

Governo eletrônico : um novo paradigma de gestão das políticas públicas

Sheila Maria Reis Ribeiro

Introdução

O advento da sociedade da informação tem levado as organizações do setor privado e do setor público a repensarem suas estruturas e seus mecanismos de funcionamento, de modo a estabelecerem uma maior interação com o seu público-alvo: cliente e cidadão, respectivamente. Isto se tornou possível graças aos avanços das tecnologias de informação e de comunicação, verificados sobretudo a partir da década de 90, com o desenvolvimento da Internet.

Particularmente no caso do setor público, são muitos os benefícios esperados com a informatização do acesso a serviços: universalização do acesso, eliminação de filas, acesso independente de deslocamento físico do cidadão e a custo reduzido, transparência nas informações. Tudo isso, evidentemente, pressupõe investimentos por parte do governo com o objetivo de estender à população os recursos da tecnologia que vão permitir, em última instância, que o cidadão possa comunicar-se virtualmente com o governo. Por outro lado, pressupõe a implementação de ações para erradicar o analfabetismo digital, decorrente de vários fatores, dentre os quais destaco a mudança cultural brusca conjugada ao grave problema da exclusão social.

Mas, se por um lado, o debate em torno dos benefícios gerados pela tecnologia da informação e da comunicação pode ser considerado avançado e quase um consenso do ponto de vista dos resultados imediatos para o cidadão; por outro, ainda é incipiente a avaliação do impacto do novo paradigma informacional sobre a burocracia estatal, que deve reformular seus procedimentos e cultura para produzir esses resultados.

Podemos pensar TI (tecnologia da informação) como apenas mais um instrumento de gerência e substituir papéis pela burocracia eletrônica, ou até mesmo melhorar o seu desempenho. Mas é apenas isso que se pretende? Ou precisamos avançar mais no sentido de consolidar a reforma do Estado e reconceber um projeto para a administração pública em que a gestão eletrônica e interativa assumem um lugar privilegiado na maneira de proceder do governo? Além de facilitar o acesso a serviços, como podem impactar as novas tecnologias na gestão das políticas públicas? Como podem auxiliar na concepção e operacionalização de funções administrativas clássicas tais como o planejamento, o orçamento e o controle ? Quais são os limites de ordem institucional e cultural que condicionam o uso da tecnologia dentro do setor público? Estas são questões centrais para que possamos dar um salto qualitativo na redefinição das relações Estado e sociedade. O desenvolvimento tecnológico possibilita mudanças,

mas não determina a sua direção, a qual é construída politicamente.

Como podemos inferir, o debate deve extrapolar o mero uso instrumental da TI. Caso contrário, corremos o risco de utilizar um potencial instrumento de transformação da gestão pública como apenas mais uma ferramenta tecnológica disponível no mercado.

Considerando, em nível do Governo Federal, o estágio relativamente avançado das ações para implementação do Governo Eletrônico (e - Gov), bem como, no marco do novo modelo de desenvolvimento, a preponderância do papel regulador do Estado sobre a execução direta de serviços, este artigo tem como objetivo contribuir por meio da reflexão para deslocar o atual foco do debate sobre o impacto das novas tecnologias do âmbito das inegáveis vantagens diretas da prestação de serviços para o cidadão, para o âmbito dos possíveis reflexos ou desdobramentos sobre a forma clássica da burocracia de administrar recursos, informações, conhecimento, problemas e decisões sobre políticas. Ou seja, deslocar o eixo do debate sobre as vantagens imediatas do ponto de vista da execução de serviços para o complexo processo de gestão das políticas públicas: formulação, implementação, coordenação e controle das políticas públicas.

O pressuposto é de que a inovação desses procedimentos, possível graças ao avanço das tecnologias de informação e de comunicação, figura como fator de melhoria da prestação de serviços ao cidadão, num contexto de redefinição das relações Estado e Sociedade. Ademais, possibilita a construção de mecanismos de participação e controle social que concorrem para romper com as velhas estruturas de poder que mantêm a administração burocrática e dificultam a construção do Estado democrático.

O artigo está estruturado em quatro capítulos. O primeiro tem por objetivo constituir um cenário da reforma do Estado no Brasil, resgatando os princípios do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, de 1995, com vistas a introduzir a discussão sobre o Governo Eletrônico. O segundo capítulo situa o projeto Governo Eletrônico no contexto da construção do Estado regulador, apontando os aspectos críticos dessa inserção. Faz um breve histórico de como evoluiu a informatização das ações do governo federal e ressalta os fatores que diferenciam a gestão de políticas públicas em organizações burocráticas e em organizações moldadas de acordo com o paradigma informacional. O terceiro capítulo tem como propósito suscitar a reflexão sobre possíveis implicações das novas tecnologias sobre a forma de conceber o planejamento, abordando de forma resumida a recente experiência do PPA- Plano Plurianual. O artigo conclui apontando que a forma de implementação do projeto de Governo Eletrônico reproduz as assimetrias existentes no processo de reforma do Estado. Deste modo, enfatiza a necessidade de uma ação orgânica de reforma que dê coerência ao modelo de gestão interativa.

I Capítulo: A Ótica da reforma contida no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (1995)

A reforma do Estado, no Brasil, faz parte da agenda política nacional desde a segunda

metade da década de 80, no contexto da redemocratização do país. No início dos anos 90, a abertura econômica e a aceleração do processo de desestatização da economia reacqueram o debate sobre a necessidade de reformar o Estado, sem contudo esboçar-se qualquer projeto nesse sentido. Somente a partir de 1995, o governo FHC, que então assumia, formulou um projeto de reforma institucional do Estado, juntamente com um conjunto de medidas para a modernização da economia, visando promover o ajuste estrutural.

A reforma do Estado diz respeito a um conjunto de mudanças estruturais da ordem econômica, política e social de difícil delimitação no tempo, e cuja implementação envolve os diversos segmentos do governo. Seu movimento pode ser percebido pelo menos em três níveis: 1) no que se refere à delimitação da área de atuação e das funções do Estado; 2) no que se refere à capacidade de formulação, implementação, coordenação e controle das políticas públicas (governança); 3) no que tange à capacidade política para governar e empreender as reformas decorrentes da necessidade de ajuste estrutural (governabilidade). Apesar da governabilidade democrática estar muito em voga desde o início da transição para a democracia, nos anos 80, o discurso do governo demonstrou o deslocamento da problemática da reforma do Estado do aspecto da governabilidade para o da governança.

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado-PDRE, elaborado em 1995 pelo então Ministério da Administração e Reforma do Estado-MARE, abrange os dois primeiros níveis. Baseou-se em um diagnóstico de crise do Estado, caracterizada simultaneamente pela crise fiscal, pela crise do modelo de intervenção econômica e social, e pela crise do modelo de administração burocrática. De acordo com o referido plano, o modelo de administração burocrática mostra-se inadequado face aos desafios decorrentes do avanço tecnológico e da nova economia globalizada. A ineficiência das estruturas hierarquizadas, pesadas e centralizadoras, com excesso de regulamentos e rigidez de procedimentos na prestação de serviços constituem obstáculos à eficiência, eficácia e agilidade das organizações, bem como às inovações determinadas pelo desenvolvimento tecnológico.

Como alternativa ao modelo burocrático, propunha-se sua substituição pela então denominada administração gerencial, caracterizada pela ênfase nos resultados, e não em procedimentos; por estruturas descentralizadas, horizontais, organizações flexíveis, com foco no cidadão usuário dos serviços, autônomas, responsivas e permeáveis à participação e ao controle social.

Do ponto de vista da crise do modo de intervenção, o Plano Diretor operou um corte das funções estatais, buscando destacar, no contexto do novo modelo de desenvolvimento, o predomínio do papel regulador do Estado sobre as funções de produção de bens e serviços para o mercado.

Em termos analíticos, definiu-se um núcleo estratégico do Estado encarregado da formulação e da decisão política, integrado pela cúpula dos três Poderes, e pelo Ministério Público; um setor de atividades exclusivas, entendidas como atividades de regulação, fiscalização, arrecadação, fomento, segurança pública e previdência social

básica; um setor de atividades não-exclusivas (público não-estatal) encarregado da execução de serviços sociais competitivos, e um setor de produção para o mercado, representado pelas empresas estatais (privatizáveis ou não).

Em todas estas esferas, previa-se uma transição para o modelo de administração gerencial, conforme mencionado anteriormente. O núcleo estratégico, por sua vez, tenderia à menor flexibilidade e autonomia gerencial, tendo em vista a natureza de suas funções predominantemente de formulação e de decisão política.

Sobressai no enfoque do Plano Diretor, além de uma nova proposta organizacional para o aparelho do Estado, a relevância da dimensão cultural da reforma, que diz respeito à ruptura com as práticas e valores tradicionais corporativos e à internalização de valores tais como: profissionalização, empregabilidade, avaliação de desempenho, permeabilidade à participação e ao controle social, compromisso com resultados e com a qualidade dos serviços. A dimensão gerencial, cuja fronteira com a cultural é de difícil delimitação, caracteriza-se pela introdução de novos instrumentos de gestão (celebração de contratos de gestão, utilização de indicadores de desempenho para avaliação de resultados, garantias legais de autonomia de gestão e responsabilização dos gerentes) .

Na perspectiva do Plano Diretor, a melhoria da prestação de serviços públicos é uma decorrência, dentre outros fatores, da melhoria do desempenho organizacional/gerencial e da mudança cultural. Em tese, essa melhoria concorre para o fortalecimento das funções do Estado regulador: formulação, implementação, coordenação e controle das políticas públicas.¹

Note-se que a departamentalização de competências dentro das organizações do governo dificulta a abordagem da gestão de políticas públicas na sua complexidade. Em consequência, o foco gerencial e organizacional adotado no PDRE imprimiu à reforma um aspecto setorial, restringindo-a à dimensão administrativa sob a competência do MARE. Os aspectos relativos à gestão fora da ingerência do Ministério foram tratados setorialmente e com a articulação mínima necessária à implementação de projetos do PDRE, em particular com o Ministério do Planejamento e com a Secretaria Federal de Controle do Ministério da Fazenda.²

Em que pese o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado ter avançado em termos da concepção da estrutura e do modelo de gestão do Estado regulador, teve-se a uma política setorial focada no desempenho organizacional. Faltou ao governo uma doutrina da reforma do Estado que, articulada com a nova sociedade democrática, estabelecesse um conjunto de princípios orientadores da reforma institucional

¹ O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado pressupõe a descentralização da execução de serviços para os demais níveis de governo, conforme estabelecido na Constituição Federal e considera que as competências do Executivo Federal devem ater-se às matérias de interesse nacional.

² A Câmara da Reforma do Estado, criada e presidida no âmbito da Casa Civil, funcionava como a instância formal de coordenação da política de reforma consubstanciada no PDRE. A mesma era composta por representantes dos Ministérios da Administração e Reforma do Estado, Fazenda, Planejamento, Trabalho e Ministérios Militares.

(ABRANCHES: 1996) e, por conseguinte, da própria reforma gerencial.

A partir de 1999, segundo mandato do Governo Fernando Henrique Cardoso, um novo organograma governamental determinou a fusão das pastas do extinto Ministério da Administração e Reforma do Estado e do Ministério do Planejamento e Orçamento. A mudança oportunizou o avanço da reforma ao possibilitar a ampliação do enfoque sobre a gestão das políticas públicas com a integração entre planejamento, orçamento e gestão.

Na prática, entretanto, essa mudança ainda não levou a uma integração desejável na abordagem dos problemas e das soluções relativas à gestão das políticas públicas. Muitos avanços vêm ocorrendo com a implementação do novo modelo de planejamento (PPA), a Lei de Responsabilidade Fiscal, a criação de entes reguladores, a informatização das compras do governo, etc. Mas os problemas continuam sendo tratados sob uma ótica setorial, com isso dificultando o processo de reforma institucional necessário à construção do Estado regulador democrático.

Pelo menos quatro fatores ajudam a compreender o alcance do PDRE : (i) o paradigma que norteou a reforma possibilitou um corte de funções do Estado que restringiu a visão do processo de tomada de decisão política ao núcleo estratégico, em detrimento de uma abordagem mais complexa das funções do Estado regulador e da gestão das políticas públicas em contexto democrático. Nesse sentido, não conseguiu romper com a racionalidade burocrática (ii) o baixo grau de politização do tema reforma administrativa, circunscreveu o debate ao governo, a núcleos intelectuais e aos setores interessados da própria burocracia, como se a transformação da maneira de operar do governo não tivesse um reflexo direto sobre a democracia e sobre a forma de exercer o poder de Estado; e (iii) por último, a departamentalização das ações do governo, já mencionada, reforça a segmentação dos objetivos da reforma, impedindo mudanças orgânicas e reproduzindo assimetrias dentro da máquina do governo.

II Capítulo: Uma perspectiva para a inserção do Governo Eletrônico num projeto mais amplo de reforma do Estado

A preocupação com as novas tecnologias de Informação e de comunicação entrou na agenda política de vários países, como um dos fatores determinantes da mudança institucional advinda com a nova economia global. Em países de tradição democrática, o tema tem recebido especial atenção por parte dos governantes a medida em que as novas tecnologias são vistas, em especial, como contribuindo para o processo de tomada de decisão política. Isso tem suscitado o debate entre alguns segmentos políticos e intelectuais sobre como utilizar as novas tecnologias em governos democráticos. A ênfase é dada à utilização da Internet e de *web sites* governamentais para a melhoria da qualidade da prestação de serviços e como caminho para o aperfeiçoamento do processo democrático.

A experiência brasileira, entretanto, demonstra uma tendência a fazer prevalecer no debate as vantagens das novas tecnologias sobre a prestação de serviços ao cidadão,

sem uma vinculação orgânica com a reforma do Estado regulador democrático.

Já em 1995, no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, as novas tecnologias de informação e de comunicação figuravam como instrumentos de modernização da gestão, estando prevista a construção da Rede Governo e o aperfeiçoamento e desenvolvimento de Sistemas de Gestão Pública, com vistas ao gerenciamento e controle de informações. Contudo, dado o incipiente estágio da experiência com a Internet e, logicamente, das discussões naquele momento, inexistia uma percepção mais objetiva da complexidade do processo de incorporação das novas tecnologias e, sobretudo, do possível impacto desta sobre o conjunto das operações de gestão das políticas públicas, que se estende desde procedimentos operacionais simples e de rotina, internos a uma unidade departamentalizada do governo, até aqueles mais complexos, que reproduzem o próprio processo de tomada de decisão política, como por exemplo o orçamento e o planejamento.

Acrescenta-se a isso, o viés tecnicista da abordagem sobre o uso das novas tecnologias que reproduziu a ideologia da técnica neutra e do administrador apolítico, demonstrando a forma como submergiu no debate sobre a reforma a dimensão política da construção do Estado democrático.

Em 2000, um novo projeto surge oriundo das iniciativas do Programa Sociedade da Informação do Ministério da Ciência e Tecnologia, com impacto sobre as operações do governo e sobre o modelo de gestão pública. Fazendo parte de uma política geral de tecnologia da informação e de comunicação que inclui o governo como uma organização estratégica no processo de construção da Sociedade de Informação, o projeto tem como objetivo construir um modelo de gestão baseado na utilização intensiva das novas formas eletrônicas de interação.

Embora agregando as potencialidades das tecnologias aos valores da sociedade democrática: transparência, participação e controle social, o novo modelo de gestão interativa _ desenvolvido no setor privado e baseado em práticas de *e-business*, vem sendo incorporado com o viés da política de informação e de comunicação, inserindo-se de forma *ad hoc* ou mesmo sobrepondo-se ao projeto de reforma do Estado, fato este que incorre no risco de reproduzir os limites apontados na experiência do PDRE.

Buscamos resumir a reforma do Estado, a partir de 1995, classificando-a por períodos, de acordo com princípios e/ou idéias dominantes no discurso do governo, com o propósito de construir uma perspectiva para a abordagem da intercessão entre o PDRE e o projeto de E-Gov:

- I- (1995- 1998) – ênfase na desestatização, novos modelos organizacionais e de gestão; estabilidade da moeda e ajuste fiscal; profissionalização, mudanças constitucionais e infra-constitucionais correlatas.

- II- (1999- 2000) – ênfase no novo modelo de planejamento (PPA) e na formação de gerentes, nos instrumentos de ajuste fiscal (Lei de Responsabilidade Fiscal);

III- (2000-2001) – ênfase na Lei de Responsabilidade Fiscal, fortalecimento da regulação estatal, e na consolidação do Governo Eletrônico.

O projeto de Governo Eletrônico (*e-Gov*), como uma política de Informação e de Comunicação, não decorre de uma evolução do debate sobre a reforma do Estado no novo contexto de consolidação da Sociedade de Informação. Tampouco reflete um amadurecimento da política de reforma. O projeto de *e-Gov* tem sido incorporado no discurso da reforma do Estado de forma *ad hoc*, focado nos aspectos imediatos da melhoria da prestação de serviços à população, sem uma visão mais complexa da gestão das políticas públicas e das possibilidades de utilização das novas tecnologias no marco da construção do novo modelo de Estado regulador. Em decorrência, faltamos uma concepção orgânica do impacto das novas tecnologias sobre a burocracia, o modelo de governo eletrônico, a gestão de recursos humanos, os limites institucionais a transpor e, sobretudo, o desenho de uma política de informação e de regulação que estabeleça a qualidade das informações governamentais e os aspectos relativos à sua publicidade.

Á semelhança da crítica de ABRANCHES (1996) ao PDRE, inexistente uma doutrina ou marco de referência conceitual que permita articular o projeto de Governo Eletrônico (Gestão Interativa) à construção institucional do Estado regulador, no contexto da sociedade democrática. Um modelo que possibilite harmonizar as iniciativas de reforma e maximizar as ações do governo, promovendo efetivamente um salto qualitativo rumo à gestão interativa.

A despeito dos benefícios imediatos para o cidadão, as vantagens da aplicação da TI não se esgotam na melhoria do acesso a serviços. A diferença qualitativa na utilização das novas tecnologias reside no paradigma de gestão das políticas públicas. Como gerenciar as políticas públicas de uma forma mais democrática com o aporte das novas tecnologias? Como reconceber funções administrativas clássicas à luz do paradigma informacional? Em que a TI pode contribuir para tornar mais democrático e transparente o processo decisório e a alocação de recursos públicos?

Traçando-se um cenário do processo de informatização das ações do governo federal, observa-se uma evolução não linear da incorporação das novas tecnologias até o desenvolvimento da Internet, na segunda metade dos anos 90. Até então, as inovações eram percebidas de forma fragmentada e sob a forma de projetos de modernização e informática, sem uma conexão com as mudanças na sociedade e, sobretudo, com a construção do Estado democrático.

INFORMATIZAÇÃO DAS OPERAÇÕES DO GOVERNO FEDERAL

Período	Base Tecnológica	Problemática	Alternativa Organizacional/Gestão	Foco
---------	------------------	--------------	-----------------------------------	------

Década 70	Computadores de grande porte	Automatizar rotinas para processar volume dados (Modernização/ Informática)	Criação Empresas Estatais (Centralização) SERPRO, PRODESP, RODERJ. Etc	Operacional (agentes financeiros, BHN/FGTS)
1987/1994	Microcomputadores	Maior complexidade no tratamento da informação (Modernização/ Informática)	Informatização dos sistemas estruturadores :SIAPE/SIPEC, SIAFI, SIASG, SIORG, etc ; gestão centralizada por função, não padronização.	Funções Administrativas (meio): Orçamento/ planejamento, pessoal, serviços gerais, etc.
1995/2000	Redes de transmissão e de comunicação	Conversão/Comunicação entre sistemas e redes proprietárias; Criação de diferentes sistemas com aplicações específicas (finalísticos): ex. CNS/Saúde	Tendência à gestão “centralizada” e à padronização: SIPE, COMPROT	Inovação tecnológica dos Sistemas Estruturadores; Disponibilização de serviços em rede /Rede Governo: comprasnet Informatização de serviços em geral /acesso virtual
2001/2005	Comunicação virtual/ Redes Abertas	Governo Eletrônico (Gestão Interativa)	Ação Coordenada em nível estratégico	Povoamento da Rede Governo, Universalização do acesso a serviços e transparência das informações gerenciais do Governo (Desburocratização)

No final da década de 90, observamos um salto qualitativo advindo com a experiência da Internet. Projetos foram desenvolvidos com vistas à integração de sistemas, à

melhoria de procedimentos internos, em particular no que se refere às aquisições do governo, tal como o pregão eletrônico. Entretanto, as discussões sobre o Governo Eletrônico, mesmo agregando ao discurso os valores de transparência e controle social, não ultrapassaram a informatização de procedimentos e os aspectos imediatos da prestação de serviços ao cidadão.

Cabe a reflexão sobre qual o horizonte de atuação do projeto de Governo Eletrônico, rumo à gestão interativa, considerando-se que, no modelo de Estado regulador, a prestação de serviços é a ponta do *iceberg* da ação governamental. A descentralização de serviços do Governo Federal para os níveis subnacionais e para o setor privado requer o fortalecimento das funções estratégicas de formulação, implementação, coordenação e controle das políticas públicas, sobretudo diante das exigências para a inserção do país na nova ordem mundial. Nesse sentido, pensar sobre como as novas tecnologias podem auxiliar no aperfeiçoamento das funções estratégicas do governo constitui tarefa indispensável.

A burocracia, no Brasil, foi constituída dentro de um modelo de Estado interventor e produtor, organizada com base no paradigma tecnológico da indústria. O modelo de administração científica, que ainda sobrevive na forma burocrática de gerenciar, remonta aos primórdios da produção industrial, com um padrão de organização do trabalho caracterizado pela divisão entre os que pensam e os que executam, pela departamentalização, hierarquização e rotinização de tarefas³. Essa lógica de organização é ilustrativa do nosso modelo tecnoburocrático de gestão das políticas públicas.

Em contrapartida, o paradigma informacional, que acompanha o avanço das tecnologias de comunicação e de informação entra em conflito com a racionalidade burocrática, pois é fundamentalmente baseado na superação da dicotomia entre ação e pensamento. Isso determina o surgimento de novas formas de organização do trabalho, mais horizontais, integradas em redes, comunicáveis, flexíveis, baseadas na criatividade e permeáveis a diferentes formas de conhecimento e de exercício do poder, sendo por isso mais transparentes e passíveis de controle social.

As organizações construídas com base no paradigma informacional estão mais aptas a operar em contextos complexos típicos da nova sociedade da informação, à diferença das organizações burocráticas tradicionais, alicerçadas sobre a lógica mecanicista e centralizadora dos primórdios da indústria. Assim sendo, o padrão de gestão de políticas públicas orientado pelo novo paradigma é substancialmente mais flexível e adaptável à complexidade da sociedade democrática.

CASTELLS (1999: 78-79) relaciona os aspectos do novo paradigma que, a seu ver,

³ A burocracia, no Brasil, consolidou-se com a criação do DASP, na década de 30, tendo como fontes de inspiração a escola administrativa norte-americana, com a Teoria do Departamento de Administração Geral de Willoughby; e experiência européia das burocracias francesa, italiana e alemã. Esta última deu suporte ao tipo ideal racional-legal descrito por Weber. Para o aprofundamento sobre a formação da burocracia nos anos 30 ver WAHRLICH (1983).

representam a base material da sociedade de informação: 1) a informação é a matéria-prima sobre a qual as novas tecnologias vão agir, e não apenas informação para agir sobre a tecnologia, como no caso das revoluções tecnológicas anteriores; 2) sendo a informação parte integral de toda a atividade humana, os processos da existência individual e coletiva passam a ser moldados pelas novas tecnologias; 3) a morfologia das redes é adaptada à crescente complexidade de interação e à imprevisibilidade do desenvolvimento derivado do poder criativo dessa interação; 4) a flexibilidade permite reversibilidade nos processos e reconfiguração decorrente das constantes mudanças e da fluidez organizacional; 5) crescente convergência de tecnologias específicas para sistemas altamente integrados.

Para usufruirmos das vantagens das novas tecnologias, entretanto, temos que lidar com uma série de fatores não tecnológicos. HEINTZE & BRETSCHENEIDER (2000) analisam o impacto das novas tecnologias de informação e de comunicação sobre organizações do setor público e destacam a relevância das atitudes gerenciais no processo de incorporação tecnológica. De acordo com eles, esta variável direciona a mudança e afeta o desempenho organizacional. Os autores reconhecem, também, o peso do ambiente externo no processo de mudança das organizações públicas.

Assim, esbarramos sobre a lógica de funcionamento das organizações públicas. E, a não ser que nos limitemos a utilizar TI de forma instrumental para reeditar uma versão eletrônica da burocracia existente, o processo de transformação exige definições sobre até que ponto as novas tecnologias podem interferir na construção do modelo de Estado democrático.

Os benefícios do desenvolvimento tecnológico não obedecem a uma lógica inexorável. Há consensos, mas também muitas controvérsias quanto aos reais benefícios das novas tecnologias de informação e de comunicação para a sociedade, apontando-se os riscos de criação de formas mais sofisticadas de exercício do poder. (LOJKINE: 1995; SHAFT: 1995).

Assim sendo, em se tratando da complexidade das organizações do setor público, as vantagens das novas tecnologias devem ser contrabalançadas por mecanismos eficazes de participação e de controle social.

III capítulo: Novas Tecnologias e o Planejamento

A gestão interativa ultrapassa a simples informatização do acesso a serviços e requer, além de uma vasta revisão de procedimentos internos, uma alteração dos mecanismos de distribuição do poder e da informação no interior das organizações do Estado. Isto traz implicações diretas sobre a gestão das políticas públicas, ou seja, sobre a forma como o governo se estruturou para formular, implementar, coordenar e controlar as políticas públicas. Dito de outro modo, como se estruturou para administrar recursos, informações, conhecimento, problemas e decisões sobre políticas, ou ainda, para operacionalizar funções administrativas clássicas tais como o planejamento e o orçamento.

Historicamente, a administração pública brasileira tem avançado de forma gradual e fragmentada, tendo-se identificado como “primitivismo institucional” a forma como estavam estruturados, até meados dos anos 80, certos nichos estratégicos da ação governamental (GOUVEA: 1994). O custo dessa evolução institucional assimétrica não é apenas administrativo, mas também político e econômico, pois permite a sobreposição e sobrevivência, a um custo elevado para a sociedade, de velhas e novas estruturas.

Os conflitos decorrentes dessa coexistência comprometem, via de regra, o desempenho dos novos instrumentos de gestão pública. Este é, em particular, o caso do atual modelo de planejamento.

O novo modelo de planejamento- Plano Plurianual (PPA 2000-2003) foi concebido como instrumento inovador para a modernização do país. Uma geografia alternativa foi definida com base no estabelecimento de eixos nacionais de desenvolvimento que devem orientar o setor público e o setor privado na alocação de investimentos produtivos, sociais, ambientais e de informação e conhecimento. Teoricamente o novo planejamento permite formar parcerias, dimensionar melhor os recursos, e aproximar a ação governamental do cidadão.

Com diferenças substantivas em relação às práticas anteriores _ tais como a criação de uma estrutura matricial para os programas (rede) e a ampliação do enfoque do planejamento para além de planos específicos de desenvolvimento econômico e social _ o PPA organizou todas as ações do governo federal sob a forma de programas. Os programas são unidades de gestão, com objetivos específicos e gerentes bem treinados para cumprir metas e avaliar resultados.

Entretanto, em que pesem esses avanços, a consecução dos fins últimos do PPA tem como obstáculo o padrão institucional existente, ou seja, o conflito entre as velhas e novas estruturas: os órgãos setoriais de planejamento superpõem-se aos gerentes de programa, com controle absoluto sobre o orçamento. Isso compromete a qualidade do processo de planejamento que se segmenta em vários níveis, indo do *locus* da formulação política, que detém clareza dos objetivos e metas a cumprir, até chegar nas instâncias de decisão política.⁴

Considerando a complexidade do planejamento em organizações do setor público, como podem as tecnologias de comunicação e de informação dar suporte ao PPA? Em que o novo modelo de planejamento é compatível com um modelo de gestão das políticas públicas orientado pelo paradigma informacional? Como fazer a transição do

⁴A arquitetura do novo modelo de planejamento não rompe com a lógica mecanicista típica da burocracia. O fato de conviver paralelamente e em conflito com as velhas estruturas burocráticas limita o seu alcance estratégico, contribuindo para que, via de regra, limite-se ao aspecto formal, sem um salto político qualitativo. Para aprofundamento da reflexão sobre modelos de planejamento estratégico ver MINTZBERG (2000); e para análise do PPA ver “Avança Brasil e a Gestão Empreendedora: uma análise dos modelos de planejamento e gestão governamental”. Humberto Falcão Martins.(<http://www.institutopublic.org>).

planejamento em estruturas burocráticas para o planejamento informacional? Como as novas tecnologias de comunicação e de informação podem auxiliar nessa transição? Como utilizar as novas tecnologias no gerenciamento de informações de modo que se possa antecipar problemas que venham a comprometer o desenvolvimento sustentável (como, por exemplo, a crise energética)? Como podem auxiliar na alocação de recursos e na aproximação com o cidadão?

Estas e outras questões não apresentam uma resposta imediata, mas merecem reflexão no complexo processo de implementação do Governo Eletrônico. As respostas, certamente, ultrapassam o mero uso instrumental das tecnologias e dizem respeito à definição de um modelo de gestão das políticas públicas, orientado por um conjunto de princípios de reforma para a construção do Estado regulador e democrático.

IV– Conclusão

Apesar de freqüentemente vincular-se a utilização das novas tecnologias à expansão da democracia, a experiência mostra que ainda não completamos sequer o longo processo de definições sobre que modelo de Estado regulador adotar. Assim sendo, para que o projeto de *e-Gov* tenha êxito nesse sentido, é necessário que não seja considerado sob o prisma de uma política de informação e de comunicação, e que avance para além dos efeitos imediatos da prestação de serviços. É fundamental que se desenvolva como um projeto orgânico e inovador de gestão das políticas públicas, em consonância com a reforma institucional para construção do Estado democrático.

Bibliografia

- ABRANCHES, S. H. Hudson. **Reforma Regulatória e Reforma do Estado: Conceitos, Experiências e Recomendações para o Brasil**. Texto para Discussão do Conselho de Reforma do Estado. 1996.
- BNDES/SF. **Modernização da Gestão. E – Governo: o que ensina a experiência internacional**. Informe nº 17, Agosto 2000.
- CASTELLS, Manuel. **A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura**. V. 1. 4ª.ed. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- FRIEDMANN, John. **Planning In The Public Domain: From Knowledg to Accion**. New Jersey: Princenton University Press, 1987.
- GOUVÊA, Gilda Portugal. **Burocracia e Elites Burocráticas no Brasil**. São Paulo: Paulicéia, 1994.
- GT **Novas Formas Eletrônicas de Interação**. Proposta de Política de Governo Eletrônico para o Poder Executivo Federal. Brasília, setembro de 2000.
- HEINTZE, T. & BRETSCHNEIDER, S. **Information Technology and Restructuring in Public Organizations: Does adoption in information technology affect organizational structures, communications and decision making?** Syracuse: J - PART 10(2000): 4:801-830.
- KON, Anita (org.). **Planejamento no Brasil II**. Debates. São Paulo: Editora Perspectiva, 1999.

- LOJKINE, Jean. **A revolução Informacional**. São Paulo: Cortez, 1995.
- MINTZBERG, Henry. **Safári de Estratégia: um roteiro pela selva do planejamento estratégico**. Porto Alegre: Bookman, 2000.
- Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Presidência da República, Câmara da Reforma do Estado, Ministério da Administração e Reforma do Estado, 1995.
- SHAFF, Adam. **A Sociedade Informática: as conseqüências sociais da segunda revolução industrial**. São Paulo: UNESP/Brasiliense, 1995.
- Sociedade da Informação no Brasil**: livro verde/ organizado por Tadao Takahashi. Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia, 2000.
- WAHRLICH, Beatriz M. de Souza. **Reforma Administrativa na Era de Vargas**. Rio de Janeiro: FGV, 1983.

Resenha Biográfica

Sheila Maria Reis Ribeiro é Mestre em Sociologia Política , graduada em Filosofia e em Serviço Social pela Universidade de Brasília. Em 1991, especializou-se em “População e Desenvolvimento Econômico” pelo CELADE/CEPAL das Nações Unidas, no Chile. Tendo ingressado na Administração Pública em 1984, acompanhou a extinção do DASP- Departamento Administrativo do Serviço Público, as sucessivas reestruturações da área de gestão, tendo participado de vários projetos e, em 1995, da equipe que elaborou o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Atualmente, é Assessora da Secretaria Executiva do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Esplanada do Ministérios, Bloco K, 6º andar. Brasília-DF, CEP 70040-900.
Fone: 55061 4294802; Fax: 55061 2260807; e-mail: sheila.ribeiro@planejamento.gov.br.

Disponível em:

<http://www.ij.derecho.ucr.ac.cr/archivos/documentacion/inv%20otras%20entidades/C LAD/CLAD%20VI/documentos/ribeishe.doc>

Acesso pelo BuscaLegis em:

06/05/2009