atendimento via Portal, todos possuíam fluxo simplificados. Dentre os que ainda permanecem, todos que possuem fluxo simplificados apresentam queixas das áreas de negócio relacionada a dificuldades de atendimento.

4.2. Classificação e Categorização dos Serviços Públicos da ANCINE

Cada um dos 31 serviços foi classificado quanto à entrega (Figura 2). Foram identificados cinco tipos de entregas de serviços públicos feitas pela ANCINE: cadastramento e emissão de documento; obtenção de autorizações, permissões, licenças, certificações e qualificações; fomento e financiamento; impostos e outras contribuições, ou redução e desconto de tarifas, contribuições e taxas de créditos; e obtenção de benefícios. Esta primeira classificação mostrou que todos os serviços classificados como “obtenção de benefícios” são atendidos atualmente via Portal de Serviços, seguido dos serviços classificados como “obtenção de autorizações, permissões, licenças, certificações e qualificações”. Já os serviços classificados como “impostos e outras contribuições, ou redução e desconto de tarifas, contribuições e taxas de créditos”, são oferecidos, na sua maioria, via e-mail. Os serviços dessas três classificações foram colocados como prioridade para modelagem da oferta em um canal digital.

Como resultado, entendeu-se que o fluxo dos serviços poderia ser padronizado dentro da classificação adotada. Para a Classificação de “cadastramento e emissão de documento”, identificou-se 10 serviços com dois tipos de características distintas: cadastro de agente econômico e registro/alteração de obra/projeto. Por limitações de espaço, apresenta-se, na Figura 3, um exemplo de modelagem de fluxo - para 3 serviços relacionados a cadastro de agente econômico - criada a partir deste estudo. No processo, a primeira etapa consiste no recebimento das informações, em seguida há um *gateway* para envio de documentos ou não. A última etapa consiste na validação da solicitação. Este fluxo será validado em trabalhos futuros.

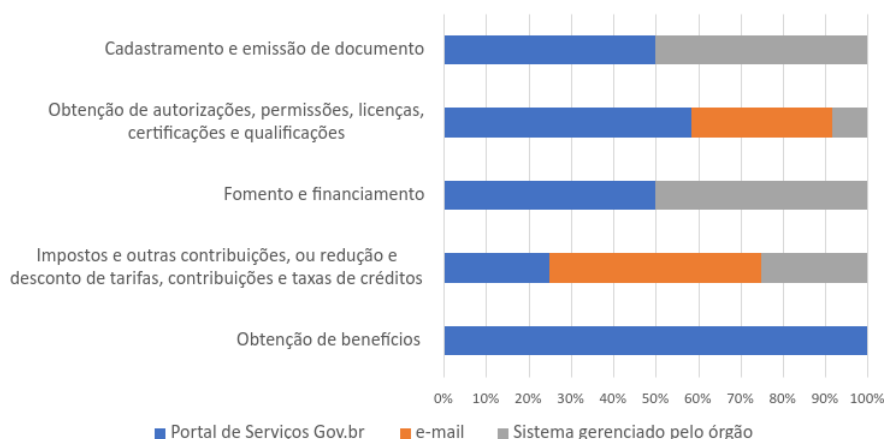


Figura 2. Classificação dos serviços quanto à entrega

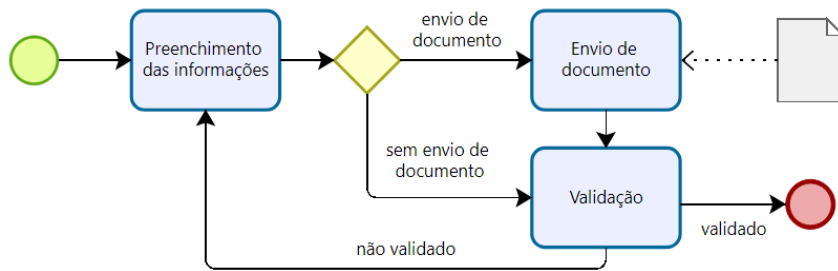


Figura 3. Fluxo BPMN para os serviços relacionados ao cadastro de agente econômico na ANCINE

4.3. Diagnóstico de Qualidade

Ao final da execução do Plano de Transformação Digital 2021-22 da ANCINE, a SGD/MGI classificou os serviços do órgão como 100% digitais. No entanto, posteriormente, alguns serviços modelados com ferramenta BPMS e disponibilizados via Portal de Serviços do Gov.br foram descontinuados e são atendidos via e-mail. Dessa forma, o estágio de digitalização da ANCINE sofreu decréscimo.

Considerou-se serviço parcial os serviços atendidos via e-mail e protocolo digital, pois não têm formas de acompanhamento. Os demais canais de disponibilização de serviços (portal de serviços e sistema gerenciado pelo órgão) são considerados digitais. Sendo assim, a ANCINE possui 16 serviços digitais e 15 serviços parciais, destes últimos, 60% são oferecidos via portal de serviços Gov.br e 40% via e-mail, conforme ilustram as Figuras 4-6.

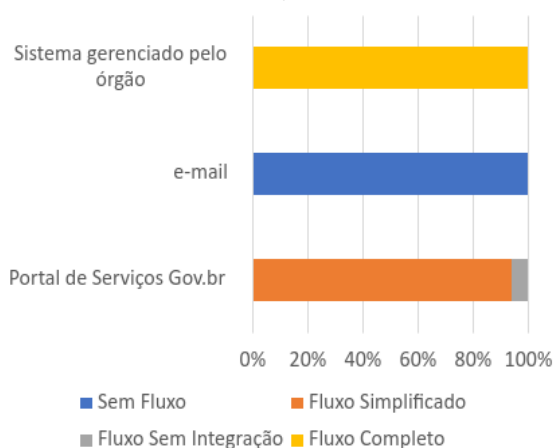


Figura 4. Classificação dos serviços quanto ao estágio do processo de negócio

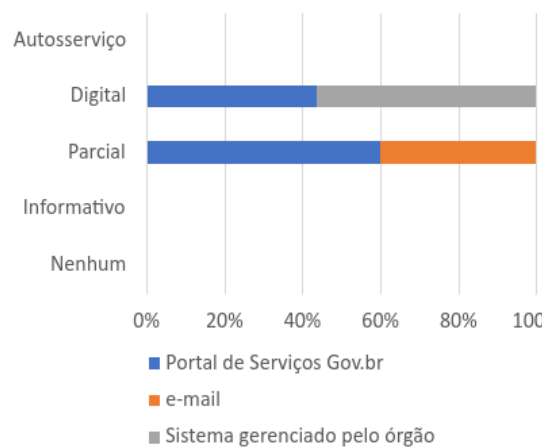


Figura 5. Classificação dos serviços quanto ao estágio de digitalização

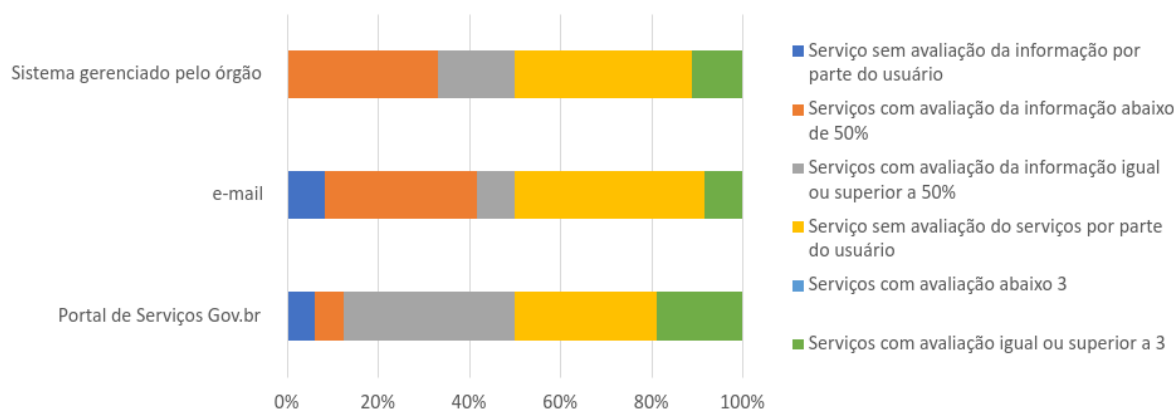


Figura 6. Classificação dos serviços quanto à avaliação

5. Lições Aprendidas

Na primeira fase do processo de digitalização dos serviços da ANCINE, cada serviço foi tratado e modelado de forma independente, considerando as demandas das áreas de negócio. No entanto, do ponto de vista do desenvolvimento das soluções, diversos serviços possuem características semelhantes e dependências entre si.

Este trabalho apresentou a classificação e categorização dos serviços públicos da ANCINE de forma a auxiliar no desenvolvimento dos serviços de forma integrada, considerando as dependências e características semelhantes. Para isso, considerou-se a classificação dos serviços quanto aos canais de interação à entrega, quanto à execução, quanto às interações necessárias e quanto ao tamanho do público. Esse levantamento auxiliará na modelagem desses serviços, para que possam ser planejadas possíveis integrações entre serviços internos. Além disso, foi conduzida a organização dos times internos considerando o processo de gerenciamento de catálogo de serviços da ITIL (*Information Technology Infrastructure Library*) [Axelos 2011] e o modelo de processo de desenvolvimento para Engenharia de Software Baseada em Componentes (*Component-Based Software Engineering - CBSE*) de [Koziolek e Happe 2006], quanto a sua modelagem, construção e gestão, considerando os diferentes tipos de perfis e expertises.

O desenvolvimento tradicional possui alguns entraves quanto ao tempo de entrega. Por isso, a ANCINE foca para esta segunda fase de Transformação Digital em ferramentas BPMS [Cruz 2008] e *LowCode* [Rokis e Kirikova 2022] que possam integrar os distintos serviços ao sistema gerenciado pelo órgão, uma vez que os serviços oferecidos via Portal de Serviços Gov.br não foram integrados com os demais serviços disponíveis. A partir dessa perspectiva, acrescenta-se à Transformação Digital da ANCINE uma característica essencial, que é a integração com sistemas legados. Finalmente, nesta segunda fase pretende-se, dentre outros objetivos, reverter o decréscimo no estágio de digitalização advindo do retorno ao uso do e-mail como canal, por meio da retomada do Portal de Serviços e dos sistemas corporativos como os canais preferenciais de oferta.

Referências

- Axelos (2011). Glossário e abreviações ITIL. Disponível em: <<http://www.axelos.com/resource-hub/glossary/itil-v3-glossaries-of-terms>>. Acesso em: 29 de fevereiro de 2024.
- Branisso, D. S. P. (2023). Transformação digital. Editora FGV.
- Cruz, T. (2008). BPM & BPMS-Business Process Management & Business Process Management Systems. Brasport.
- Enap (2018). Pesquisa sobre serviços públicos de atendimento do governo federal. *Cadernos Enap*, Brasília. Disponível em: <<http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3217>>. Acesso em: 29 de fevereiro de 2024.
- Gov.br (2020). Transformando o governo pelo digital (p. 6). Disponível em: <<http://www.gov.br/governodigital/pt-br/sisp/destaques-portal-sisp/encontro-gestores-sisp-apresentacoes/2020-06-01-apresentacao-gestores-do-sisp.pdf>>. Acesso em: 29 de fevereiro de 2024.
- Gov.br (2023). Trajetória da transformação digital. *Governo Digital*, 31 de outubro de 2023. Disponível em: <<http://www.gov.br/governodigital/pt-br/transformacao-digital/trajetoria-da-transformacao-digital>>. Acesso em: 29 de fevereiro de 2024.
- Heath, N. (2019). How Estonia became an e-government powerhouse. Tech republic. Disponível em: <http://documents.ncsl.org/wwwncsl/Education/Study-Group/12.Article_%20HowEstoniabecameane-governmentpowerhouse.pdf>. Acesso em: 29 de fevereiro de 2024.
- Koziolek, H., e Happe, J. (2006). A QoS driven development process model for component-based software systems. In Component-Based Software Engineering: 9th International Symposium, CBSE 2006, Västerås, Sweden, June 29-July 1, 2006. Proceedings 9 (pp. 336-343). Springer Berlin Heidelberg.
- Moreira, C. Z. A. (2022). Estratégia para Implementação de Ferramenta de Promoção de Ideias de Melhoria em Processos Operacionais.
- Rogers, D. L. (2017). Transformação digital: repensando o seu negócio para a era digital. Autêntica Business.
- Rokis, K., e Kirikova, M. (2022). Challenges of low-code/no-code software development: A literature review. In International Conference on Business Informatics Research (pp. 3-17). Cham: Springer International Publishing.