

O Governo Eletrônico e a Nova Administração Pública

Paulo Alcântara Saraiva Leão

Bacharel em Computação (UFC), MBA em Gestão Empresarial (FGV) e Mestre em Ciências em Engenharia de Sistemas e Computação (COPPE/UFRJ)
Secretário Executivo do Instituto Escola de Contas e Capacitação Ministro Plácido Castelo - Tribunal de Contas do Estado do Ceará

Joaquim Castro Oliveira

Formação em estatística com pós-graduação em Administração Pública
Posição Atual: Consultor de Tecnologia da Informação e Comunicação, atuando no Governo de Minas Gerais

João Corte Magalhães Filho

Engenheiro Eletricista pela UFPE, Bacharel em Ciências da Computação pela UNICAP com Mestrado em Sistemas de Informação pela UFPE
especialista em Docência do Ensino Superior pela UCB - RJ
Engenheiro da Chesf (Coordenação da Célula de Suporte Operacional de Redes e Infra-estrutura de TI) e Professor do Curso de Sistemas de Informação e Administração da FIR

Resumo: A informática representa a principal área de ciência e tecnologia sobre a qual repousa a sociedade digital e a nova ordem econômica mundial, constituindo por isso ferramenta fundamental para o desenvolvimento na chamada era do conhecimento. Na maioria dos países, o governo é o maior fornecedor e consumidor de informações. No setor público brasileiro este processo é igualmente relevante, mas apresenta particularidades, principalmente no que diz respeito ao relacionamento governo-sociedade. A administração pública está sendo reformada e reestruturada com o objetivo principal de disponibilizar novos serviços à população com uso intensivo de Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC), o chamado governo eletrônico. No entanto, apenas tecnologia não é suficiente para promover um verdadeiro salto de qualidade. É preciso inovar nos processos. Para atender a essa nova demanda os governos estão repensando o modelo de gestão pública, suas estruturas político-administrativas e seus mecanismos de governança. Como resultado, novos modelos de gestão estão sendo implementados. Neste trabalho descreve-se como funcionam os governos, como as TIC podem melhorar o atendimento ao cidadão e a gestão pública, e propõe novas ações para o atingimento das políticas de Governo Eletrônico (*e-Gov*), com ênfase na reestruturação.

1. Introdução

O uso intensivo das Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC) pelos cidadãos, empresas privadas e organizações não-governamentais é condição básica no planejamento dos serviços de governo eletrônico. Fatores tecnológicos como a migração da informação baseada em papel para mídias eletrônicas, serviços *on-line*, avanço e universalização da infra-estrutura pública de telecomunicações e da internet, bem como as enormes mudanças no cenário tecnológico mundial impulsionam os governos a alterar seus planejamentos para atender a essas novas demandas. O movimento de reforma do estado, modernização da gestão pública e a necessidade de maior eficiência do governo têm mostrado em seus diagnósticos que o caminho a seguir é o do uso intensivo de TIC.

No entanto só tecnologia não é suficiente para promover a reforma necessária. De nada adianta informatizar processos ineficientes e ultrapassados. Os processos devem ser aprimorados, utilizando o que há de mais atual em termos de gestão e tecnologia e devem adotar melhores práticas mundiais. Outro ponto importante a ser considerado diz respeito à documentação dos processos. Estes devem estar bem documentados, padronizados e publicados para que seja de conhecimento de todos e não apenas de uma pessoa ou de um grupo de pessoas, o que é muito comum de se ver nas repartições públicas.

É muito importante, também, que os gestores públicos de TIC tenham uma comunicação precisa com os gestores públicos de mais alto poder de decisão, tais como secretários, governadores, ministros, presidentes, dentre outros, para que a real importância das TIC para a administração pública seja efetivamente compreendida pela alta gestão das organizações. Os tomadores de decisão não devem necessariamente ver as TIC como algo obscuro e distante, sem querer experimentar um contato mais próximo com elas. É importante que eles se sintam

envolvidos no processo de implantação e utilização das TIC no dia-a-dia dos processos, até porque a tecnologia é uma ferramenta básica hoje em dia, principalmente na disponibilização de informações para a tomada de decisão. Para que isso ocorra, os profissionais de TIC precisam falar a mesma linguagem dos altos gestores públicos, sem a utilização excessiva de termos técnicos, de forma a atrair a atenção e proporcionar uma maior compreensão por parte destes.

Este trabalho descreve como funcionam os governos no Brasil, como as Tecnologias da Informação e Comunicação podem melhorar o atendimento ao cidadão e a gestão, e propõe novas ações para o atingimento das políticas de Governo Eletrônico, com ênfase na re-estruturação organizacional e processual.

2. Como funcionam os governos

Na maioria dos países, o governo é o maior fornecedor e consumidor de informações. No Brasil não é diferente. Os serviços típicos são monopolistas e em sua essência públicos (arrecadação de impostos, emissão de certidões, concessão de licenças, fiscalização, etc). Os seus usuários (cidadão-cliente) são cativos, não existindo portanto escolha de oferta ou fornecedor. Além disso, os serviços devem ser acessíveis a toda a população, especialmente aos menos favorecidos ou mais carentes.

No Brasil, o governo é muito presente na vida das pessoas. A intervenção do estado na economia é relativamente alta se comparado com outros países de legislação mais liberal e flexível. Também no mundo empresarial (registro, processos fiscais, relações empregado-empregador, etc) o relacionamento é muito estreito com o governo.

As tentativas e projetos isolados para melhorar a relação governo-cidadão não foram suficientes para ampliar significativamente a prestação de serviços para a população brasileira com uso intensivo de tecnologia da informação e

comunicação. Os governos, de forma geral, não atuam de forma integrada entre suas várias agências, carecendo de uma plena coordenação de esforços, acarretando perda de tempo e de recursos, e gerando resultados que poderiam ser melhores. Por exemplo, no caso dos serviços prestados diretamente aos cidadãos, os mesmos precisam ser plenamente integrados. É muito comum que o cidadão tenha que ir a várias agências para resolver um dado problema.

O gestor deve ter noções sobre os aspectos estratégicos e operacionais de todos os setores envolvidos na sua área de atuação, uma vez que os sistemas de informações especializados em gestão se destinam justamente à integração destes. A integração representa um grande diferencial competitivo para uma organização em seu setor de atuação¹.

A integração dos serviços ao cidadão é a próxima fronteira a ser cruzada na administração pública. As ditas centrais de atendimento ao cidadão (Poupatempo/SP, SAC/BA, Casa do Cidadão/CE, etc) na verdade não ofertam necessariamente serviços integrados, mas apenas uma integração em um mesmo espaço físico de várias agências públicas. Quando falamos em integração de serviços, também estamos nos referindo inclusive aos serviços prestados no espaço virtual, através da Internet, os chamados *e-serviços*. Também não é razoável exigir do cidadão que ele tenha que entrar em vários sites públicos para resolver um dado problema, sem que haja nenhuma interligação entre os mesmos.

Além disso, os governos, via de regra, estão estruturados de forma arcaica e burocrática. Esta estrutura de gestão atual de maneira alguma é adequada à dinamicidade e flexibilidade ditadas pelo contexto mundial atual e futuro.

¹ SALAMACHA, Luciano Miguel et al. *A construção de um diferencial competitivo em ti pela inovação*. XI SIMPEP - Bauru, SP, Brasil 8 a 10 de novembro de 2004. São Paulo, 2004.

O Governo Eletrônico é reconhecido mediante formas, tipos de relacionamento e estágio de integração pelos quais se manifesta. As formas de Governo Eletrônico são a manifestação mais explícita, porque concretizam os diferentes tipos de relacionamento que o Governo Eletrônico engendra, indo de um simples centro de atendimento ao cidadão (*callcenter*), passando por um portal corporativo governamental (*workplace*) até um quiosque de auto-atendimento².

3. As TIC podem ajudar a reinventar a administração pública

A administração pública precisa, portanto ser reformada. Precisa ser reinventada, e para tanto é indispensável a adoção de soluções disponibilizadas pelas Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC).

Da mesma forma que o setor produtivo e bancário já fazem há algum tempo, os governos como prestadores de serviço necessitam urgentemente adotar as TIC de forma intensiva e irreversível em seus processos. A sociedade em geral não aceita mais a forma como os governos estão funcionando, tendo como base uma estrutura de processos e pessoas sem sintonia com a realidade. A sociedade exige um atendimento público de qualidade e o compara com a prestação de serviços no mundo privado. Mais que isso, exige também que os governos tenham foco e se concentrem naquilo que é de sua competência por definição, ou seja, áreas como saúde, educação, segurança, justiça, regulação, estímulo ao desenvolvimento, infra-estrutura básica, emprego e geração de renda, etc. Os governos precisam reduzir seu custeio, direcionando os recursos disponíveis (que via de regra são insuficientes para a demanda existente) cada vez mais para investimentos e menos para a manutenção de sua máquina.

² SANTOS, Roberval de Jesus Leone dos. *Governo eletrônico: o que se deve e o que não se deve fazer*. XVI Concurso de Ensayos y Monografías del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública "Gobierno Electrónico". Caracas, 2002.

Já se percebem algumas mudanças nas organizações públicas brasileiras. Novas políticas, mais flexíveis, e pessoas dispostas a empreender dão sustentação a um processo de mudança, mas quebrar silos ainda é uma necessidade na reforma administrativa democrática. Os governos podem utilizar a tecnologia para promover a desintermediação na relação entre governo e cidadão e entre governo e empresa. É possível uma relação direta, sem intermediários. Para isso, os processos de atendimento devem ser redesenhados e integrados, sob o risco de perpetuar processos anacrônicos. Alguns dos processos atuais de intermediação existem em virtude da complexidade dos processos burocráticos e agregam valor ao serviço pela comodidade fornecida ao solicitante. Por vezes, representam oportunidades para práticas de corrupção. O Estado tem que se organizar para prestar serviços aos cidadãos, não para ser conveniente aos burocratas nos seus silos hierárquicos nem aos intermediários que vivem em simbiose com eles. O Governo Eletrônico muda a interface entre o Estado e o cidadão, e isso pode levar à reforma das estruturas que sustentam a interface³.

Nesse contexto, as tecnologias da informação e comunicação (TIC) se apresentam como um grande instrumento para ajudar os governos a se modernizarem, visando se adequarem à realidade atual na qual vivemos: a sociedade da informação e do conhecimento.

Utilizando decisivamente as TIC, os governos podem tornar realidade e implementar novos modelos de gestão, processos e novas formas de prestação de serviços públicos, dentro do conceito do Governo Eletrônico. Este se traduz em um conjunto coordenado de estratégias e ações empreendidas pelo Estado, através das suas diferentes instâncias, para integrar as TIC aos processos governamentais, com o objetivo de gerar maiores níveis de eficiência

³ CHAHIN, Ali; CUNHA, Maria Alexandra; KNIGHT, Peter T.; PINTO, Solon Lemos. *Governo eletrônico: sugestões para o futuro*. São Paulo: Prentice Hall, 2004.

na administração, controle e transparência na tomada de decisões e participação cidadã.

As principais áreas de atuação para a implantação do e-Gov são:

- Atendimento ao cidadão e às empresas;
- Gestão interna;
- Desenvolvimento e fortalecimento da democracia, através de um governo transparente.

Na área de atendimento ao cidadão e às empresas (relacionamento G2C e G2B), os governos têm encontrado suporte nas TIC, na implantação de portais de serviços na Internet e no estabelecimento de centrais de atendimento integradas. O e-Gov visa facilitar a vida dos clientes dos governos, melhorando a interação entre os mesmos.

Já na gestão interna, o foco é na modernização dos processos internos, através da utilização intensiva das TIC, sempre buscando o aumento de produtividade, redução da burocracia, aumento da eficiência e a integração de sistemas de informações. A informatização dos processos e sistemas sem dúvida leva a uma diminuição de prazos e redução de custos (papel, tempo, pessoal, etc.). Com a melhoria dos processos e sistemas, a tomada de decisão por parte do governo é sensivelmente aprimorada.

Na linha da transparência, podem ser implementados mecanismos que permitam à sociedade ocupar um papel mais ativo no controle e participação da vida no país, com amplo acesso a informações, através de portais. Mais que isso, dentro do conceito da governança eletrônica, os cidadãos podem inclusive ser agentes ativos na priorização do orçamento ou na tomada de decisões de governo.

O aspecto mais decisivo para a implantação do e-Gov é que o mesmo seja uma política pública permanente, com ações

coordenadas a alinhadas, promovendo uma visão unificada de governo. Através de uma estratégia ampla e coordenada de e-Gov, os governos podem, portanto, conseguir se tornar mais ágeis, eficientes, eficazes e transparentes.

Outro aspecto importante do potencial das TIC para a melhoria da administração pública é a ampliação do alcance, da presença e atuação dos governos. Através da Internet, os governos podem levar mais serviços e informações a cidadãos em localidades mais distantes ou de difícil acesso. Com o e-Gov, as informações e serviços públicos podem estar disponíveis à população a qualquer hora, qualquer dia e a partir de qualquer lugar em que esteja conectada à Internet.

Especificamente no setor público, a Internet tem procurado aproximar os cidadãos dos serviços públicos. Assim, há novas exigências para esse setor, como o fornecimento de serviços via Internet e a transparência das informações. Entretanto, não basta disponibilizar informações em um site de forma desorganizada e sem critérios. Para atender à nova forma de apresentar serviços, faz-se necessário criar uma estrutura de informação que encampe os aspectos inerentes à estrutura governamental: atividades-meio (administração, fazenda, jurídico) e atividades-fim (esporte, cultura, educação, assistência social etc.), bem como aspectos relacionados à cidadania⁴.

A tecnologia oferece a oportunidade de introduzir mudanças mais profundas na administração pública. O redesenho das estruturas organizacionais tem encontrado nas TIC uma ferramenta vital de apoio. Novas formas de fazer melhor determinadas atividades tornam-se possíveis com o emprego das TIC nos processos de negócio. A partir daí, uma nova administração pública poderá ser construída.

⁴ TAIT, Tania Fátima Calvi et al. *Estrutura de informação para sites municipais: reunindo cidadania e ergonomia*. Maringá: Universidade Estadual de Maringá, 2005.

4. Mas só tecnologia não basta

No entanto só tecnologia não é suficiente para promover a reforma necessária. De nada adianta informatizar processos ineficientes e ultrapassados. Os processos devem ser aprimorados, utilizando o que há de mais atual em termos de gestão e tecnologia e devem adotar melhores práticas mundiais. Outro ponto importante a ser considerado diz respeito à documentação dos processos. Estes devem estar bem documentados, padronizados e publicados para que sejam de conhecimento de todos e não apenas de uma pessoa ou de um grupo de pessoas, o que é muito comum de se ver nas repartições públicas.

Os governos também não podem mais apenas colocar seus serviços na Internet, baseados em processos não otimizados e sem integração. É preciso rever processos e capacitar as pessoas, tudo isso obviamente apoiado nas TIC. Por exemplo, a certificação digital, os novos meios de acesso (TV Digital, Telefonia Móvel, etc.) e a Educação a Distância – EAD podem contribuir bastante. A inovação deve ser a palavra de ordem nos governos. Inovar no desenho de novos processos mais ágeis, desburocratizados e mais baratos. Inovar no que concerne à capacitação, motivação e valorização das pessoas. Inovar na prestação dos serviços públicos. Inovar na forma de governar.

Os organizações empresariais já incorporaram o processo de mudança de modelo de gestão como algo permanente da sua administração, principalmente na área das TIC. Segundo Salamacha⁵, “A implantação de um novo modelo de gestão em TI depende da disposição dos envolvidos em mudar os processos existentes na empresa. Quanto maior essa disposição, maior será a tendência de sucesso para eventuais alterações no modelo vigente”. Para Megginson, Mosley e Pietri⁶, “o processo de mudanças deve ser considerado parte da vida quotidiana das

⁵ SALAMACHA, Luciano Miguel et al. Op. cit.

⁶ MEGGINSON, Leon C.; MOSLEY, Donal; PIETRI Jr., Paul. *Administração: conceitos e aplicações*. [S.L.]: Harbra, 1998.

empresas, o que inclui novos métodos de realizar o trabalho, novos processos, entre outros, além de elencar que há duas maneiras de se lidar com a mudança organizacional: processo proativo de mudança e processo reativo de mudança”

Além da tecnologia e dos processos, o terceiro elemento (e o mais crucial) a ser considerado no processo de modernização da gestão pública são as pessoas. Qualquer reforma pressupõe a participação de pessoas capacitadas, reconhecidas e motivadas. Deve-se inovar na avaliação e na remuneração dos funcionários públicos, como por exemplo, através de avaliação 360 graus e remuneração variável. É mandatório também que se melhorem as competências dos funcionários públicos, inclusive dos altos e médios executivos na utilização das TIC e na gestão estratégica da informação.

5. Não há governo eletrônico se o cidadão não tem acesso à Internet

Mesmo implantado com eficiência, um governo eletrônico só atinge sua finalidade se for realmente útil para seus usuários. Não se pode pensar em governo eletrônico, em países como o Brasil, sem que haja um amplo esforço para reduzir a exclusão digital e o analfabetismo digital. A exclusão digital é consequência da exclusão social e deve portanto ser combatida juntamente com essa. Sem a capacitação em TI e o acesso facilitado (barato e universal) à Internet, o governo eletrônico é inócuo.

O cidadão comum precisa ter acesso aos *e-serviços* e estar familiarizado com o computador. Com o e-Gov, os governos podem chegar mais perto dos usuários, mas obviamente eles precisam ter acesso a esses recursos e saber usá-los. É muito importante por exemplo que os telecentros possam disponibilizar, além do acesso à Internet de forma ampla, também acesso aos serviços públicos em portais de governo.

6. Consenso e uniformidade de linguagem entre os gestores de TIC e os tomadores de decisão

Para que as TIC possam efetivamente ser entendidas como uma solução para prover o salto de qualidade que a administração pública necessita, é fundamental que os gestores públicos de TIC falem a mesma linguagem que os gestores públicos de mais alto poder de decisão, tais como secretários, governadores, políticos, etc. Como as TIC ainda são muitas vezes vistas como uma área obscura, muito técnica e cheia de termos e jargões de difícil compreensão por parte dos altos dirigentes públicos e políticos (em geral leigos na área), é sempre difícil o diálogo destes com os responsáveis pelas áreas de TIC. Isso dificulta bastante a compreensão da importância das TIC para a administração pública. Essa dificuldade de entendimento inviabiliza muitas vezes os investimentos que são necessários na área. Aproximar estes dois entes (gestor público de TIC e tomadores de decisão de mais alto nível) é uma tarefa importante a ser realizada por ambos os lados. É preciso um esforço compartilhado por todos que fazem a administração pública.

7. Descobrir, motivar e formar líderes de e-Gov

Uma condição de êxito para o governo eletrônico é a existência de líderes nos altos e médios escalões do setor público que entendam a relevância das TIC na modernização da administração pública. É preciso que esse e-Líderes sejam descobertos, motivados e formados. Exercendo uma liderança eletrônica (*e-leadership*), essas pessoas passam a investir na inovação como solução para reforma e aperfeiçoamento do serviço público. Importante reforçar que essa inovação deve considerar os seguintes elementos: processos, pessoas e tecnologia.

8. Desafios

Para serem bem sucedidos na plena utilização das TIC na administração pública, os governos enfrentam grandes desafios, que de forma alguma, se restringem ao campo tecnológico:

- a) Alinhamento das estratégias de TIC às do governo.
- b) Comprometimento da alta direção, através do consenso sobre a importância do e-Gov.
- c) Verificação do retorno financeiro dos projetos de TIC
- d) Coordenação das ações eletrônicas do governo, oferecendo uma visão unificada à sociedade.
- e) Integração de serviços, sistemas e bases de dados (o governo não pode mais ficar exigindo informações que ele mesmo já tem!).
- f) Mudança cultural para a aceitação das novas legislações de TIC (ex: certificação digital).
- g) Disponibilização de mais meios de acesso (M-Gov, TV digital etc).
- h) Identificação de modelos de negócio auto-sustentáveis para inclusão digital.

9. Proposições

A formulação de políticas públicas e modelos de gestão para os Sistemas Estaduais de Informática de Governo, desde sua concepção ou reformulação até a sua plena implantação deve explorar projetos com ênfase nos seguintes eixos:

- Sistemas Estaduais de Informática de Governo que possam ser instrumentos de desenvolvimento sócio-econômico para a região, desenvolvendo os arranjos produtivos locais
- Marco Legal e Normativo para o Governo Eletrônico e para os Sistemas Estaduais de Informática de Governo que possam ampliar facilitar e integrar os *e-serviços* em todas as esferas governamentais brasileiras

- Programas de formação e preparação de gestores públicos em Tecnologia da Informação e Comunicação com uso intensivo de Educação a Distância
- Projetos nas áreas de interoperabilidade e integração e uso compartilhado de soluções de TIC, com objetos de negócios governamentais distribuídos em redes de conhecimento para todos os níveis.

Adicionalmente, como contribuição ao esforço de implantação do Governo Eletrônico para a melhoria da administração pública, apresentamos algumas recomendações, as quais julgamos pertinentes considerando o contexto sócio-econômico do nosso país:

- Identificar quais serviços são realmente prioritários a serem disponibilizados de forma eletrônica. O foco deve ser disponibilizar primeiro os serviços que a sociedade realmente demanda, e não os serviços de interesse do governo, ou os mais fáceis de implementar. A informatização dos direitos dos cidadãos pode estimular mais a consolidação do e-Gov que a informatização dos deveres
- Estimular práticas de Governo Eletrônico no nível municipal e no poder judiciário
- Definir e monitorar indicadores e métricas de e-Gov
- Identificar melhores práticas e torná-las disponíveis, (ex: observatórios de melhores práticas de Governo Eletrônico e inclusão digital)
- Incluir digitalmente os servidores públicos
- Criar *rankings* e premiações nacionais
- Utilizar parcerias com a academia, organizações não governamentais, setor privado (ex: PPP) etc

10. Conclusões

Como principais conclusões da análise aqui exposta, podemos citar:

- Os processos da administração pública devem ser aprimorados, utilizando o que há de mais atual em termos de gestão e tecnologia e devem adotar melhores práticas mundiais
- A formulação de políticas públicas e modelos de gestão para os Sistemas Estaduais de Informática de Governo são processos permanentes da máquina pública e vários são os modelos aplicáveis aos governos
- A cada novo ciclo de planejamento os modelos de gestão devem ser flexíveis e adaptados cabendo aos formuladores especificar as motivações e comportamentos necessários para que o mesmo seja operativo
- A universalização do uso de computadores pela população deve ser uma meta prioritária de todos os formuladores de políticas públicas para os Sistemas Estaduais de Informática de Governo.

Referências

CHAHIN, Ali; CUNHA, Maria Alexandra; KNIGHT, Peter T.; PINTO, Solon Lemos. *Governo eletrônico: sugestões para o futuro*. São Paulo: Prentice Hall, 2004.

SALAMACHA, Luciano Miguel et al. *A construção de um diferencial competitivo em TI pela inovação*. XI SIMPEP - Bauru, SP, Brasil 8 a 10 de novembro de 2004. São Paulo, 2004.

SANTOS, Roberval de Jesus Leone dos. *Governo eletrônico: o que se deve e o que não se deve fazer*. XVI Concurso de Ensayos y Monografías del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública "Gobierno Electrónico". Caracas, 2002.

MEGGINSON, Leon C.; MOSLEY, Donal; PIETRI Jr., Paul. *Administração: conceitos e aplicações*. [S.L.]: Harbra, 1998.

TAIT, Tania Fátima Calvi et al. *Estrutura de informação para sites municipais: reunindo cidadania e ergonomia*. Maringá: Universidade Estadual de Maringá, 2005.

