

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO  
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA –  
UNISERPRO**

**Alexandre Magno de Vasconcelos**

**A CONSTITUIÇÃO DO SERPRO COMO EMPRESA PÚBLICA,  
PREJUDICA O CUMPRIMENTO DE SUA MISSÃO INSTITUCIONAL?**

**Porto Alegre**

**2015**

Alexandre Magno de Vasconcelos

**A CONSTITUIÇÃO DO SERPRO COMO EMPRESA PÚBLICA, PREJUDICA O  
CUMPRIMENTO DE SUA MISSÃO INSTITUCIONAL?**

Trabalho de Conclusão de Curso,  
apresentado ao Curso de Especialização  
em Gestão Pública – UNISERPRO –  
modalidade a distância da Universidade  
Federal do Rio Grande do Sul, como  
requisito para a obtenção do título de  
especialista.

Orientador: Prof. Dr. Ariston Azevedo

**Porto Alegre  
2015**

Alexandre Magno de Vasconcelos

**A CONSTITUIÇÃO DO SERPRO COMO EMPRESA PÚBLICA, PREJUDICA  
O CUMPRIMENTO DE SUA MISSÃO INSTITUCIONAL?**

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado ao Curso de Especialização em Gestão Pública - UNISERPRO – modalidade a distância da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito para a obtenção do título de especialista.

Aprovado em 04 de março de 2014.

BANCA EXAMINADORA:

---

Prof. Dr. Ariston Azevedo

---

Prof. Dr. Paulo Ricardo Zillio Abdala

## **DEDICATÓRIA**

Dedico este trabalho à minha esposa e à minha filha, que me deram todo o apoio e incentivo necessários em quase dois anos de dedicação ao Curso.

## **AGRADECIMENTOS**

À minha esposa Karine Kelle e filha Maria Eduarda, pela cumplicidade e pelo apoio.

Ao Serviço Federal de Processamento de Dados – SERPRO, pela oportunidade de realização do Curso.

Aos Professores da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, pelas oportunidades de aprendizagem.

Ao meu orientador, Prof. Ariston Azevedo, pela seriedade na coordenação do Curso e pela disponibilidade para assumir a minha orientação.

## RESUMO

A proposta deste trabalho é destacar a importância das TICs para o funcionamento da máquina pública estatal e em seguida realizar um levantamento das variáveis relacionadas a constituição do SERPRO como empresa pública, que comprometem o seu papel de protagonista na informatização dos processos de negócio do Estado brasileiro. A metodologia usada para a produção do trabalho foi a de um estudo de caso apoiado por pesquisa bibliográfica e documental. Como conclusão, constatou-se que de um lado a administração pública define o SERPRO como o provedor preferencial dos serviços estratégicos de TIC do Governo Federal, mas do outro, ironicamente chega a comprometer a sua sobrevivência pela circunscrição de suas atividades à condição jurídica de empresa estatal, que tem o próprio Estado como cliente. Essa característica implica a exigência da comparação de preços dos seus serviços com os praticados pelo mercado. Tal comparação se percebe como impossível de ser realizada, pois, o cunho estratégico das atividades do SERPRO criam uma condição de singularidade do serviço, o que por sua vez se opõe a possibilidade de comparação de preços. Ainda que essa comparação fosse possível, fica claro que o rito burocrático, necessário ao controle da Administração Pública, onera os seus custos de transação, comprometendo a competitividade dos preços praticados pela empresa.

**PALAVRAS-CHAVE:** SERPRO, TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO – TIC, SERVIÇOS ESTRATÉGICOS DE TIC, SISTEMAS ESTRUTURANTES DE GOVERNO, LICITAÇÃO, EMPRESA PÚBLICA, ESTADO, ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.

# Sumário

1 INTRODUÇÃO.....	8
2 A IMPORTÂNCIA DAS TIC NOS PROCESSOS DE GESTÃO DO ESTADO .....	13
2.1 O Estado.....	13
2.2 A Administração Pública, suas Atribuições e Limites.....	15
2.3 A importância das TICs nos processos de Gestão do Estado	19
2.4 A trajetória do uso das TICs no aparelhamento da Gestão Pública.....	21
2.5 Conceito de Governo Eletrônico.....	25
2.6 Estratégias para implementação de Governo Eletrônico....	27
3 O SERPRO NO CONTEXTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA .....	29
3.1 A trajetória da Administração Pública no Estado Brasileiro..	29
3.1.1 Período Colonial (1500 – 1822):.....	30
3.1.2 Período Imperial (1822 – 1889):.....	31
3.1.3 República Velha (1889 – 1930):.....	31
3.1.4 Revolução de 1930 (Estado Novo – Governo Vargas):.....	32
3.1.5 Regime Militar (Primeira Reforma Gerencial):.....	33
3.1.6 Redemocratização (Segunda Reforma Gerencial):.....	35
3.1.7 A Reforma do Aparelho do Estado.....	36
3.2 Síntese do retrospecto histórico da Administração Pública Brasileira.....	37
3.3 O Papel do SERPRO como Empresa Pública na modernização do Estado Brasileiro.....	38
3.4 Quem deve exercer a titularidade dos serviços de TIC estatais .....	41
4 O CONFLITO ENTRE O PAPEL DO SERPRO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL E A SUA FIGURAÇÃO JURÍDICA COMO EMPRESA PÚBLICA.....	46
4.1 O contexto do SERPRO frente aos princípios da Administração Pública e o conflito da natureza contratual que pauta a relação entre a empresa e o Estado.....	47
4.2 Princípios basilares da Administração Pública. ....	47
4.2.1 Vinculação das estatais aos princípios da Administração Pública.....	48
4.2.2 O princípio da economicidade e da eficiência.....	50
4.2.3 O princípio da continuidade dos serviços públicos.....	50
4.3 Contratos Administrativos.....	51
4.4 Relação Contratual entre as estatais e a Administração Pública .....	52
4.5 Considerações Finais.....	53

## 1 INTRODUÇÃO

Provocado pela crescente preocupação com os serviços de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) considerados de cunho estratégico para o Estado, a presidência da república sancionou a lei 12.249/2010, que em seu artigo 67 dispensa a necessidade de licitação para “[...] a contratação do Serviço de Processamento de Dados – SERPRO pela União, por intermédio dos respectivos órgãos do Ministério da Fazenda e do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, para a prestação de serviços de tecnologia da informação, considerados estratégicos [...]” (BRASIL, 2010). Esses serviços incluem o desenvolvimento e a produção dos sistemas estruturantes de governo, que são assim definidos em função da relevância das informações por eles tratadas, bem como do impacto causado ao Estado pela interrupção ou instabilidade nas suas operações.

Como se pode depreender, a legislação imputa ao SERPRO a responsabilidade de ser o principal fornecedor de serviços estratégicos de TIC no âmbito do governo federal. Entretanto, ao que nos parece, as condições legais aplicáveis à natureza jurídica de empresa estatal ou pública, posição ocupada pelo SERPRO, são juridicamente questionáveis para fazer frente a assunção de tal responsabilidade, em que pese o relevo da missão institucional da empresa positivado na lei supracitada.

Tal afirmativa decorre, por exemplo, das dificuldades observadas para o processo de prestação de contas dos serviços realizados pelo SERPRO. Segundo a Lei 8.666/1993, para os serviços dispensados de licitação, há a necessidade de se comprovar compatibilidade de preços com o mercado. Pela característica singular dos seus serviços, o SERPRO tem apresentado dificuldades no cumprimento desse rito processual, pois serviços “singulares” implicam preços “singulares” e, portanto, difíceis de serem comparados com o mercado.

Ademais, o elevado custo de transação inerente à natureza das empresas estatais, também as penaliza na formação de seus preços, que invariavelmente são mais altos do que os praticados pelo mercado.

Portanto, o propósito deste artigo é evidenciar a relevância dos serviços de TIC para o aparelhamento do Estado brasileiro e avaliar se o SERPRO, como empresa estatal, reúne as condições necessárias ao atendimento de sua missão institucional de principal fornecedor de TIC para a administração pública federal.

Do ponto de vista teórico percebe-se uma considerável importância para a exploração deste tema, uma vez que, conforme conceituam os artigos 173 e 175 da Constituição Federal, as empresas estatais visam a atuação do Estado como empresário, provendo serviços de natureza privada para a sociedade, com a finalidade de corrigir falhas de mercado, por exemplo.

Logo, esta pesquisa remete a uma discussão sobre os critérios de criação de empresas estatais, que não necessariamente se destinam ao fim disposto na Constituição Federal. No caso do Serpro, claramente não há produção de bens e serviços para o mercado, visto que os clientes da empresa são a própria administração pública.

Esta figuração jurídica de empresa estatal, como veremos adiante de forma mais detalhada, é a causadora de problemas de ordem prática.

Portanto, do ponto de vista prático, julgamos importante a realização da pesquisa, pois o dia a dia das atividades da empresa demonstram, tanto para os seus clientes, como para seu corpo funcional e acionista, a existência de entraves administrativos, como os citados anteriormente, que comprometem a fluidez da prestação de serviços do Serpro para o Estado brasileiro. Então, a partir desta análise, será possível chegar a causa raiz dos referidos problemas, o que por sua vez torna possível uma reavaliação do modelo de relacionamento entre o Serpro e a administração pública.

Metodologicamente, esta pesquisa se define como um estudo de caso (YIN, 2010) baseado em pesquisa bibliográfica e documental. Conforme sugere Gil (1996), a pesquisa bibliográfica oferece ao pesquisador uma cobertura muito mais ampla do que seria possível pela interação direta do pesquisador, além de ser “indispensável nos estudos históricos”. Embora a pesquisa documental possa assemelhar-se à pesquisa bibliográfica, Gil (1996) aponta para as diferenças entre as mesmas: “a diferença essencial entre ambas está na natureza das fontes”. Quer dizer, a pesquisa documental se detém sobre fontes ainda não analisadas ou tratadas analiticamente, tais como documentos, legislações e estatutos, enquanto a pesquisa bibliográfica se apoia em fontes já tratadas analiticamente por outros autores.

Perante o exposto e dado o problema que será tratado, optamos pela realização de um estudo de caso fundamentado em pesquisa bibliográfica descritiva e documental.

Quanto a opção pelo estudo de caso, entendemos que a problemática enfrentada

pelo SERPRO de ter seu campo de atuação limitado pela natureza de empresa pública é uma questão, tal como Yin (2010) qualifica, presente e originada a partir do fenômeno social, que nesse caso, corresponde ao aumento da importância das TICs para a gestão governamental.

Quanto a pesquisa bibliográfica e também documental, entendemos que o objeto de estudo guarda forte relação com essas modalidades de pesquisa, pois a base para nossa argumentação de evidenciar a importância das TICs para a gestão estatal, bem como a identificação dos possíveis entraves ao funcionamento do SERPRO, decorrentes da sua condição de empresa pública, exigem não só o aprofundamento dos conceitos de TIC e eficiência estatal, bem como a análise documental (leis e decretos) relacionados à constituição das empresas públicas e do SERPRO, em específico.

A estratégia adotada para atingir o objetivo proposto implicou organizar o trabalho da seguinte forma:

Na primeira seção, o que se pretende é oferecer ao leitor uma compreensão da importância das TICs para o aparelhamento do Estado. Neste sentido, preliminarmente, apresentaremos definições básicas sobre o significado dessa instituição, suas origens, finalidades e seus elementos constitutivos, bem como da Administração Pública, ferramenta operacional utilizada para a realização das políticas de Estado.

Sobre o Estado, apresentaremos as visões das correntes liberal e intervencionista, que defendem posições contrárias sobre o limite das liberdades individuais para preservação da vida em sociedade, finalidade última do Estado.

Quanto à Administração Pública, serão apresentados conceitos do que são políticas públicas, quem as define e quem as executa, bem como do que é considerado serviço público, portanto de titularidade exclusiva do Estado, e do que é serviço prestado pelo Estado, mas de natureza privada.

Essa discussão é importante, pois como veremos, as empresas estatais, realidade do SERPRO, encontram-se no centro do debate do que é e do que não é papel do Estado, pois elas são entidades híbridas, que apresentam uma finalidade pública, corrigir as ditas falhas de mercado, e outra privada, comercialização de bens e serviços junto ao mercado consumidor.

Estabelecidos esses conceitos elementares sobre Estado e Administração

Pública, daremos foco na definição da importância das TICs para o aparelhamento do Estado. Para isso, nos apoiaremos na historicização da trajetória das TICs no contexto da Gestão Pública, desde a era do mainframe, passando pela *era dos microcomputadores* e da internet, até a era digital.

A partir daí será realizada uma correlação entre estes marcos da computação e os modelos de administração pública vigentes em cada período, a saber: a dominação racional legal weberiana da era Vargas, cuja finalidade seria a de libertar o Estado da impregnada cultura patrimonialista mediante a adoção de uma gestão impessoal e meritocrática; a primeira reforma gerencial no período do regime militar, que mudou o foco do legalismo de Weber para a gestão baseada na eficiência da administração indireta, criada pelo Decreto Lei 200/1967, contexto no qual surgem as empresas estatais; a segunda reforma gerencial, surgida em meio à crise de identidade do Estado (liberal ou interventor), que deu ênfase ao emprego das técnicas de gestão privadas (gerencialismo) e no tratamento do cidadão como um cliente.

Como veremos, esse modelo também apoiou a redução da máquina pública, que segundo seus mentores, deveria manter o foco nas atividades tipicamente estatais. Nesse sentido surgem as privatizações das empresas de governo. E, por fim, a governança da era digital, modelo de gestão estatal suportado pelas TIC, que evidencia a importância destas tecnologias para a administração pública.

Na segunda seção do texto, faremos uma instanciação para a realidade brasileira daquilo que foi apresentado e debatido na seção anterior. Assim, faremos uma retrospectiva histórica da Administração Pública Brasileira, onde serão resgatados traços marcantes que ainda fazem parte da nossa realidade, tais como o patrimonialismo, o clientelismo e o formalismo. Os momentos de uma administração pública ora centralizada, ora descentralizada, por vezes liberal, mais voltada para a promoção do livre mercado, por vezes interventiva, mais voltada para a promoção de uma sociedade mais equânime.

Uma vez destacado o contexto da gestão administrativa no Brasil, daremos ênfase, na terceira seção do texto à importância da TI e, naturalmente, do papel do SERPRO para a modernização do aparelho do estatal brasileiro.

À medida que avançaremos no argumento da imprescindibilidade das soluções de TIC produzidas pelo SERPRO para o aumento da eficiência produtiva do Estado,

provocaremos uma outra reflexão sobre a quem deve ser o titular da prestação desses serviços.

Na visão liberal, tais serviços seriam passivos de serem repassados ao mercado, uma vez que não se caracterizariam como serviços típicos de Estado, mas dado o contexto da importância que as TICs vêm assumindo para a administração estatal, há que se perguntar se essa gestão deve mesmo ficar a cargo do mercado?

Por fim, na quarta seção do texto, ingressaremos no debate central deste trabalho, qual seja, avaliar se o SERPRO, na condição jurídica de empresa pública, reúne as condições necessárias à prestação de serviços de TIC ao Estado brasileiro.

Esse debate surge, visto que essa condição jurídica exige o respeito a um conjunto de normativos, os quais oneram o custo da empresa, impedindo-a de prestar serviços ao próprio Estado, que em obediência aos princípios da economicidade, eficiência e isonomia, exige a compatibilidade de preços com os praticados pelo mercado.

Logo, a impossibilidade do SERPRO compor preços módicos para prestação de seus serviços, pode, em última análise, comprometer a sua existência, pois, de acordo com o que será apresentado, esse é um requisito básico para a compra de bens e serviços por parte da administração pública.

Além disso, serão abordadas ainda outras questões, tais como a lógica contratual existente entre o SERPRO e os seus clientes, uma vez que a função de um contrato é regular a oposição de interesses, o que argumentamos não ser o caso do SERPRO quando presta serviço para a Administração Pública.

Nesse cenário, os órgãos públicos figuram na posição de cliente e, ao mesmo, tempo “dono” do SERPRO. Como decorrência disso, ocorre o comprometimento dos princípios da economicidade e da eficiência, uma vez que a empresa deixa de investir na atividade finalística de prover serviços de TIC ao Estado para gastar numa atividade inócua de gestão comercial, entre entidades membro de uma mesma organização.

## 2 A IMPORTÂNCIA DAS TIC NOS PROCESSOS DE GESTÃO DO ESTADO

Antes de discorrer sobre a relação das TICs com o processo de gestão do Estado, em que as primeiras exercem papel fundamental na melhoria das atividades deste último, faz-se oportuno realizar uma abordagem preliminar sobre os conceitos básicos de Estado, Administração Pública, suas atribuições e limites de atuação, pois entende-se que essas noções devem estar suficientemente claras para o leitor, antes de avançar na análise a que se propõe esta seção, qual seja, a de compreender a importância das TICs nos processos de gestão do Estado.

### 2.1 O Estado

Segundo Coelho (2009, p.15) (grifos nossos), “quando nos referimos a Estado, grafado com inicial maiúscula, estamos tratando da organização que exerce o **poder** supremo sobre o conjunto de **indivíduos** que ocupam um determinado **território**”. No tocante ao poder, sabe-se que este não basta para que se deduza a existência de um Estado, pois, conforme o autor, “[...] se isso bastasse, teríamos, por exemplo, que reconhecer como Estado as organizações criminosas que controlam algumas favelas [...] de grandes cidades brasileiras”. Quanto à legitimidade, Coelho (2009), agora baseado na ideia de Max Weber, afirma que ela é fator fundamental e que está associada ao poder. Ou seja, é possível dizer que o poder, legitimamente reconhecido pelo povo em um dado território, é um elemento determinante para a constituição de um Estado. Sem a conjunção desses dois elementos um Estado não se completa.

A noção de Estado, do ponto de vista jurídico, também contempla em seu conceito esses três elementos – Poder legítimo, Território e Povo. Segundo Alexandrino e Paulo (2009, p. 13)

O Estado é pessoa jurídica territorial e soberana, formado pelos elementos povo, território e governo soberano. Esses três elementos são indissociáveis e indispensáveis para a noção de um Estado independente: o povo, em um dado território, organizado segundo sua livre e soberana vontade.

Agora que já definimos o conceito de Estado, cabe então a pergunta: Mas por que o Estado existe?

Para responder a esse questionamento, destaquemos um dos seus três elementos constitutivos, o poder político. Neste sentido, Pereira (2008) nos remete à teoria clássica

de concepção de Estado, ao afirmar que:

O homem é classificado, na zoologia de Aristóteles, como animal social por natureza (Política, 1253a, Livro I, Capítulo I), que desenvolve suas potencialidades na vida em sociedade, organizada adequadamente para seu bem estar. A meta política é descobrir primeiro a maneira de viver que leva à felicidade humana e, depois, à forma de governo e às instituições sociais capazes de garantir aquele modo de viver.

Com isso, é possível dizer que a instituição denominada Estado existe para que seus legítimos representantes (os governantes) possam, mediante o uso do poder político, regular as relações sociais dos seus representados (os governados) circunscrito num dado território. Portanto, como diz Pereira (2008, p. 10), o Estado nada mais é do que o “[...] resultado político-institucional de um contrato social por meio do qual os homens cedem uma parte de sua liberdade a esse Estado para que este possa manter a ordem ou garantir os direitos de propriedade e a execução dos contratos”.

Essa definição expressa a essência da teoria clássica da constituição de um Estado, denominada Teoria Contratualista, cujas principais ideias em síntese se concentram, segundo Carnoy (1988, p.27), no fato de que “Os homens, em busca da paz, confiariam a um soberano o controle de suas paixões com o interesse de se refrearem a si próprios; desistiriam de seu poder individual para que nenhum deles pudesse reduzir o poder de qualquer outra pessoa através da força”.

Além desta, existem outras concepções que surgiram como justificativa para a origem do Estado, tais como as de origem naturalistas ou de origem natural, que segundo Aristóteles, Cícero e Santo Tomás de Aquino (apud PEREIRA 2008, p.15) se baseiam na ideia de que “O homem, enquanto ser social, por sua própria natureza, necessita, para se realizar, viver em sociedade. Assim, o Estado aparece como uma necessidade humana fundamental”.

Não pretendemos nos estender sobre a exploração destas teorias sobre a origem do Estado, pois julgamos, para efeito da pesquisa em questão, que as noções básicas apresentadas até o momento já são suficientes.

Relativamente ao modo como o Estado contemporâneo se estrutura para cumprir suas funções, Coelho (2009) menciona que

[...] a sua força dependerá [...] da sua capacidade de identificar necessidades e anseios sociais e transformá-los em políticas públicas que produzam resultados na sociedade, dando respostas efetivas aos problemas que pretende enfrentar. (COELHO, 2009, p. 21).

Disso pode-se deduzir que o grau de legitimidade daqueles que exercem o poder em um Estado é diretamente proporcional a sua capacidade de gerir a máquina pública para a satisfação dos governados.

O instrumento usado pelos governantes para se atingir essa satisfação são as denominadas Políticas Públicas. Através delas são estruturadas ações de governo que visam atender às necessidades e aos anseios sociais e quando os resultados alcançados por estas políticas são satisfatórios, tem-se a chamada governança estatal.

[...] o novo termo põe em destaque as interações entre o Estado e os vários agentes não governamentais para se atingir resultados de interesse público. O foco deixa de ser a capacidade interventora e indutora do Estado e passa a se concentrar no seu papel de coordenador dos diversos esforços – públicos e privados – para produzir benefícios coletivos. (COELHO, 2009, p. 22)

Identificado o instrumento usado para atendimento dos anseios sociais – as políticas públicas – fica então a pergunta: Mas o que faz parte do escopo destas políticas?

Nesse sentido, Stiglitz (*apud* PEREIRA 2006) diz que as funções básicas de um Estado na atualidade são:

[...] promover a educação, a fim de se construir uma sociedade mais igualitária e facilitar a estabilidade política; fomentar a tecnologia; oferecer suporte ao setor financeiro, principalmente através da disseminação de informação; investir em infraestrutura: instituições, direitos de propriedade, contatos, leis e políticas que promovam a concorrência, prevenir degradação ambiental e promover o desenvolvimento sustentável; e criar e manter uma rede de seguridade social. (STIGLITZ, 2000 *apud* PEREIRA 2006, p.35)

Agora que já sabemos o que compõe o escopo dessas políticas, resta saber quem as torna realidade? Ou seja, quem personifica a figura do Estado e realiza as políticas públicas?

## **2.2 A Administração Pública, suas Atribuições e Limites**

As políticas públicas são idealizadas por aqueles que exercem “a função política de comando, de coordenação, de direção e de fixação de planos e diretrizes de atuação do Estado”. (ALEXANDRINO e PAULO, 2009, p. 16). Já a execução do que foi posto no plano do ideal se dá por meio da máquina administrativa estatal, que se limita a pôr em prática aquilo que foi pensado pelos responsáveis da função política. Portanto quando tratamos da função política, estamos falando da administração pública em sentido amplo e quando tratamos da função meramente executiva do que fora planejado no campo

político, estamos falando da administração pública em sentido estrito.

O estudo da administração pública pode ainda ser analisado sob o ponto de vista do que é considerado parte da administração. Em sentido material, o que se leva em consideração é aquilo que é função essencial do Estado. Segundo Alexandrino e Paulo (2009, p. 20)

Administração Pública em sentido material, objetivo ou funcional representa o conjunto de atividades que costumam ser consideradas próprias da função administrativa. O conceito como referência a atividade (o que é realizado), não obrigatoriamente quem a exerce.

A partir desta sentença, os autores afirmam que, do ponto de vista material, serviços típicos da administração pública são:

- Serviço público
- Polícia administrativa
- Fomento
- Intervenção

Mas a atuação da administração pública vai além daquilo que é a sua atividade material e muitas vezes exerce uma atividade estranha à essência dos seus serviços típicos.

Neste caso, se considera que o serviço realizado pelo Estado não é típico de sua administração, ou seja, não se trata de administração pública em sentido material e sim em sentido formal, que faz referência a quem realiza o serviço, deixando de lado a sua natureza. Logo, em sentido formal o que se considera são “o conjunto de órgãos, pessoas jurídicas e agentes que o nosso ordenamento jurídico identifica como Administração Pública não importa a atividade que exerçam” (ALEXANDRINO e PAULO, 2009, p. 16).

O Estado brasileiro segue o modelo de Administração Pública em sentido formal, portanto, temos entidades que fazem parte dela, mas não exercem função materialmente pública. Exemplo disso é a intervenção direta do Estado no domínio econômico por meio das empresas públicas e sociedades de economia mista, que têm por finalidade compensar as ditas falhas de mercado.

Diante do exposto, o que há de se considerar, é que não existe uma receita de como um Estado deve se organizar ou o que deve fazer parte de sua estrutura

administrativa. Essa estrutura decorre do composto sociocultural e da trajetória histórica de cada um.

Se analisarmos o espectro dos estados na história contemporânea, perceberemos que alguns deles, visando o atendimento do seu fim, se apresentam de forma mais interventora, arbitrando incisivamente sobre a esfera privada da sociedade. De outro lado, há também os Estados ditos liberais, que só intervêm naquilo que é essencialmente necessário à consecução de seu interesse, deixando a maioria das questões ao sabor da decisão dos particulares.

Segundo Coelho (2009), a momentânea conjuntura social, política e econômica local influenciaria a ação estatal tanto num sentido (intervencionismo) como no outro (liberalismo). Neste modelo a sociedade seria um pêndulo oscilante entre o lado esquerdo, onde figura o Estado e o lado direito onde figura o mercado.

O movimento pendular entre esses extremos ocorre, segundo Coelho (2009), porque a livre iniciativa de mercado por um lado gera aumento de produção e renda, estimulada na competição pelo lucro, mas por outro contribui para a concentração de riqueza nas mãos de uma pequena parcela da sociedade, que detém condições mais favoráveis para esta disputa. Essa lógica ao longo do tempo gera uma forte assimetria na divisão de renda e acentua a pressão das classes sociais desfavorecidas sobre o Estado, que por sua vez aumenta o seu grau de intervenção nas relações privadas a fim de reduzir as desigualdades.

Então, o que se pode concluir é que o mercado possui falhas naturais, pois a seleção dos “melhores”, ou seja, daqueles que reúnem as condições ideais para a disputa, em último caso enseja o monopólio, que por sua vez é a antítese da competição, curiosamente a mola mestra desse mesmo mercado.

Portanto não fosse a intervenção estatal para regular as relações do mercado, esse mesmo mercado tenderia ao fim.

Segundo Feijó (2008) estas falhas de mercado são as seguintes:

- Necessidade de que existam bens públicos;
- Falhas de competição;
- Existência de Externalidades;

- Insuficiência de renda, desabastecimento, desemprego, desigualdade.

Segundo (PAULO e ALEXANDRINO, 2008) Uma das formas de o Estado intervir para a correção dessas falhas é através da oferta direta de bens e serviços. Neste caso estaríamos falando da administração pública em sentido formal, pois a produção de bens e serviços não se insere no universo das atividades típicas de Estado relatadas anteriormente. Saliente-se mais uma vez que as empresas públicas são a materialização do Estado brasileiro nessa missão.

Ainda segundo Feijó (2008), esse tipo de intervenção direta também possui imperfeições tais como ampliação do gasto público, captura do Estado por alguns setores, ineficiência e baixo dinamismo. Assim o autor afirma que “diante dessas constatações, um novo conjunto de ideias, tomou corpo no final do século XX, apresentando-se como alternativa entre a completa ausência de intervenção, ou liberalismo, e a intervenção exacerbada, ou estatismo.” (2008, p. 26)

A essa nova concepção estatal atribuiu-se o termo denominado neoliberalismo, que prega a redução da estrutura da máquina pública, de modo que esta atue apenas no seu papel indelegável de julgar, legislar e governar, terceirizando a responsabilidade de tudo aquilo que não fosse atividade exclusiva do Estado para o segundo e terceiro setor, ou seja, o mercado e as organizações sociais sem fins lucrativos respectivamente. Isso seria exatamente o que o que Peroni (*apud* PERONI, 2012, p. 2) chamou de “Estado mínimo para as políticas sociais e máximo para o capital”.

Esta prescrição neoliberal delineou a chamada forma “gerencialista” de estruturação e aparelhamento administrativo do Estado, cujas linhas centrais segundo Hood (1995) seriam:

- Uma mudança de ênfase do processo de elaboração das políticas para habilidades gerenciais;
- Mudança de ênfase dos processos para resultados;
- Mudança de ênfase de hierarquia ordenada para bases mais competitivas e para a provisão de serviços de pagamentos fixos para variados.

Com este direcionamento, percebe-se a construção de um novo paradigma para a administração pública, definido segundo Minogue (*apud* PEREIRA, 2008, p.104) como sendo: “[...] tornar as práticas mais eficientes e obter valor “por dinheiro”, realizando mudanças organizacionais e de gestão para alcançar uma utilização mais eficiente de recursos”.

Sobre esse novo modelo de gestão recaíram várias críticas, tais como as de Harvey (2006, p. 3), que diz que:

A criação desse sistema neoliberal implicou obviamente muita destruição, não somente para as estruturas e poderes institucionais (como a suposta existência prévia de uma soberania estatal sobre os assuntos político-econômicos), mas também sobre as relações estruturais da força de trabalho, relações sociais, políticas de bem-estar social [...]

Para Harvey (2006, p. 19) às críticas centrais ao modelo neoliberal são:

- **Privatizações**, [cujo] objetivo primeiro foi criar novos campos para a acumulação de capital em domínios até agora considerados fora dos limites do cálculo de lucratividade. Serviços públicos de todos os tipos (habitação popular, educação, saúde pública, previdência social), instituições públicas (como universidades, centros de pesquisa, prisões).
- **Financiarização**, [fomentada pela] desregulamentação [que] permitiu ao sistema financeiro tornar-se um dos principais centros de atividade redistributiva por meio de especulação, predação, fraude e gatunagem.
- O manejo e a manipulação das crises, que implica o acionamento da ‘armadilha da dívida’ como um meio primordial de acumulação por expropriação. A criação, manejo e manipulação de crises no cenário mundial tornou-se uma fina arte de redistribuição deliberada de riqueza dos países pobres para os ricos.
- **Redistribuições do Estado**. O Estado neoliberal consegue redistribuições graças a vários outros meios, como as revisões no sistema tributário, de modo a beneficiar os retornos de investimento em vez dos salários e ordenados, promover elementos regressivos no sistema tributário (como impostos sobre valor adicionado), reduzir gastos estatais públicos, promover o livre acesso a todos por meio do uso de taxas (exemplo, a educação superior), e prover um vasto conjunto de subsídios e cortes de taxas para as corporações.

Em que pese toda essa discussão de como o Estado deve se articular para a realização de suas funções, um aspecto indiscutível é a inequívoca contribuição das TICs para a governança pública nos dias atuais. Esse será nosso objeto de análise no próximo tópico da seção.

### 2.3 A importância das TICs nos processos de Gestão do Estado

Um dos principais focos das agendas dos Estados contemporâneos está no seu processo de reforma e modernização para fins de melhoria dos níveis de eficiência, eficácia e efetividade na elaboração e execução de políticas públicas e outros serviços prestados aos cidadãos.

Ao contrário da prescrição neoliberal, o que se percebe na prática pela simples observação do senso comum, é que os serviços estatais estão sempre a um passo atrás daquilo que a sociedade espera, ou seja, o modelo de estrutura para governança estatal não acompanha o nível das exigências sociais. Como diz Oliveira (2009, p.7), “o

atendimento do Estado [é] por vezes deficiente e insuficiente [e por outro lado] os cidadãos estão exigindo cada vez mais de seus governantes [inclusive em] questões de transparência de informações e prestação de contas”. E continua com o pleito de mudanças: “[...] em vários casos tem-se a visão de que [a estrutura de máquina pública] deteriorou as relações do Estado com a sociedade [o que nos permite] constatar que a transformação do modelo é essencial” (OLIVEIRA, 2009, p. 8).

Em que pese a evidente necessidade de se repensar o modelo de gestão, o caminho para se chegar a esse novo paradigma parece passar pela adoção das TICs como ferramenta protagonista no processo. É isso que observa Pereira (2008, p. 241) quando diz que:

[...] parcela significativa dos problemas trazidos à Administração Pública passa a ser resolvida com maior facilidade, tendo como suporte as inovações tecnológicas que permitem a utilização de inúmeras ferramentas para melhorar o atendimento. Assim a utilização da informática, redes e softwares e das telecomunicações possibilita as mudanças no modelo administrativo.

A partir desta citação, pode-se dizer que as Tecnologias de Informação e Comunicação são consideradas as tecnologias determinantes na estratégia para o êxito de uma nação. A informação e o conhecimento são valiosos ativos para as sociedades contemporâneas e podem ser compreendidos como o principal meio de produção do capitalismo moderno.

A razão para tal afirmação é simples. De acordo com Santos e Cardoso ([200-?], p.2), o potencial das TICs “de transcender as atuais delimitações de tempo e espaço [...] facilitam o surgimento de novas formas de interação humanas no chamado ‘ciberespaço’, um domínio público, gerado por computadores, sem fronteiras ou atributos físicos, mas que está sempre em uso”.

Quando falam em ciberespaço, os autores se referem à internet, que acelerou o já conhecido fenômeno da globalização, pois é incontestável o quanto esse “barramento livre” de interação e troca virtual de informações entre as pessoas rompeu obstáculos geográficos, que antes pareciam intransponíveis, e aproximou diferentes culturas.

Como saldo dessa aproximação, percebemos uma mudança na tônica no “etnocentrismo cultural”, que se traduz pelo surgimento de grupos sociais, os quais se formam e se distinguem entre si pelas particularidades culturais que possuem, para uma tônica marcada pelo “relativismo cultural”, onde se procura entender as razões dos valores considerados em outras culturas. Ou seja, percebe-se aí uma aceleração no

processo de transmutação cultural do regional para o global.

Essa transmutação, causada pelo advento da internet, mudou de tal forma o modo de vida das pessoas que, segundo Castells (*apud* Santos e Cardoso, [200-?], p.2), “a internet não surge somente como uma nova tecnologia da informação, mas também como uma nova forma de organização da economia e da sociedade como um todo, num processo de desconstrução e reconstrução incessantes”.

As estatísticas de uso da grande rede reforçam a ideia de que esta ferramenta, há alguns anos aliás, vem se apresentando como um elemento intrínseco à vida de todos nós.

Diante disso fica evidente que o uso das TICs, a internet em especial, surge como algo novo, que deve ser considerado sob a perspectiva de um diferencial competitivo em todos os segmentos da vida moderna. Logo o Estado, entidade cuja finalidade como já vimos, é interferir e regular as relações sociais a fim de preservar o interesse coletivo, não pode ficar alheio e passar à margem da magnitude desse fenômeno.

Tal aspecto corrobora com a consolidação da ideia de que as TICs hoje são ferramentas fundamentais para a reforma e modernização da administração pública, que devem ser utilizadas não apenas para a ampliação do grau de eficiência do Estado, mas também para a conquista efetiva da cidadania.

#### **2.4 A trajetória do uso das TICs no aparelhamento da Gestão Pública**

Cepik, Canabarro e Possamai (2010) destacam que as TICs tiveram dois marcantes momentos de contribuição para os processos de gestão do Estado, os quais foram denominados por eles de ondas de inovação na administração do Estado. O primeiro momento ou “onda” marcou o uso da computação de grande porte, que dizia respeito ao processamento de dados centralizado nos computadores *mainframe*, armazenamento em meio magnético e linguagem de programação estruturada, com funcionalidades acessadas por linha de comando em interface texto. O segundo trata da revolução digital, termo associado ao processamento de dados distribuído, microinformática, interface gráfica, internet e linguagem de programação orientada a objetos.

A tecnologia da informação, nos dois momentos destacados acima, tinha como ponto comum o fato de ter sido tratada pelas administrações públicas como um assunto marginal. Ainda segundo os autores (2010, p.13), a tendência era julgar “a TI como uma ferramenta auxiliar, uma variável meramente interveniente a ser considerada na análise do desempenho da administração pública e dos governos”.

Em paralelo a esse tratamento secundário, o crescimento do tema no ambiente externo às entidades públicas foi tomando uma proporção tal que, conforme destacam os autores, passou a modificar “radicalmente a natureza e o modo de funcionamento da democracia, do governo e do próprio Estado”.

Com isso, ficou cada vez mais evidente a importância do papel de destaque das TICs no processo de aparelhamento do Estado e é sobre esse processo evolutivo que passaremos a nos dedicar a partir de agora nesta seção.

As duas grandes ondas de inovação tecnológica para a administração pública, citadas anteriormente, podem ser subdivididas em quatro eras, que por sua vez serão inter-relacionadas aos modelos de gestão do Estado, conforme o que segue:

A primeira foi a *era do mainframe*, ocorrida entre os anos 1960 e 1970, em que preponderava o processo de gestão da tecnologia sobre a gestão da informação.

Nesta fase, havia uma separação entre os técnicos de informática com seus recursos computacionais e os “clientes” destes serviços. O máximo de contato existente entre eles era mediante a entrega de relatórios impressos contendo o resultado de processamento dos sistemas. Os recursos de teleinformática ficavam confinados no Centro de Processamento de Dados – CPD. Da mesma forma, o conhecimento e o uso das ferramentas de TI também ficavam restritos aos especialistas no assunto.

Com o surgimento dos equipamentos de microinformática, já na década de 1990, temos o início da denominada era dos microcomputadores. Neste período os usuários passaram a interagir diretamente com as ferramentas de TI, os CPDs deixaram de ser o centro controlador para serem o centro fornecedor de tecnologia.

Nos Estados Unidos a partir da adoção do Power Reduction Act (PRA), de 1980, a TI e a informação passaram a ser compreendidas como ferramentas estratégicas e a ser tratadas como recursos organizacionais, tais como os recursos humanos e os recursos financeiros”. (HOLDEN, 2007 apud CEPIK, CANABARRO e POSSAMAI, 2010, p. 15)

Apesar desse avanço na forma de tratamento da TI nas organizações públicas,

ela ainda tinha o seu caráter voltado para dentro da estrutura administrativa, objetivando apenas a progressiva ampliação da eficiência nos processos de trabalho.

É interessante ressaltar que o discurso da eficiência nessa fase de transição tecnológica entre mainframe e microinformática surgiu concomitantemente ao debate sobre o modelo de gestão pública, que na era do mainframe se pautava na burocracia weberiana, a qual tinha como alicerce o modelo de dominação racional legal. Esse modelo tinha como finalidade eliminar a prática do patrimonialismo, ou seja, o uso privado do bem público.

Com a inserção de práticas administrativas baseadas em princípios como o da legalidade, o que se pretendia era a prevalência da impessoalidade nas práticas de gestão dos bens públicos.

A partir do crescimento das estruturas estatais, impulsionadas pelo fim da segunda guerra, que enfatizou a política de bem-estar social (Welfare State) o modelo burocrático entrou em declínio, pois segundo seus críticos, as amarras da legalidade de um lado garantiam a impessoalidade no trato da coisa pública, mas de outro tornavam os processos morosos e inadequados à dimensão tomada pelo Estado.

Na lacuna aberta pelo declínio do modelo burocrático, surgia uma proposta para dinamizar e tornar a administração pública mais eficiente. O novo modelo tinha como proposta realizar essa tarefa mediante a redução do tamanho da máquina estatal e o emprego de técnicas de gestão das empresas privadas, que tornariam o cidadão uma espécie de cliente do Estado (BRESSER PEREIRA, 1996). A esse novo formato de gestão atribuiu-se o termo Novo Gerencialismo Público ou *New Public Management* (NPM).

Em oposição ao NPM, aparece uma outra vertente definida como Administração Pública Societal – SPA, que propunha a ampliação da participação social em detrimento da atuação exclusiva do Estado como protagonista nos processos de gestão pública. (PAES DE PAULA, 2005).

A SPA, por sua vez teve grande impulso pelo surgimento da *era da internet*, uma vez que neste momento, segundo Cepik, Canabarro e Possamai (2010, p.16), “ampliou-se exponencialmente a capacidade de produção e compartilhamento de dados e informações”. Este fato viria a contribuir com o objetivo maior da SPA, que seria o de ampliar a participação social nas decisões de políticas do Estado.

Pode-se dizer que com o advento da internet e da Administração Pública Societal, o modelo de gestão das TICs, até então voltado para dentro das organizações, passou a ter uma ênfase nas relações externas das organizações com a sociedade.

Nesse sentido, de acordo com Holden (2007), “surgiram (principalmente nos Estados Unidos, com o governo Clinton) discursos no sentido de utilizar a TI de maneira a tornar os órgãos governamentais mais responsivos e orientados à prestação de serviços, ao invés de apenas utilizá-la na busca de eficiência”.

Apesar dos esforços tanto da NPM, focados no aumento da eficiência estatal, como da SPA, que reivindicava ampliação da participação popular, nenhuma das alternativas ao modelo burocrático conseguiu de fato responder de forma efetiva os novos desafios impostos aos Estados contemporâneos.

Ao defenderem a redução/revisão do papel, do tamanho e/ou do protagonismo do Estado, David Held alerta que essas visões “subestimam a capacidade e os recursos do próprio Estado, que derivam, por exemplo, de seus aparatos burocráticos, administrativos e coercitivos. (CEPIK, CANABARRO e POSSAMAI, 2010, p. 21)

Em meio a essa constatação de fracasso, surge a quarta era, denominada *era Digital*, na qual, ainda segundo os autores acima (2010, p.16) “é possível acessar e trabalhar a informação a partir dos mais diversos dispositivos e há ampla criação e compartilhamento de informações por diversos e distintos atores”.

A governança pública, alicerçada nas potencialidades dessa nova era, passou a ter como foco não apenas o aumento da eficiência da máquina estatal, mas também uma redefinição dos processos de negócio dos governos, que implicariam numa maior interação entre estes e a sociedade, mediante o uso de ferramentas de TIC. Esse novo conceito de governança viria a caracterizar a denominada Governança da Era Digital, ou Digital Era Governance – DEG.

Logo a DEG surgia como uma possibilidade de superar as deficiências dos modelos de gestão estatal pós-burocráticos – NPM e SPA – mediante a exploração dos novos recursos tecnológicos, os quais criariam novas oportunidades de ampliação e melhoria da interface do Estado junto à sociedade.

É em meio a esse movimento de Governança Digital que emerge o termo Governo Eletrônico, o qual será apresentado a seguir.

## 2.5 Conceito de Governo Eletrônico

Os dias atuais, definidos como sendo os da era da informação, fazem emergir um novo conceito de Estado, chamado de Estado em rede, que segundo Klering e Porsse ([200?]),

[...] caracteriza-se pelas parcerias e pelos entrelaçamentos internos aos Estados, entre os diferentes níveis de governo (vertical), entre as esferas de mesmo âmbito (horizontal) e entre outros atores da sociedade civil (como associações, empresas e ONGs), estabelecendo-se novas relações que pressupõem um Estado mais flexível, descentralizado, consolidado, em rede e que coexista com a participação de diversos atores.

Alicerçando esse novo paradigma de governança estatal está o conceito de Governo Eletrônico, ou e-Gov, terminologia que será usada a partir de agora na sequência desse trabalho.

De acordo com Oliveira (2009), o conceito de e-Gov é multidisciplinar e ainda está em processo de construção. Para que consigamos ter uma ideia mais próxima do que venha a ser essa terminologia, optamos por destacar uma definição, que julgamos ser simples e assertiva sobre o tema, da Divisão de Administração Pública e Gestão para o Desenvolvimento do Departamento de Economia e Assuntos Sociais das Nações Unidas – UNDESA/ONU, que o define como sendo “um governo que aplica a TIC para transformar suas relações internas e externas para otimizar a execução de suas funções”.

Para não correremos o risco de estreitar a visão de um conceito tão multifacetado, declararemos a seguir o que entendemos ser apenas uma variação dessa sentença, a saber:

- Governo Eletrônico é um conceito emergente que objetiva fornecer ou tornar disponível informações, serviços ou produtos, através de meio eletrônico, a partir ou através de órgãos públicos, a qualquer momento, local e cidadão, de modo a agregar valor a todos os *stakeholders* envolvidos com a esfera pública. (ZWEERS & PLANQUÉ, 2001, p.24)
- Governo Eletrônico é o uso da tecnologia da informação e da comunicação para promover maior eficiência e maior efetividade governamental, facilitando o acesso aos serviços públicos, permitindo ao grande público o acesso à informação, e tornando o governo mais *accountable* para o cidadão. Porém, o Governo Eletrônico não é um atalho para o desenvolvimento econômico, o salvamento orçamentário ou a eficiência governamental. O Governo Eletrônico não é o Big Bang, um único evento que imediatamente e para sempre altera o universo do governo. O Governo Eletrônico é um processo – chamado evolução – e também um grande esforço que apresenta custos e riscos financeiros e políticos. Esse risco pode ser significativo. (PACIFIC COUNCIL ON INTERNATIONAL POLICY, 2002, p.56)
- *E-Government*, é C entre governo, cidadãos e empresas, que decorre da introdução de novas tecnologias de informação e comunicação na Administração Pública, e envolve todos os tipos de uso de novas tecnologias

para a provisão de serviços públicos online, adaptados para satisfazer às necessidades individuais dos usuários. E envolve, além do uso da Internet, o desenvolvimento de redes multitarefas e a estruturação de sistemas para comunicação interna na Administração e centros integrados de serviços, ampliando as capacidades de atendimento e solução de problemas (CARDOSO; SANTOS, 2001, p.11)

Diante da cobertura dada ao conceito pelas citações acima, podemos sinteticamente destacar os aspectos mais importantes e comuns ao tema.

O e-Gov visa o aumento da eficiência da Administração Pública mediante a exploração dos recursos de TIC, que do lado da administração gere ganhos de produtividade para o Estado, a partir da automação de seus processos de negócio, e que do lado do administrado (o cidadão) ofereça mais comodidade para a resolução de suas pendências com a Administração.

Também faz parte dos objetivos do e-Gov gerar inclusão social a partir da maior presença dos órgãos públicos, que estarão virtualmente acessível por qualquer cidadão em qualquer lugar e a todo momento.

Sobre este aspecto, cabe a ressalva de que a administração pública deve estar atenta a não agir em sentido oposto ao da inclusão pretendida, pois, para que o cidadão possa desfrutar de todos os benefícios desses serviços eletrônicos, ele terá antes que estar capacitado para esta interação. Isso significar saber fazer uso dos sistemas informatizados, bem como ter a sua disposição toda a infraestrutura tecnológica – computadores conectados à rede, por exemplo.

Se antes tínhamos o analfabetismo como limitador do acesso do cidadão à prestação de serviço estatal, hoje podemos entender que a esta preocupação se deva somar a preocupação com o “analfabetismo digital”.

Segundo Santos e Cardoso ([200-?]), essa garantia de proximidade do cidadão proporcionada pelo e-GOV também implica outras preocupações por parte do Estado, tais como mudanças nas referências legais e regulatórias que passem a tratar as novas modalidades criminosas, como espionagem e sabotagem digital, surgidas com o entranhamento das TICs no cotidiano da vida do cidadão.

Um último elemento que também deve constar da pauta das políticas de governo relacionadas ao e-Gov, é a relação do Estado enquanto cliente da sociedade da informação, que provê os serviços de TIC através de terceiros – prestadores desse tipo de serviço, contratados junto ao mercado.

De acordo com Santos e Cardoso ([200-?], p. 7), “há que se questionar o papel exercido por esses intermediários ou fornecedores do serviço ao governo – a pergunta que sempre procura resposta é 'quem paga pelos serviços?' ”

Sobre isso, os autores ([200-?]) defendem que em algumas situações o Estado opta por “bançar” o serviço, por julgar que os benefícios são mais palpáveis para a administração do que para o administrado.

Por exemplo, a gestão de identidade (certificado digital), necessária aos processos de governo eletrônico deve ser custeada pelo Estado, pois quando este investe na promoção do uso destas ferramentas para a prestação de serviços públicos, também está assumindo o ônus do risco de segurança inerente a este tipo de transação.

## **2.6 Estratégias para implementação de Governo Eletrônico**

Para Oliveira (2009, p. 9), as ações de implementação das políticas de e-Gov deve estar pautadas nos seguintes pilares:

- 1) Foco nos cidadãos e nas organizações – Foco central dos governos eletrônicos. A atenção e as ações devem ser trabalhadas, preparadas, realizadas e direcionadas com o intuito de beneficiar ao máximo a sociedade;
- 2) Infraestrutura padronizada – Orientação para que os órgãos públicos possam compartilhar a mesma infraestrutura tecnológica no desenvolvimento de suas atividades. Essa padronização visa também à reorganização e adequação dos serviços do governo para que o uso da TIC possa se estender a todas as instituições públicas com vistas à intercomunicação entre diferentes plataformas tecnológicas, Sistemas de Informação, softwares, processos e redes de comunicação;
- 3) Novo modelo de organização e reorganização da retaguarda – Visa introduzir novas práticas com a análise, redesenho e desmaterialização de processos com o objetivo de melhorar o atendimento à sociedade por meio de inovações na gestão. Esta reorganização pode trazer benefícios substanciais, principalmente na redução de custos, otimização de recursos, informatização e automação de processos dos órgãos públicos (back-office). Enfim, essa reorganização permitirá melhorar a prestação de serviços públicos com o uso de mecanismos e tecnologias que possam desencadear significativos ganhos de performance do Governo;
- 4) Governança – A implementação do Governo Eletrônico não pode ser apenas uma atitude isolada de um órgão ou instituição pública. Ela deve ocorrer com a participação das instâncias superiores do governo que refletem as necessidades oriundas da legislação, padronização e cumprimento das determinações, conferindo a legitimidade necessária para alavancar os projetos;
- 5) Inclusão social – A relação do Governo com a sociedade deve ser marcada pela confiança e responsabilidade na gestão dos recursos públicos. A estratégia de Governo Eletrônico pressupõe a disponibilização de serviços e informações para os cidadãos com o uso dos recursos da TIC. Entretanto, o acesso à tecnologia fica prejudicado para aqueles socialmente excluídos.

Neste caso, o Governo deve prover mecanismos que permitam o acesso dessas comunidades aos serviços.

Portanto, esses elementos acima, diagnosticados pelo autor como sendo os pilares do e-Gov podem ser resumidos em 3 grandes frentes de ação destas políticas, quais sejam, o atendimento ao cidadão (representados pelos itens 1 e 5), a governança (representados pelos itens 2, 3 e 4) e o desenvolvimento da democracia, fortalecido pelo conceito de transparência, intrínseco aos processos de e-Gov, que atribuem à sociedade papel ativo no controle e participação da gestão pública.

Sobre este último ponto, ressalta-se o surgimento do conceito de e-democracia, que anda de mãos dadas com o conceito de e-Gov. Sobre isso Klerring e Schroeder (2008, p.41) declaram que a revolução no processo de interação do órgão público com o cidadão permite “intensificar a interação com os usuários no que concerne à participação ativa dos mesmos na vida da cidade, tornando-os assim cidadãos mais ativos”.

Dada a dimensão do que se pretende, de forma macro, atingir com as políticas de governo eletrônico, faz-se importante ressaltar

[...] o quanto é necessário repensar e reestruturar os órgãos públicos e direcioná-los para o atendimento dos cidadãos e da sociedade em geral. Não se trata de procedimentos de curto prazo, são estratégias a serem implementadas em escala, construídas na perspectiva de um Estado eficiente, perpassando mais de um governo, ou seja, tendo que ultrapassar barreiras de continuidade que acontecem a cada troca de gestão na Administração Pública. (OLIVEIRA, 2009, p.10)

Diante de tudo que foi apresentado sobre a influência das TICs nos processos de gestão do Estado, é inegável que estas tecnologias assumirão papel determinante na promoção do bem estar social, mas para que isso ocorra, as iniciativas de governança da era digital devem ter uma amplitude que levem em consideração sete pontos principais, conforme definidos por Santos e Cardoso ([200-?], p. 10), a saber:

- \* Legitimidade
- \* Respeito ao Estado de Direito
- \* Transparência, integridade e *accountability*
- \* Eficiência
- \* Coerência
- \* Adaptabilidade
- \* Participação e Consulta

Esta orientação ao desenvolvimento de Políticas Públicas baseadas em TIC é de fundamental importância, visto que ainda nos encontramos no início da curva de

maturidade da Governança da Era Digital. Logo, pautados por estes princípios, o que se julga, é que haverá maior assertividade dos governos em garantir a legitimidade necessária a manutenção das estruturas do Estado.

### **3 O SERPRO NO CONTEXTO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA**

Agora que já realizamos a análise dos elementos essenciais à constituição de um Estado, da Administração Pública, suas atribuições e limitações e de como as TICs são importantes para o processo de aparelhamento e legitimidade destas entidades, avançaremos em direção a particularização destes conceitos ao caso brasileiro.

Portanto, caberá a partir de agora identificar quais os traços mais marcantes da estrutura administrativa do Estado no Brasil e de como os seus governos vêm se organizando para modernizar o seu aparelho burocrático, inclusive pela exploração dos recursos de TIC.

Nesse sentido faremos primeiramente uma retrospectiva histórica do que julgamos ser os principais marcos da nossa administração pública. Em seguida passaremos a uma avaliação do papel do SERPRO, principal fornecedor de soluções de TIC no âmbito do governo federal, na modernização da máquina estatal, desde a sua criação em 1964, até as recentes alterações estatutárias, que dispõem sobre a contratação da empresa para a prestação de serviços estratégicos de TIC.

#### **3.1 A trajetória da Administração Pública no Estado Brasileiro**

Para entender os contornos da administração pública no Estado brasileiro na atualidade, faz-se oportuno realizar uma análise da perspectiva histórica de sua formação, pois considera-se que o que temos hoje é produto dos acontecimentos que se desencadearam no passado, desde a época da colônia e do império, passando pela república velha até as principais reformas administrativas já ocorridas no atual período republicano.

De acordo com Andrews e Bariani (2010), as raízes da nossa história são como marcas de nascença, que precisam ser analisadas a fim de que se possa compreender a forma como hoje funcionam as instituições que compõem o aparelho estatal brasileiro.

Por isso, remontaremos à história da administração pública brasileira, a fim de

identificar os diferentes contextos políticos, sociais e econômicos, bem como a influência dos grupos de interesses que provocaram as diversas reformas administrativas no país, caracterizando a postura do Estado por vezes liberal, por vezes revolucionário social.

Entendemos ser oportuna a compreensão destas questões relacionadas ao nível de intervenção do Estado Brasileiro na sociedade, pois a criação das empresas públicas, natureza jurídica do SERPRO, é um dos meios utilizados pelo Estado contemporâneo para o exercício do seu papel interventivo.

Logo, esse retrospecto histórico facilitará o entendimento do *modus operandi* da nossa administração pública nos dias de hoje.

### **3.1.1 Período Colonial (1500 – 1822):**

Nesta fase, merece destaque a ascendência histórica em nosso país da nação portuguesa, que se apropriou do território brasileiro para fins de exploração econômica.

Portugal, ainda na época da lógica medieval no mundo, baseada na propriedade da terra e nas relações de suserania e vassalagem, tinha como característica singular uma inclinação bastante precoce ao mercantilismo estatal, onde segundo Andrews e Bariani (2010, p.10) “o monarca se apropria dos comércios mais rentáveis e passa a cedê-los por concessão”.

Por essa razão, Faoro (*apud* ANDREWS e BARIANI, 2010, p.14) argumenta que “Portugal nunca se constituiu como um sistema feudal, sendo desde sua origem um sistema de dominação patrimonial. Nesse sistema, o monarca usa o aparato administrativo para exercer seu domínio político e econômico.”

Assim, com a perda de suas colônias de exploração comercial na região da Ásia, a coroa portuguesa intensifica sua atuação exploratória no Brasil. As capitânicas hereditárias são então encampadas pela coroa portuguesa e, as Câmaras Municipais, órgãos que detinham a gestão administrativa descentralizada, perdem importância.

A descoberta do ouro amplia ainda mais a ação reformadora administrativa no Brasil para fins de controle mais efetivo sobre as transações envolvidas naquele comércio.

No período regencial, com o estabelecimento da família real no Brasil, temos a

medida de abertura dos portos às nações amigas. Este ato, conforme Andrews e Bariani (2010, p.21), “[...] teve como motivação atender os interesses mercantilistas da Inglaterra, que cedera a frota naval que transportou a família Real para o Brasil”.

Com isto podemos evidenciar a influência do contexto geopolítico mundial vigente naquela época na forma de administração do país no período colonial. O que se tinha em mente por parte dos nossos colonizadores era a manutenção de um regime de subsistência econômica estatal baseado na exploração dos recursos naturais de seus novos domínios territoriais.

### **3.1.2 Período Imperial (1822 – 1889):**

A mudança do status colonial para a instituição do Império no Brasil e a sua consequente independência, não trouxe grandes transformações no modelo de gestão centralizado e intervencionista da administração pública, pois tal libertação foi objeto de interesse da própria realeza.

O Brasil continuou, agora de forma mais intensa, sua trajetória de expansão e complexificação social, mas a economia continuava girando em torno da exploração mercantil das riquezas naturais e já não dava conta de absorver toda a demanda para a geração de emprego e renda para a população, que cresceu significativamente com o estabelecimento da corte no país.

A saída natural para manutenção da governabilidade da recém-implantada monarquia, seria a cooptação de parcela significativa da sociedade através do carreirismo no serviço público, que como bem expõem Andrews e Bariani (2010, p.25), “[...] a burocracia pública não se desenvolveu de acordo com o modelo weberiano, com sua ênfase na racionalidade, eficiência, profissionalismo e regras formais, mas sim assumiu funções políticas e sociais.”

### **3.1.3 República Velha (1889 – 1930):**

O nascimento da república ocorre num contexto de insatisfação crescente da alta cúpula da classe militar, que teve importante atuação no período imperial, mas que aos poucos não veria mais suas demandas atendidas, passando então a se sentir excluída das decisões do império.

A insurreição militar apoiada pela classe intelectual de ideologia liberal teve como consequência a criação de uma república federada, que iria ao encontro do interesse da classe agrária dominante, pois com a federalização, as antigas províncias passariam à condição de estados com certa independência e liberdade de atuação frente ao poder central.

Os barões do café, a fim de expandir seus negócios e, por conseguinte ávidos pela libertação do controle estatal, foram bastante beneficiados pelo republicanismo, que em sua essência, apesar da ideia singularmente centralizadora do governo dos Marechais, tinha entre seus princípios a concessão de autonomia aos estados. Os Marechais logo foram cooptados pela elite econômica, abrindo caminho para maior abrangência da descentralização do poder.

A partir daí, inicia-se um longo período de alternância de governos entre a elite cafeeira de São Paulo e a agropecuarista de Minas Gerais, sustentada pela concessão de parte dos impostos de exportação aos estados, de modo que São Paulo e Minas, maiores exportadores, não tiveram grandes dificuldades de monopolizar o poder político através do abuso do poder econômico.

Surge também, num âmbito de poder local, a figura dos coronéis que exerciam seu domínio mediante concessão de favores por meio da máquina pública em troca de votos. Estes, por sua vez, se valiam do controle eleitoral local para estabelecer uma relação de barganha com os governadores estaduais.

Percebemos apenas uma troca de papéis no protagonismo do poder político, onde sai de cena uma monarquia absolutista e centralizadora e entra um sistema de poder oligárquico e liberal, ambos mantidos pelo mesmo mecanismo patrimonialista e clientelista.

#### **3.1.4 Revolução de 1930 (Estado Novo – Governo Vargas):**

O cenário da alternância de poder em 1930 decorreu do enfraquecimento da velha república, ocasionada pela crise econômica mundial de 1929, onde a exportação do café sofrera a perda repentina do seu mercado consumidor internacional, levando a oligarquia agrária e todo o seu sistema de sustentação descrito acima à falência.

Getúlio Vargas, apoiado por segmentos descontentes da sociedade, liderou um

movimento ascensão ao poder e estabeleceu um governo de cunho autoritário e interventor, que tinha como objetivo extirpar os núcleos de poder descentralizados e enraizados país a dentro.

Para legitimar seu poder realizou uma série de mudanças institucionais, a exemplo de duas constituições criadas em um curto espaço de tempo (1934 e 1937). Criou uma extensa rede de proteção e seguridade à classe trabalhadora, que àquela altura já possuía significativa parcela atuando no segmento industrial dos grandes centros urbanos do país.

No âmbito administrativo, criou o Departamento de Administração do Serviço Público – DASP, que, em teoria, procurava extinguir a cultura clientelista através da instituição de um rígido modelo burocrático baseado na impessoalidade, racionalidade de processos e na meritocracia. Este órgão mais tarde demonstrou exercer um papel dualista à medida que procurava agir com impessoalidade em suas práticas administrativas, mas que em última instância, atendia aos interesses de um governo sustentado por um regime autoritário e também clientelista.

Estes elementos nos permitem entender que o modelo de negócio que legitimava e garantia a governabilidade da ditadura de Vargas, era baseado na política populista do bem-estar social (*welfare state*) e da falsa imagem de justiça e meritocracia, inerentes a uma “res publica”, que o DASP oferecia a um governo ditatorial.

### **3.1.5 Regime Militar (Primeira Reforma Gerencial):**

A burocracia autoritária instituída pelo DASP já não respondia mais as demandas sociais e o governo militar precisava buscar uma solução que atendesse a tais demandas, bem como oferecesse sustentação as ações desenvolvimentistas iniciadas com o plano de metas do governo Juscelino Kubitschek.

As ações desenvolvimentistas tinham forte dependência de financiamento estrangeiro e com isso não seria exagero dizer que o país vivia duas ditaduras, uma política e outra econômica, tão forte era sua dependência das grandes companhias multinacionais.

Neste sentido várias reformas foram implementadas pelos governos militares, entre elas:

- A criação do Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG),
- A criação do Banco Central com suas respectivas finalidades de efetivar o controle inflacionário e preservar o crescimento econômico,
- A criação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS) e do Sistema Nacional de Habitação (SNH), ambas para viabilizar o financiamento do setor habitacional,
- E por fim, a reforma administrativa promovida pela edição do Decreto Lei 200/1967, que visava dinamizar a administração pública através da criação da administração indireta, dando formas de gestão privada ao setor público, estão entre as principais medidas adotadas pelos governos militares, que visavam criar condições institucionais para dar rápida vazão ao capital estrangeiro no Brasil.

Atendo-se mais especificamente à reforma administrativa implementada pelo DL 200/1967, uma vez que é este decreto que materializa a criação das empresas estatais, passaremos a destacar os pontos mais significativos de tal reforma, considerando os seus desdobramentos para o setor privado.

O primeiro aspecto relevante para nossa análise, conforme argumentam Andrews e Bariani (2010, p. 68), é o fato desta reforma, a exemplo da que criou o DASP, ter sido unilateralmente articulada pelo governo, afinal estamos tratando em ambos os casos de governos autoritários.

Partindo-se deste ponto e considerando sempre a ideia de financiamento internacional para o desenvolvimento do país, destaca-se a instrumentalização do processo de planejamento orçamentário e programação financeira, a criação de normas de contabilidade e licitação para compras públicas e alienações.

A modernização deste arcabouço normativo serviria para sedimentar a principal realização do DL 200/1967, que seria a descentralização da administração pública através da criação da administração indireta, onde as entidades que dela fizessem parte, em tempo, as autarquias, fundações, empresas públicas e sociedade de economia mista; passariam a adquirir personalidade jurídica própria, tendo sua relação com o governo central (administração direta), pautada apenas em um caráter de controle finalístico.

Esta autonomia da administração indireta, alimentada pela deficiência no

controle finalístico do poder central, viria a se tornar o núcleo do problema da iniciativa da administração gerencial, pois como colocam Andrews e Bariani (2010, p. 74)

Com a introdução da flexibilização dos procedimentos burocráticos, os princípios éticos de gestão da coisa pública foram enfraquecidos. O clientelismo e os vínculos pouco transparentes com o setor privado tomaram de assalto a administração indireta, fenômeno que foi favorecido pela falta de liberdades democráticas [...]

Com isso, podemos admitir que a autonomia gerencial dos gestores da máquina administrativa indireta, deixados à deriva pela falha de supervisão do governo central, num cenário em que o Estado, nesta figura da administração indireta, atuava como ator principal na atividade capitalista privada, no caso específico das empresas públicas e sociedades de economia mista, acabou facilitando a corrupção e o clientelismo.

Esta combinação transformou o plano original de modernizar a administração pública, em um meio de cooptação do Estado para atender os interesses privados de grupos econômicos, o que por sua vez ocasionou o inchaço, a morosidade e a corrupção da máquina pública, pois o interesse coletivo passou a ser secundário neste contexto.

### **3.1.6 Redemocratização (Segunda Reforma Gerencial):**

Segundo a filosofia neoliberal – apresentada na primeira seção – o período de redemocratização no Brasil, iniciada com o fim do regime militar, elevou o volume das demandas sociais, o que conseqüentemente causou uma ampliação dos gastos estatais no sentido de proporcionar o seu atendimento. Sendo assim nesta perspectiva, o Estado teria sido o catalisador do cenário de crise fiscal, pois sua arrecadação era insuficiente para financiar as infinitas demandas do Estado Social Democrático. Some-se a isso, no caso dos países subdesenvolvidos da década de 1980, cujo modelo desenvolvimentista se apoiava no financiamento internacional, o escasseamento dos investimentos em virtude da crise mundial do petróleo.

Portanto a ampliação das demandas sociais e o desaparecimento das suas fontes de financiamento não deixaram alternativas aos governos daquela época, senão a de ampliar a carga tributária como medida de saneamento fiscal, que por sua vez não se refletia na melhora dos serviços públicos prestados. Estabelece-se, portanto, a chamada crise fiscal da década de 1980, que no Brasil, ficou conhecida a como década perdida.

Neste contexto, cabe retomar a reflexão feita pelo professor Ricardo Corrêa Coelho, também apresentada na primeira seção, em que a sociedade nas suas relações

com o Estado e o mercado atua num movimento pendular, ora mais próximo ao Estado e ao seu caráter protetivo, privilegiando em tese a igualdade social, ora mais próximo ao mercado, penalizando por sua vez a igualdade em detrimento da liberdade individual. Pode-se dizer com isso que o Brasil naquele momento, mais próximo ao Estado, passava a trilhar um caminho em direção ao mercado.

Sendo assim, no cenário de crise fiscal produzida pelo Estado, conforme exposição acima, a solução neoliberal para contenção da sangria do gasto público, seria a redução do foco social para ampliação da eficiência econômica, empurrando o pêndulo da sociedade para o lado do mercado.

### **3.1.7 A Reforma do Aparelho do Estado**

De forma breve, procuraremos definir a seguir alguns mecanismos adotados para reestruturação do aparelho do Estado, patrocinado no caso nacional, pelo Ministério de Administração e Reforma do Estado (MARE) no governo Fernando Henrique Cardoso a partir do ano de 1995 e da sua influência do modelo de gestão gerencial inspirado no mercado privado denominado *New Public Management* (NPM) já explorado na primeira seção.

Segundo Hood (*apud* Pereira, 2008, p. 103), a reforma gerencialista no Brasil, intitulada de Nova Administração Pública (NAP) teve seu ideário na “[...] redução ou remoção de diferenças entre o setor privado e público, refletindo tanto a crença nos métodos do mercado e das empresas privadas quanto a descrença nos servidores públicos [...]”

É a partir desta diretriz que o então ministro Bresser Pereira, titular do MARE e idealizador da reforma administrativa, redesenha a forma de propriedade e de administração pública, mantendo sob o poder estatal apenas as atividades do núcleo estratégico (legislativo, judiciário, presidência e cúpula ministerial) e as atividades exclusivas (polícia, regulação, fiscalização, fomento e seguridade social).

As atividades entendidas como não exclusivas ou concorrentes, tais como universidades, hospitais, centros de pesquisa, caberia à propriedade pública não-estatal, ou seja, o governo passaria a terceirizar sua atuação neste segmento para as instituições privadas não governamentais e sem fins lucrativos, realizando o seu financiamento, bem como o seu controle finalístico medindo o alcance de resultados estabelecidos mediante

a celebração de contratos de gestão.

Por fim as atividades privadas de caráter econômico, até então prestadas pelo Estado no seu papel desenvolvimentista e empresário, sustentado pela teoria intervencionista de Keynes, onde o poder público deveria intervir na economia a fim de garantir a estabilidade do mercado e o pleno emprego, deveriam ser repassadas ao mercado.

Sendo assim as empresas estatais que desenvolveram um papel fundamental no crescimento econômico do país na década de 1970, foram privatizadas com a intenção de reduzir o tamanho do Estado e de capitalizar os cofres públicos para retomada do equilíbrio fiscal.

### **3.2 Síntese do retrospecto histórico da Administração Pública Brasileira**

Diante desta exposição acerca dos fatos mais marcantes da trajetória da Administração Pública Brasileira, é possível identificar algumas características que determinam a forma de funcionamento do nosso Estado.

O primeiro aspecto a ser observado, é a oscilação entre um Estado intervencionista, característico dos períodos de colônia e império, da era Vargas e do regime militar e um Estado liberalista, típico da república velha e dos primeiros anos pós redemocratização, período da segunda reforma administrativa.

Outro aspecto que se mostra sempre presente em todos os períodos destacados acima, independente da vertente dominante no que diz respeito ao nível de intervenção estatal, é o binômio patrimonialismo x clientelismo, onde o primeiro versa sobre o tratamento do bem público como privado e o segundo sobre o uso do bem público como moeda de troca para a consecução de interesses privados.

Estes dois traços se retroalimentam e são sustentados por um terceiro elemento denominado formalismo, que se por sua vez se legitima pelo propósito de tornar impessoal as relações entre Estado e sociedade através da criação e submissão do Estado às leis, mas, na prática, o que acaba acontecendo, principalmente nas sociedades patrimonialistas/clientelistas, é o seu uso como ferramenta de sustentação das classes dominantes. Os legisladores, em detrimento do bem comum, atuam produzindo leis em seu próprio benefício.

Na tentativa de eliminar essas marcas de nascença da Administração Pública Brasileira e de ampliar o seu nível de eficiência, nos deparamos, conforme o que fora apresentado, com diversas tentativas de reestruturação do aparelho estatal, como por exemplo, a criação do DASP na era Vargas, o DL 200/1967 no período do regime militar e a reforma administrativa logo após a redemocratização.

Permeando esse conjunto de iniciativas, principalmente a partir da década de 1960, quando se inicia a primeira onda de inovação na administração do Estado, com o surgimento da computação de grande porte, entram em cena as ferramentas de TIC. É nesse cenário que em 1964 foi criado o Serviço Federal de Processamento de Dados – SERPRO.

### **3.3 O Papel do SERPRO como Empresa Pública na modernização do Estado Brasileiro**

O SERPRO, empresa pública, portanto inserida no segmento da administração indireta, foi criado no ano de 1964, cenário em que o Estado, além de exercer o papel de promotor de políticas sociais, também fazia as vezes de protagonista empresarial. O decreto-lei 200 de 1967, posteriormente veio a materializar bem tais aspirações estatais.

Nesse contexto, a Fundação Getulio Vargas - FGV, na esteira da Lei nº 4.155, de 1962, que autorizava o Poder Executivo a “reorganizar as repartições arrecadadoras”, foi incumbida de realizar um estudo cujos objetivos seriam, segundo Lobato (1982, p. 9),

[...] organizar, coordenar ou realizar estudos, elaboração de atos ou projetos de implantação de rotinas necessárias à reestruturação das repartições federais, tendo em vista: ... as necessidades de planejamento sistemático, de assessoria permanente e da chefia, de aperfeiçoamento de pessoal e de melhoria dos processos mecânicos de arrecadação.

Como conclusão deste trabalho, no foco de automação do processo de arrecadação fiscal, a FGV propôs a criação de uma nova entidade estatal, inicialmente denominada, Computadora Federal SA (CONTASA), que mais tarde, no ano de 1964, passaria a se chamar Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO).

Desde sua criação, o SERPRO, apesar de várias alterações estatutárias que ocorreram, não teve sua essência modificada, conforme consta atualmente no seu estatuto social (BRASIL, Decreto nº 6.791, 2009), de modo que em síntese se define como uma empresa pública, vinculada ao Ministério da Fazenda, que se presta a

atender, prioritariamente, aos órgãos de seu controlador finalístico, promovendo a modernização das ferramentas de tecnologia da informação, para melhoria do processo de apoio à decisão da administração pública federal, de forma a racionalizá-lo e simplificá-lo.

Registre-se que ao longo destes 50 anos de existência, a empresa testemunhou um processo exuberante de transformações sociais, a partir do Regime Militar. Na década em que foi criado, a visão de governo, como já citado, era induzir o crescimento do país, diretamente através da criação das empresas estatais. A maior parte da infraestrutura brasileira era diretamente financiada e administrada pelo Estado. Vivíamos a era das “estatais”, atuando nos mais diversos segmentos econômicos. Telecomunicação, siderurgia, transporte ferroviário, hidroelétricas entre outros. Observamos aí, um Estado, política e economicamente, interventor.

No final dos anos 80, com a crise do petróleo, que fizera o Estado perder sua fonte de financiamento internacional, os governos se viram obrigados a reduzir o tamanho da máquina administrativa e otimizar seus processos de gestão. As empresas estatais estavam no “olho do furacão” e foram objeto de privatização e sucateamento. O SERPRO foi um sobrevivente desse período, talvez pela sua natureza não tanto de uma empresa de mercado, mas sim de aparelhador da administração pública, sendo o fiel depositário das informações sigilosas de governo.

No período FHC (anos de 1990), com o início da reforma administrativa gerencial, a filosofia de governo se mantinha favorável à redução do Estado. O processo de privatização das “estatais” continuava na agenda de discussão. Cabe lembrar que nesse contexto, mais uma vez o SERPRO se manteve em sua trajetória de agente de TIC do Governo.

Atualmente, segundo Pereira (2008, p. 240-241), “[...] o Estado no mundo contemporâneo possui o desafio de sistematicamente ampliar as oportunidades individuais, institucionais e regionais [...]” e para o sucesso da modernização desse Estado, faz-se necessário a instrumentalização tecnológica da administração pública.

Nesse contexto, o SERPRO, conforme será detalhado a seguir, vem realizando ações concretas em apoio ao desenvolvimento da infraestrutura tecnológica da máquina administrativa.

O Sistema Integrado de Administração financeira da União (SIAFI), implantado

no ano de 1987, revolucionou o processo de execução orçamentária e financeira, bem como de escrituração contábil do país. Naquele período, o Brasil vivia um descrédito total em relação à confiança dos organismos internacionais de financiamento do setor público, que passaram a exigir uma melhor gestão fiscal como requisito para concessão de recursos.

Segundo a Secretaria do Tesouro Nacional (SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL, [200-?]), os obstáculos de governança no âmbito da fazenda pública eram inúmeros. Havia grande dificuldade no processo de tomada de decisão de seus gestores, pois o controle da disponibilidade financeira era feito manualmente e existia defasagem de pelo menos 45 dias na escrituração contábil. Não se tinha mecanismos para evitar desvio de recursos públicos. A União possuía centenas de contas bancárias, o que inviabilizava o rápido conhecimento da sua disponibilidade de caixa, gerando reservas financeiras ociosas em algumas contas ao passo que faltavam recursos para o pagamento de compromissos em outras.

Diante disso, com o objetivo de controlar o caixa do país, no ano de 1986, foi criada a Secretaria do Tesouro Nacional, e como sua principal ferramenta de gestão, um ano mais tarde, o SERPRO viria a implantar o SIAFI. A conta única da União, criada por esse sistema em 1988, passou a movimentar, de forma centralizada, todas as entradas e saídas de recursos do governo através da automação do processo de execução orçamentária e financeira da união. Com o advento dessa ferramenta tecnológica, muitos foram os benefícios no sentido de solucionar os problemas citados acima e reestruturar a economia do país.

Em verdade, o SERPRO, no segmento de gestão pública, tem sido o responsável por um conjunto de soluções tecnológicas especializadas por nicho de negócio, tais como planejamento orçamentário, arrecadação, despesa com pessoal, convênios (transferências voluntárias), licitação, entre outros. Essas ferramentas atualmente trabalham de forma integrada e, assim, permitem um grande nível automação, confiabilidade e segurança dos processos de negócio de governo.

A título de outro exemplo, o Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV) tem por finalidade gerenciar todo o workflow da realização das políticas públicas executadas por meio de transferências voluntárias entre o governo central e os demais entes federados e as Organizações não Governamentais (ONG's),

agilizando a realização destas parcerias e dando transparência ao uso do dinheiro público, ao passo em que disponibiliza para a sociedade a prestação de contas da aplicação dos seus recursos.

Existem ainda projetos desafiadores para a empresa, tais como o Registro de Identidade Civil (RIC), que almeja reunir em um só documento todas as informações do cidadão e o Sistema de Informações de Segurança Pública (SINESP), que pretende compilar dados da criminalidade para apoio a decisões estratégicas de segurança pública.

Para se ter uma ideia da dimensão da importância do SERPRO, sem querermos incorrer no risco de nos estendermos neste descritivo minucioso do seu portfólio de serviços, vale o destaque para o fato de que a empresa conta com cerca de 55 sistemas considerados estruturantes para o funcionamento do país (SERPRO, [200-?]).

### **3.4 Quem deve exercer a titularidade dos serviços de TIC estatais**

À medida que percebemos a contribuição do SERPRO para o aparelhamento administrativo do Estado brasileiro, surge um outro debate acerca de quem deve exercer esse papel de agente tecnológico da administração pública federal.

Como vimos, o SERPRO foi criado como sendo uma empresa pública em meados dos anos 1960, período em que o Estado exercia um papel mais intervencionista. Desde então, o país passou por ciclos de modelo de gestão que variavam entre o intervencionismo e o liberalismo. Nas fases mais liberais, o papel das empresas públicas era questionado. Muitas delas foram privatizadas sob o argumento de exercerem, de forma ineficiente, atividades de natureza comercial, que não são funções tipicamente estatais.

No que diz respeito ao papel das estatais, a Constituição Federal legitima a sua criação em dois casos, descritos nos artigos 173 e 175, respectivamente.

A condição estabelecida no artigo 173 se refere à “exploração de atividade econômica (produção ou comercialização de bens ou prestação de serviços de natureza privada).” (PAULO e ALEXANDRINO, 2008, p. 75) Constitucionalmente, esta atribuição de intervenção direta no mercado, segundo caput do art. 173 da Constituição Federal de 1988 (CF/88), só deve ocorrer em caráter excepcional. Assim, o exercício do

papel de Estado-empresário é contingencial e só é admissível “quando necessária aos imperativos de segurança nacional ou relevante interesse coletivo, conforme definido em lei”. (CF/88, art. 173, caput).

Já o artigo 175 da CF/88 diz respeito à criação de estatais para fins de prestação de serviços públicos, “passíveis de serem explorados com o intuito de lucro, [ou seja,] que têm a possibilidade de ser explorados segundo os princípios norteadores da atividade empresarial”.

Analisando o caso do SERPRO à luz das duas únicas previsões constitucionais de criação de empresas estatais, é possível afirmar que, embora a natureza de suas atribuições (prestação de serviços de TIC) tenham, por vezes, o caráter de intervenção no domínio econômico (CF/88, art. 173), a essência dos sistemas que desenvolve representa uma atividade meio para uma eficiente prestação dos serviços públicos e, nesse sentido, a razão de ser do SERPRO se afasta de tal propósito constitucional.

Os exemplos apresentados na sessão anterior demonstram claramente a importância do papel do SERPRO no aparelhamento da máquina pública, pois, qualquer problema eventual que implicasse descontinuidade em um dos sistemas estruturantes de governo, comprometeriam a prestação de seus serviços ao cidadão.

Imaginemos uma interrupção no funcionamento do sistema de Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse, o SICONV. Sem ele, o governo estaria impedido de realizar as políticas públicas executadas por meio de transferências voluntárias entre o governo central e os demais entes federados e as ONG's. E se o SIAFI deixasse de operar? Nesse caso, todo o processamento da execução financeira do país estaria parado.

Com isso, já é possível diagnosticar que, se o SERPRO não atua na prestação de serviço público, certamente desempenha atividades de apoio ao Estado, mediante a implementação de soluções tecnológicas para a consecução do fim público.

Não obstante, desde o episódio de espionagem do governo norte americano denunciado pelo ex-integrante da National Security Agency (NSA), Edward Snowden, surge também a discussão sobre a titularidade dos serviços estratégicos de TIC relacionados à questão da soberania nacional.

Segundo reportagem publicada pelo jornal O Globo em 6 de julho de 2013,

Na última década, pessoas residentes ou em trânsito no Brasil, assim como empresas instaladas no país, se tornaram alvos de espionagem da Agência de Segurança Nacional dos Estados Unidos (National Security Agency - NSA, na sigla em inglês). Não há números precisos, mas em janeiro passado o Brasil ficou pouco atrás dos Estados Unidos, que teve 2,3 bilhões de telefonemas e mensagens espionados. (O GLOBO, 2014)

A reação do governo brasileiro a esse escândalo foi imediata. Conforme apurado pelo G1, o Senado Federal instaurou uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) para investigar as denúncias. A Polícia Federal também abriu inquérito para ouvir os representantes das empresas multinacionais de TIC acusadas de colaborarem com o governo americano no processo de espionagem. E a presidente Dilma Rousseff declarou em seu discurso na 68ª Assembleia Geral das Nações Unidas em Nova York, que “as ações de espionagem dos Estados Unidos no Brasil ferem o direito internacional e afrontam os princípios que regem a relação entre países”.

Em termos práticos, a presidente da república adotou uma série de iniciativas com o objetivo de resguardar o país e preservar a soberania nacional dessas ações de espionagem dos Estados Unidos. Uma dessas ações envolve o SERPRO diretamente. Trata-se da publicação do decreto de Nº 8.135, de 4 de novembro de 2013, o qual determina, em seu artigo primeiro, que:

As comunicações de dados da administração pública federal direta, autárquica e fundacional deverão ser realizadas por redes de telecomunicações e serviços de tecnologia da informação fornecidos por órgãos ou entidades da administração pública federal, incluindo empresas públicas e sociedades de economia mista da União e suas subsidiárias (BRASIL, 2013)

Este artigo possui dois parágrafos que detalham a forma de prestação de serviço de correio eletrônico e de armazenamento e processamento de dados, conforme o que segue:

§ 2º Os órgãos e entidades da União a que se refere o caput deverão adotar os serviços de correio eletrônico e suas funcionalidades complementares oferecidos por órgãos e entidades da administração pública federal.

§ 4º O armazenamento e a recuperação de dados a que se refere o caput deverá ser realizada em centro de processamento de dados fornecido por órgãos e entidades da administração pública federal.

O segundo artigo deste mesmo decreto declara ainda, ratificando o exposto no artigo 24 da lei de licitações, que prevê dispensa de licitação para estatais criadas para prestar serviço para a própria administração pública, a dispensa de licitação para a contratação de entidades da administração pública para atendimento ao disposto no primeiro artigo do decreto, conforme o que segue:

Com vistas à preservação da segurança nacional, fica dispensada a licitação para a contratação de órgãos ou entidades da administração pública federal, incluindo empresas públicas e sociedades de economia mista da União e suas subsidiárias, para atendimento ao disposto no art. 1º.

Antes mesmo desse episódio do “caso Snowden”, o governo federal já vinha implementando ações no sentido de diferenciar a prestação de serviços de TIC das empresas estatais que atuam neste segmento, por entender que tais serviços são considerados estratégicos para a administração pública.

Neste sentido, foi sancionada a lei 12.249/2010, que dá preferência “[...] a contratação do SERPRO pela União, por intermédio dos respectivos órgãos do Ministério da Fazenda e do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, para a prestação de serviços de tecnologia da informação, considerados estratégicos [...]”.

Nestes serviços estão incluídos o desenvolvimento e a produção dos sistemas estruturantes de governo, que são assim definidos em função da relevância das informações por eles tratadas, bem como do impacto causado ao Estado pela interrupção ou instabilidade nas suas operações.

Como se vê, essa legislação imputa ao SERPRO a responsabilidade de ser o principal fornecedor de serviços estratégicos de TIC no âmbito dos ministérios da Fazenda e do Planejamento, entretanto, as condições legais aplicáveis à natureza jurídica de empresa pública, posição ocupada pelo SERPRO, são questionáveis para fazer frente a assunção de tal responsabilidade, em que pese o relevo da missão institucional da empresa positivado na lei supracitada.

Por estas razões apresentadas até aqui, é possível depreender que o SERPRO deve, sim, fazer parte da infraestrutura do Estado, seja na administração direta, seja na administração indireta, como é o caso, uma vez que a entidade figura juridicamente como empresa pública.

Corroborando com esse pensamento, o fato de a empresa não ter sido privatizada nos momentos do modelo liberal de gestão estatal, mas isso não dispensa uma discussão mais pormenorizada sobre a condição de empresa pública ser suficiente para que as atividades do SERPRO ocorram de forma fluida.

Sobre isso a pergunta que surge é: Será que o SERPRO, na condição de estatal de governo, reúne os elementos necessários para cumprir sua missão institucional de ser o braço operacional no segmento de TIC da administração pública federal?

Esse questionamento merece atenção especial, pois o fato do SERPRO ter nascido como empresa pública na década de 1960, não significa, depois de 50 anos de sua criação e de tantas mudanças tanto em termos sociais como em termos tecnológicos, que essa condição jurídica não deva ser repensada.

Exemplo dessa necessidade é o artigo 24 da lei 8.666/1993, que trata sobre as regras de compras para a administração pública. Tal artigo impõe, por força do respeito ao princípio da economicidade, que a administração pública só poderá adquirir produtos ou contratar serviços mediante a realização de um processo licitatório público, aberto à livre concorrência do mercado.

O referido artigo, em sua literalidade, diz que:

Art. 24. É dispensável a licitação:

XVI - para a impressão dos diários oficiais, de formulários padronizados de uso da administração, e de edições técnicas oficiais, bem como para prestação de serviços de informática a pessoa jurídica de direito público interno, por órgãos ou entidades que integrem a Administração Pública, criados para esse fim específico;(Incluído pela Lei nº 8.883, de 1994)

Sobre isso, a fim de amparar as empresas estatais, que como o SERPRO, foram criadas para fornecer bens ou serviços para o próprio governo, a lei sofreu alteração com o objetivo de, nesses casos, permitir a dispensa de licitação.

Em que pese tal esforço dos legisladores, essa alteração não se mostrou efetiva, uma vez que, a dispensa de licitação exige a compatibilidade de preços com os praticados pelo mercado, o que, no caso do SERPRO, nem sempre é possível, dada as especificidades da natureza dos seus serviços de TIC.

Além da restrição do comparativo de preços imposto pela lei supracitada, há ainda outro requisito, desta vez estabelecido pela Instrução Normativa 04 do Ministério do Planejamento, que normatiza o processo de contratação de serviços de informática pelas entidades do poder executivo federal.

Este normativo especifica, em seus artigos 1º (parágrafos 1 e 2) e 4º (parágrafos de 4 à 7), a excepcionalidade para a prestação dos serviços estratégicos de TIC por parte das estatais de informática.

Nestes dispositivos a IN ratifica a dispensa de licitação tratada pelo artigo 24º da lei 8.666/1993, mas para isso determina a necessidade de comprovação da capacidade produtiva das estatais de TIC.

A seguir apresentamos a transcrição dos principais tópicos da IN, que versão sobre esta excepcionalidade (grifos nossos):

**Art. 1º, § 1º**

**Esta IN não se aplica:**

**II - às contratações dos Serviços Estratégicos de Tecnologia da Informação, que deverão observar o Plano de Capacidade**, conforme disposto no inciso XIV do art. 2º desta IN, para confecção do Planejamento da Contratação nos termos da Lei, não se aplicando a estes casos os demais dispositivos desta IN, a exceção do disposto no § 2º deste artigo e do disposto no art. 4º desta IN, em que a contratada seja:

a) órgão ou entidade, nos termos do art. 24, inciso XVI da Lei nº 8.666, de 1993;

b) Empresa Pública, nos termos do art. 2º da Lei nº 5.615, de 13 de outubro de 1970, modificada pela Lei nº 12.249, de 11 de junho de 2010; e

c) Empresa Pública, nos termos da Lei nº 6.125, de 4 de novembro de 1974.

III - às contratações de Soluções de Tecnologia da Informação que possam comprometer a segurança nacional, em que deverá ser observado o disposto no Decreto nº 8.135, de 4 de novembro de 2013, e suas regulamentações específicas.

**Art. 2º, XIV**

**Plano de Capacidade:** documento a ser elaborado, pela entidade prestadora dos Serviços Estratégicos de Tecnologia da Informação, que servirá de insumo para a confecção do Planejamento da Contratação, contendo dados que permitam o detalhamento e rateio dos custos da prestação de serviços entre os órgãos e entidades beneficiárias, a previsão do crescimento vegetativo do consumo dos recursos e insumos durante a vigência do contrato e a reserva técnica para absorver possíveis crescimentos não previstos;

É oportuno o destaque para tal requisito, pois a condição de empresa pública, pelo que será exposto adiante, poderá comprometer a capacidade de atendimento dos serviços estratégicos prestados pelo SERPRO. Ou seja, caso a empresa não consiga demonstrar sua capacidade produtiva, não poderá, por força desta IN, ser contratada para prover os serviços, que por sua vez são a razão da existência da empresa.

Desta forma, estaria o Estado, em vão, outorgando a titularidade de um serviço a uma entidade pública, que não reúne as condições ideais para realizá-lo.

A seguir, na seção final, faremos uma revisão dos pontos abordados até o momento, bem como uma análise conclusiva sobre os fatores relacionados à condição de empresa pública, que obstacularizam a prestação de serviços do SERPRO ao Estado Brasileiro.

#### **4 O CONFLITO ENTRE O PAPEL DO SERPRO NA ADMINISTRAÇÃO**

## **PÚBLICA FEDERAL E A SUA FIGURAÇÃO JURÍDICA COMO EMPRESA PÚBLICA**

### **4.1 O contexto do SERPRO frente aos princípios da Administração Pública e o conflito da natureza contratual que pauta a relação entre a empresa e o Estado.**

A partir de agora, passaremos a explorar os impactos decorrentes do respeito aos princípios da Administração Pública por parte das empresas estatais, em específico o SERPRO, que possui natureza de funcionamento híbrida, uma vez que se submete tanto ao regime jurídico das entidades públicas, pois está definido como tal por força do Decreto Lei 200/1967, como também ao regime jurídico das organizações privadas, o que por sua vez ocorre por força da natureza econômica de suas atividades.

Será abordado também a natureza conflitante de sua relação contratual com a administração pública federal, sua cliente e ao mesmo tempo única acionista.

### **4.2 Princípios basilares da Administração Pública.**

A Administração Pública é pautada por princípios que norteiam a prática das ações de seus administradores, a saber, o princípio da legalidade, da moralidade, da impessoalidade, da publicidade e da eficiência são alguns deles.

Tais princípios têm seu fundamento de validade baseado em dois outros princípios majoritários, considerados basilares para a gestão da coisa pública, que são o da Supremacia e o da Indisponibilidade do Interesse Público.

O princípio da Supremacia do Interesse Público diz respeito a prevalência do interesse público sobre o privado, o que confere ao Estado, representante legítimo do povo, o exercício do poder extroverso, ou seja, entre a Administração e o administrado ocorre uma relação vertical, na qual o interesse daquele se sobrepõe ao deste último.

Segundo Alexandrino e Paulo (2009, p.190), tal princípio se legitima “por força do regime democrático e do sistema representativo, [onde se presume] que toda atuação do Estado seja pautada pelo interesse público”.

A partir desse postulado, é possível citar como exemplo a existência das denominadas cláusulas exorbitantes dos contratos realizados entre a Administração Pública e os particulares, as quais, segundo os mesmos autores (2009), permitem à

Administração, por exemplo, modificar ou rescindir contratos unilateralmente.

Já o princípio da Indisponibilidade do Interesse Público, justificado pelo fato de “não ser a Administração Pública “dona” da coisa pública, e sim meramente gestora de bens e interesses alheios” (ALEXANDRINO; PAULO, 2009, p. 190), restringe a discricionariedade dos seus atos.

Tal restrição é reforçada pelo respeito ao princípio da legalidade, no qual se baseia a já popular frase de que no regime jurídico público (aquele que rege a Administração Pública) só é possível fazer aquilo que a lei estritamente determina, enquanto que para o regime jurídico privado (o qual rege as relações entre pessoas privadas) é permitido fazer tudo aquilo que a lei não proíbe.

Diante do que fora apresentado, é possível dizer que ora o Estado se coloca em posição superior, quando o que está em questão é a defesa do interesse público, ora tem seu poder de atuação restrito, quando o que está em jogo é o uso do bem público, que não está à disposição do Estado e sim do povo (seu legítimo titular).

#### **4.2.1 Vinculação das estatais aos princípios da Administração Pública**

Como dito anteriormente, as empresas públicas, como o SERPRO, se apresentam como entidades híbridas da Administração Pública no que diz respeito aos princípios aos quais se submetem, senão vejamos:

Na qualidade de empresas, operam no mercado e, em respeito à premissa constitucional da livre concorrência (inciso IV, art. 170), não podem gozar de benefícios que as coloque em posição de superioridade em relação as empresas privadas. Logo, não há que se falar na extensão para as empresas públicas dos benefícios alcançados pelo princípio da supremacia do interesse público.

Já na qualidade de entidades públicas, cujo capital se origina a partir dos recursos da sociedade, as estatais devem respeito ao princípio da indisponibilidade do interesse público, o que as submetem ao rigor de todas as obrigações dos demais órgãos da Administração Pública, tais como a obrigação de licitar, prestar contas e contratar pessoal por meio de concurso.

Por esta razão, fica claro que o caráter híbrido das estatais produz alguns efeitos maléficis para a fluidez de suas atividades privadas, pois o rito burocrático, necessário

ao controle da Administração Pública, gera transtornos à natureza privada das atividades das empresas sob seu controle e onera seus custos de transação.

A preocupação com essa questão pode ser evidenciada na emenda constitucional 19/1998, transcrita a seguir, que conforme exposto por Alexandrino e Paulo (2009, p.81) “prevê a edição de um estatuto para disciplinar, quanto aos seus aspectos gerais, o regime jurídico, a estrutura e o funcionamento das empresas públicas”.

§ 1º A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

I - sua função social e formas de fiscalização pelo Estado e pela sociedade; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

II - a sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

III - licitação e contratação de obras, serviços, compras e alienações, observados os princípios da Administração Pública; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

IV - a constituição e o funcionamento dos conselhos de administração e fiscal, com a participação de acionistas minoritários; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

V - os mandatos, a avaliação de desempenho e a responsabilidade dos administradores. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

O que se pretende com este dispositivo constitucional é que a referida legislação ulterior torne o processo administrativo destas entidades mais dinâmico e, portanto, compatível com suas atividades comerciais.

Sobre esse artigo constitucional, cabe ainda destacar que não houve edição normativa e, até que venha a ser feito, tais entidades continuarão a seguir o rigor das normas impostas à Administração Pública como um todo.

Não obstante os problemas acarretados pela falta deste estatuto, temos ainda situação mais grave que se aplica às estatais que prestam serviço para a própria Administração Pública, caso do SERPRO.

A lei 8.666/93, em seu artigo 24, inciso VIII, desobriga a necessidade de licitar para:

[...] a aquisição, por pessoa jurídica de direito público interno, de bens produzidos ou serviços prestados por órgão ou entidade que integre a Administração Pública e que tenha sido criado para esse fim específico em data anterior à vigência desta Lei, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado

Empresas públicas como o SERPRO, criadas antes do ano de publicação desta lei, são atingidas por esse dispositivo legal e portanto são dispensadas de licitar. Em detrimento desse benefício, o mesmo artigo exige que os preços praticados sejam compatíveis com os de mercado.

Pois bem, tal compatibilidade se torna impossível, pois o princípio da indisponibilidade do interesse público, contribui sensivelmente para a elevação do custo de transação das estatais, conforme o que já fora apresentado.

Esses custos, inexistentes para entidades privadas, naturalmente são repassados aos preços praticados pelas empresas públicas, que invariavelmente serão mais elevados do que os das organizações privadas.

Ainda no tocante aos princípios construídos da Administração Pública cabe, para efeito do cumprimento do objetivo deste trabalho, analisar os princípios da economicidade e da eficiência, bem como o princípio da continuidade dos serviços públicos à luz da condição de empresa estatal do SERPRO.

#### **4.2.2 O princípio da economicidade e da eficiência**

O princípio da economicidade preconiza que o gasto público deva ser realizado de forma eficiente, uma vez que o bem administrado não pertence à administração e sim à sociedade.

Considerando que a administração pública é cliente e ao mesmo tempo única acionista, portanto, “dona” do SERPRO, é possível se chegar à conclusão que o contingente de empregados do SERPRO envolvido nessa relação comercial, de compra e venda de serviços entre a “empresa” e seus “clientes”, feriria o princípio da economicidade e da eficiência, uma vez que a organização deixa de investir na atividade finalística de prover serviços de TIC ao Estado para gastar numa atividade inócua de gestão comercial, entre entidades partícipes da mesma estrutura estatal.

#### **4.2.3 O princípio da continuidade dos serviços públicos**

Diante do que foi apresentado na seção primeira, sobre a natureza dos serviços públicos, por óbvio que os serviços de TIC não se enquadram nesse conceito, entretanto, é possível compreender que as atividades-meio, exercidas pelos órgãos da

administração para a prestação dos serviços públicos, como por exemplo as atividades administrativas executadas no Sistema de Convênios (SICONV) do Ministério do Planejamento para a construção de um hospital, são fundamentais para a consecução desses ditos serviços públicos.

Com isso, o que se entende é que os sistemas estratégicos de TIC sob a gestão do SERPRO não podem, assim como os serviços públicos, se submeter ao risco de serem descontinuados.

Em detrimento desse entendimento, a condição de empresa exclui os serviços prestados pelo SERPRO da proteção de tal princípio. Ou seja, o esforço de criar uma situação especial de exclusividade para a contratação do SERPRO para a prestação dos serviços estratégicos de TIC, não oferece as garantias necessárias à sua proteção.

Sendo assim, pelo menos em tese, o SERPRO poderia, em virtude de um eventual atraso no pagamento do sistema SICONV por parte do Ministério do Planejamento, suspender a prestação desse serviço, o que fatalmente acarretaria um dano a continuidade da construção do hospital.

Aliás, há de se considerar que o risco de atraso nos pagamentos dos serviços prestados pelo SERPRO é alto, pois como dito anteriormente, a incompatibilidade dos seus preços com os praticados pelo mercado, por vezes impede os gestores de contrato dos clientes a autorizar os pagamentos das suas faturas.

#### **4.3 Contratos Administrativos**

De acordo com Meireles (apud ALEXANDRINO e PAULO, 2009, p. 456), contratos administrativos são “o ajuste que a Administração Pública, agindo nessa qualidade, firma com o particular ou outra entidade administrativa para a consecução de objetivos de interesse público, nas condições estabelecidas pela própria administração”

Chama a atenção neste conceito a prerrogativa que a Administração Pública tem de estabelecer condições, que a colocam em situação de superioridade em relação a contraparte de uma dada relação contratual.

Estas condições contratuais determinadas pela administração, visam proteger o interesse da sociedade sobre o interesse pessoal e, o instrumento jurídico que materializa essa intenção é denominado cláusula contratual exorbitante.

Tais contratos são regidos pelo direito público, o qual se aplica apenas às pessoas jurídicas de direito público, o que não é o caso do SERPRO, que como empresa é regido predominantemente pelo direito privado em virtude da essência privada de suas atividades.

Para clarear o entendimento do que venham a ser os contratos administrativos e sua prerrogativa de cláusulas exorbitantes, usemos como exemplo a contratação de uma empresa para prestação do serviço de limpeza urbana. Grosso modo, é possível, sob a premissa da supremacia do interesse público frente ao privado, mesmo no caso de a administração não cumprir com a sua parte do contrato, que o poder público obrigue a empresa prestadora a continuar com o fornecimento do serviço.

No caso do SERPRO, os contratos firmados entre ele e seus fornecedores não são regidos pelo direito público, logo, mesmo sabendo da importância singular que os serviços prestados pela empresa representam para a administração pública e para a sociedade, não é possível atribuir aos seus contratos o princípio da supremacia do interesse público.

Então, se por uma razão de força maior o SERPRO vier a descumprir um contrato com um determinado fornecedor, não poderá invocar o princípio da supremacia do interesse público para a continuidade da prestação do serviço.

#### **4.4 Relação Contratual entre as estatais e a Administração Pública**

Em tese, conforme declara a professora Maria Sylvia Di Pietro (apud Alexandrino e Paulo 2009), uma relação contratual pretende regular uma relação de interesses opostos e contraditórios.

A relação de prestação de serviço entre a “empresa” SERPRO e Administração Pública possui natureza contratual, a qual, como vimos, pressupõe uma oposição de interesses entre contratado e contratante. Sobre isso, a pergunta que surge diante de tudo que já foi explorado é: Existe oposição de interesse entre o que o SERPRO, entidade estatal, e a administração pública?

Ora, como vimos o SERPRO é uma empresa pública, cujo capital pertence integralmente ao Poder Executivo Federal e, conforme consta em seu estatuto, sua missão é prestar serviços de TIC a esta mesma entidade, logo não haveria sentido que o

relacionamento entre o SERPRO e os seus clientes fosse de natureza contratual.

#### 4.5 Considerações Finais

Mediante a constatação da importância do SERPRO para a consecução do fim estatal e diante de todos os elementos apresentados nesta última parte do trabalho a respeito dos entraves ocasionados pela sua condição de empresa, concluímos que de um lado a administração pública define o SERPRO como o provedor preferencial dos serviços estratégicos de TIC do Governo Federal, mas do outro, ironicamente chega a comprometer a sua sobrevivência, pois, pela singularidade dos seus serviços, o processo de comparação de preços, exigido para a dispensa de licitação, torna-se inviável.

Por tudo que foi apresentado, o SERPRO não se compara a uma empresa de mercado. Ele na verdade, pela essência singular de sua atividade, deveria fazer parte da administração pública não como empresa, pois empresas, mesmo que públicas são regidas predominantemente pelo direito privado, o que desencadeia uma série de exigências legais que senão comprometem o desempenho de suas funções como o que foi dito no caso das licitações, pelo menos ferem o princípio da economicidade e o da continuidade dos serviços públicos, ou ainda dificultam a justificativa da natureza contratual que media a relação entre o SERPRO e a Administração Pública, uma vez que não existe oposição de interesse entre eles, visto que são partes integrantes da mesma entidade.

Logo, no sentido de fundamentar uma possível solução ao problema apresentado, podemos partir do entendimento de que os serviços de TIC não são serviços materialmente públicos, porém os sistemas estratégicos estatais produzidos pelo Serpro concorrem para a sua consecução.

Tal interpretação se ampara na posição doutrinária dominante, que destaca, conforme Alexandrino e Paulo (2009), que serviço público engloba não apenas as atividades típicas exercidas pelo Estado, mas também as suas atividades-meio.

Essa interpretação proporciona alternativas na forma de funcionamento da entidade, a saber:

- **Uma mudança na Natureza Jurídica de empresa pública para autarquia federal**, que faria com que o Serpro gozasse das mesmas prerrogativas

comuns as entidades públicas vinculadas ao regime jurídico público (imunidade tributária, benefícios fiscais, impenhorabilidade dos bens, não sujeição à lei de falências etc), conforme previsto no arcabouço legal que define a forma de funcionamento destas entidades.

- **A caracterização de singularidade dos serviços prestados pelo Serpro**, que permitiria a dispensa de licitação sem a necessidade de comparação de preços (inexigibilidade para contratação – seção IV da lei 8.666/1993).
- **A realização de contratos de gestão entre o Serpro e as entidades da Administração Pública Federal**. Esta modalidade contratual, segundo Alexandrino e Paulo (2009, p.132),

“seria um ajuste firmado entre a Administração Direta Centralizada e entidades da Administração Indireta [...] em decorrência do qual estes órgãos ou entidades assumem o compromisso de cumprir determinadas metas e, em contrapartida, ganham maior liberdade em sua atuação administrativa”.

Em outras palavras, a remuneração da empresa deixaria de ocorrer pela via de contratos convencionais e passaria se dar dentro do contexto dos contratos de gestão, que implicariam na liberação de mais ou menos orçamento, em função do cumprimento de metas estabelecidas entre o Serpro e seus contratantes.

Por fim, cabe destacar que a crítica a condição de estatal é específica ao caso daquelas estatais que prestam serviço ao próprio Estado, com é o caso do Serpro, pois não vemos sentido na existência de uma empresa que forneça bens e serviços ao seu próprio “dono”.

Obviamente este não é o caso das estatais como o Banco do Brasil, a Caixa Econômica ou a Petrobras, que foram criadas para atuar comercializando serviços junto ao mercado. Nestes casos não há o contrassenso de uma relação contratual entre as referidas empresas e o Estado, pois tal relação se estabelece com o setor privado. Por essa mesma razão, não há que se falar em comparativo de preço para dispensa de licitações, uma vez que essa exigência só ocorre nas contratações realizadas pela administração pública.

## REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Claudiano; MEDEIROS, Márcio; FEIJÓ, Paulo Henrique. **Gestão de Finanças Públicas: Fundamentos e Práticas de Planejamento, Orçamento e Administração Financeira com Responsabilidade Fiscal**, Brasília, DF: Ed. Paulo Henrique Feijó da Silva 2008.

ALEXANDRINO, Marcelo, PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**, São Paulo, SP: Ed. Método 2008.

ANDREWS, C.; BARIANI, E. **As marcas de nascença: a administração pública da colônia à república velha**. In: ANDREWS, C.; BARIANI, E. (Orgs.). *Administração pública no Brasil: breve história política*. São Paulo: UNIFESP, 2010.

BRESSER PEREIRA. **Da administração pública burocrática à gerencial**. *Revista do Serviço Público*, 47 (1), janeiro-abril, 1996. Disponível em: <http://blogs.al.ce.gov.br/unipace/files/2011/11/Bresser1.pdf>

CARNOY, Martin. **Estado e Teoria Política**. (equipe de trad. PUCCAMP) 2<sup>ª</sup> ed. Campinas: Papirus, 1988.

CEPIK, Marco; CANABARRO, Diego Rafael; POSSAMAI, Ana Júlia. **Do Novo Gerencialismo Público à Governança da Era Digital**. In: *Governança de TI: transformando a Administração Pública no Brasil/ organizadores: Marco Cepik e Diego Rafael Canabarro*. – Porto Alegre: WS Editor, 2010.206 p.

COELHO, Ricardo. **Estado, Governo e Mercado**. Brasília, Capes, UAB, 2009.

DZIEKANIAK e ROVER, Gisele e Aires. **Artigo - Sociedade do Conhecimento: características, demandas e requisitos**. Disponível em: <http://www.egov.ufsc.br/portal/conteudo/artigo-sociedade-do-conhecimento-caracter%C3%ADsticas-demandas-e-requisitos>. Acessado em: 03.08.2013.

KLERING, Luis Roque; PORSSE, Melody Soares Campos. **Em direção a uma administração pública brasileira contemporânea com enfoque sistêmico**. Snt.

LOBATO, Wilson Sidney. **SERPRO – Uma Crônica de 18 Anos**. Brasília, DF: Ed Gráfica Brasileira Ltda. 1982.

OLIVEIRA, João Batista Ferri de. **Governo Eletrônico: Uma Visão Sobre a Importância do Tema**. In: *Informática Pública*. Ano 11 (1) 07 – 13, 2009. Disponível em: [http://www.ip.pbh.gov.br/ANO11\\_N1\\_PDF/governo\\_eletronico.pdf](http://www.ip.pbh.gov.br/ANO11_N1_PDF/governo_eletronico.pdf)>

PAULA, Ana Paula Paes de. **Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social**. *Revista de Administração de Empresas*, v.45, n.1. p. 36-49, 2005. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-75902005000100005&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75902005000100005&lng=en&nrm=iso)

PENSAR GESTÃO. **Gestão Pública no Brasil: Um Passeio Histórico e Contemporâneo.** Disponível em: <http://www.pensaragestao.org/2010/07/gestao-publica-no-brasil-um-passeio.html>. Acesso em: 26.05.2013

PEREIRA, José Matias. **Curso de Administração Pública: Foco nas Instituições e Ações Governamentais**, São Paulo, SP: Ed. Atlas S.A 2008.

PEREIRA, José Matias. **Finanças Públicas: A Política Orçamentária no Brasil**, São Paulo, SP: Ed. Atlas S.A 2006.

PERONI E CAETANO, Vera Maria e Maria Raquel. **Redefinições No Papel Do Estado: Terceira Via, Novo Desenvolvimentismo E As Parcerias Público-Privadas Na Educação.** Disponível em: <http://www.uces.br/etc/conferencias/index.php/anpedsul/9anpedsul/paper/viewFile/1015/972>.

PORTAL G1. **Entenda o caso de Edward Snowden, que revelou espionagem dos EUA.** Disponível em: <http://g1.globo.com/mundo/noticia/2013/07/entenda-o-caso-de-edward-snowden-que-revelou-espionagem-dos-eua.html>. Acesso em 29.09.2014

PORTAL GOVERNO ELETRÔNICO. **IN 04 – Instrução Normativa MP/SLTI N°04.** Disponível em: <http://www.governoeletronico.gov.br/sisp-conteudo/nucleo-de-contratacoes-de-ti/modelo-de-contratacoes-normativos-e-documentos-de-referencia/instrucao-normativa-mp-slti-no04>. Acesso em 30.09.2014

PORTAL O GLOBO. **EUA espionaram milhões de e-mails e ligações de brasileiros.** Disponível em: <http://oglobo.globo.com/mundo/eua-espionaram-milhoes-de-mails-ligacoes-de-brasileiros-8940934>. Acesso em 29.09.2014

SANTOS, Luiz Alberto dos; CARDOSO, Regina Luna Santos. **Governo eletrônico no Brasil: modernização do Estado e políticas para inclusão digital no contexto do ajuste fiscal.** Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2063228.PDF>

SERPRO. **Estatuto Social do Serviço Federal de Processamento de Dados.** Disponível em: <https://www.serpro.gov.br/conteudo-oserpro/a-empresa-1/estatuto-do-serpro-1>. Acesso em: 28.04.2013

SERPRO. **Um sistema único para a Segurança Pública.** Disponível em: <https://www.serpro.gov.br/noticias/um-sistema-unico-para-a-seguranca-publica/?searchterm=sinesp>. Acesso em: 28.04.2013

TESOURO NACIONAL. **CONHEÇA O SIAFI.** Disponível em: <https://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt/conheca-o-siafi>. Acesso em: 28.04.2013

YAN, Robert K. **Estudo de caso como método de pesquisa.** In: Estudo de caso: planejamento e métodos. 4. ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.