

DO NOVO GERENCIALISMO PÚBLICO À GOVERNANÇA DA ERA DIGITAL

MARCO CEPIK • DIEGO CANABARRO • ANA JÚLIA POSSAMAI

As Tecnologias da Informação (TI) produziram duas ondas de inovação na administração do Estado desde meados do século XX: a primeira está relacionada ao que se pode chamar de tecnologias analógicas e ao desenvolvimento da computação de grande porte (caracterizada por transistores e circuitos integrados, computadores de grande porte, o uso de meio magnético para armazenamento e linguagens de programação lineares e estruturadas); a segunda, relacionada com a revolução digital (associada ao advento da microcomputação, da interface gráfica, da Internet e das linguagens de programação orientadas a objetos e lógicas).

Uma característica comum a estas duas ondas é que em ambas a Tecnologia da Informação foi tratada marginalmente pela literatura de Administração Pública, de Direito Administrativo e de Políticas Públicas, as quais tenderam a considerar a TI como uma ferramenta auxiliar, uma variável meramente interveniente a ser considerada na análise do desempenho da administração pública e dos governos. Assim, acabaram sendo os acadêmicos e técnicos da área de sistemas de informações os que mais contribuíram para a análise teórica e prática da gestão de TI no âmbito da burocracia estatal ao longo do século XX (Holden, 2007)¹.

Mais recentemente, entretanto, estudos apontaram que as novas tecnologias da Era Digital, por si mesmas, estavam modificando radicalmente a natureza e o modo de funcionamento da democracia, do governo e do próprio Estado (e.g. Bimber, 2003; Fountain, 2001; Heeks, 2002; Oliver e Sanders, 2004).

Neste sentido, o presente capítulo objetiva analisar o processo de evolução do tratamento da Tecnologia da Informação nos Estados contemporâneos, relacionando-o com o duplo problema da

¹ Para uma breve periodização da literatura de Administração Pública sobre TI nos Estados Unidos, ver Holden (2007).

emergência e eventual superação do chamado Novo Gerencialismo Público (NPM) e da transição tecnológica rumo ao que vem sendo chamada de “Era Digital”, tanto em referência ao marco tecnológico quanto ao gerencial. Busca-se, assim, contribuir para o estudo da governança de TI no setor público, através de uma narrativa mais equilibrada entre o desenvolvimento das TIC e seus uso e tratamento na Administração Pública.

Assim, ao longo deste capítulo, em um primeiro momento, descrevemos a evolução dos modelos de tratamento da TI nas organizações públicas, conectando-os, para fins analíticos, às *eras* de desenvolvimento informático em que se inserem. Na seção subsequente, procuramos relacionar esses modelos às doutrinas prevalentes sobre a Administração Pública, de modo a apontar o papel inovador que a TI tem na atualidade. De modo geral, organizaremos nossa reflexão em torno de três doutrinas principais, as quais não representam, no entanto, tipos puros ou estágios sequenciais na história recente da governança de TI. Para facilitar a argumentação, chamaremos estas abordagens de Novo Gerencialismo Público (NPM), Administração Pública Societal (SPA) e Governança da Era Digital (DEG), seguindo os acrônimos em inglês dos nomes adotados aqui.² Ao fim do capítulo, são apresentadas algumas ponderações e reflexões acerca do estudado.

■ A Tecnologia da Informação na Administração Pública

As Tecnologias da Informação têm sofrido constantes processos de modificação, atualização e inovação, inerentes à sua natureza. Como não poderia ser diferente, o emprego e o tratamento dado às TI nas organizações administrativas (sejam públicas ou privadas) também evolui de acordo com tal dinâmica. Esse processo evolutivo pode ser segmentado e estudado a partir de quatro *eras*: a era do mainframe, a era da microcomputação, a era da Internet e, hoje, a Era Digital. A despeito de tal classificação ter sido formulado a partir da realidade de países líderes no desenvolvimento dessa indústria, ela pode, para os fins analíticos pretendidos por este trabalho, servir de base para classificar a evolução do emprego e do tratamento dado à TI nas organizações públicas dos demais países, respeitando as ponderações necessárias.

Na fase inicial de seu desenvolvimento, a utilização da Tecnologia da Informação representava um alto custo para o orçamento público, de modo que sua aplicação limitou-se a áreas específicas de inovação e de defesa. Progressivamente, a redução

² O Novo Gerencialismo Público, ou *New Public Management* (NPM), foi adotado primeiramente na Inglaterra na década de 1980. A Administração Pública Societal, ou *Societal Public Administration* (SPA), é um termo utilizado pelos autores dessa pesquisa para caracterizar a reação ao NPM ocorrida em muitos países na década de 1990, enfatizando a participação cidadã nas decisões sobre alocações de investimento público e priorização de políticas públicas. No Brasil, a expressão mais clara da SPA foi o crescimento da importância dos conselhos e do orçamento participativo (OP). Já a Governança da Era Digital, ou *Digital Era Governance* (DEG), foi o termo cunhado por Dunleavy et alli (2005) para designar uma nova doutrina administrativa que se desenvolve com a mudança de natureza e de alcance do papel das TIC na administração pública, capaz de transcender as polémicas e as limitações do NPM e da SPA.

dos custos ao longo das décadas de 1960 a 1970 permitiu que outras esferas da atividade governamental adotassem ferramentas de *informática* para auxiliar sistemas de pagamento, de armazenamento de dados, etc. (Dunleavy et alli, 2006). Tarefas rotineiras passaram a ser automatizadas através da criação de sistemas e aplicações, com vistas a uma maior eficiência na realização dessas atividades (Holden, 2007). À época, houve certa centralização da gestão da TI, em nível hierárquico superior ao operacional, a fim de se obter um nível mínimo de controle sobre os gastos em tecnologia e recursos humanos especializados, bem como sobre os padrões adotados e os tipos de aquisições realizadas (Dunleavy et alli, 2006). De uma maneira geral, esse controle baseou-se em tecnologias de *mainframe* e foi centralizado em departamentos de processamento de dados, também conhecidos como *data centers* ou CPDs (Centros de Processamento de Dados).

Dessa forma, na *era do mainframe*, a TI era geralmente associada a sistemas de informação, e o modelo de tratamento correspondente fora inicialmente denominado Gestão de Tecnologia Automatizada (Holden, 2007) ou, mais tarde, *Gestão de Sistemas de Informação* (Holden, 2007).

Nesse momento, a gestão da tecnologia preponderava sobre a gestão da informação, e ficava restrita aos *data centers*. Os profissionais da *informática* ficavam isolados dos braços gerenciais e administrativos, e os usuários pouco tinham contato com os sistemas de informação, a não ser através do uso dos cartões perfurados e/ou do recebimento das cópias resultantes dos processamentos, impressas pelos CPDs (Holden, 2007).

Com a redução dos custos dos equipamentos de informática e com o surgimento dos computadores pessoais (PCs), a TI passou a ser incorporada à rotina dos processos de governo³ de vários órgãos. Nos Estados Unidos, a partir da adoção do *Paperwork 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). Por tratar-se de um elemento estratégico de eficiência, os órgãos passaram a definir as aplicações e usos da TI, bem como a adquirir seus próprios equipamentos e sistemas. Assim, a TI passou a figurar como mais um item no orçamento dos órgãos governamentais, cabendo a estes, portanto, gerenciar suas aquisições, de forma descentralizada (Dunleavy et alli, 2006). Nesta transição, os CPDs deixaram de ser os centros de controle da TI, para tornarem-se centros fornecedores de tecnologia. Marchand (1985, *apud* Holden, 2007) denominou este modelo descentralizado adotado na *era dos microcomputadores* de *Gestão de Recursos de Informação*.

As iniciativas de centralização da coordenação e da gestão de TI observadas nas décadas de 1960 e meados de 1970, portanto, não prosseguiriam na década de 1990. O uso estratégico da TI, porém, permaneceu o mesmo, ou seja, como um recurso

³ Geralmente, a literatura trata de *processos de negócios* e não de *processos de governo*. No entanto, a lógica da administração pública é mais ampla que a puramente empresarial, indo além do relacionamento empresa-cliente (Fugini, Maggiolini e Pagamici, 2005). Adota-se aqui, portanto, o termo *processos de governo*, de modo a contemplar um contexto que envolve tanto o público, o privado e os setores sem fins lucrativos na construção do valor público (tema que será tratado mais adiante).

aplicado em busca de eficiência. Embora surgissem os primeiros debates acerca do desenvolvimento de serviços eletrônicos, na esteira da expansão do comércio eletrônico e do *e-business*, a Gestão dos Recursos de Informação manteve o modelo de tratamento da TI voltado para o interior da organização, visando à redução dos custos associados às tarefas administrativas.

Com a *era da Internet*, ampliou-se exponencialmente a capacidade de produção e compartilhamento de dados e informações, seja por parte das organizações, seja por parte da sociedade civil. Surgiram amplas redes de compartilhamento de informação, não apenas entre organizações e empresas, mas entre indivíduos (Holden, 2007), através da popularização dos microcomputadores e da Internet. Neste contexto, o modelo de gestão de TI voltado para dentro e restrito à tecnologia arrefeceu-se e surgiu outro, o qual pode ser denominado *Gestão do Conhecimento* (Marchand, 1985 *apud* Holden, 2007). Houve uma mudança na ênfase do modelo de tratamento da TI: da gestão física da tecnologia e da informação para a gestão do conteúdo da informação⁴.

Diante destas possibilidades, 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 da eficiência (Holden, 2007). Este novo entendimento, acompanhado pelo crescente uso de tecnologias mais maduras (tais como interfaces gráficas, arquiteturas computacionais cliente-servidor, estações de trabalho, entre outras), ampliou o entendimento do uso da TI na administração pública. Com esse progresso, tanto no setor privado como no setor público, cada um com suas especificidades, ficou cada vez mais claro que a TI desempenhava um papel central nos sistemas e processos administrativos.

Já na atual *Era Digital* – em que 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 – relegar a gestão de TI apenas a técnicos da computação – isolados em ambientes hermeticamente fechados e sem capacidades de planejamento holístico que converse e atenda o conjunto de usuários – não mais é admissível (Holden, 2007). Sendo assim, uma nova abordagem de tratamento da TI está se desenvolvendo, cujo objetivo central vai além da eficiência e da geração de conteúdo. Adequando práticas já consagradas no setor privado à realidade política e multissetorial do setor público, hoje se assume que a TI é a ferramenta fundamental para a transformação da administração pública, deixando de ser objeto apenas de *gestão* para ser objeto de *governança*.

⁴ Um passo à frente, no setor privado, a Gestão do Conhecimento deu espaço para repensar a maneira como se realizam as tarefas e serviços. O redesenho de processos de negócio passou a preceder a automatização das operações, de modo a assegurar que não se replicassem ou fortalecessem tarefas arcaicas ou desnecessárias. Strassman (1990 *apud* Holden, 2007) advogava uma abordagem que alinhasse os recursos de informação às missões da organização. Nesse setor, a TI desenvolveu sistemas de informações estratégicos, servindo como ferramenta para adquirir vantagens competitivas no mercado (Holden, 2007).

A diferença entre *gestão de TI* e *governança de TI* é essencial para a compreensão desta nova era. Por um lado, como visto anteriormente, a gestão da TI se foca na automatização e na eficiência das operações internas, na administração destas operações e nas decisões a serem tomadas acerca dos produtos e serviços de TI correspondentes. Por outro lado, a governança de TI é mais ampla e foca a utilização da TI de maneira que possa atender às demandas e objetivos presentes e futuros do negócio e de seus clientes – ou, no caso do setor público, os objetivos da administração pública, de suas atividades finalísticas e de seus usuários (cidadãos, empresas, terceiro setor). É, portanto, um modelo de tratamento da TI que envolve outros atores, para além do órgão e/ou da administração, cuja interação deve ser coordenada e calcada na cooperação. Por meio da governança de TI, decide-se quem toma as decisões relativas à TI e como estas decisões são monitoradas de maneira a alinhar, da melhor maneira possível, as tecnologias aos objetivos e metas da organização.

Com efeito, a diferença entre gestão e governança de TI reside no foco e no *locus* das atividades: enquanto a gestão foca o ambiente interno da organização e é realizada no nível departamental, a governança de TI congrega o foco interno e externo e deve ser realizada em nível hierárquico superior, de modo a englobar a organização como um todo (Sethibe, Campbell e McDonald, 2007). Ademais, na gestão de TI, adquirem-se bens e serviços de TI geralmente por meio de fornecedores externos, que apresentam *suas* soluções para os processos; a governança de TI, por sua vez, requer bens e serviços específicos para a organização, demandando soluções pensadas segundo a lógica dos processos de governo – os quais geralmente passam por redesenho e simplificação antes de serem automatizados. Em suma,

“a governança de TI é a estrutura de relacionamentos, processos e mecanismos usados para desenvolver, dirigir e controlar estratégias e recursos de TI de maneira a melhor atingir as metas e objetivos de uma organização. É um conjunto de processos que visa a adicionar valor a uma organização, ao passo que equaciona elementos de risco e de retorno associados a investimentos de TI. A governança de TI é, ao fim e ao cabo, uma responsabilidade do grupo de dirigentes e gestores executivos” (Sethibe, Campbell e McDonald, 2007:833, *tradução e grifo nossos*).

Nesse sentido, a governança de TI compreende o desenvolvimento de um plano estratégico que avalie a natureza do impacto organizacional do uso de novas tecnologias, determine o treinamento de recursos humanos e alinhe os recursos de TI aos objetivos institucionais do órgão (e da administração), bem como proteja e relacione os interesses de atores internos e externos à organização.

Na Tabela 1, identificam-se os principais aspectos da governança e da gestão de TI.

Tab. 1: Governança de TI versus Gestão de TI

Governança de TI	Gestão de TI
Foco interno e externo	Foco interno
Visão do conjunto da organização	Visão departamental e individual
Futuro	Presente
Estratégias	Operações e projetos
Geração de benefícios	Custos e qualidade
Investimento sábio	Prestação de contas
Delegação	Controle (<i>hands-on</i>)

Fonte: Liu e Ridley, 2005.

Cabe, no entanto, uma observação. Considerando que a literatura acerca de modelos de governança de TI para o setor público ainda é bastante incipiente (Holden, 2007; Liu e Ridley, 2007; Sethibe, Campbell e McDonald, 2007), na prática observa-se aí o emprego de modelos de governança de TI elaborados para corporações privadas (principalmente o *Control Objectives for Information and Related Technology*, COBIT⁵) no desenvolvimento da governança de TI do setor público.

No entanto, não se pode esquecer que os objetivos e práticas em cada setor são diferentes, visto a própria natureza distinta do setor público, se comparado ao privado, a citar: diferença nos fatores ambientais (por exemplo, menor exposição ao mercado, maiores constrangimentos legais e formais e maior influência da política), diferença nas transações entre a organização e o ambiente (maior poder mandatário, escopo de atuação e responsabilidades muito mais amplo, maior nível de escrutínio dos servidores públicos, maiores expectativas quanto à atuação do setor) e diferenças nas estruturas e processos internos (critérios mais complexos, papéis e poderes dos gestores, maior modificação dos diretores executivos, maior dificuldade em criar incentivos para requerer performances mais efetivas e eficientes). Desta forma, “a governança de TI no setor público [é] mais complexa que no setor privado” (Liu e Ridley, 2005:3, tradução nossa)⁶.

Na verdade, a governança de TI no setor público pode ser enquadrada dentro de um processo mais amplo de transformação e reforma do aparelho do Estado, no qual as Tecnologias da Informação atuam como ferramentas fundamentais. Como bem apontam Heeks e Bhatnagar (2002), na Era Digital são os sistemas de informação os elementos determinantes para os processos de reformas administrativas; para compreender, portanto, a administração pública contemporânea necessário é compreender igualmente o modo de tratamento dispensado à TI.

⁵ Este emprego é observado nas recomendações feitas pelo TCU à governança de TI da APF brasileira, dispostas no Acórdão 1603/2008-Plenário.

⁶ Para maiores informações sobre as diferenças entre o setor público e o setor privado, e os reflexos destas diferenças sobre a governança de TI, ver Liu e Ridley (2007) e Sethibe, Campbell e McDonald(2007).

Assim, de um modo geral, podemos fazer um paralelo entre a transição de modelos de tratamento da Tecnologia da Informação no setor público e os processos de reformas do aparelho do Estado ao longo do século XX. Enquanto o modelo de Gestão de Sistemas de Informação da era dos *mainframes* foi contemporâneo à administração pública do tipo burocrática, weberiana⁷, com tarefas e processos definidos, hierarquizados e automatizados; o modelo descentralizado de Gestão dos Recursos de Informação da era da microcomputação coincide com as reformas gerencialistas do New Public Management (NPM), que visaram à racionalização, à descentralização e à desburocratização da máquina estatal. A Gestão do Conhecimento, na era da Internet, ampliou as possibilidades e os objetivos do uso da TI no setor público, reconhecendo a necessidade de incorporar novos atores na gestão do conteúdo das informações e dos produtos finais, refletindo os primeiros passos no sentido da governança – meta perseguida, na América Latina, pelo defensores de uma Administração Pública Societal. A governança de TI, enfim, vem atender um novo quadro referencial de administração pública que incorpora de vez as Tecnologias da Informação e da Comunicação como elemento-chave da Administração. A TI torna-se ferramenta fundamental para ampliar e efetivar as possibilidades de governança ampla, integrada, de maneira a atender o objetivo global do setor público, qual seja: prover bens e serviços públicos de qualidade para os cidadãos. Trata-se aqui da Governança da Era Digital (ver Figura 1).



Fig. 1: Doutrinas administrativas e respectivos tratamentos da TI

É a partir desse paralelo que passamos a apresentar, a seguir, o processo de desenvolvimento e reforma da Administração Pública contemporânea.

■ Do Novo Gerencialismo Público à Era da Governança Digital: a TI como elemento-chave de um novo modelo de administração

A administração pública burocrática sofreu uma forte crise a partir da década de 1970, quando do esgotamento do modelo de desenvolvimento keynesiano característico dos regimes de bem-estar social do pós-guerra (Esping-Andersen, 1990;

⁷ Sugere-se a leitura direta dos textos de Weber sobre Burocracia, disponíveis no Capítulo VIII (Burocracia) do volume editado das obras de Max Weber. Ver Weber (1982).

Borges, 2001). Dos diagnósticos elaborados para compreensão e enfrentamento desse período de instabilidade, dois receberam especial destaque e ainda hoje têm sido objeto de constante debate. Por um lado, assentado nos preceitos neoliberais da Escola Austríaca e da Escola de Chicago, o Novo Gerencialismo Público (NPM) foi defendido e aplicado como resposta dos conservadores da Nova Direita a uma administração pública considerada por eles muito grande, pesada e ineficiente. Por outro, a alternativa popular e sindical apontou para a necessidade de retomada e ampliação do participativismo, em um modelo que questionava o papel do Estado como único protagonista da gestão pública, compreendido, no caso brasileiro, sob o escopo de uma Administração Pública Societal (SPA) (Paes de Paula, 2005)⁸.

Inicialmente, o colapso da União Soviética, a crise dos modelos de industrialização baseados na substituição de importações em países como a Índia, México e Brasil, bem como as pressões exercidas pela globalização do capitalismo nas últimas décadas favoreceram o neoliberalismo e o Novo Gerencialismo, em detrimento da participação popular. Entretanto, os custos sociais associados a estas soluções (aumento da exclusão, do desemprego, das desigualdades e da injustiça), a contínua expansão dos gastos governamentais e do papel Estado nos países membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e o sucesso de modelos alternativos – como o do chamado Socialismo de Mercado na China – foram fatores que aumentaram simultaneamente as exigências colocadas diante de ambas as perspectivas, a do NPM e da SPA. Ao fim e ao cabo, nenhuma das alternativas apresentadas à crise do Estado keynesiano-burocrático nos países capitalistas centrais respondeu com eficácia aos desafios enfrentados pelos Estados contemporâneos.

Ao defenderem a redução/revisão do papel, do tamanho e/ou do protagonismo no Estado, David Held alerta que essas visões “subestimam a capacidade e os recursos do próprio Estado, que derivam, por exemplo, de seus aparatos burocráticos, ad-

⁸ David Held (1987), ao tratar do tema da crise da democracia liberal nas sociedades ocidentais na década de 1960, que se acirrou com a crise fiscal nos anos 1970, destaca duas linhas teóricas que se propuseram a analisar o fenômeno e a sugerir alternativas ao impasse. Primeiro, assentados sobre premissas pluralistas, os teóricos do “governo sobrecarregado” (Brittan, 1975, 1977; Huntington, 1975; King, 1976; Rose e Peters, 1977) afirmavam a incapacidade de as burocracias cada vez maiores atenderem de maneira eficiente às crescentes demandas dos mais diversos grupos da sociedade. Essa interpretação apontava para um círculo vicioso em que a busca pelo atendimento das demandas aumentava o gasto público (pressionando a inflação) e cerceava iniciativas individuais. Adotada pela Nova Direita, essa visão foi a base teórica para o desenvolvimento e aplicação dos preceitos gerencialistas no setor público, advogando a redução do tamanho do Estado e a reforma do aparelho estatal. Partindo de premissas marxistas, os teóricos da “crise de legitimação do Estado” (Habermas, 1976; Offe, 1984) contestavam que as contradições de classe inevitavelmente produziam a deslegitimação do Estado, na medida em que o Estado buscasse regular a economia a serviço do capital, favorecendo alguns setores capitalistas, e tentasse se fazer perceber como ator neutro para a massa eleitoral. Diante da inexistência de alternativas dentro das estruturas sócio-econômicas vigentes, a solução da crise seria o progressivo surgimento de instituições socialistas e o estabelecimento da democracia nos locais de trabalho e nas comunidades locais (Pateman, 1970; Poulantzas, 1980). Essa fermentação teórica estaria por trás dos movimentos sociais que surgiram na França na década de 1960 e tomariam corpo no Brasil na década de 1980, com o novo sindicalismo, as comunidades de base (eclesiais e urbanas) e a revisão da postura da esquerda no país (Sader, 1988; Castañeda, 1994).

ministrativos e coercitivos” (Held, 1987: 216). Diante desta realidade, as Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC) têm sido apresentadas como ferramentas fundamentais para superar as limitações e contradições do NPM e da SPA. Ao longo da última década, o desenvolvimento das novas TIC, sobretudo da Internet, criou novos desafios e oportunidades à administração pública através da combinação de ferramentas e aplicações no intuito de melhorar, simultaneamente, a legitimidade e a eficiência do Estado. As TIC vêm sendo empregadas tanto na busca de maior eficiência nos processos de governo, como na criação de novas oportunidades de participação e de interação governos-sociedade. O progressivo emprego das TIC na reestruturação de processos e canais de interação das administrações públicas contemporâneas tem configurado o que ficou conhecido como Governança da Era Digital (*Digital Era Governance*, DEG). A DEG tem sido proposta como meio de revitalizar a legitimidade do Estado, superando as insuficiências da administração pública burocrática, assegurando a soberania e a representação popular e reafirmando os ideais republicanos.

Obviamente, tais possibilidades não significam que a tecnologia realizará as mudanças automaticamente, nem que todas as mudanças se darão em uma direção positiva (no sentido de sociedades mais justas, democráticas e com altos índices de qualidade de vida). Entretanto, a expressão Digital Era Governance (DEG) representa, para nós, a possibilidade de construção de um modelo completo e alternativo de governo e de administração pública, superando historicamente as limitações intrínsecas ao NPM e à SPA.

A seguir, expressamos algumas das principais características do NPM, da SPA e da DEG; esta, seja a partir dos autores originais do termo (Dunleavy et alii, 2005), seja atrás da sua reinterpretação e adequação à realidade nacional.

O desenvolvimento de uma administração pública burocrática remonta à transição do Estado patrimonialista para o Estado liberal e constitucional, quando da ocorrência de reformas no serviço público em países europeus ocidentais na metade do século XIX. A administração pública burocrática foi adotada no intuito de superar o modelo de administração das monarquias, onde constantemente o patrimônio público e o privado eram envolvidos em teias de nepotismo, empreguismo e corrupção. Nesse sentido, a administração burocrática moderna, racional-legal, caracterizou-se pelo surgimento de uma organização baseada em leis, regulações e rotinas rígidas de trabalho, bem como formada por administradores profissionais, especialmente recrutados e treinados, que respondem de forma imparcial aos políticos, de modo a assegurar um mínimo de estabilidade e continuidade às atividades da administração. As decisões são centralizadas no topo da estrutura hierárquica, definindo relações de autoridade e subordinação. No tocante à prestação de serviços, a regra da administração pública burocrática é a especialização, a departamentalização e a padronização (Schelin, 2007), impondo um tratamento equitativo e isonômico a todos os cidadãos.

O modelo burocrático de administração serviu tanto aos Estados liberais, ainda não-democráticos, do século XIX, como ao Estado liberal-democrático. No século XX, foi adotado pelo Estado de Bem-Estar Social, keynesiano, o qual desempenhou

o papel não apenas de produtor de um grande leque de serviços públicos, mas também de regulador e protetor da economia nacional. Como resultado, a teia da burocratização foi estendida a um grande número de domínios da atuação estatal.

No entanto, a crise econômica que abateu os países capitalistas ocidentais no final da década de 1970, início de 1980, não tardaria muito para traduzir-se em uma crise do modelo de Estado de Bem-Estar, keynesiano e burocrático, e a necessidade de sua reforma entrou na pauta tão logo se iniciaram os anos 1990. Além da crise fiscal, o final da Guerra Fria e a explosão da dinâmica dos mercados internacionais reduziram a autonomia dos Estados em formular e implementar políticas públicas. Novos atores surgiram no cenário nacional e internacional, e o ‘tamanho da máquina burocrática’ passou a ser visto pelos neoconservadores como um impeditivo à capacidade estatal em responder às demandas de cidadãos, empresas e demais interessados.

Com vistas a enfrentar esse ambiente dinâmico e de constantes transformações e a combater a crise fiscal herdada do Estado de Bem-Estar Social, o Novo Gerencialismo Público (NPM) foi apresentado como a solução da Nova Direita para destravar e racionalizar a máquina burocrática que se desenvolvera ao longo do século XX, considerada excessivamente grande, ineficiente, cara e, assim, incapaz de prover serviços de maneira eficiente (Bonina e Cordella, 2008). O NPM fundamenta-se na crítica ao tamanho do setor público e ao ineficiente comportamento de maximizar orçamentos, levado a cabo pelas burocracias governamentais. Importando modelos de sucesso do setor privado, fundamentados no gerencialismo contemporâneo⁹, o NPM emprega uma série de medidas que buscam a melhoria da *performance* e da eficiência do setor público, com base no atendimento de resultados.

O Novo Gerencialismo Público foi difundido a partir da obra de Osborne e Gaebler (1992), segundo os quais era necessário *reinventar o governo*, alterando o foco da departamentalização e centralização do modelo burocrático em direção à descentralização, focada no *cliente-cidadão*. A descentralização tomou forma tanto a partir do ponto de vista político (transferindo recursos e competências aos níveis políticos regionais e locais), como a partir do espectro da administração, através da delegação de autoridade para os gestores, transformados em gerentes, cada vez mais autônomos. Firmou-se, assim, a separação não só entre política e administração, mas também entre decisão e gestão, relegando ao ápice estratégico da organização um controle ativo e discricionário das decisões (*free to manage*) (Hughes, 1991).

O NPM redefine os diferentes papéis exercidos pelo Estado na economia: comprador, prestador, contratante, regulador e árbitro. Ademais, define-se a existência de três grandes atores: (1) o governo, (2) os *gerentes* de cada órgão, (3) os fornecedores do mercado, além de um quarto, representado pelos cidadãos e a população (Lane, 2000). Em seu modelo puro, o NPM propõe que o governo e os gerentes atuem do lado da demanda, a qual será atendida através de contrato com um fornecedor (selecionado de modo competitivo e em condições de igualdade) que apresentar o

⁹ Para um panorama geral a respeito da evolução do gerencialismo puro em direção ao NPM, ver Abrucio (1997).

menor custo, mas mesma qualidade dos serviços. Assim, o Novo Gerencialismo Público promoveu a separação também da prestação e da produção de serviços e bens públicos, de modo a ganhar eficiência através da competição e dos contratos de curto prazo, mais flexíveis e formados tanto interna quanto externamente ao setor público (Hughes, 1991). Com efeito, algumas áreas antes sob responsabilidade do setor público acabaram sendo privatizadas, reduzindo-se as áreas nucleares da administração (Dunleavy et alli, 2005; Bresser Pereira, 1995).

Em síntese, o NPM apresenta-se como uma coletânea de práticas que, de maneira geral, podem ser enquadradas em torno de três temas principais: a desagregação, o sistema de incentivos e a competição (Dunleavy et alli, 2005, 2006). A *desagregação* compreende a repartição do setor público fortemente hierarquizado em estruturas divisionais¹⁰ amplas e menos verticalizadas, personificadas nas agências executivas, que são unidades menores, mais fáceis de serem gerenciadas (Bresser Pereira, 1995) – processo que ficou conhecido por agencialização (Criado, Araujo e Serra, 2002). Outras práticas características do NPM estão relacionadas à alocação de metas e responsabilidades (Hughes, 1991), medidas por elementos microeconômicos de desempenho e acompanhadas de um *sistema de incentivos* correspondente. O controle a partir dos resultados e da prestação de contas condiciona a alocação de recursos e recompensas entre órgãos e funcionários da administração¹¹. Por fim, o NPM estabeleceu a *competição* no setor público, no intuito de que as novas formas de aquisição e a maior competição entre fornecedores permitissem que os recursos públicos fossem alocados de maneira mais eficiente (Lane, 2000).

Como visto, politicamente, o NPM serviu para instrumentalizar políticas e ações da Nova Direita e do neo-conservadorismo dos anos 1980, bem como do neoliberalismo, nos anos 1990 (Lane, 2000). O NPM foi implantado no Reino Unido, no governo de Margareth Thatcher, com modelos reflexos na Austrália e, sobretudo, na Nova Zelândia. Mais tarde, o NPM chegaria aos Estados Unidos (por meio da National Performance Review, de 1993, no Governo Clinton), à Escandinávia e a alguns países da Europa continental (Lane, 2000). Na América Latina, as práticas gerencialistas foram aplicadas com maior ou menos intensidade, havendo permeado o setor público através dos programas de ajuste estrutural promovidos pelo Banco Mundial e pelo Fundo Monetário Internacional, em resposta à crise fiscal sofrida nos anos

¹⁰ Henry Mintzberg, teórico das organizações administrativas, classifica as configurações estruturais das organizações segundo a existência e predominância das cinco macrofunções organizativas, quais sejam: núcleo de operações, ápice estratégico, linha média, tecnoestrutura e apoio. Assim, temos as estruturas simples, a burocracia maquinal (característica da administração pública burocrática), a burocracia profissional, a adocracia e as formas divisionais. São estas formas a que o NPM faz referência. Consistem em entidades semi-autônomas (as agências) acopladas a um ápice ou sede central. Por sua vez, cada agência possui, em sua linha média, pequenas burocracias maquinais que desempenham as funções que lhes cabem. Assemelham-se às formas organizativas adotadas por grandes *holdings*, que detêm diferentes braços operativos que se reportam a uma sede central. Para saber mais sobre as estruturas organizativas, ver Mintzberg (2009).

¹¹ Os indicadores de desempenho promovidos pelo NPM geralmente – e preferencialmente – são expressos em termos quantitativos e não qualitativos, como o são as normas (de padrões implícitos e, por vezes, subjetivos) editadas pelas administrações burocráticas (Criado, Araújo e Serna, 2002).

1980 (Milani e Solinís, 2002) e, mais tarde, pelas reformas de “segunda geração” – focada no *downsizing* (redução do aparelho) e na reforma do serviço público (Bresser Pereira, 2002).

No entanto, Dunleavy et alli (2005, 2006) afirmam que a adoção dos postulados gerencialistas no setor público (sobretudo na Inglaterra, onde foram aplicados em sua forma mais pura) gerou uma série de empecilhos à operação e realização dos objetivos da Administração. Os autores citam a proliferação de quase-agências governamentais com sistemas hierárquicos e de gestão interna independentes uns dos outros, o que acabou recriando ilhas burocráticas, resistentes ao trabalho inter e transorganizacional. Esse fato acabou alimentando uma variável irracional, na medida em que levou à duplicação de esforços, processos e sistemas (físicos e tecnológicos), que melhor funcionariam se integrados ao longo do conjunto da Administração. Dessa forma, houve uma ampliação dos custos de transação (e não o contrário), tanto na interação entre os órgãos governamentais, quanto na interação governo e sociedade – a qual, inclusive, teve sua ação coletiva dificultada devido à proliferação de centros de ação e decisão governamental (Dunleavy et alli, 2005). Além disso, a fragmentação da administração pública acabou criando identidades organizacionais próprias em cada órgão, gerando conflitos de interesse e diminuindo a eficácia do setor como um todo. Essa realidade, somada à disputa por recursos, levou a um desvio de foco no sentido do cumprimento das metas internas de cada órgãos, ao invés da busca pelo atendimento dos objetivos institucionais do governo como um todo (Dunleavy et alli, 2005, 2006).

Para Bonina e Cordella (2005), porém, o desvio maior do NPM não foi a proliferação de quase-agência, mas, o fato de ter-se buscado medir o desempenho e os resultados dos órgãos segundo o atendimento de metas de eficiência e *performance*, indicadores claramente importados dos padrões econômicos de operação do setor privado. Ao fazê-lo, negligenciou-se o fato de que as estratégias do setor público diferem das estratégias do setor privado, uma vez que o primeiro visa à criação de *valor público* (*public value*); enquanto o segundo, *valor privado* (*private value*)¹². O valor público está relacionado ao atendimento dos objetivos estabelecidos pelos programas governamentais e à prestação de serviços públicos ao conjunto de cidadãos. “O *valor público não está, portanto, relacionado à eficiência da ação da administração pública, mas à eficácia no atendimento dos programas de governo*” (Bonina e Cordella, 2005:16, *tradução nossa*). Ademais, tal como explicita Moore, (2005), em Estados democráticos, os valores coletivos fundamentais a que se aspira são, sobretudo, justiça, equidade e igualdade. Esses valores não podem ser avaliados em termos de mercado – que é formado por *consumidores* – mas sim (e somente) em termos políticos, de maneira a atender o *cidadão* e as decisões coletivas tomadas pelas instituições democrático-representativas¹³ (Moore, 1995 *apud* Bonina e Cordella, 2005).

¹² Esta observação complementa o debate acerca da governança de TI no setor público e no setor privado, citado na seção anterior.

¹³ De acordo com esta visão, pode-se afirmar que o valor dos investimentos governamentais em TI também deve ser mensurado a partir do ponto de vista de efetividade no atendimento do público

Com efeito, paralelamente às práticas gerencialistas focadas na eficiência da gestão, e como fruto da demanda por ampliação da participação da sociedade na esfera de decisão estatal, desenvolveu-se no Reino Unido um modelo complementar de administração: a *Governança em Rede* (Network Governance) ou *Administração em Rede*. A *Administração em Rede* é identificada na literatura administrativa pós-burocrática como um meio de articulação e coordenação dos diferentes grupos que compõem a rede de interesses públicos, privados e coletivos da sociedade. No âmbito do setor público, a Administração em Rede concorda com o modelo gerencialista ao sugerir que o governo continue contando com fornecedores externos, mas a partir de parcerias público-privadas, e não simplesmente a partir de descentralização, fragmentação ou terceirização. Nesse sentido, a competição e a confidencialidade dos contratos são substituídas pela ação conjunta de clientes e fornecedores, num modelo de co-produção orientada não mais por regras e sob rígida supervisão (característica do modelo burocrático), mas por um senso de cultura organizacional compartilhada (Considine e Lewis, 2003)¹⁴.

Na América Latina, por sua vez, em resposta ao insulamento da burocracia estatal em relação à participação social, resultante dos períodos ditatoriais e das práticas gerencialistas (Diniz, 2004), um esforço reformista desenvolveu-se, especialmente no Brasil, visando a “*romper com a forma centralizada e autoritária de exercício do poder público*” (Paes de Paula, 2005: 39). Sem propor, de fato, um novo modelo de organização administrativa do aparelho de Estado, mas buscando rearticular Estado e sociedade em um ambiente de democracia representativa e participativa, a Administração Pública Societal (*Societal Public Administration, SPA*) surge como um “*projeto político que procura ampliar a participação dos atores sociais na definição da agenda política, criando instrumentos para possibilitar um maior controle social sobre as ações estatais e desmonopolizando a formulação e a implementação das ações públicas*” (Paes de Paula, 2005: 39)¹⁵.

Como aponta Ana Paula Paes de Paula (2005b), a gestão social defendida pela SPA “*rejeita as fórmulas do management e tenta contemplar as peculiaridades culturais locais e as demandas de participação popular*” (Paes de Paula, 2005b: 52). A SPA é expressão mais concreta de uma esquerda renovada, cada vez mais ciente da não-exclusividade

a que serve a administração, e não somente através de indicadores econômicos. Cabe salientar, porém, que pesquisas destinadas a mensurar a percepção do público da vinculação entre o emprego de recursos de TI e os fins políticos preestabelecidos são de complexa realização, têm custo elevado e devem ser realizadas em horizonte temporal maior para que tenham validade satisfatória.

¹⁴ Embora não esteja claro se o modelo de Administração em Rede é ou não um modelo alternativo de reforma administrativa (Considine e Lewis, 2003), é interessante observar que a experiência em áreas específicas de políticas públicas (combate à epidemia de AIDS, controle da poluição e gestão de cidades) evidencia a busca por um trabalho mais cooperativo entre as agências públicas e privadas (Considine e Lewis, 2003). Ademais, ultrapassa a ideia de agências como “silos” estanques da administração – onde a colaboração é fundamentada na autoridade – ao primar pelo relacionamento interagência, pela confiança dos clientes e pela cooperação e obtenção de resultados a partir de esforço conjunto (Considine e Lewis, 2003).

¹⁵ Na realidade, a SPA se apresenta antes como um modelo político e de desenvolvimento nacional do que um modelo de reforma estritamente administrativa (Paes de Paula, 2005).

do Estado como protagonista da ação pública. A Administração Pública Societal está fortemente vinculada ao desenvolvimento das Organizações Não-Governamentais (ONGs) e dos movimentos sociais organizados (comunidades de base, grupos de mulheres, associações de bairro), esferas públicas não-estatais que, entende-se, não dependem do suporte da representação política tradicional para mediar a ação política direta dos cidadãos (Genro, 1997, *apud* Paes de Paula, 2005). A SPA defende a co-gestão e a participação dos cidadãos nas decisões públicas¹⁶, de maneira tanto a empoderar¹⁷ os atores sociais nos processos de tomada de decisão em políticas públicas, quanto a responsabilizar os órgãos governamentais e atores no sentido de realizar as deliberações adotadas no processo. Como produtos dessa visão, surgiram os conselhos de gestão tripartite, as comissões de planejamento e outras formas específicas de representação, sobretudo no nível local e estadual.

De fato, a Administração Pública Societal põe em evidência a retomada do debate acerca da governança¹⁸ em sentido mais amplo, para além do conceito de “boa governança”, apregoadado pelos defensores do gerencialismo¹⁹. Como adverte Milani e Solinís (2002), falar de governança apenas no quadro da gestão e da participação, sem referenciar o papel do Estado, tornou o termo uma *ferramenta tecnocrática* de especialistas econômicos e financeiros, através da promoção da governança corporativa no setor público. Para além dessa visão, a governança tem sido tratada por organismos como o Banco Mundial e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento como um meio de “*reforçar as instituições da sociedade civil e tornar os governos mais abertos, responsáveis, transparentes e democráticos*” (Medeiros e Guimarães, 2005: 453). Somando esta definição aos preceitos da SPA, houve a construção de uma ideia de “*governança responsiva*”, caracterizada pela “*relação de empoderamento entre os cidadãos e o Estado; seus princípios orientadores são a responsabilização, a transparência e a participação [e] a responsividade*” (Braga et alli, 2008: 8)²⁰.

É justamente essa relação entre a administração pública e a sociedade civil – bem como a relação entre a administração pública, o setor privado e o terceiro setor – que vem sendo transformada com o advento das novas Tecnologias de Informação

¹⁶ O Orçamento Participativo, adotado no município de Porto Alegre (RS – Brasil) é o expoente desse desenvolvimento.

¹⁷ Por *empoderar o cidadão* entende-se a promoção de igualdade de capacidades dos atores em participar dos processos de decisão (Lubambo e Coelho, 2005). Para tanto, a SPA reconhece a necessidade de transpor duas classes de dificuldades principais: a ação coletiva (custo de oportunidade de participação, baixo nível de informação dos atores sociais, baixo poder de barganha das classes sociais mais pobres, baixa efetividade das instituições políticas) e o controle social (falta de acesso às informações governamentais por parte dos atores sociais).

¹⁸ Para um relato das origens do debate sobre as *governanças*, ver Milani e Solinís (2002).

¹⁹ Ideias de *boa governança* estiveram bastante presentes nos discursos gerencialistas, sobretudo na década de 1990, e fazem referência à condição dos direitos individuais de propriedade, inviolabilidade, igualdade, compensação dentro da lei e participação em tomada de decisão coletiva (OCDE, 2005).

²⁰ O debate acerca do Novo Gerencialismo Público e da Administração Pública Societal ainda está em aberto, e o presente texto serve-se desse fato para explorar e avançar a discussão. Para maiores informações acerca do debate no Brasil, ver: Paes de Paula (2005b) e Bresser Pereira (2005).

e da Comunicação. As TIC facilitam e ampliam as transações, os fluxos e as ligações existentes nas redes de atores que compõe e transacionam com a esfera público-estatal. Assim, a ideia de governança responsiva

“desponta em paralelo com formas inéditas de pensar e agir, apoiadas nas modernas TIC, tornando possível um processo de decisão mais informado e transparente. Além disso, o uso dessas tecnologias permite uma interface governocidadão de mão dupla, via sistemas de comunicação eletrônica e transações seguras no fornecimento de serviços e integração interorganizacional, possibilitando ao usuário resolver múltiplos problemas em um único ponto de acesso virtual, com implicações na responsividade e responsabilização governamentais” (Braga et alli, 2008: 8).

Embora já faça alguns anos que governos começaram a operar serviços públicos e outras atividades através de mídias tradicionais (televisão, rádio, jornais), a novidade reside nas possibilidades criadas pelos novos espaços de interação disponibilizados pela Internet. A Internet é transformadora, pois permite que qualquer pessoa ou entidade publique informações e conteúdos, a ponto de mudar a relação de poder na esfera pública: “[a Internet] mune líderes políticos com novas rotas para o poder. Ela mune cidadãos com novas formas de se fazerem expressar” (Nações Unidas, 2010: 84, tradução nossa).

Com efeito, o avanço tecnológico observado a partir do final da década de 1990 e o consequente aumento do número de canais de comunicação e interação entre a administração e os administrados (e entre as próprias entidades da esfera administrativa) têm imposto a necessidade de reestruturar o emprego dos recursos de TIC nos governos (Garson, 2007). Há a necessidade tanto de incorporar novos serviços e tecnologias de maneira a ampliar a eficiência da administração pública, quanto de atender novas demandas informacionais geradas por uma população cada vez mais atenta aos seus direitos de cidadania (Cepik, Eklund e Eisenberg, 2001).

Essa transformação reflete-se na estrutura do Estado e de seu aparelho (Fountain, 2001; Dunleavy et alli, 2005), bem como no processo de formulação de políticas públicas, ao ampliarem-se as possibilidades e oportunidades de realização da governança. Por conseguinte, a popularização da Internet e das demais TIC, especialmente num contexto de convergência tecnológica²¹, tem marcado o desenvolvimento de um novo quadro de referência para a administração pública. O crescimento do uso da rede mundial de computadores, do e-mail, da Web e das TIC em geral na Era Digital passou a modificar tanto os processos levados a cabo

21 Cada vez mais o tema da convergência tecnológica é debatido, seja no setor privado, seja no setor público. A convergência tecnológica refere-se, de uma maneira geral, à tendência de utilização de uma única infraestrutura de tecnologia para prover serviços que, anteriormente, requeriam equipamentos, canais de comunicação, protocolos e padrões independentes. O objetivo é viabilizar o acesso dos usuários às informações em qualquer lugar e através de qualquer meio de comunicação.

na retaguarda administrativa (atrás do balcão ou *back-office*), quanto as formas de relacionamento entre o governo e a sociedade. As TIC são essenciais nesse novo modelo de administração, uma vez que permitem não apenas a melhor alocação dos recursos públicos e a intercomunicação entre os órgãos governamentais e atores sociais, mas também o redesenho de processos de governo²², de modo a atender as necessidades dos usuários e a ampliar os meios de acesso aos serviços públicos e à própria administração. As TIC deixaram de ser vistas apenas como ferramentas auxiliares e passaram a desempenhar um papel fundamental²³ na busca pela ampliação da *eficácia* da administração pública, com possíveis impactos sobre a capacidade estatal em entregar serviços e reforçar o papel do Estado, a cidadania e a participação democrática. O Estado tem diante de si, portanto, um modelo de administração pública pós-NPM, qual seja: a Governança da Era Digital (*Digital Era Governance*, DEG).

O termo Governança da Era Digital foi cunhado por Dunleavy et alli (2005), pesquisadores da London School of Economics and Political Science e do Oxford Internet Institute. Compreende uma série de práticas e temas que visam a reverter e/ou superar os problemas e as contradições legados por países que, como a Inglaterra, aplicaram o Novo Gerencialismo Público como resposta à crise do Estado keynesiano-burocrático. Envolve a reintegração de funções antes fragmentadas em inúmeras agências, o redesenho de processos de governo a partir de uma ótica baseada nas necessidades dos usuários finais dos bens e serviços públicos, bem como trata da transformação (e não apenas suplementação) de processos convencionais por alternativas totalmente digitais. A DEG compreende, assim, um conjunto complexo de mudanças

²² A TIC apóia e potencializa melhorias de qualidade nos serviços públicos oferecidos nos moldes tradicionais. A primeira tentação no sentido de empregá-las foi de automatizar processos rotineiros em papel, através de sistemas de informação, e/ou transferi-los para meios eletrônicos na *web*, sem refletir sobre a lógica dos procedimentos em si. No entanto, o salto qualitativo de que tratamos hoje se dá na medida em que são repensados os processos, de modo a aproveitar ao máximo as potencialidades das TIC para a promoção de serviços mais eficazes. Há tempos a reorganização de processos e estruturas administrativas é uma medida adotada por empresas privadas, realizada sob a concepção de reengenharia dos *processos de negócio* (*Business Process Reengineering* - BPR). Porém, uma vez que tratamos da Administração Pública, que lida com cidadãos e demais usuários (e não clientes e consumidores), uma abordagem mais adequada seria tratar o tema como reengenharia dos *processos de governo* (*Government Process Reengineering* - GPR) (Fugini, Maggiolini, Pagamici, 2005). Nesse sentido, utilizaremos aqui os termos *processos de governo* e *usuários*, em oposição à ótica gerencialista empresarial de *processos de negócio* e *clientes*. Ademais, outra opção terminológica foi feita ao buscar traduzir *business* como *atividades finalísticas da administração*. Por tratar-se de um tema novo, que dispõe ainda de pouca literatura em língua portuguesa, essas e outras opções terminológicas e de tradução serão feitas ao longo do livro, acompanhadas de notas de rodapé explicativas, quando couberem.

²³ As TIC são empregadas de maneira inovadora na Administração Pública na Era Digital. Ao longo da década de 1990, quando primaram as práticas gerencialistas, as TIC tiveram um impacto bastante limitado, uma vez que foram adaptadas a processos e culturas organizacionais pré-existentes, servindo antes para automatizar rotinas já consolidadas. Embora os órgãos governamentais tenham tornado-se altamente dependentes da infraestrutura de TIC para suas atividades, as formas de operação não sofreram alterações significativas. Por sua vez, o novo enfoque, que tem se desenvolvido no início na presente década, delega um papel central e transformador às TIC e aos profissionais da área.

no sentido de um governo mais ágil e focado no usuário, abrindo a possibilidade de que cidadãos e empresas facilmente orientem e monitorem o processamento de suas demandas junto à administração, através do uso das TIC. A DEG beneficia-se de ferramentas de TIC que possam ajudar a realizar algumas práticas bem-sucedidas do NPM, como a *accountability* e a flexibilidade, enquanto evita os efeitos colaterais da fragmentação resultante da experiência gerencialista²⁴ (Hanna, 2010).

Para Dunleavy et alli (2006), as mudanças trazidas pela Governança da Era Digital podem ser consideradas sob três aspectos principais: (1) a reintegração, (2) o desenvolvimento de uma visão holística de administração, baseada nas necessidades dos usuários, e (3) as transformações trazidas pela digitalização, com o surgimento de instituições digitais. A reintegração (*reintegration*) é uma espécie de reação aos problemas que emergiram com as práticas gerencialistas, e é onde se encontram as oportunidades-chave desse novo enfoque. Os demais aspectos, a visão holística baseada nas necessidades (*needs-based holism*) e a transformações da digitalização (*digitization changes*), são tangenciais às práticas do Gerencialismo, uma vez que propõem uma orientação um tanto distinta àquela (Dunleavy et alli, 2005; Dunleavy et alli, 2006).

A *reintegração* compreende o processo de reagrupar os diversos elementos que o Novo Gerencialismo Público separou em estruturas divisionais distintas ao longo do setor público. Dessa maneira, visa-se retirar do cidadão e dos usuários dos serviços públicos o ônus de ter que perseguir de órgão em órgão as inúmeras etapas de realização de um processo de governo. Para tanto, busca-se reintegrar funções diversas e grupos de competências que foram fragmentados em vários órgãos com funções limitadas e espalhados por complexas redes interorganizacionais.

“O objetivo [...] é reduzir as ilhas burocráticas verticais [*vertical stovepipes*] que existem entre os governos federais, estaduais e locais em relação ao acesso à informação, bem como incentivar o compartilhamento de dados em todos os ramos e níveis de governo, a fim de promover a coordenação e colaboração (Scheulin, 2007: 116, *tradução nossa*).

Nesse processo, as TIC apresentam grande potencial de desenvolvimento, ao passo que viabilizam a integração, a comunicação e a interoperabilidade dos diversos órgãos e sistemas de informação governamentais de forma mais fluida.

²⁴ Há de se frisar que a DEG não é um movimento oposto ao NPM. Algumas práticas gerencialistas permanecem se desenvolvendo a par desse novo modelo, uma vez que sua utilidade ainda não fora seriamente questionada e invalidada. Dentre essas práticas, têm-se: medidas de desempenho, ranking de desempenho das agências/órgãos, serviços orientados ao “cliente”, controle dos recursos pelo usuário, taxa de retorno e de desconto unificada, desenvolvimento de mecanismos tecnológicos de cobrança, avaliar os direitos de propriedade do setor público e dividendos de eficiência obrigatórios (Dunleavy et alli, 2005).

Dentre os componentes-chave da reintegração, a governança integrada (*joined-up governance*, JUG) destaca-se, na medida em que busca reverter a agencialização e realizar grandes fusões de funções e processos em órgãos centrais amplos, capazes de coordenar e executar ações complexas e de grande escala²⁵. Tem por trás a necessária convergência das TIC para viabilizar a comunicação e a interação necessárias entre os órgãos. Por meio da DEG, busca-se simplificar a rede sobre a qual opera o setor público (*network simplification*), aperfeiçoando a visão geral da administração e dos regulamentos que a sustentam, de modo a evitar a criação de equipes de gestão em várias áreas políticas altamente balcanizadas – o que dificulta o tratamento e a coordenação das políticas públicas e das atividades finalísticas da administração. O restabelecimento de processos centrais (*reinstating central processes*) também é perseguido a fim de que sejam eliminada a duplicação de procedimentos e as hierarquias com funções genéricas similares, resultantes do NPM (Dunleavy et alli, 2005, 2006).

O segundo aspecto da Governança da Era Digital compreende uma *visão holística da administração pública*, desenhada a partir das demandas dos usuários dos serviços públicos (cidadãos, empresas, organizações, etc.). Propõe uma administração voltada para fora (para as necessidades dos usuários) e não mais voltada para a gestão dos processos internos de cada órgão. Mais ampla que a governança integrada proposta pela reintegração, a visão holística recai sobre todas as redes envolvidas no setor público e prevê novas e amplas macroestruturas de ação. Para realizar essa concepção, faz-se necessária a reengenharia completa de processos de governo (extirpando etapas, custos de conformidade, listas de checagem e formulários desnecessários), bem como mudanças nos estilos de gestão e no tratamento dos sistemas de informação. Nessa linha, demanda-se também um compromisso por parte dos órgãos governamentais de reutilizarem as informações já coletadas de usuários, ao invés de recolherem a mesma informação várias vezes – tal como acontece com as formas gerencialistas, que detêm sistemas de informação fragmentados, que não se comunicam. Essa visão holística sustenta-se sobre sistemas inteligentes de armazenamento de dados (*data warehousing*), que disponibilizam as informações e os serviços aos cidadãos de maneira pró-ativa, através do emprego de algoritmos viáveis que relacionam os inúmeros dados dos usuários e os serviços públicos existentes (Dunleavy et alli, 2005, 2006).

A visão holística da DEG compreende a progressiva transição para um modelo de prestação de serviços do tipo parada única (*one-stop provision*), o qual assume várias formas: os balcões únicos (*one-stop shops*), onde vários serviços públicos são prestados pela mesma equipe, co-localizada; as janelas únicas (*one-stop windows*), onde somente a interface do cliente está integrada; e os serviços integrados em rede (*web-integrated services*), onde a interface do usuário e os processos levados ao cabo para a realização dos serviços são integrados em rede, sendo essencialmente eletrô-

²⁵ Como exemplo, cita-se a criação do Departamento de Segurança Interna dos Estados Unidos (Department of Homeland Security), uma resposta às deficiências anteriores da fragmentação das agências, evidenciadas quando da dificuldade em responder de forma rápida e coordenada aos ataques terroristas de 11 de setembro (Dunleavy et alli, 2005).

nicos. O objetivo é reduzir o ônus que recai sobre os cidadãos ou empresas, fazendo com que os vários órgãos trabalhem conjuntamente e de forma pró-ativa, operando processos independentemente das fronteiras organizacionais e resolvendo os problemas de duplicação.

O terceiro e último aspecto da Governança da Era Digital refere-se diretamente ao uso da *web* e da Internet pelos governos. A *digitalização* prevê que os canais eletrônicos (muitos dos quais foram criados de forma isolada ao longo da década de 1990) deixem de ser vistos apenas como complementares aos canais convencionais, havendo a transição para operações totalmente digitais (Dunleavy et alli, 2005), a ponto de superar o problema dos sistemas duplos (*two systems problem*) (West, 2005). Surgem, assim, os serviços eletrônicos (e-serviços) e as novas formas de automatização de processos, que eliminam a intermediação humana (*zero touch technologies*, ZTT), em substituição aos serviços realizados presencialmente. A digitalização compreende também o desenvolvimento de mecanismos eletrônicos que possibilitam aos usuários auto-executar suas demandas por processos e serviços públicos, facilitando uma administração pública isocrática (Dunleavy et alli, 2006)²⁶.

A partir da definição da DEG e de seus elementos constitutivos tal como apresentados por Dunleavy et alli (2006), pretende-se fazer uso do termo e de sua concepção sem, contudo, restringi-los à mera reestruturação das operações do aparelho do Estado. A Governança da Era Digital é por nós compreendida como um referencial que vai além da superação das contradições do NPM e adere às críticas feitas pela SPA ao modelo gerencial-liberal. A DEG é aqui apresentada como um modelo de governança mais completo e transformador da Administração Pública, baseado fortemente nas possibilidades e alternativas criadas pelas Tecnologias de Informação e Comunicação. A DEG reafirma o papel fundamental do Estado na gestão pública, buscando tanto uma maior eficiência de suas operações quanto uma ampliação das oportunidades de participação popular no processo de formulação e elaboração de políticas públicas. A DEG é entendida, enfim, como um conjunto de práticas que visam reestruturar a Administração Pública de maneira a fazer frente à dinâmica do Estado, da sociedade e do mercado contemporâneos, bem como assegurar a soberania e a participação popular, em importante momento de consolidação democrática.

Dessa forma, a verdadeira e completa transformação que a DEG propõe apenas será realizada se forem considerados e articulados os postulados de participação popular da SPA. Em consonância com essa visão, Hanna (2010) aponta que os governos cada vez mais terão que se guiar segundo três pilares principais: (1) a personalização de serviços públicos, cujo valor dependerá do grau de atendimento das necessidades específicas de cada usuário; (2) a co-criação exercida entre administração e usuários, onde ambos adicionarão conteúdo e valor aos serviços, diretamente ou através do uso de comunidades e redes sociais (avanzando a ideia de governo centrado no ci-

²⁶ Para uma descrição detalhada dos componentes da Governança da Era Digital segundo seus autores originais, ver Dunleavy et alli (2006, 2010).

dadão, *citizen-centric*, para governo conduzido pelo cidadão, *citizen-driven*), e (3) a criação de parcerias entre governo e demais organizações.²⁷

Além disso, uma ressalva deve ser feita: a ênfase da DEG relaciona-se com o rearranjo (reintegração, abordagem holística e digitalização) da administração pública com a finalidade de inovar as formas de prestação dos serviços públicos. Isso, por si só, não permite que sejam exploradas todas as possibilidades de transformação, inerentes às TIC, que podem ser empregadas a partir de modelos de governança moldados em torno de canais de comunicação/interação governo-sociedade que ampliem a participação democrática. Para tanto essa transformação demanda o desenvolvimento de projetos destinados a difundir informação e garantir a capacitação dos usuários/cidadãos, de modo a habilitá-los ao uso das TIC e dos canais de participação de modo que possam beneficiar-se das reformas propostas pela DEG. Os projetos de inclusão digital inserem-se nessa ótica – mas devem ser trabalhados com atenção, para que não se limitem à mera ampliação do acesso à infraestrutura, sem a devida capacitação.

Portanto, longe de um determinismo tecnológico, as grandes transformações só serão alcançadas se acompanhadas por mudanças organizacionais e culturais, seja dentro da administração, seja no comportamento da sociedade civil – campo esse onde as mudanças tecnológicas têm um papel apenas indutor (Dunleavy et alli, 2005). Com efeito, as primeiras e principais barreiras encontradas para a realização da Governança da Era Digital, sobretudo do ideal de um governo integrado e voltado às necessidades do cidadão, não são barreiras tecnológicas, mas sim institucionais. Instituições especializadas e novas competências são pré-requisitos para se criar, adquirir, adaptar, difundir e utilizar as novas tecnologias, bem como para sincronizá-las às reformas administrativas, aos investimentos, às inovações em matéria de governança e de gestão e às mudanças organizacionais correspondentes (Hanna, 2007).

²⁷ Na realidade, para além da Governança da Era Digital, Hanna (2010) enquadra esse novo enfoque de administração pública e de sua relação com a sociedade dentro de um espectro de mudanças mais amplas, ao qual se atribui o título de e-transformação (*e-transformation*), ou ainda e-desenvolvimento (*e-development*). Trata-se, portanto, não apenas de um modelo de administração, mas de um modelo de desenvolvimento, que tem as TIC como seu elemento indutor. Mais abrangente que a Governança da Era Digital, a e-transformação transpassa e extravasa as fronteiras da administração pública, promovendo mudanças na economia e na sociedade como um todo. A e-transformação envolve uma série de elementos. Tal como a DEG, contém elementos de governança, ao passo que requer o envolvimento e a participação dos mais diversos atores na consecução da estrutura institucional e das políticas públicas de incentivo ao uso e produção de TIC. Para tanto, governos devem promover ações no sentido da e-transformação não só no interior da administração pública, mas também na sociedade. A criação de programas de educação tecnológica é uma dessas ações, e visa a atender a crescente demanda por recursos humanos capazes de fazer uso das novas tecnologias, tanto dentro da administração, como na sociedade civil. Incentivar a indústria de TIC nacional também é fundamental, tanto para alimentar a economia doméstica como para abastecer a crescente demanda por aplicações de softwares. A criação de ampla infraestrutura de telecomunicações é outro pré-requisito para o e-desenvolvimento, a fim de que se torne possível prover acesso à Internet e às ferramentas de TIC a preços acessíveis (Hanna, 2010).

Deve-se ter em mente que a reestruturação das burocracias governamentais e a melhora e reengenharia da entrega de serviços públicos são questões administrativas e gerenciais, e não questões técnicas. Mudanças organizacionais estabelecem novas regras para as rotinas dos processos de trabalho e respectivos comportamentos, reordenam (ou mesmo eliminam) fontes de poder, promovem o surgimento de novos atores ou o desaparecimento de velhos (Dovifatet alli, 2004). Líderes competentes e instituições dotadas de valor e estabilidade – e, portanto, legitimidade – são entendidas como fundamentais para transpor a resistência originada em relação às mudanças nos processos, organizações e distribuição do poder, bem como para gerenciar investimentos complexos e interorganizacionais, mudar habilidades e valores, evitar duplicação de esforços, economizar recursos escassos; enfim, manter uma visão de transformação a longo prazo, ao passo que se trabalha com resultados concretos no curto prazo (Hanna, 2007). A existência de lideranças políticas²⁸ e profissionais (da área de TIC²⁹ ou gestores públicos) são fatores cruciais para o sucesso deste novo modelo de administração pública. Líderes devem assegurar que os servidores compreenderam e compartilham da ideia a que as transformações da DEG são prioridade (Rose e Grant, 2010).

Além das lideranças, arranjos político-institucionais conglobantes são fundamentais para orquestrar e coordenar as decisões e as políticas públicas em direção à Governança da Era Digital, na medida em que criam mecanismo de coordenação e de governança dos diversos órgãos e atores envolvidos no processo de transformação da administração pública. Essas instituições são responsáveis também por identificar, atrair e desenvolver novos líderes, que conduzirão as mudanças setorialmente (Hanna, 2007; Hanna, 2010), bem como por guiar atores e órgãos nos processos de reengenharia e inovação – os quais geram níveis de incerteza e risco consideráveis, dado os altos e complexos investimentos em TIC. Enfim, são esses arranjos institucionais da Era Digital que fornecem a estratégia, os métodos de implementação, as

²⁸ A Governança da Era Digital não se restringe à aplicação das TIC aos processos de governo, e profissionais de TIC sozinhos não conseguirão assegurar as mudanças e transformações necessárias nas rígidas culturas organizacionais que caracterizam as burocracias modernas – mesmo aquelas que passaram por processos mais profundos de reforma do Novo Gerencialismo Público. Ao analisar as estruturas institucionais responsáveis pelo e-desenvolvimento em vinte e sete países, Hanna (2007) aponta para uma tendência no sentido de um maior engajamento institucionalizado do presidente (ou primeiro-ministro) ou de um ministro forte (como o de finanças ou economia) na agenda da Era Digital, através, sobretudo, da criação de unidades de coordenação específicas junto ao gabinete presidencial ou de um comitê de coordenação liderado pelo primeiro ministro ou chefe de Estado. Presidente, primeiro-ministro ou ministro tornam-se, assim, *e-líderes* (Hanna, 2007; Hanna, 2010).

²⁹ Os *e-líderes* não se limitam às figuras tradicionais da administração pública. Os profissionais de TIC têm assumido um novo e relevante papel com o surgimento da Governança da Era Digital. E não se trata apenas de um papel especificamente relacionado à gestão das tecnologias e sua aplicação à nova administração: as potenciais transformações da DEG exigem profissionais de TIC com perfil (e posição) de liderança e com especial conhecimento em gestão, a fim de que acompanhem e trabalhem junto aos braços políticos e executivos do governo. Denominação herdada do setor privado, os *Chief Information Officers* (CIOs) representam esse novo profissional nas administrações públicas (Hanna, 2007; Hanna, 2010; Rocheleau, 2006).

ferramentas de coordenação e os mecanismos de monitoramento e avaliação dos projetos no sentido da DEG (Hanna, 2007)³⁰.

Em síntese, podemos fazer um paralelo entre o Novo Gerencialismo Público, a Administração Pública Societal e o desenvolvimento da Governança da Era Digital segundo mostra a Tabela 2.

Tabela 2. Comparação entre as doutrinas de administração pública.

Tema	Administração Pública Gerencial (NPM)	Administração Pública Societal (SPA)	A Governança da Era Digital \ (DEG)
Projeto político	Enfatiza a eficiência administrativa e se baseia no ajuste estrutural, nas recomendações de organismos multilaterais e no movimento gerencialista.	Enfatiza a participação social e procura estruturar um projeto político que repense o modelo de desenvolvimento brasileiro, a estrutura do aparelho de Estado e o paradigma de gestão.	Enfatiza a importância da apreensão/uso das TIC pelo Estado para o aumento da capacidade estatal e da governança democrática. Prioriza a cooperação e a colaboração das agências públicas e privadas na busca de resultados a partir do esforço conjunto (Parcerias Público-Privada).
Dimensões estruturais enfatizadas na gestão	Dimensões econômico-financeira e institucional-administrativa.	Dimensão sociopolítica.	Dimensões institucional-administrativa, sociopolítica e econômico-financeira. Preponderam as duas primeiras.

Continua

³⁰ Hanna (2007) identifica seis tipos principais de instituições-chave para a implementação da e-transformação (e-desenvolvimento) e, por conseguinte, da Governança da Era Digital: Conselho Nacional de Alto Nível para o e-Desenvolvimento; Comitê de Gabinetes para o e-Desenvolvimento; Comitê Ministerial para o e-Governo; Agência Executiva para o e-Desenvolvimento ou Agência de TIC; Escritório Executivo do e-Governo; Conselho de CIOs e Quadro de CIOs do Setor Público. Além destas, há outros tipos de instituições, cujos papéis podem vir a ser relevantes quando da aplicação das estratégias de e-transformação e da DEG, como são as agências reguladoras de serviços de telecomunicação. O autor adverte, no entanto, que não há um conjunto único de instituições recomendável a todos os países: as estruturas são definidas e adaptadas de acordo com as estruturas políticas básicas e a cultura organizacional de cada país, seu nível de descentralização e de delegação do poder (Hanna, 2007; Hanna, 2010). Para saber mais sobre as e-instituições, ver Hanna (2007).

Organização administrativa do aparelho do Estado	Separação entre as atividades exclusivas e não exclusivas do Estado nos três níveis governamentais	Não há uma proposta para a organização do aparelho do Estado, e enfatiza iniciativas locais de organização e gestão política.	Estado procura integração/harmonia de atividades meio e fim que compõem os processos e ações do Estado, inclusive mediante o trabalho em redes.
Abertura das instituições políticas à participação social	Participativo no nível do discurso, mas centralizador no que se refere ao processo decisório, à organização das instituições e à construção de canais de participação popular.	Participativo no nível das instituições, enfatizando a elaboração de estruturas e canais que viabilizem a participação popular.	As TIC ampliam a possibilidade de interação G2C, G2B, G2G, B2G, C2G, e abrem canais diversos para a e-participação. A tomada de decisão é um esforço conjunto e coletivo. Mas o Estado tem papel decisivo em orquestrar o trabalho em rede.
Abordagem de gestão	Gerencialismo: enfatiza a adaptação das recomendações gerencialistas para o setor público.	Gestão social: enfatiza a elaboração de experiências de gestão focalizada nas demandas do público-alvo, incluindo questões culturais e participativas	Governança digital como construção do Estado. Emprego das TIC para otimizar alocação de recursos, reduzir desigualdades e democratizar as relações entre o Estado e os cidadãos.

Fonte: tabela elaborada pelos autores com base em PAES DE PAULA (2005), CONSINDINI e LEWIS (2003), DUNLEAVY et alli (2006), HANNA (2010).

■ Considerações Finais

Não há um modelo único de arranjo institucional que sirva a todos os países. No entanto, desafios comuns são apresentados a essas instituições digitais, entre os quais se destacam: 1) a capacidade de engajar diferentes atores no desenvolvimento e implementação de uma estratégia nacional de TIC; 2) o desenvolvimento de estrutura política e legal, bem como de padrões de governo eletrônico, comércio eletrônico e outras aplicações; 3) a criação de altos postos executivos dedicados às funções das TIC no processo de e-desenvolvimento e à coordenação em múltiplos níveis (nacional, regional e local) e setores dos programas e estratégias; 4) a divisão de trabalho e a coordenação das atividades entre os vários órgãos governamentais, incluindo

a criação de estruturas interdepartamentais para a tomada de decisão coletiva; 5) a criação de forças-tarefas e acordos de financiamento para a implementação dos programas que envolvam vários órgãos, e 6) a criação de mecanismos de monitoramento e avaliação dos projetos de e-desenvolvimento e DEG através dos diferentes órgãos (Hanna, 2010).

De um modo geral, portanto, os modelos institucionais vêm se desenvolvendo no sentido de viabilizar a governança das TIC e de coordenar e orientar as transformações do governo e da sociedade na Era Digital. Visa-se, portanto, superar a fragmentação e a descentralização promovidas pelo Novo Gerencialismo e orientar governo e sociedade para um modelo de administração, de governança e de desenvolvimento integrado, inclusivo responsável e aberto à participação popular.

A partir dessa síntese teórica, pode-se estudar a condução do Brasil em direção à Governança da Era Digital. Uma tentativa nesse sentido é feita no capítulo a seguir, a partir do estudo do processo de institucionalização do Sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática do Governo Federal (SISP), dentro do qual vem sendo debatida a questão da governança de TI no setor público.