

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE
DEPARTAMENTO DE ADMINISTRAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO

**A RELAÇÃO ENTRE REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E
TECNOLOGIAS DE INFORMAÇÃO NO GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Isabel de Meiroz Dias

Orientador: Prof. Dr. Nicolau Reinhard

SÃO PAULO

2008

Profa. Dra. Suely Vilela

Reitora da Universidade de São Paulo

Prof. Dr. Carlos Roberto Azzoni

Diretor da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Prof. Dr. Isak Kruglianskas

Chefe do Departamento de Administração

Prof. Dr. Lindolfo Galvão de Albuquerque

Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Administração

ISABEL DE MEIROZ DIAS

**A RELAÇÃO ENTRE REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E
TECNOLOGIAS DE INFORMAÇÃO NO GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO**

**Tese apresentada ao Departamento
de Administração da Faculdade de
Economia, Administração e Contabilidade
da Universidade de São Paulo, como
requisito para a obtenção do título de
Doutora em Administração.**

Orientador: Prof. Dr. Nicolau Reinhard

SÃO PAULO

2008

Tese apresentada ao Departamento de Administração da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo – Programa de Pós-Graduação em Administração, pela seguinte banca examinadora:

FICHA CATALOGRÁFICA

Elaborada pela Seção de Processamento Técnico do SBD/FEA/USP

Dias, Isabel de Meiroz

A relação entre reforma da administração pública e tecnologias de informação no governo do Estado de São Paulo / Isabel de Meiroz

Dias. -- São Paulo, 2008.

170 p.

Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo, 2008

Bibliografia.

1. Administração pública 2. Políticas públicas 3. Tecnologia da informação 4. Tecnologia da comunicação 5. Governo estadual – São Paulo I. Universidade de São Paulo. Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade II. Título.

CDD – 351

AGRADECIMENTOS

Agradeço à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES e ao Programa Alban da União Européia, pelo apoio financeiro que propiciou meu estágio de pesquisa de doutorado na London School of Economics and Political Science – LSE, fundamental para a realização desta pesquisa.

Aos professores Dalmo Nogueira e Evelyn Levy, pelo tempo, atenção e fundamental contribuição, mais uma vez, obrigada.

Aos meus alunos do Programa de Desenvolvimento Gerencial da Fundap, pela fonte inestimável de inspiração e aprendizado.

Aos colegas do Governo do Estado de São Paulo, Roberto Agune, José Antônio Carlos (Pepe), Agnaldo Lopes, pela competência, seriedade, indispensável apoio e paciência.

À Professora Chrisanthi Avgerou, minha orientadora na LSE, pela inspiração, incentivo, apoio e, acima de tudo, amizade: Ευχαριστώ.

Ao Professor Nicolau Reinhard, mais que orientador, meu mentor há mais de dez anos. Muito obrigada, sempre.

Aos meus pais, Joana e Etevaldo, por tudo.

Por fim, sou grata a este longo processo de doutoramento por ter trazido Barnaby para a minha vida. *Thank you, my love.*

RESUMO

O objetivo deste trabalho é identificar a relação entre duas áreas de políticas públicas: Tecnologias de Informação e Comunicação (IT) e administração pública. De modo a responder esta pergunta, iremos identificar os eventos em que mudanças significativas aconteceram envolvendo seja a reestruturação da forma organizacional, implementação de TI, ou ambos. Por mudanças significativas nos referimos àquelas alterações na forma e processos organizacionais que tenham representado uma profunda ruptura com a situação anterior, ou aquelas alterações que, ainda que menos radicais, tenham significativamente afetado um amplo grupo de servidores públicos, ou cidadãos em uma área em particular. Finalmente, também iremos considerar mudanças que ainda que não tenham representado maiores rupturas, nem afetado um grande número de pessoas, tenham tido um impacto político relevante, incluindo o envolvimento direto do Governador e seus principais Secretários.

Nosso estudo de caso será o Governo do Estado de São Paulo, maior estado do Brasil em termos populacionais, e responsável por mais de 30% do PIB nacional. No sistema federalista brasileiro, os estados são constitucionalmente permitidos (ainda que não obrigados) a implementar políticas de saúde, educação, habitação e bem estar social. A Federação Brasileira é um sistema complexo, que abrange centralização e descentralização simultaneamente, levando a diferentes resultados em cada estado. Entretanto, cada estado, especialmente os mais ricos, tem um alto grau de autonomia.

Neste trabalho adotamos o conceito de políticas públicas como evolução (MAJONE; WILDAVSKY, 1995), isto é, um processo contínuo, no qual o plano original, formalizado em leis, regulamentações e pronunciamentos oficiais e continuamente transformado durante as ações de implementação. Enquanto uma política esta sendo formada, os recursos e objetivos originais se alteram, fazendo com que novas leis e regulamentações sejam criadas. Porque entendemos políticas públicas como um processo dinâmico, acreditamos que uma política somente pode ser analisada e compreendida a posteriori, através da criação de uma narrativa do processo de formação da política, e buscando neste processo padrões de ação que auxiliem a análise.

ABSTRACT

The objective of this work is to identify the relationship between two areas of public policies: Information and Communication Technologies (IT) and public administration. In order to answer this question we will identify the events in which significant changes happened involving either organizational form restructuring, IT implementation, or both. By significant changes we mean those alterations in organization form and processes that represented a deep rupture with the previous situation, or those alterations that, although less radical, significantly affected a large number of civil servants, or citizens, in a particular area. Finally, we will also consider changes that, although not representing major ruptures, nor affecting a large number of people, had a strong political impact, including the direct involvement of the governor and his main secretaries.

Our case study will be the State of Sao Paulo, the largest state in Brazil in terms of the number of inhabitants, and responsible for over 30% of the country's GDP. Brazil has a federal political system, formed by states that are constitutionally allowed (although not obliged) to implement health, education, housing and welfare policies. The Brazilian Federation is a complex system that encompasses centralization and decentralization simultaneously, leading to different results in each state. However each state, specially the richest ones, still has a large degree of autonomy.

We will adopt the concept of policy as evolution (MAJONE; WILDAVSKY, 1995), that is, as a continuous process, in which the original plan, formalized in laws, regulations and official statements is continually transformed by the actions of implementation. While a policy is being made, the original resources and objectives shift, causing new laws and regulations to be created. Because we understand policy as a dynamic process, we believe that a policy can only be analysed and understood ex post, by creating a narrative of the policy formation process, and looking for patterns that would help in the analytical process.

SUMÁRIO

LISTA DE ABREVIACÕES	4
1 INTRODUÇÃO	7
2 REVISÃO DA LITERATURA	11
2.1 REFORMA DO SETOR PÚBLICO.....	11
2.1.1 <i>Administração Pública “Racional” – O Paradigma Clássico</i>	11
2.1.2 <i>Limites do Paradigma Clássico</i>	16
2.1.3 <i>Existe Mesmo um Paradigma Clássico?</i>	19
2.1.4 <i>Repensando o Paradigma Clássico – A Nova Gestão Pública</i>	20
2.1.5 <i>Experiência Internacional com a NGP</i>	23
2.1.6 <i>Críticas à NGP</i>	25
2.1.7 <i>Para além da NGP</i>	27
2.1.8 <i>Contribuições desta seção para a análise do caso</i>	30
2.2 OS CONCEITOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS, ESTRATÉGIA E TI: CONVERGÊNCIAS E SIMILARIDADES.....	33
2.2.1 <i>A Visão Tradicional: Pensar Para Depois Agir</i>	34
2.2.2 <i>Limites da Visão Tradicional</i>	35
2.2.3 <i>Uma Visão Alternativa: Foco nos Agentes</i>	36
2.2.4 <i>Políticas como Evolução</i>	37
2.2.5 <i>TI e as Abordagens Tradicionais de Estratégia</i>	40
2.2.6 <i>TI Como Evolução</i>	42
2.2.7 <i>Contribuições desta seção para a análise do caso</i>	44
2.3 O USO DE TI EM ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS	48
2.3.1 <i>TI e a NGP</i>	50
2.3.2 <i>Impactos da TI no Setor Público</i>	53
2.3.3 <i>A Administração da Função TI em Governo</i>	56
2.3.4 <i>Contribuições desta seção para a análise do caso</i>	58
3 MODELO DE PESQUISA	63
3.1 REFERENCIAL TEÓRICO	63
3.2 QUESTÕES DE PESQUISA	66
3.3 COLETA E ANÁLISE DE DADOS	68
4 ESTUDO DE CASO: O GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO	71
4.1 PANO DE FUNDO: TI E REFORMA NO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO	71
4.2 SÃO PAULO, 1994 – MARIO COVAS CANDIDATO	75

4.3	PRIMEIRO MANDATO MARIO COVAS (1995- 1998): INICIATIVAS DE REFORMA	78
4.3.1	<i>Modificações na Prestação de Serviços: Poupatempo</i>	81
4.4	PRIMEIRO MANDATO MARIO COVAS (1995- 1998): TI COMO FERRAMENTA PARA A RECUPERAÇÃO FINANCEIRA.....	83
4.4.1	<i>Sistema Estratégico de Informações - SEI</i>	84
4.4.2	<i>Sistema Integrado de Administração Financeira de Estados e Municípios - SIAFEM</i>	87
4.4.3	<i>As Primeiras Aplicações da Internet</i>	89
4.5	SEGUNDO MANDATO MARIO COVAS/ PRIMEIRO MANDATO ALCKMIN (1999 – 2002): INICIATIVAS DE REFORMA.....	90
4.5.1	<i>A Lei de Responsabilidade Fiscal e o Plano Plurianual</i>	91
4.6	SEGUNDO MANDATO MARIO COVAS/ PRIMEIRO MANDATO ALCKMIN (1999 – 2002): TI COMO E-GOV	93
4.6.1	<i>Inclusão Digital</i>	94
4.6.2	<i>Interagindo com cidadãos e empresas através da Internet</i>	95
4.6.3	<i>Processos Internos</i>	96
4.6.4	<i>Infra-estrutura</i>	97
4.6.5	<i>Desenvolvimentos em Secretarias</i>	98
4.7	SEGUNDO MANDATO ALCKMIN (2003 – 2006): INICIATIVAS DE REFORMA.....	98
4.7.1	<i>Investimentos na Gestão de Recursos Humanos</i>	100
4.7.2	<i>A formalização do “Padrão Poupatempo”</i>	102
4.7.3	<i>Contratos com o setor privado</i>	104
4.8	SEGUNDO MANDATO GERALDO ALCKMIN (2003-2006): INSTITUCIONALIZANDO TI	105
4.8.1	<i>A estrutura da gestão de TI</i>	105
4.8.2	<i>Treinamento em TI</i>	109
4.8.3	<i>Prêmio Mario Covas</i>	110
4.8.4	<i>Compras</i>	112
4.8.5	<i>Relacionamento com cidadãos</i>	113
4.8.6	<i>Desenvolvimentos internos nas Secretarias de Estado</i>	114
4.9	O PAPEL DA COMPANHIA DE PROCESSAMENTO DE DADOS - PRODESP	115
4.10	O PAPEL DOS FORNECEDORES DE TI	118
4.11	O PAPEL DO GOVERNO FEDERAL.....	120
4.12	O PAPEL DA COMUNIDADE INTERNACIONAL.....	121
5	ANÁLISE DO CASO	124
5.1	O ALINHAMENTO ENTRE REFORMA E TI NO PERÍODO DE DOZE ANOS	124
5.1.1	<i>Primeira fase</i>	124
5.1.2	<i>Segunda fase</i>	128
5.1.3	<i>Terceira fase</i>	129
5.2	OUTROS ATORES RELEVANTES NO PERÍODO	135
5.3	RESPOSTA ÀS QUESTÕES DE PESQUISA	137

6	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	145
7	REFERÊNCIAS.....	147

LISTA DE ABREVIACÕES

BEC – Bolsa Eletrônica de Compras

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

CadTerc – Cadastro de Serviços Terceirizados

CQGP – Comitê de Qualidade da Gestão Pública

e-Gov – Governo Eletrônico

EAESP-FGV – Escola de Administração de Empresas de São Paulo – Fundação Getúlio Vargas

ENAP – Escola Nacional de Administração Pública

Fapesp – Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo

FEA-USP – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo

FHC – Fernando Henrique Cardoso

Fundap – Fundação do Desenvolvimento Administrativo

GETIC – Grupo Executivo de Tecnologias de Informação e Comunicação

GSTIC – Grupos Setoriais de Tecnologias de Informação e Comunicação

INPC – Índice Nacional de Preços ao Consumidor

IPVA – Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores

LabIHC – Laboratório de Interação Homem-Computador

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

MARE – Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado

MP – Sistema de Manifestação Prévia para Realização de Despesas

NGP – Nova Gestão Pública

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OSESP – Orquestra Sinfônica do Estado de São Paulo

PDG – Programa de Desenvolvimento Gerencial

PDRAE – Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado

PFE – Posto Fiscal Eletrônico

PNAFE – Programa Nacional de Apoio à Administração Fiscal para os Estados Brasileiros

PPA – Plano Plurianual

PPP – Parcerias Público-Privadas

PRODESP – Companhia de Processamento de Dados do Estado de São Paulo

PROMOCIAF – Programa de Modernização do Controle Interno da Administração Financeira

PROMOCAT – Programa de Modernização da Coordenadoria da Administração Tributária

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PSDB-SP – Partido da Social Democracia Brasileira, Diretório Estadual de São Paulo

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OSS – Organizações Sociais de Saúde

SAC – Serviço de Atendimento ao Cidadão

SAO – Sistema de Alteração Orçamentária

SAPP – Sistema de Acompanhamento de Preg

SEI – Sistema Estratégico de Informações

SERPRO – Serviço Federal de Processamento de Dados

SGGE – Secretaria de Governo e Gestão Estratégica

SIAFEM – Sistema Integrado de Administração Financeira de Estados e Municípios

SIAFI – Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal

SIAFÍSICO – Sistema Integrado de Informações Físico-Financeiras

SIGEO – Sistema de Informações Gerenciais da Execução Orçamentária

SIGET – Sistema de Gestão da Tecnologia de Informação e Comunicação

SIMPA – Sistema de Monitoramento dos Programas e Ações do PPA

SSP – Secretaria de Segurança Pública

TI – Tecnologias de Informação e Comunicação

1 INTRODUÇÃO

O que caracteriza um “bom governo”? Existem incontáveis respostas a esta questão, a depender do período histórico, das preferências do interlocutor, e do contexto em que se pergunta. A busca de respostas tem levado ao longo dos séculos a uma série de diferentes arranjos de governo. Mais recentemente, a partir do século XX, as profundas mudanças sociais e econômicas conhecidas como revolução industrial levaram diversos Estados a se organizar em sistemas burocráticos. A reforma do Estado não é, portanto, um fenômeno recente.

Já no final deste século, uma série de críticas ao sistema burocrático, aliadas a uma maior pressão da sociedade por serviços e a restrições orçamentárias têm provocado nova onda de revisões. Há sugestões de que o caminho a seguir (o tal “bom governo”) seria trabalhar em conjunto com outros agentes da sociedade, como empresas privadas, organizações do terceiro setor e associações comunitárias. Porém, o arranjo necessário para administrar estas parcerias não é claro. Até que ponto os governos devem trabalhar em conjunto com o setor privado e a sociedade civil? Qual é a posição desejada em uma escala que vai do estado mínimo ao totalitário?

Em um nível micro, tais questionamentos dão lugar as discussões a respeito da estrutura interna do governo. Como as várias organizações que formam o governo devem coordenar suas atividades, de modo a desenvolver respostas às demandas da sociedade? Uma das respostas a esta última questão é o grupo de recomendações conhecido como Nova Gestão Pública (NGP); entretanto, existe amplo debate entre profissionais da área e acadêmicas a respeito da efetividade das medidas que compõem a NGP.

Simultaneamente a esta revisão da estrutura do Estado, e em muitas maneiras a reforçando, inovações em tecnologias de informação e comunicação (TI) têm apoiado todas as formas de modificações em organizações: desde simples alterações em processos, até profundos redirecionamentos estratégicos, sem contar as diversas mudanças na maneira de indivíduos interagirem e aprenderem.

Como resultado destas duas forças – a revisão das estruturas de governo e as inovações em TI – diversos governos têm feito novos arranjos, de modo a responder às novas expectativas. Mais especificamente, muitas organizações públicas, em diferentes instâncias e poderes, têm feito enormes investimentos em iniciativas de TI, incluindo o desenvolvimento de departamentos dedicados a lidar com as mesmas.

Já se disse que as mudanças relacionadas a TI em governos podem estar levando a um novo tipo de regime governamental, que evoluiria a partir da NGP, porém criando novas abordagens para as práticas de governo. De acordo com algumas pesquisas, as mudanças gerenciais e organizacionais atualmente em curso no setor público têm como características comuns o fato de se apoiarem em sistemas de informação. Entretanto, há alertas de que os pesados investimentos em modernização baseada em TI atingem efeitos positivos somente quando ligadas a uma clara liderança que ajuda organizações a definirem seus papéis e ambições, e quando as mudanças em TI são incorporadas em um contexto mais amplo de mudanças organizacionais, com diminuição de hierarquias e radical redução de custos (DUNLEAVY *et al*, 2006a).

O cenário descrito até aqui deixa visível que apesar de claramente existir uma relação entre TI e reforma do setor público, ainda há muito a se compreender a respeito dos contornos desta relação. A fim de contribuir para este debate, esta pesquisa analisa o caso do Governo do Estado de São Paulo, que entre 1995 e 2006 realizou importantes investimentos em TI, ao mesmo tempo em que profundas mudanças organizacionais foram promovidas.

Para fins de construção da narrativa das políticas de TI e de reforma do estado no período mencionado, adotou-se a perspectiva da formação de políticas públicas (do inglês *Policy Making*). A reforma do setor público, e as ações tomadas por um governo de modo a se (re)organizar já foram descritas anteriormente como política pública (BARZELAY, 2001). Existe também ampla literatura a respeito de políticas públicas de TI (AVGEROU, 1993; AVGEROU; WALSHAM, 2000), porém vale ressaltar que neste trabalho será abordado o lado interno de tais políticas: o uso de TI pelo próprio governo.

Neste trabalho, políticas¹ serão entendidas como um padrão (que em geral só se pode ser identificado *a posteriori*) no uso de recursos pelo governo, em resposta ao que percebem como problemas ou desafios específicos. Nesta visão, política e administração são indissociáveis no processo de formação de políticas. A análise realizada neste trabalho cobre tanto política quanto administração, e o conceito de políticas públicas nos permite enxergar através destes conceitos. Na perspectiva adotada, políticas são o resultado da interação de ao menos dois componentes: o formal, composto por leis e documentos oficiais, e o dinâmico, que pode ser observado ao longo da implementação e analisado *a posteriori*.

A respeito da relação entre TI e mudança organizacional, linhas de pesquisas mais tradicionais, e o senso comum em escolas de administração, é de que TI deve seguir a estratégia organizacional adotada, em um processo conhecido como “alinhamento estratégico” (EARL, 1993; SANNES, 1994). De acordo com esta visão, a tecnologia não deve direcionar a estratégia, ao contrário, ela deve se restringir a viabilizar a estratégia formulada (ou “emergida”) em uma organização. A análise do caso em São Paulo revela porém uma situação de maior ambigüidade, na qual TI e reforma muitas vezes seguem caminhos paralelos, e em alguns casos é a própria TI quem delinea os contornos da estratégia de reforma.

Essa situação ambígua em certos casos foi resultado da ausência de consenso, ou do poder de persuasão, a respeito do que são boas práticas de governo, em consequência da decepção tanto com arranjos puramente burocráticos quanto com o uso em excesso de práticas do setor privado no governo. Neste cenário, não há um acordo geral a respeito do que seria o “melhor caminho” em administração pública, além de dúvidas a respeito do papel do Estado.

Situações em que TI ao mesmo tempo forma e é formada pela estratégia organizacional já foram descritas anteriormente (ORLIKOWSKI, 2000), entretanto é necessário investigar como este fenômeno ocorre no setor público, e sua aplicação no estudo de políticas de reforma do estado. Nosso trabalho propõe que a revisão da administração pública pode levar a uma política de reforma que direciona o uso de TI, mas que também pode na

¹ Neste trabalho adotaremos o termo “políticas” como equivalente às expressões “políticas públicas”, em português, ou “*policy*” em inglês.

mesma medida ser construída em torno das possibilidades tecnológicas. O principal objetivo desta pesquisa é analisar qual a relação entre duas políticas: reforma do setor público e inovação organizacional com uso de tecnologia de informação. Como desdobramentos deste objetivo, investigaremos possíveis intersecções entre ambas políticas, bem como a possibilidade de que TI, sob o rótulo “e-Gov”, tenha se tornado implicitamente o equivalente de uma política de reforma para o setor público. Nossa premissa inicial é que as idéias de reforma do setor público formaram e impulsionaram o uso de TI pelo governo, na mesma medida em que TI age como um gatilho para a reforma do governo.

2 REVISÃO DA LITERATURA

2.1 Reforma do Setor Público

2.1.1 *Administração Pública “Racional” – O Paradigma Clássico*

A ampliação do papel dos Estados ocidentais, subsequente à Revolução Industrial, veio acompanhada de debates a respeito de como o estado deveria ser organizado. Os trabalhos acadêmicos mais influentes deste período são de Max Weber, com sua teoria organizacional. O trabalho de Weber frequentemente mistura descrição e prescrição, e por esta razão a burocracia weberiana é muitas vezes chamada de “Burocracia Ideal”. Weber propôs um tipo de organização baseada em legitimidade e autoridade, em que a equipe administrativa de um governo agiria racionalmente e teria as seguintes características (ALBROW, 1970):

1. Impessoalidade: Membros da equipe são livres, e somente observam as tarefas de suas próprias unidades;
2. Hierarquia entre unidades administrativas;
3. Especificação de Funções;
4. Funcionários trabalham com base em contratos (portanto com claros direitos e deveres);
5. Funcionários selecionados com base em sua qualificação, de preferência através de um exame;
6. Funcionários recebem um salário, que é determinado de acordo com sua posição na hierarquia;
7. Os cargos ocupados por funcionários são a sua principal ocupação;
8. Existência de um claro plano de carreira, com promoções seguindo regras claras;
9. Funcionários não se apropriam de seu cargo ou dos recursos que fazem parte do mesmo;

10. Funcionários são controlados e sujeitos a um sistema disciplinar;

Estas características teriam por objetivo garantir a precisão, continuidade, disciplina e confiabilidade, que levariam a organização à sua forma mais satisfatória. O princípio moral da burocracia é a idéia implícita de tratar cada indivíduo de acordo com seu status na organização, independentemente de outros aspectos, inclusive suas relações políticas (CLEGG, 1990). O controle hierárquico é visto como uma forma de criar uniformidade na ação por toda a organização, e com ela a eliminação do arbítrio (ou seja, quaisquer critérios pessoais, inclusive o “bom-senso”) nas decisões tomadas (PETERS, 1984).

O controle hierárquico eventualmente levaria a uma concentração de poder entre os indivíduos ocupando cargos mais altos na organização. De modo a prevenir o acúmulo de poder pelas autoridades, Weber propôs mecanismos que limitassem o escopo da autoridade. Um destes foi o conceito de colegiados, em que mais de uma pessoa seria responsável por certas decisões. Ele também sugeriu que a separação de poderes, o uso de administradores amadores, e o sistema democrático eleitoral garantiriam que a organização sirva aos propósitos desejados (ALBROW, 1970).

Apesar de Weber ser normalmente citado como a principal fonte do pensamento moderno organizacional, a organização hierárquica de governo pode ter tido suas raízes estabelecidas há muito mais tempo, para o que se citam fontes como a China em 200 A. C. (ALBROW, 1970), ou os pensadores do iluminismo (FISCHER, 1990). De fato, quando se avalia a maneira pela qual países europeus organizam o estado, pode-se perceber que os governos nestes países foram formados em contextos bastante diversos.

Por exemplo, na Alemanha, onde Weber desenvolveu seu trabalho, o setor público no Século XX foi resultado de uma longa tradição que começou com as reformas prussianas de 1807-1811. Na França, o governo centralizado e forte é resultado de processos que começaram nos dias de Luiz XIV e que tiveram impulso com as instituições desenvolvidas por Napoleão, que se mantêm até os dias de hoje. Na Grã-Bretanha, a administração do setor público evoluiu com relativamente pouco planejamento, e a burocracia não teve um papel proeminente (PETERS, 1984).

Ainda que as organizações de governo tenham se desenvolvido em diferentes contextos históricos, não é equivocado afirmar que a descrição que Weber faz da burocracia é válida

para a maioria dos governos ocidentais no século XX. Apesar de nem todas as unidades administrativas governamentais seguirem cada uma das características descritas por Weber, é um fato que a maior parte das organizações no setor público apresentam alguns ou vários destes elementos, em especial o controle hierárquico (PETERS, 1984).

Conforme mencionado anteriormente, os elementos da organização burocrática eram vistos à época de Weber como uma maneira de estabelecer um governo profissional. A burocracia, no contexto do século XIX e princípio do XX, era uma reação a um setor público com uma quantidade considerável de indicações políticas, no qual os cargos eram preenchidos com base em uma troca de favores, e a real capacidade de governar não era levada em consideração. Nesta situação, não era raro que a estrutura do estado fosse usada para o benefício de alguns poucos grupos privilegiados. No Reino Unido, o Relatório Northcote-Trevelyan de 1854 é citado como uma primeira tentativa em se construir um funcionalismo público livre de patrimonialismo (HUGHES, 2003).

Na Europa o trabalho de Weber era visto mais como uma descrição, e até mesmo como uma advertência de como organizações, em especial as públicas, se desenvolviam. Enquanto isso, nos Estados Unidos a visão era de que Weber estabelecia os princípios de como o governo deveria ser organizado. Durante o que ficou conhecido como a “Era Progressista”, no começo do século XX, o trabalho de Max Weber foi expandido pelos de Woodrow Wilson e Frederick Taylor e formou a base teórica para o “Paradigma Clássico” da administração pública.

O paradigma clássico foi a base teórica para a primeira reforma do setor público nos Estados Unidos, que tinha como metas a eficiência e a redução da corrupção (PACHECO, 1998; GARVEY, 1993; HUGHES, 2003). As três principais idéias da reforma eram: a separação entre política e administração; a separação entre a organização do trabalho (a ser realizada por gestores) e a execução de atividades detalhadas e especializadas (a ser realizada por seus subalternos); e a adoção do princípio hierárquico como sistema organizacional (GARVEY, 1993).

Woodrow Wilson, o professor de administração pública que se tornou presidente dos Estados Unidos, acreditava que a corrupção e a tomada arbitrária de decisões dentro do governo eram resultado de nomeações políticas e do fato de administradores públicos

exercerem atividades em partidos políticos (HUGHES, 2003). Como solução, Wilson sugeriu que política e administração deveriam ser separadas. Os políticos seriam responsáveis pela formulação de políticas, e a administração realizaria a implementação das mesmas. Políticas diriam respeito ao que o governo deveria fazer, e a administração se encarregaria de que isso seria feito eficientemente (MOORE, 1995; COLEBATCH, 2004).

Outro elemento importante da reforma americana foi a separação entre a organização do trabalho (a ser realizada por gestores) e a execução de atividades especializadas e detalhadas (a ser realizada por funcionários). Este princípio mostra a forte influência da “Administração Científica”, proposta por Frederick Taylor, que defendia a existência de um único método para realizar cada atividade, que seria o mais rápido e melhor. O assim chamado “Taylorismo”, também sugeria a divisão do trabalho com base em especialização de funções, somada a regras, leis e fórmulas, como um substituto para o julgamento individual de cada trabalhador. A essência do Taylorismo consistia em ganhos de eficiência em processos produtivos como resultado do controle sobre trabalhadores e sobre o fluxo de trabalho (FOUNTAIN, 2001).

A administração científica estendeu sua influência não apenas às organizações públicas, mas também às Ciências Sociais. Durante a esta fase da reforma americana, também chamada “Era Progressista”, a disciplina de Administração Pública emergiu como sendo a administração científica aplicada ao setor público (FISCHER, 1990). A adoção do Taylorismo por organizações públicas pode ter sido a primeira vez que idéias vindas do mundo empresarial foram adaptadas para a administração do Estado, de certa forma antecipando a larga influência que a administração de empresas teria nas organizações públicas nas últimas décadas do século XX (BARZELAY, 1992).

A administração científica se adequava perfeitamente às idéias progressistas e, juntamente com a separação entre política e administração e os princípios da burocracia weberiana, formava um modelo completo de organização (HUGHES, 2003). Segundo o Taylorismo, em organizações industriais, a velocidade e qualidade do processo produtivo seriam garantidas por um sistema de remuneração baseado no número de itens produzidos. Neste sistema, política e administração nunca se sobreporiam. A tradução das idéias de Taylor para um ambiente governamental coloca os legisladores como os responsáveis por

determinar os objetivos a serem alcançados e os administradores profissionais poderiam então determinar o melhor (segundo o critério da eficiência) modo de atingí-los.

Woodrow Wilson entendia que a tomada de decisão envolvia dois tipos de escolhas: os fins e os meios. Combinando esta visão com a proposição de Taylor de que havia um único melhor modo de atingir cada objetivo, haveria pouco espaço para o julgamento do administrador. Os legisladores determinariam os fins e os meios seriam determinados cientificamente. Os reformadores da Era Progressista acreditavam que esta seria a solução para três problemas simultaneamente: o problema dos interesses, que seria contornado com a garantia de que os interesses públicos prevaleceriam sobre os privados; o problema da eficiência, resolvido com os critérios científicos que conduziriam o governo a atingir seus objetivos com mínima perda; e o problema do arbítrio, eliminado ao se garantir que os servidores públicos teriam suas ações restringidas por limites muito bem definidos (GARVEY, 1993).

Como consequência direta da separação entre decisão e execução surgiu a necessidade de uma classificação para a organização do trabalho. Da burocracia weberiana veio a idéia de se adotar o princípio hierárquico como sistema organizacional, com regras rígidas de subordinação e supervisão, e a crença na eficiência como resultado da implementação impessoal de regras racionais, livres de interferência política.

Em seu trabalho, Weber jamais associou burocracia com eficiência (ALBROW, 1970; PETERS, 1984; CLEGG, 1990). Ainda assim, na era progressista americana, a burocracia era tão freqüentemente associada com um governo eficiente que os dois conceitos passaram a ser confundidos, e a eficiência passou a ser considerada o principal objetivo para um bom governo (BARZELAY, 1992).

O *Pendleton Act*, lei aprovada em 1883 nos Estados Unidos, foi a base para como o trabalho em nível federal deveria ser organizado naquele país. Um dos objetivos desta classificação foi a alocação de funcionários de acordo com o mérito. As qualificações de um candidato a cargo público deveriam ser demonstradas através de um exame e de suas credenciais acadêmicas. Além disso, já que a administração era vista pelos simpatizantes da reforma como apolítica e científica, livre de qualquer interferência, a estabilidade no cargo era necessária para garantir que os servidores públicos seriam capazes de realizar

suas atividades sem medo de retaliação (GARVEY, 1993). A separação entre administração e política juntamente com a lealdade dos funcionários ao sistema hierárquico típico da burocracia garantiria a transparência de todo o sistema, política e administrativamente (PACHECO, 1998; BARZELAY, 1992).

A reforma realizada pelos progressistas americanos no princípio do século XX é normalmente descrita como um sucesso, que fez com que os americanos passassem a ter como certo que o governo deveria ser administrado como um negócio. Lidar com problemas sociais de modo eficiente deveria ser o objetivo fundamental, e de modo a atingi-lo as organizações governamentais deveriam ser dirigidas como empresas privadas (BARZELAY, 1992).

2.1.2 *Limites do Paradigma Clássico*

Raramente se encontra na literatura acadêmica uma unanimidade tal qual a atingida pela oposição ao paradigma clássico: a organização burocrática tem sido amplamente criticada, ainda que as razões por trás das críticas por vezes venham de correntes com ideologias opostas. Enquanto a esquerda critica a burocracia por degradar a dignidade humana e perpetuar desigualdades sociais, economistas liberais culpam os sistemas burocráticos por inibir o crescimento econômico e ameaçar a liberdade individual (KALLINIKOS, 2004).

Uma das críticas à chamada “burocracia racional” é que ela tende a fazer com que regras sejam seguidas como se fossem objetivos finais. A ênfase na precisão e confiabilidade pode levar não apenas à ineficiência, situação em que o uso de recursos não é otimizado, mas também pode impedir que as metas desejadas pela organização sejam atingidas. A burocracia é criticada por apresentar uma excessiva devoção a ações precedentes, falta de iniciativa, constante adiamento de decisões e ações, proliferação de formulário e duplicação de esforços, entre outros (ALBROW, 1970).

De fato, o controle hierárquico da burocracia pode levar funcionários públicos a proteger-se de seus superiores através da adesão excessiva às regras, e desta maneira se tornando extremamente inflexíveis. Esta falta de flexibilidade é descrita como a causa por trás do excesso de procedimentos e da ineficiência. Trata-se de um paradoxo, no qual ao aderir

estritamente às regras os burocratas fazem com que a organização seja menos eficiente e menos efetiva (PETERS, 1984). Os burocratas podem se encontrar diante de um dilema, no qual seguir as regras significa ineficiência, porém confiar na sua própria iniciativa pode ser visto como abuso de poder. Vale enfatizar que esta situação não é exatamente uma falha da burocracia weberiana, já que esta jamais foi descrita como uma forma organizacional que levaria à maximização da eficiência (ALBROW, 1970; PETERS, 1984; CLEGG, 1990).

Outro limite de tal sistema seria que burocratas não deixam de ser indivíduos e estarem inseridos em um sistema social e, como tal, seus comportamentos nem sempre irão seguir o código administrativo (ALBROW, 1970). Esta situação é descrita como o problema da especialidade *versus* arbítrio (GARVEY, 1993). A legislação em princípio cobriria assuntos técnicos e os administradores profissionais apenas executariam as leis. Entretanto, como garantir que os administradores sejam responsáveis por suas ações sem dar-lhes autonomia para tomada de decisão? Como garantir que os funcionários irão seguir as decisões de seus superiores?

A idéia inicial do controle hierárquico é limitar a possibilidade dos burocratas agirem em interesse próprio, e a adesão às regras garantiria que eles sempre agiriam de maneira previsível e uniforme. Porém, é possível que esta premissa tenha levado a uma situação em que o restringir-se às regras e a reprodução de ações anteriores sejam o objetivo principal, em que não há espaço para inovações que pudessem aumentar a efetividade do serviço oferecido (MOORE, 1995). O processo de tomada de decisão nas burocracias já foi descrito como tendo o controle como objetivo principal. Este controle se expressa na tentativa de fazer com que as pessoas ajam sempre previsivelmente, o que nem sempre seria a ação mais natural. As pessoas não seriam incentivadas a tomar decisões sobre o que fazer, nem a pensar sobre como melhor atingir os objetivos gerais (FISCHER, 1990).

Uma das principais críticas ao modelo burocrático tradicional, especialmente de como este foi desenvolvido nos Estados Unidos, é que ele teria resultado em uma “tecnocracia”. Tecnocracia é um sistema de governança em que especialistas tecnicamente treinados ditam as regras em virtude de seu conhecimento especializado, e sua posição em instituições políticas e econômicas dominantes (FISCHER, 1990). A tecnocracia e a burocracia evoluíram juntamente. O conhecimento técnico dentro das organizações requer

a divisão do trabalho, e a especialização em funções, que é a principal característica da burocracia, em especial da maneira que foi adotada na era progressista. Na tecnocracia os especialistas têm um papel central, já que são responsáveis por informar o processo de decisão, delinear o plano de implementação, e subseqüentemente monitorar os resultados.

A separação entre política e administração, a crença em um único melhor caminho para realizar tarefas, e o controle hierárquico pressupõem um processo linear de tomada de decisão: primeiro o problema é identificado; em seguida uma série de possíveis soluções são desenhadas e avaliadas por especialistas, e a alternativa mais eficiente e eficaz é escolhida; esta alternativa deverá então ser dividida em uma seqüência de passos a serem seguidos pelas pessoas responsáveis por sua implementação (FISCHER, 1995).

Este processo de tomada de decisão só faria sentido caso se assumisse que valores podem ser separados de fatos. A partir desta premissa decorre que os valores e objetivos guiando uma situação específica (por exemplo, o sistema nacional de educação) podem ser discutidos e acordados através de um processo político, para o qual especialistas trarão conhecimento específico. Após a tomada de decisão, o processo de implementação subseqüente é tão somente neutro e técnico, e apenas entregará o que já foi desenhado anteriormente. Porém, esta premissa restringe a perspectiva a respeito do processo de governar. Ela não apenas separa artificialmente o ato de pensar do ato de fazer (a chamada “dicotomia pensar-agir”), mas também tende a colocar a eficiência como o principal objetivo a ser atingido, sobrepondo-se a considerações sobre eficácia e justiça.

A premissa para este tipo de processo de tomada de decisão é a chamada “dicotomia fatos-valores”, que busca separar a ciência da não ciência (seja esta concebida em termos filosóficos, éticos, políticos, metafísicos ou religiosos) e assim tenta alocar cada qual em sua esfera legítima (HAWKESWORTH, 1988). Esta premissa não apenas leva à falha em se considerar aspectos sociais e políticos na tomada de decisão, mas também gera um processo político menos democrático, em que apenas especialistas têm direito de expressar sua opinião, muitas vezes excluindo da discussão pessoas diretamente afetadas pelas políticas (HAWDESWORTH, 1988).

Além das limitações naturais da burocracia como forma organizacional, mudanças no ambiente também têm provocado revisões sobre o papel do estado. Desde o começo do

século XX, governos têm crescido tanto em termos de número de funcionários quanto de responsabilidades, e o trabalho das organizações públicas tem se tornado cada vez mais desafiante. Não apenas porque é mais difícil administrar uma organização maior, mas também devido às complexas inter-relações com outras organizações, públicas e privadas (PETERS, 1984).

A implementação de políticas públicas requer a cooperação de diversas organizações, em diferentes níveis e instâncias governamentais, e muitas vezes em colaboração com instituições do setor privado e do terceiro setor. No passado a especialização de cada departamento era compatível com políticas setoriais. Todavia, soluções para problemas sistêmicos (por exemplo, a questão da criminalidade) são muito raramente encontradas em uma única organização, que dirá em um único departamento. A elaboração de respostas a tais questões complexas exige que diferentes atores trabalhem em rede, isto é, em arranjos que envolvem a coordenação de várias organizações (PACHECO, 1998).

2.1.3 *Existe Mesmo um Paradigma Clássico?*

Além das críticas que descrevem o paradigma clássico como indesejável, há pesquisas que sugerem que ele seria mesmo irreal. Segundo esta corrente da literatura, a administração envolve mais do que meramente seguir decisões de ministros ou legisladores. Funcionários públicos tendem a se especializar e se comprometer com sua área de atuação, e apesar de necessitarem do apoio de líderes autorizados, eles não dependem destes para estabelecer objetivos no seu dia-a-dia (COLEBATCH, 2004). As organizações tendem a adquirir uma força cinética que faz com que elas continuem suas atividades, e a prova disso é que em geral operações básicas são mantidas mesmo em situações de vácuo temporário de liderança, como pode acontecer em transições democráticas.

Por outro lado, funcionários públicos freqüentemente agem de maneira política, tomando decisões que afetam diretamente a vida de cidadãos, da mesma forma que políticos também necessitam executar tarefas administrativas, bem como possuir um razoável conhecimento técnico das operações pelas quais são responsáveis, caso desejem ter influência nos resultados finais (COLEBATCH, 2004; YANOW, 1996).

Atualmente a dicotomia política-administração tem sido descrita como um “mito”, que serve ao propósito de evitar culpa: os políticos podem dizer que tomaram as decisões corretas, mas a implementação falhou; da mesma maneira, funcionários públicos podem sempre dizer que o problema estava no plano original. Ainda assim, muitas organizações públicas ainda são estruturadas como se a “fantasia” fosse uma realidade (HUGHES, 2003).

De fato, ainda que as críticas ao paradigma clássico se apliquem à situação presente em muitas organizações públicas, é muito raro encontrar um exemplo de burocracia pura, que siga fielmente as premissas do paradigma clássico (CLEGG, 1990). É questionável a possibilidade de se estipular e determinar procedimentos que invariavelmente levarão a um uso ótimo de recursos. Se uma organização de fato deseja seguir o princípio da eficiência, é necessário que ela apresente formas organizacionais variadas (ALBROW, 1970).

Um exemplo da variedade de arranjos organizacionais possíveis em uma burocracia pode ser encontrado nos Estados Unidos, onde já foi descrita uma “*Shadow Burocracy*”, que pode ser traduzido por “Burocracia Sombra” (GARVEY, 1993). De acordo com o autor, para cada trabalhador formal no serviço público existe no mínimo um trabalhador no setor privado cujo trabalho em tempo integral depende de contratos com o governo. De fato, nunca houve uniformidade na adoção da burocracia tradicional. Mesmo em países desenvolvidos, pós-guerra, sempre houve uma grande variedade de formas organizacionais, e em muitas organizações os burocratas sequer eram os principais atores (POLLITT; BOUCKAERT, 2002).

2.1.4 Repensando o Paradigma Clássico – A Nova Gestão Pública

A reforma do setor público é descrita como uma resposta estratégica para dois tipos de problemas enfrentados pelo sistema político. O primeiro seria o problema fiscal, proveniente da crença generalizada de que o sistema político tem que moderar seu consumo de recursos, o que traz restrições para a administração. O segundo problema seria a legitimidade do sistema político, ou a confiança dos cidadãos no sistema político,

que encontra desafios na medida em que a população tem estado mais atenta aos atos das organizações públicas (PETERS, 1984; POLLITT; BOUCKAERT, 2004).

Algumas abordagens teóricas alternativas ao paradigma clássico são propostas por perspectivas provenientes da economia, tais como a teoria institucional, inclusive custos de transação, fronteiras da firma, assimetria de informação e seleção adversa (COASE, 1937; WILLIAMSON, 1985). Outra perspectiva, a corrente sociológica da teoria neo-institucional, contradiz a premissa de que o que acontece em organizações seja o resultado de um desenho racional e deliberado, sugerindo ao contrário que as organizações são sujeitas a variáveis contextuais e aos sistemas culturais embutidos nas mesmas (POWELL; DIMAGGIO, 1991).

A partir do começo dos anos 1990, um grupo de idéias ganhou força e se tornou conhecido como a Nova Gestão Pública (NGP). A expressão “gestão pública”, em oposição à “administração pública”, ou simplesmente “governo”, reflete não apenas a migração de pensamento, mas também do ensino e pesquisa universitária, que saiu de departamentos de ciência política para escolas de negócios, onde “gestão” é tratada como um assunto genérico e generalizável. Os estudos de administração pública e governo se diferem daqueles da gestão pública por focarem em valores do setor público, inclusive democracia e igualdade (POLLITT; BOUCKAERT, 2004).

A NGP teve diferentes inspirações teóricas, porém mais de um autor (OSBORNE; MCLAUGHLIN, 2002; BARZELAY, 2002; HOGGETT, 2005) cita o artigo de Christopher Hood de 1991 como sendo a formulação “clássica” da NGP. Hood (1991) entende que a NGP cresceu a partir de quatro “mega-tendências administrativas”. A primeira é o processo de paralisação, ou ao menos redução, do crescimento de governos. A segunda é o movimento em direção à privatização ou terceirização de serviços de governo. A terceira é a disseminação das tecnologias de informação. Finalmente, a quarta “mega-tendência” é a influência mútua entre países, e as tentativas de se compartilhar uma agenda de gestão pública. Como resultado destas “mega-tendências”, o autor identifica sete aspectos da NGP, que estariam presentes na maioria das discussões sobre o assunto:

1. Gestão profissional e engajada: clara atribuição de responsabilidades, com liberdade de ação.

2. Padrões e medidas de desempenho: clara afirmação de objetivos, preferivelmente expressos em termos quantitativos.
3. Controle de saídas: ênfase em resultados ao invés de processos. Recompensas e recursos devem ser alocados de acordo com o desempenho.
4. Desagregação: descentralização das unidades de governo, que deveria levar a uma gestão mais fácil e ao aumento de eficiência.
5. Competição: não apenas provedores externos, mas também unidades equivalentes deveriam competir entre si, de modo a fomentar a redução de custos e a melhoria de padrões.
6. Estilo de gestão do setor privado: uso de práticas de gestão supostamente “testadas” pelo setor privado, inclusive recursos humanos. Por exemplo, flexibilidade na contratação e remuneração.
7. Disciplina e parcimônia: também conhecida como redução de custos, ou “fazer mais com menos”.

Estes sete aspectos deveriam ser aplicados com três principais objetivos em mente. O primeiro seria a redução ou paralisação da taxa de crescimento dos gastos públicos. O segundo, melhorar a percepção da população sobre o desempenho do setor público. E o terceiro, buscar mecanismos de prestação de contas à população (POLLITT; BOUCKAERT, 2003). A NGP, também chamada pejorativamente de “gerencialismo”, iria basicamente apresentar aos governos aquilo que eles “querem de fato”, que é entregar o máximo possível com os mínimos custos administrativos (HUGHES, 2003).

A literatura sobre NGP é descrita como sendo freqüentemente promocional, e muitas vezes tendo embutida a perspectiva de que existe um único caminho para a reforma (POLLITT; BOUCKAERT, 2002). Este caminho incluiria os aspectos apresentados acima, e mais um: estar perto dos clientes (POLLITT; BOUCKAERT, 2002). Considerar os usuários do serviço público como “clientes”, ou mesmo “consumidores”, é de fato uma característica significativa da visão em torno da NGP, que eventualmente levaria à construção de organizações de serviço voltado ao cliente (BARZELAY, 1992).

A separação entre política e implementação está ainda presente em boa parte das discussões sobre a NGP. A “Teoria da Escolha Pública”, mencionada como uma das

correntes teóricas que influencia a NGP, afirma que funcionários e organizações públicas são regidos pelo interesse próprio. A visão da NGP seria, portanto, menos preocupada com o que os políticos querem fazer, e mais com como eles podem induzir as pessoas a cooperar com sua visão (COLEBATCH, 2004). Governos são vistos como um outro tipo de organização, que pode se beneficiar do conhecimento geral sobre “gestão”, da mesma maneira que empresas privadas o fazem.

Entretanto, esta separação se torna discutível quando temos em mente que um dos objetivos da NGP é que funcionários públicos tenham mais iniciativa em suas atividades, assim como se esperaria de um gerente em uma empresa privada. A NGP freqüentemente denota a expectativa de que funcionários públicos sejam responsáveis por alcançar resultados, e sugerir inovações na maneira de fornecer bens e serviços, além de gerenciar os riscos relacionados a processos de inovação (HUGHES, 2003).

Muitas vezes cita-se um papel diferente para funcionários públicos como sendo o caminho para melhorar serviços públicos. Este novo papel traria para o setor público o que seria o ingrediente chave no setor privado para se manter proativo, dinâmico e criador de valor (MOORE, 1995). Esta é uma importante diferença em relação ao paradigma clássico, de acordo com o qual espera-se que os administradores públicos sigam regras, e não que tenham novas idéias sobre como fazer o melhor uso dos recursos disponíveis. Enquanto na organização burocrática tradicional o funcionário público era responsável por encontrar os meios mais eficientes para atingir objetivos predeterminados, a NGP sugere que os funcionários ajam como gerentes, e que sejam responsáveis por encontrar o uso mais valioso para os recursos confiados a eles (MOORE, 1995).

2.1.5 *Experiência Internacional com a NGP*

Já foi dito que a NGP seria universal (HOOD, 1991), devido à sua alegada “portabilidade”, e à geral qualidade de suas recomendações, acrescentados ao fato de que esta seria uma “estrutura apolítica”. De fato, um dos mais significativos efeitos da NGP foi a disseminação de uma nova “comunidade de discurso”, concentrada nos países anglo-saxões e em organizações internacionais tais como a Organização para a Cooperação e

Desenvolvimento Econômico (OCDE) e o Banco Mundial (POLLITT; BOUCKAERT, 2004).

Contudo, a comparação de experiências internacionais com a NGP tem-se demonstrado muito complicada, e já se questionou se de fato existe um único modelo da NGP que permitiria comparações (OSBORNE; MACLAUGHLIN, 2002; POLLITT; BOUCKAERT, 2002). As razões pelas quais existem diferentes versões incluem o fato de que diferentes países tiveram pontos de partida diversos, bem como diferentes capacidades de implementar reformas (POLLITT; BOUCKAERT, 2002).

No Reino Unido e em outros países europeus, o crescimento da NGP pode ser associado com a crise do estado de bem-estar social (o chamado “*Welfare State*”) (OSBORNE; MCLAUGHLIN, 2002). O papel do estado, após a segunda guerra mundial e até os anos 1980, era visto como sendo atender a todas as necessidades de cada cidadão, desde seu nascimento até a morte. Isto incluía principalmente educação, saúde, pensões, e habitação. Com o passar dos anos, as necessidades dos cidadãos não cessavam de crescer, e a capacidade do estado de absorver todas estas demandas começou a ser questionada. Os usuários de serviços cada vez mais solicitavam não apenas mais e melhores serviços, mas também maior participação nas decisões a respeito dos mesmos (OSBORNE; MCLAUGHLIN, 2002).

No Reino Unido em especial, a resposta a estes conflitos foi voltar-se às disciplinas de mercado como forma de oferecer serviços públicos eficientes e eficazes. Isso incluía a privatização e terceirização de serviços públicos, juntamente com a erradicação do papel do estado na economia, e a promoção da visão do estado como um facilitador nos setores social e comunitário (OSBORNE; MCLAUGHLIN, 2002).

No Brasil, Bresser-Pereira, que foi pessoalmente responsável pelo esforço de reforma do setor público durante o mandato Fernando Henrique Cardoso, identificou que os reformadores seguiram quatro vetores de mudanças, resumidos na tabela 1 a seguir.

<i>Vetores</i>	Componentes
<i>Profissionalização da Burocracia</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Seleção, promoção e avaliação do pessoal • Criação ou reforço de um <i>ethos</i> de serviço público • Incentivos para aumento da eficiência e eficácia
<i>Desenho Organizacional</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Aumento da flexibilidade das estruturas organizacionais e das relações inter-organizacionais • Coordenação dos setores público e privado • Desenhos <i>quasi</i>-mercado
<i>Processos Organizacionais</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Gestão por objetivos e resultados • Eficiência e Eficácia • Relações sociais equilibradas • Preocupação com a ética
<i>Prestação de Contas</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Satisfação do cliente/ consumidor • Aumento do controle sobre políticos e burocratas • Nova relação estado-sociedade

Tabela 1. Principais vetores da NGP de acordo com Bresser-Pereira (2004)

Como se pode observar na tabela 1 acima, os princípios da NGP no Brasil eram bastante semelhantes aos descritos na literatura anglo-saxônica. Ao longo da narrativa do estudo de caso serão explorados em mais detalhes os resultados da reforma no Brasil em nível federal, e principalmente no Estado de São Paulo.

2.1.6 Críticas à NGP

Existem indícios de que a NGP trouxe mudanças estruturais e culturais naqueles países que foram mais longe na implementação de tais princípios (BARZELAY, 2001). Todavia, há um grande debate a respeito dos reais resultados advindos destas implementações, cujos seriam difíceis de observar e medir, especialmente porque há uma série de limitações para a análise (POLLITT; BOUCKAERT, 2002).

Por exemplo, existem histórias de sucesso sobre a melhoria de processos individuais. Porém existe pouco conhecimento sobre como tais mudanças de processos afetaram o sistema de uma forma geral. O mesmo argumento pode ser usado para reduções de custos, que podem ser obtidas às custas de outros efeitos indesejados. Finalmente, o aumento da eficácia de serviços públicos como resultado de reformas não foi demonstrado. Mesmo em situações nas quais os objetivos finais tenham sido atingidos, é difícil separar os efeitos da reforma de outras mudanças no ambiente geral (POLLITT; BOUCKAERT, 2002).

A falta de resultados verificáveis e a ausência de dados empiricamente testados levaram alguns acadêmicos a apontar a contradição entre um dos princípios da NGP – a ação direcionada pelo desempenho – e o comportamento dos próprios reformadores (POLLITT; BOUCKAERT, 2004). Apesar de a NGP ser focada na melhoria de desempenho do governo, pode-se criticar seus implementadores por não aplicarem o princípio a si mesmos. Existe um grande esforço para mudar e monitorar o desempenho, mas pouca atenção é dada para verificar se estes mecanismos de fato melhoram governos (POLLITT; BOUCKAERT, 2003). Se o desempenho das reformas não foi medido, então por que governos deveriam se engajar nas mesmas? A resposta não é clara, mas pode estar relacionada ao fato da reforma ser um valor em si próprio, independente de seus resultados.

Hood (1991) menciona quatro principais linhas de críticas à NGP. A primeira é de que, basicamente, a NGP não existe. Práticas de gestão continuaram as mesmas, apenas a forma de se referir a elas mudou. A segunda é que a NGP não traz nada de bom para o setor público, ao contrário, pode até fazer mal. De acordo com esta linha de críticas, a NGP falhou em seu objetivo de redução de custos, enquanto desestabilizava a burocracia e enfraquecia competências. A terceira linha diz que a NGP é boa para alguns poucos, mas má para a maioria, no sentido de que não promove o bem comum, mas apenas os interesses de alguns gerentes e consultores. A quarta argumenta que NGP não é “tamanho único”, e que diferentes ambientes e valores requerem desenhos administrativos diversos.

Seguindo linhas similares de argumentação, outros críticos da NGP a descrevem como uma moda momentânea, que reduziu a capacidade de prestação de contas do governo e ao mesmo tempo falhou em trazer eficiência e eficácia. Segundo esta linha, A NGP estaria mais preocupada com custos do que com resultados finais, além de assumir que práticas do setor privado seriam superiores às do setor público (OSBORNE; MCLAUGHLIN, 2002).

Em relação à proposta da NGP de fazer com que gerentes sejam mais “imaginativos” e torná-los empreendedores, existe o risco de a uniformidade de serviços ser comprometida. Se o gestor público em uma comunidade tem uma abordagem diferente de outro, isto significa que a população não estaria tendo acesso universal aos serviços. Além disso, seguindo-se a recomendação de que gestores públicos deverão criar valor (MOORE,

1995), como saber quais serão os valores estabelecidos por eles? Como podem indivíduos tomar decisões em nome do grande público?

Sugerem-se metas quantitativas e a remuneração atrelada a desempenho como uma forma de estímulo à inovação (HOOD, 1991). Entretanto, existem evidências de que funcionários públicos podem encontrar formas de relatar resultados mais favoráveis, sem necessariamente melhorar serviços. Por exemplo, na Grã-Bretanha, durante o mandato de Tony Blair como primeiro ministro, estabeleceram-se metas para aumentar o número de leitos disponíveis por hospital. Administradores públicos começaram então a tirar as rodas de macas e registrá-las como leitos, com o objetivo de evitar as punições relacionadas ao não alcance de resultados (CURTIS, 2007).

A NGP também já foi descrita como uma estratégia usada por políticos para distanciar-se dos problemas do setor público. Ao culpar o governo, e sua organização, como a fonte das falhas do setor público, e simultaneamente prometer a solução – a reforma – políticos buscam ganhar legitimidade, e ao mesmo tempo dar a impressão de estarem lidando com o problema fiscal (POLLITT; BOUCKAERT, 2004).

O principal risco de usar práticas do setor privado em organizações públicas é usar somente (ou superestimar) a eficiência como critério para tomada de decisão, sem considerar valores como abertura, justiça, e propriedade pública (BOX, 1999). Este risco é fortemente ligado à ilusão de que é possível separar o pensamento da ação. Nesta visão, o “pensamento” prévio levaria em conta os valores públicos e a ação subsequente seria uma questão de simplesmente escolher o melhor caminho e levá-lo adiante.

2.1.7 Para além da NGP

A NGP não é a única alternativa no rol de reformas do setor público que vêm sendo implementadas internacionalmente a partir do final do século XX. Pollitt e Bouckaert (2004) apresentam quatro tipos de reformas governamentais:

1. Manter: Através do aumento do controle sobre o sistema e restrições de gastos;

2. Modernizar: Através da tentativa de fazer o sistema administrativo mais rápido e mais flexível, muitas vezes pegando emprestadas técnicas do setor privado;
3. Usar mecanismos de mercado: Fazendo com que organizações do setor público compitam entre si. Esta seria uma característica dominante da NGP;
4. Minimizar: Diminuir o número de serviços prestados pelo governo, e entregá-los ao mercado.

Os mesmos autores, todavia, consideram esta categorização excessivamente simplificada. Eles assumem que reformas são sempre iniciadas e lideradas por políticos, e que elas acontecem de maneira consciente e planejada. Contudo, há evidências de que nem sempre esse é o caso, já que muitas reformas são iniciadas pelos próprios funcionários públicos (POLLITT; BOUCKAERT, 2004).

Além disso, e mais importante, reformas nem sempre são parte de um processo de tomada de decisão estratégica, e quando o são, raramente ocorrem de maneira clara, sistemática e linear. Reformas no setor público freqüentemente acontecem de modo incremental, e os resultados finais são raramente previstos desde o início. De uma perspectiva incrementalista, portanto, a natureza das reformas é normalmente fragmentada, improvisada, específica, não estratégica, e baseada em modelos genéricos (POLLITT; BOUCKAERT, 2004).

Raramente se encontram políticas de gestão pública que sejam internamente consistentes, com todos seus componentes alinhados e articulados. As razões para isso são os contextos variados dentro do governo, legislação fragmentada, e princípios contraditórios guiando diferentes áreas da política (GAETANI, 2005). Segundo Pollitt e Bouckaert (2004), para que se possa lançar, sustentar e implementar uma estratégia abrangente para reforma, são necessários os seguintes elementos:

- Autoridade concentrada em poucos atores que sejam capazes de atingir um alto grau de consenso ao longo do período necessário para a reforma;
- Liderança bem-informada, tanto entre políticos como entre funcionários públicos, que irão evitar a diluição e digressão dos esforços da reforma;
- Capacidade organizacional para planejar e desenvolver as reformas;

- Grau considerável de aceitação pública.

É raro que estas condições estejam presentes por um extenso período de tempo. As condições mais favoráveis seriam um estado unificado e centralizado, com um forte executivo, e que permaneça no poder por um longo período. Mas, mesmo neste cenário, as condições mudam ao longo do tempo. Por esta razão, uma “estratégia de reforma” é na verdade uma idealização, ou uma racionalização *a posteriori* de um grupo de processos que tende a ser parcial, reativo e de prioridades instáveis (POLLITT; BOUCKAERT, 2004).

Peters e Pierre (2006) entendem que os desenvolvimentos no estilo de políticas públicas nas duas últimas décadas do século XX podem ser resumidos em três mudanças básicas. A primeira é o afastamento de estilo de políticas de um estado que comanda e controla para um estado que regula. A segunda é uma volta ao básico, ou seja, a reversão da expansão do escopo do estado que vinha acontecendo desde o fim da segunda guerra mundial. De acordo com esta tendência, o estado deveria avaliar cuidadosamente quaisquer funções além do seu núcleo básico e, se possível, transferi-las para o mercado ou para a sociedade civil. Finalmente, os autores mencionam a mudança de governo para “governança”, na qual o estado produz e entrega serviços públicos em conjunto com o mercado e o terceiro setor. Estes seriam os três desenvolvimentos no papel do estado que redefinem a abrangência e o escopo das políticas públicas.

As visões sobre reforma do setor público têm-se afastado recentemente das idéias provenientes da administração de empresas – que seriam mais apropriadas para um nível mais baixo e operacional nos governos – e se movido em direção a um nível mais alto, no qual o setor público teria funções de governança. De acordo com esta visão, o setor público seria parte de uma rede orquestrada, que inclui o terceiro setor e organizações privadas, na busca de propósitos coletivos (POLLITT; BOUCKAERT, 2004).

Ainda que existam muitas definições diferentes para o conceito de governança, estas podem ser agrupadas em duas categorias básicas (KLIJN; KOPPENJAN, 2000). O primeiro tipo de definições vê governança como uma questão de reduzir o escopo das atividades do estado, usando as já mencionadas recomendações da NGP. O segundo grupo descreve governança como a interdependência entre atores dos setores público, privado e terceiro setor. Neste caso, governança se referiria a redes que se organizam

autonomamente, e o foco do estado seria mediar e coordenar a formulação interorganizacional de políticas (KLIJN; KOPPENJAN, 2000).

Seguindo princípios equivalentes, e colocando a ênfase em redes, a “Administração para o Desenvolvimento” busca integrar três dimensões: estabilidade econômica e crescimento, desenvolvimento e bem-estar social, e sustentabilidade ambiental. Nesta visão, o estado teria um papel central, orquestrando, ativando e direcionando o mercado e a sociedade em direção ao desenvolvimento (MARINI; MARTINS, 2005).

Como se pode observar, existem diferentes alternativas para a questão da reforma do setor público. Ainda assim, atualmente o debate parece longe de um consenso sobre o que pode ser chamado de “um bom governo” (AVGEROU *et al*, 2006). Claramente existe espaço para pesquisa e prática na área, em especial porque se nota na literatura a pouca atenção dada à questão da participação de cidadãos em assuntos pertinentes à administração do estado.

2.1.8 Contribuições desta seção para a análise do caso

A revisão da literatura apresentada nesta seção é relevante para a análise do caso por dois motivos. O primeiro é contextualizar a reforma do setor público tanto em termos históricos quanto conceituais. O segundo é delinear e contrastar diferentes modelos de administração pública, ou em outras palavras, diferentes formas de governar.

A reforma do setor público não é um fenômeno recente, e nesta seção foram apresentadas iniciativas de reforma datando de, no mínimo, o começo do século XX. A forma de governar, e conseqüentemente as alternativas para se organizar o governo, se apresentam como uma constante fonte de questionamento no setor público, em especial nas épocas de profundas transformações sociais e econômicas. Nos países ocidentais, ao longo dos últimos cem anos, podem-se identificar ao menos três ondas de reforma, cada uma delas apoiada em um diferente grupo de princípios e valores a respeito do setor público.

A primeira onda de reformas está relacionada ao modelo de administração pública conhecido por “Burocracia”, ou o “Paradigma Clássico” da administração pública. Tal

regime é característico de uma série de países que passaram por um intenso processo de industrialização, mas foi especialmente significativo nos Estados Unidos. Os princípios e valores deste regime incluem:

- Impessoalidade das decisões governamentais (negação dos critérios pessoais e políticos, bem como de julgamentos individuais);
- Uniformidade da ação organizacional (padronização nas atividades de governo);
- Hierarquia como mecanismo de controle e garantia de legitimidade das decisões;
- Profissionalização do setor público, com o estabelecimento de mecanismos para recrutamento, planos de carreira e sistema disciplinar;
- Eficiência (adoção do critério custo-benefício para a tomada de decisões);
- Separação entre política e administração.

Existe uma longa lista de críticas ao modelo burocrático de administração pública. Em síntese, a principal fraqueza deste modelo é a contradição interna de seus princípios, e a impossibilidade de conciliação dos mesmos. O modelo burocrático tem em seu núcleo uma série de conflitos que impossibilitam atingir simultaneamente todos seus objetivos.

A onda de reformas seguinte tem sido denominada de Nova Gestão Pública. A NGP não busca conciliar as contradições do modelo burocrático, mas sim substituir seus princípios e valores por outros, teoricamente, mais adequados. O princípio básico da NGP é que o setor privado funciona melhor do que o setor público. Daí decorre que o setor público deve, em primeiro lugar, limitar sua expansão e, de preferência, ser reduzido. Em segundo lugar, governos devem adotar métodos provenientes do setor privado para conduzir suas atividades. Os princípios e valores deste modelo incluem:

- Privatizações, terceirizações, concessões;
- Foco no desempenho, o que em geral se traduz no estabelecimento de metas a serem atingidas por cada unidade governamental;
- Visão dos usuários do serviço público como “clientes”;
- Expectativa de que funcionários públicos tenham “mais iniciativa” (um retorno ao julgamento individual);

- Redução de custos como critério prioritário.

Tais princípios, contudo, não são universais, e diferentes países adotaram diferentes versões dos mesmos. Além disso, de modo geral as reformas são fragmentadas, irregulares, e com alto grau de improvisação, o que faz com que seja difícil identificar fatores comuns em diferentes contextos. Ainda assim, a maior confiança relativa nos mecanismos de mercado parece ser um elemento comum a diversas das reformas ocorridas a partir do final dos anos 1980, o que permite a identificação de um modelo de administração pública associado à NGP.

Ainda que a NGP seja um fenômeno relativamente recente, já é possível compilar uma série de críticas aos seus princípios. Em especial, tal modelo é criticado pela excessiva confiança nos mecanismos de mercado, e pela subestimação da importância de valores como igualdade e democracia. Ainda que não seja possível identificar claramente um novo modelo, a literatura parece apontar para o conceito de “governança” como um sucessor para a NGP. O ideal de um modelo de governança seria posicionar o Estado como promotor de uma rede que integra serviços produzidos pelo setor público, pelo mercado e pelo terceiro setor.

Vale lembrar que tais distinções entre modelos de administração pública são simplificações, com o objetivo de facilitar a análise. De fato, não há evidência de que tais modelos existam em formas puras, e a realidade das organizações públicas é demais complexa para ser reduzida em tais classificações. Ainda assim, a caracterização é válida como artifício para destacar os princípios e valores embutidos em diferentes modelos. Mais que isso, tais princípios representam o discurso dominante em diferentes épocas, e buscam exercer a função de legitimar arranjos governamentais. Ora, se de fato um governo é organizado de acordo com rígidos princípios hierárquicos, e se as atividades governamentais são mesmo padronizadas é menos importante nesta análise do que a constatação de que elite política dominante defende tais princípios como justificativa para seus (re)arranjos organizacionais.

2.2 Os Conceitos de Políticas Públicas, Estratégia e TI: convergências e similaridades

O conceito do processo de formação de políticas é uma alternativa à visão estática da forma organizacional, e uma ferramenta útil para se entender as atividades do Estado. De fato, mudanças na administração pública podem ser vistas como um processo de formação de políticas (BARZELAY, 2001; 2003). Políticas de administração pública podem incluir: relações entre instâncias de governo; estrutura organizacional; processos de planejamento e orçamento; mecanismos de controles de gastos e auditoria; regras para compras; regulação de mercado; e governo eletrônico (GAETANI, 2005; ABRUCIO; GAETANI 2006).

O conceito de políticas no setor público pode ser entendido como equivalente ao conceito de estratégia no setor privado. Assim como estratégias, políticas são formas de descrever um modo geral de ação, que pode ser desenhado por indivíduos nos níveis mais altos da hierarquia organizacional, e então disseminado através da implementação.

Existe vasta literatura a respeito da relação entre estratégia e TI, porém a quantidade de pesquisas sobre a relação entre TI e políticas de administração pública é significativamente menor. A fim de aproveitar a literatura sobre a relação entre TI e estratégia e aplicá-la ao setor público, é importante conhecer as diferentes premissas que norteiam essa discussão.

Colebatch (2004) distingue três principais abordagens para o estudo das políticas públicas. Uma delas é a abordagem de estágios, ou de ciclos de política, que enxerga políticas como uma sucessão lógica de passos, que podem ser estudados de maneira desagregada, analisando-se cada estágio separadamente (por exemplo: SABATIER, 1991). Estas teorias tentam descrever o ciclo de vida de uma política pública, do estabelecimento da agenda à implementação, ou como a política pública é transformada em ação. Outra abordagem, desenvolvida principalmente nos Estados Unidos, é dedicada à “Análise de Políticas”, e busca identificar metodologias apropriadas para determinar o resultado de políticas e fazer comparações entre políticas alternativas. Finalmente, é possível também enxergar políticas sob uma perspectiva de construção social, entendendo “políticas” como uma forma deliberada de enquadrar problemas, e também como um padrão que se repete na ação pública.

2.2.1 A Visão Tradicional: Pensar Para Depois Agir

A crença de que é possível separar um plano de sua implementação é uma premissa básica para a literatura tradicional em políticas, como a abordagem dos ciclos de política, ou a análise de políticas. A mesma premissa também está presente na maior parte da literatura sobre estratégia, de Kenneth Andrews (1996) e Igor Ansoff (1988) a Michael Porter (1980; 1985).

Em toda esta literatura é possível notar que a estratégia é vista como uma decisão deliberada e consciente, tomada por indivíduos nos níveis mais altos da hierarquia, que então acompanham a implementação realizada por indivíduos nos níveis operacionais. A estratégia é tratada como um plano – uma linha de ação – ou uma armadilha – uma manobra especialmente desenhada para enganar um concorrente (MINTZBERG, 1994). Esta visão parte de algumas premissas básicas:

- Separação clara entre formulação e implementação;
- Crença de que a estratégia desejada deve ser explícita;
- Entendimento que a estrutura deve seguir a estratégia;
- Visão de que a estratégia emana de e é formada pela liderança formal na organização.

Entender o processo de estratégia como um plano é muito similar à perspectiva de políticas encontrada no paradigma clássico da administração. Conforme discutido acima, a premissa de que o pensamento pode ser separado da ação leva, por exemplo, à visão da política como sendo distinta da burocracia. Políticos seriam responsáveis por decidir entre valores contrastantes, e os burocratas procederiam à implementação de acordo com a opção mais eficiente. A política aconteceria em dois estágios básicos: primeiro políticos decidem prioridades e objetivos; então administradores colocam estas decisões em prática.

A implementação de políticas nesta visão é uma questão de colocar um plano em ação, no que é descrito como a abordagem “Planejamento e Controle” (MAJONE; WILDAVSKY, 1995). Ela prescreve objetivos claramente definidos, planos detalhados, controles estritos e, para o lado “humano”, incentivos e doutrinas. Esta abordagem representa a perspectiva

“de cima para baixo” do processo de políticas, e adota um ideal de controle, que busca oferecer conselhos sobre como estruturar o processo de implementação a partir dos mais altos escalões (WINTER, 2006).

Um exemplo da abordagem “Planejamento e Controle” pode ser encontrado em Sabatier e Mazmanian (1995). O critério fundamental para a avaliação é a aderência dos resultados finais à formulação original. Esta visão enfatiza o controle exercido a partir de cima (políticos) para baixo (burocratas), ainda que leve em consideração variáveis que vão além da legislação, e chamando a atenção para possíveis obstáculos e dificuldades na execução do plano, sempre com a intenção de obter a maior coerência possível. Para evitar eventuais alterações, esta abordagem aconselha formulações detalhadas.

2.2.2 *Limites da Visão Tradicional*

A visão linear do processo de políticas ou de estratégia tem sido criticada por diversas razões. Primeiro, o processo de formulação descrito desta maneira não retrata fielmente como estratégias ou políticas são de fato criadas em organizações. Estratégias seriam o resultado da combinação entre o que foi inicialmente planejado – a estratégia inicial – e estratégias emergentes, desenvolvidas ao longo do tempo. A estratégia realizada é o padrão que pode ser observado quando se analisa o passado e se observa o que foi obtido (MINTZBERG, 1994). Da mesma maneira, estudos sobre implementação de políticas mostram que a ação traz oportunidades de escolha e, simultaneamente, o escopo de escolha é limitado pela ação em curso. O resultado de tais escolhas seriam padrões no uso de recursos governamentais, em resposta ao que for percebido como problema ou desafio (COLEBATCH, 2004).

Peters e Pierre (2006) reconhecem que o processo de formulação de políticas em organizações públicas segue regras, e como tal pode ser visto como uma seqüência de estágios, que acontecem de acordo com procedimentos formais. Todavia, os autores também compartilham do entendimento de que indivíduos têm um papel importante no processo e, portanto, descrevem a formação de políticas como uma interação complexa de indivíduos, instituições, idéias e interesses (PETERS; PIERRE, 2006).

Daí decorre que processos de planejamento, não importando quanto sejam detalhados, nunca são capazes de prever e contemplar todas as situações que irão acontecer durante o processo de implementação. Há evidências de que esta freqüentemente altera os objetivos iniciais, e leva a resultados que jamais foram imaginados pelos formuladores do plano original (PRESSMAN; WIDALVSKY, 1984; GRINDLE; THOMAS, 1991).

Exatamente porque é impossível produzir um “plano perfeito”, que inclua cada um dos passos a serem tomados, e cada uma das situações imagináveis, é que os burocratas freqüentemente têm que usar seu poder de arbítrio, e tomar decisões que podem ser descritas como formação de políticas (JORDAN *et al*, 2003). Conforme mencionado anteriormente, funcionários públicos se defrontam com decisões de política diariamente, e em cada interação com cidadãos têm que interpretar regras e regulamentos (YANOW, 1996). Nestes momentos de interação, os burocratas “personificam a política” e suas ações têm um impacto direto do resultado final de uma política.

Por estas razões a abordagem “Planejamento e Controle” é considerada inviável, e distante da imagem capturada em estudos empíricos. Mas, além de não ser uma boa descrição da realidade, a utilização desta abordagem também é descrita como perigosa e indesejável. A perspectiva linear e seriada do processo de formação de políticas, no qual um grupo de especialistas dissecam um problema e então dita a estratégia a ser seguida, é considerada uma distorção da totalidade da experiência humana. A adoção de tal visão reduz situações complexas a dimensões que podem ser “manuseadas” pela política, oferecendo “soluções” aos objetos de uma ação (por exemplo, um grupo minoritário) sem engajá-los na discussão (FISCHER, 1995).

2.2.3 Uma Visão Alternativa: Foco nos Agentes

Uma abordagem alternativa ao “Planejamento e Controle” entende a implementação de políticas como um processo de “Interação”. A política formulada (significando a legislação aprovada, ou documentos oficiais equivalentes) seria uma mera “coleção de palavras” (MAJONE; WILDAVSKY, 1995). Esta seria não mais que um ponto de partida para a barganha com os implementadores (os agentes da política), que então trabalhariam

para atingir os objetivos conforme sua própria interpretação, e de acordo com seus pontos de vista e interesses.

Nesta abordagem o sucesso ou fracasso na formulação não teria qualquer relação com o sucesso ou fracasso na implementação. O processo de implementação é visto como o processo de interação estratégica entre diferentes atores, no qual cada grupo tem sua própria agenda (VIANNA, 1996). Trata-se de uma perspectiva “de baixo para cima”, que enfatiza o fraco controle que políticos e gerentes teriam sobre suas equipes na linha de frente (WINTER, 2006).

Uma crítica à abordagem de interação é a ênfase na satisfação das necessidades sociais e psicológicas dos atores, ao invés dos resultados da política em si. Para os seguidores desta abordagem, o problema central na implementação não é se a política original é realizada, mas se o resultado final é um consenso, em termos de objetivos, autonomia e compromisso entre aqueles responsáveis por sua execução (MAJONE; WILDAVSKY, 1995; VIANNA, 1996).

2.2.4 Políticas como Evolução

Majone e Wildavsky (1995) propõem a abordagem da “Evolução²” como uma alternativa às visões “Planejamento e Controle” e “Interação”. Na visão dos autores o plano (política) é visto como uma ferramenta na mão dos implementadores. Esta ferramenta pode produzir certos resultados nas circunstâncias apropriadas. As políticas são, portanto, continuamente transformadas por ações de implementação, que alteram simultaneamente recursos e objetivos.

Se entendermos que os recursos e objetivos são os elementos essenciais de uma política, então o foco da análise de políticas deverá ser o processo através do qual recursos são utilizados para atingir os objetivos propostos. Objetivos podem ser um ponto de partida, porém normalmente são múltiplos, contraditórios e vagos. Conseqüentemente, pontos de

² Este conceito não está diretamente ligado à visão darwiniana de evolução, e da seleção natural. Entretanto, eventuais similaridades entre tais perspectivas podem ser fruto de pesquisa posterior.

partida e destino não são definidos de forma clara e completa. Isto leva a uma tensão entre os planos formais e os vários pontos de pressão ao longo do caminho.

Contudo, ao se entender a implementação como “Evolução”, os planos originais passam a ser vistos como a definição (e limitação) de um leque de possibilidades que serão posteriormente especificados nas atividades diárias. O processo de implementação modelaria a política, ao alterar continuamente recursos e objetivos. As infundáveis restrições que surgem na prática guiarão o uso de recursos. Da mesma maneira, também pode acontecer que limitações prévias desapareçam, abrindo novas oportunidades, que por sua vez redefinirão objetivos e recursos. O resultado final virá da mediação entre regras previamente definidas e múltiplas pressões, interesses e coalizões que acontecem ao longo do caminho.

Nesta visão, políticas podem ser descritas como disposições. Quando o implementador tem um plano em mãos, este é apenas uma ferramenta, e como tal pode gerar resultados diferentes em circunstâncias diferentes. É como dizer que um plano é uma furadeira, que pode ser usada para fazer buracos na parede, mas não sem um operador hábil (MAJONE; WILDAVSKY, 1995). Assim sendo, administração e políticas estão fortemente relacionadas, e analisá-las separadamente seria enganoso, já que a administração de fato forma as políticas, e geralmente com um nível de formalização mais baixo que representantes eleitos (PETERS, 1984).

Seguindo uma linha de raciocínio similar, Colebatch (2004) descreve políticas como a tensão entre escolha e estrutura. Se políticas fossem escolhas tomadas por líderes autorizados, então parte da ação somente se iniciaria após a tomada de decisão. Porém, muitas vezes a ação em si traz oportunidades para escolha. Além disso, ações em curso limitam o escopo da escolha. Em outras palavras, ação e escolha estão inextricavelmente ligadas.

Isso não significa que a legislação original não tenha qualquer semelhança com os resultados finais. Dizer que a política formalizada é apenas um ponto de partida não quer dizer que o plano inicial seja completamente vazio de significado. Ainda que existam muitos exemplos de resultados que não seguem os padrões imaginados a princípio, raramente os resultados de políticas são completamente diferentes da idéia original. Ao

contrário, o conteúdo inicial da política delinea a implementação ao definir a arena em que o processo irá acontecer, a identidade e o papel dos principais atores, o leque de ferramentas para ação, e, obviamente, ao prover recursos (MAJONE; WILDAVSKY, 1995).

A descrição de implementação como evolução é muito similar à visão de Mintzberg (1996) a respeito do processo de estratégia. Conforme mencionado anteriormente, o autor desenha uma clara distinção entre estratégias deliberadas, resultado de planejamento, de estratégias emergentes, realizadas mesmo sem intenção prévia de fazê-lo. A estratégia resultante não seria nem totalmente intencional, nem totalmente emergente, mas uma combinação de ambas.

Nesta perspectiva, a estratégia é construída ao longo do tempo, e somente pode ser descrita e analisada depois de ter acontecido. A estratégia pode ser, portanto, entendida como um padrão, que representa uma coerência no comportamento organizacional, não importando se este foi ou não intencional. Da mesma maneira, políticas também já foram descritas como um padrão, ainda que com a ressalva de que padrões encontrados em retrospectiva não necessariamente residiam nas ações de políticas, mas sim na nossa percepção das mesmas (YANOW, 1996).

Neste trabalho adotamos a visão de que políticas são o resultado da interação de ao menos dois componentes: um deles, formal e explícito, é composto por leis, regulamentações, programas ou pronunciamentos oficiais; o segundo é a implementação, durante a qual se coloca em prática o componente anterior, e é a política em seu nível mais operacional (WINTER, 2006). Consistentemente com esta perspectiva, adotamos o conceito de políticas como evolução, ou seja: políticas são formadas em um processo dinâmico, que somente pode ser descrito e analisado em retrospecto. Assim sendo, não iremos buscar uma “verdade objetiva” por trás das políticas, mas sim trabalhar em identificar quais interesses estão sendo servidos pela ação organizacional, conforme sugerido por Pressman e Wildavsky (1984).

2.2.5 *TI e as Abordagens Tradicionais de Estratégia*

Seguindo a linha da tradição prescritiva na literatura sobre estratégia, sistemas de informação são freqüentemente vistos como uma questão de alinhamento entre os objetivos da função de TI e a estratégia organizacional (EARL, 1993; SANNES, 1994; HACKNEY *et al*, 2000; ANDREU *et al*, 1992). Segundo esta literatura, o alinhamento pode ser realizado nos níveis técnico, gerencial e institucional, ou preferencialmente nos três níveis, de modo a se obter o melhor retorno sobre os investimentos em TI.

Nesta corrente de pesquisa, o alinhamento permite que as organizações explorem TI em busca de vantagem competitiva, ao gerenciar os recursos de TI de modo eficiente e eficaz, e ao desenvolver as políticas e arquiteturas de TI. Em suma, sem o alinhamento entre as estratégias de negócio e de TI, não seria possível criar valor com investimentos em TI.

Contudo, na medida em que o papel de TI evoluiu dos bastidores para aplicativos mais na linha de frente, em contato direto com usuários, mudou a visão sobre como sistemas de informação poderiam contribuir para a estratégia organizacional. Nesta nova perspectiva, TI não apenas poderia apoiar as estratégias de negócios, mas também formar novas estratégias (HENDERSON; VENKATRAMAN, 1993). TI deixou de ser somente guiada por uma estratégia predefinida, respondendo às demandas da organização, e passou a ter um papel ativo: as possibilidades abertas pela tecnologia poderiam levar toda a organização em uma certa direção. A estratégia de TI passava a ser um facilitador de estratégias organizacionais.

De acordo com esta perspectiva, as competências de TI dentro de uma organização poderiam ter impactos sobre novos produtos e serviços, e mudar o escopo do negócio em si, além de permitir o desenvolvimento de novas competências e o rearranjo da rede de relacionamentos com clientes e fornecedores. Esta é uma diferença importante da visão tradicional de alinhamento, que via a estratégia de negócios como dada, e a TI basicamente como um apoio, ou no máximo uma alavanca para a estratégia formulada. Henderson e Venkatraman (1993) inovaram ao sugerir que esta relação poderia ser invertida, com a estratégia de negócios se adaptando às possibilidades trazidas por TI.

Com a disseminação da Internet, expectativas ainda mais altas sobre o potencial de TI para a estratégia organizacional desafiaram a perspectiva do alinhamento estratégico

(TAPSCOTT, 2001; APPLGATE, 2001; ALBERTIN, 2000; AMIT; ZOTT, 2001). Passou-se a buscar uma nova abordagem para a formulação da estratégia, que levasse em conta o conceito do modelo de negócios, isto é, o conteúdo, a estrutura e a governança das transações desenhadas para criar valor através da exploração de oportunidades de negócios (AMIT; ZOTT, 2001).

A abordagem do modelo de negócios entende que o objetivo mais alto de uma organização é criar valor, e que este acontece como resultado das transações entre uma empresa, seus fornecedores e seus clientes (AMIT; ZOTT, 2001; 2002). Estas trocas econômicas seriam compostas pelo conteúdo (bens ou informações sendo negociadas mais os recursos e competências que possibilitam tal transação), a estrutura (participantes da transação e como estão conectados) e a governança (como tais transações são controladas). Nesta perspectiva os sistemas de informações são inseparáveis do modelo de negócios, já que são parte do conteúdo, da estrutura e da governança, e podem portanto ser usados para atingir uma ou mais das quatro fontes de valor: eficiência, complementaridades, aprisionamento e novidade (AMIT; ZOTT, 2001).

O conceito do modelo de negócios claramente se diferencia da perspectiva do alinhamento, já que sugere que a estratégia e os processos de negócios (inclusive aqueles mediados por TI) podem ser formulados juntamente, e assim indo contra a visão de que TI e negócios possam ter duas estratégias separadas, ainda que, no melhor cenário, alinhadas. Este conceito é visto como o “elo perdido” entre a estratégia e os processos, e é descrito como o diagrama conceitual de uma estratégia de negócios, que representa os fundamentos para a implementação dos processos de negócio e dos sistemas de informação (OSTERWALDER; PIGNEUR, 2002). Com o modelo de negócios em mente, os autores surpreendentemente garantem que a execução da estratégia seria isenta de dificuldades.

Ainda que não haja qualquer evidência de que o conceito do modelo de negócios traga resultados tão previsíveis, esta abordagem deixa claro que TI não é mais vista como um domínio separado. Espera-se que os executivos de uma empresa tenham suficiente conhecimento de TI para incluí-la em suas considerações sobre estratégia. Nesta perspectiva, não faz mais sentido separar TI de estratégia, pois ambos seriam profundamente ligados (OSTERWALDER; PIGNEUR, 2002; AMIT; ZOTT, 2001).

Além disso, o conceito do modelo de negócios vai além das fronteiras da firma, e inclui transações entre organizações (AMIT; ZOTT, 2002). A figura 1 ilustra as principais diferenças entre três perspectivas sobre a relação entre TI e estratégia: a visão tradicional de alinhamento e sua revisão, e a perspectiva do modelo de negócios.

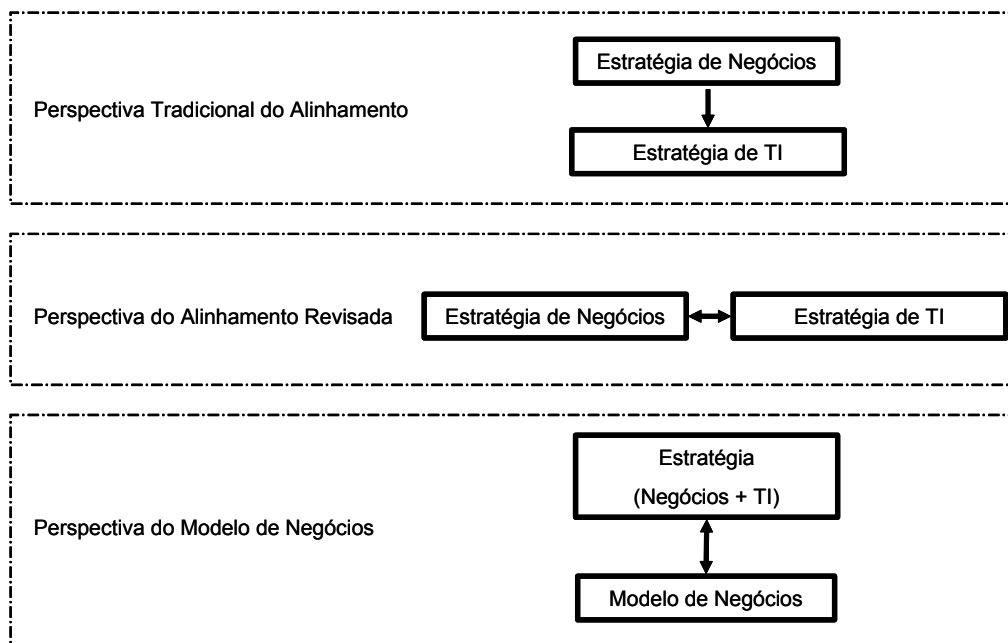


Figura 1. Comparação de três perspectivas sobre a relação entre TI e estratégia

2.2.6 TI Como Evolução

Todavia, e independentemente da análise realizada por uma organização para formular sua estratégia de TI, ela não irá necessariamente levar a um processo de implementação claro e direto. Pesquisas indicam que a estratégia que irá eventualmente emergir é uma consequência da interação entre a estratégia planejada com outros diversos fatores relacionados ao contexto organizacional, incluindo seu ambiente externo, ou a última moda em tecnologias (AVGEROU, 2002; SWANSON; RAMILLER, 1997).

A respeito das influências internas na estratégia organizacional, Orlikowski (2000) descreve como modelos estruturacionais³ de tecnologia enxergam a TI como “estruturas

³ Do inglês “*structural*”

de incorporação”. Nestes modelos a ação humana desempenha um duplo papel. Primeiro ela embute estruturas em uma tecnologia durante seu desenvolvimento, na forma de requerimentos para o desenvolvimento de uma certa tecnologia, e o processo de programação que resulta em um aplicativo. Então, quando chega a hora de usar esta tecnologia, as estruturas embutidas na mesma restringem e guiam o seu uso, mas também podem ser pervertidas, não utilizadas, ou então utilizadas de formas inesperadas.

Da mesma forma que estratégia e políticas aparentam ser conceitos muito próximos, a descrição de práticas de tecnologia feita por Orlikowski (2000) tem muitos aspectos em comum com a visão de Majone e Wildavsky (1995) sobre políticas como evolução. Assim como políticas podem ser vistas como um plano sendo interpretado e posteriormente alterado durante a implementação, propriedades tecnológicas também podem ser vistas como um conjunto inicial de regras, ou intenções, que podem ser ignorados, alterados ou desviados por usuários (ORLIKOWSKI, 2000).

Como mencionado anteriormente, Majone e Wildavsky (1995) não acreditam que a implementação transforma as intenções iniciais da política, não importando o quanto haja de espaço para reinterpretação. Analogamente, Orlikowski (2000) vê limitações no uso da tecnologia devido a opções predefinidas, que fazem com que as variações nas intenções originais sejam mantidas dentro de um leque restrito. Em uma descrição bem similar à visão de Majone e Wildavsky (1995), segundo a qual políticas são formadas dinamicamente, Orlikowski (2000) se refere às tecnologias como nunca sendo totalmente estabilizadas ou finalizadas, ainda que seja possível tratá-las como fixas por um período limitado de tempo, para fins analíticos.

A constatação de que os resultados finais de um sistema de informação podem trazer conseqüências inesperadas não nega a relevância de exercícios de formulação de estratégias (e de políticas, por analogia). Entretanto, é importante atentar para o fato de que a estratégia desenhada não é a melhor descrição da estratégia que será de fato desenvolvida ao longo do tempo.

2.2.7 Contribuições desta seção para a análise do caso

Nesta seção apresentamos alguns conceitos fundamentais para a análise do caso. O primeiro é o conceito de políticas públicas, em especial de políticas como evolução, que é nosso ponto de partida para a composição da narrativa do caso. O segundo conceito importante é a equivalência entre a perspectiva de políticas como evolução e abordagens mais dinâmicas de estratégia organizacional, que a entendem como uma combinação entre elementos deliberados e emergentes. Deste conceito decorre o terceiro, que é a visão da dupla ação humana nos processos de incorporação de TI no ambiente organizacional, inicialmente ao estabelecer requerimentos para o desenvolvimento de sistemas de informação, e em seguida na reação dos usuários a estas estruturas.

Conforme visto na seção anterior, o estudo das reformas e dos modelos de administração pública demonstra a adoção de diferentes princípios e valores como guia (ou justificativa) para diferentes arranjos organizacionais, em um contexto de profundas transformações econômicas e sociais.

A adoção de tais princípios, e a tradução dos mesmos em ações governamentais são intrínsecas ao processo de governar, e podem ser compreendidas como a formação de uma política pública. Neste caso, uma política de administração pública. Neste trabalho adotamos a perspectiva das políticas públicas como ferramenta para se compreender a ação governamental. O conceito de políticas públicas, por sua vez, contém fortes analogias com o conceito de estratégia, conforme utilizado no setor privado.

As abordagens tradicionais tanto em políticas quanto em estratégia partem da premissa básica de que é possível separar um plano de sua implementação. A estratégia, ou a política, são vistas como uma decisão deliberada, e seu sucesso está condicionado a garantir que a implementação siga à risca o plano original.

Esta premissa tem sido contestada, principalmente por não descrever fielmente como estratégias ou políticas são de fato formadas. Tais abordagens subestimam a importância dos agentes, isto é, os indivíduos que colocam em prática o plano inicial. Ao mesmo tempo, também superestimam a capacidade dos planos de contemplar todas as situações com as quais os implementadores irão se deparar durante o processo de implementação.

Além de serem criticadas por não descreverem fielmente a realidade, tais abordagens também são consideradas perigosas e indesejáveis. Ao assumir que apenas especialistas e técnicos podem participar do processo de planejamento, tais perspectivas excluem do processo de formulação de políticas grupos que são diretamente afetados por seus resultados.

Uma alternativa à visão linear de políticas é enxergar o processo de formulação como uma barganha entre os diversos grupos que participam de sua implementação. O plano inicial teria pouco significado, e o resultado final das políticas seria consequência do poder dos grupos de interesse envolvidos na disputa. Esta visão é criticada por estar excessivamente focada nos atores, e por assumir que o sucesso de uma política está no consenso atingido, sem maior atenção para os objetivos originais.

Outra opção, adotada neste trabalho, é enxergar o processo de formulação de políticas como uma evolução. O plano inicial (na forma de leis e outros documentos oficiais) é visto como uma ferramenta, que ao mesmo tempo abre e restringe as alternativas disponíveis aos implementadores. As políticas seriam o resultado da utilização desta ferramenta pelos implementadores, em um processo em que recursos e objetivos são continuamente alterados pelas circunstâncias.

Na abordagem de políticas como evolução, a administração de fato forma as políticas, com um nível de formalização mais baixo que os representantes eleitos, no dia-a-dia de interação com cidadãos e questões operacionais diversas. Entretanto, isso não equivale a dizer que a política original seja insignificante. Ao contrário, o plano inicial define a arena em que o processo irá acontecer, a identidade e o papel dos principais atores, o leque de opções disponíveis e, obviamente, os recursos materiais para a realização.

A visão de políticas como evolução é muito semelhante à descrição de estratégias como uma combinação de elementos deliberados, provenientes da fase de planejamento, com elementos emergentes, realizados mesmo sem intenção prévia. Trata-se de uma perspectiva dinâmica de estratégia, segundo a qual tal processo somente pode ser descrito e analisado após sua realização. Ou seja, em retrospectiva, pode-se reconhecer padrões na ação organizacional.

A literatura em TI é fortemente influenciada pelas abordagens mais tradicionais e prescritivas de estratégia. Em um primeiro momento, recomendava-se que, a fim de se obter o melhor retorno sobre os investimentos em TI era necessário alinhar os objetivos da função de TI e a estratégia organizacional. Boa parte da literatura enxergava um papel mais passivo para TI em relação à estratégia organizacional.

Na medida em que TI passou a ser utilizada mais intensamente, e a base de usuários incluía mais membros da organização, bem como clientes e fornecedores, esta perspectiva foi alterada. TI deixou de ser apenas guiada por uma estratégia predefinida e passou a ser encarada como um facilitador de estratégias organizacionais. A relação entre TI e negócios poderia eventualmente ser invertida, e a estratégia então se adaptar às possibilidades trazidas por TI.

Mais recentemente a abordagem do alinhamento vem sendo revista, e o conceito do modelo de negócios contesta algumas de suas premissas. Segundo esta visão, não é possível encarar a TI como um domínio separado, já que ela faz parte tanto do conteúdo como também da estrutura e da governança. Não existiria portanto uma estratégia de negócios e outra de TI, já que ambas fazem parte do modelo de negócios. Os responsáveis pela estratégia organizacional devem dominar conhecimentos de TI a ponto de poder incluí-la em suas considerações.

Da mesma maneira que a estratégia, ou as políticas, podem ser entendidas como processos dinâmicos, TI também é sujeita a diversos fatores relacionados ao contexto organizacional, que alteram disposições iniciais. Tais fatores podem estar presentes seja no ambiente externo seja no interno. Em um processo bastante similar à visão de políticas como evolução, durante a incorporação de TI no ambiente organizacional a ação humana desempenha um duplo papel.

Inicialmente, são embutidas estruturas nas tecnologias, tanto na forma de requerimentos para o desenvolvimento, como durante a programação. Isto seria equivalente à formulação original de políticas, que definem os contornos da implementação. Em um segundo momento, usuários são restringidos e guiados por estas estruturas, mas também podem pervertê-las, ignorá-las, ou usá-las de maneiras inesperadas. Do mesmo modo, implementadores de políticas irão moldá-las através da prática.

Em síntese, os conceitos de estratégia, políticas e TI estão intrinsecamente relacionados. As premissas para análise de tais conceitos são equivalentes, seja nas visões mais tradicionais, seja nas visões alternativas, que os enxergam como processos dinâmicos. Todavia, ainda que exista considerável literatura a respeito da interação entre estratégia e TI no setor privado, menos pesquisa tem sido feita a este respeito no setor público. Este é o tema da próxima seção.

2.3 O Uso de TI em Organizações Públicas

A TI tem sido utilizada por organizações públicas desde os anos 1950 (PRICE; MULVIHILL, 1965). De fato, algumas das primeiras aplicações de TI foram desenvolvidas especialmente para o uso de governos. Inicialmente, o uso de TI em organizações públicas era restrito a relativamente poucos funcionários públicos. Durante as décadas seguintes governos passaram crescentemente a acrescentar sistemas de informações a suas operações, até o ponto de depender de TI como uma ferramenta fundamental para execução de suas funções.

Pesquisas realizadas na década de 1970 descrevem o processo de inovação tecnológica como um processo político, com sua adoção dependendo de forças políticas e burocráticas (LAUDON, 1974). Entretanto, o controle sobre a tecnologia dentro dos governos era descrito como sendo fragmentado, sem que os interesses de um único grupo prevalecessem sobre os outros (DANZIGER *et al*, 1982). A previsão de quais seriam os resultados finais do uso de tecnologias se demonstrava complicada, já que a tecnologia era descrita como altamente maleável, e potencialmente podendo servir a interesses diversos (DANZIGER *et al*, 1982).

Mais adiante, pesquisas a respeito da adoção de TI no setor público mostravam que o compromisso da alta administração parecia ser ainda mais crítico no setor público que no privado (MOHAN *et al*, 1990; CAUDLE *et al*, 1991). Informações baseadas em computadores aparentavam ser importantes para a maior parte dos gestores, contudo, provavelmente devido às limitações da tecnologia no período pesquisado, os gestores mais satisfeitos com o uso de sistemas eram aqueles que utilizavam sua equipe para acessar informações, ao invés de fazê-lo diretamente (KRAEMER *et al*, 1993).

É interessante observar na literatura sobre o uso de TI em governo deste período referências à administração pública como “gestão” (*management*), e funcionários públicos sendo chamados de “gerentes” (*managers*). Este vocabulário denota que a origem de tais pesquisadores eram escolas de administração de empresas, que em geral adotavam a premissa de que governos e empresas são tipos diferentes de organizações que podem fazer uso da mesma fonte de conhecimento a respeito de sistemas de informação.

Desde o início dos anos 1990, a difusão da Internet teve um impacto significativo no uso de TI por organizações públicas. Em torno do ano 2000, a TI no setor público começou a ser chamada de Governo Eletrônico (abreviado por e-Gov). Atualmente, aplicações de TI podem ser encontradas em todas as partes do governo, inclusive na relação com cidadãos (por exemplo, serviços eletrônicos), o setor privado (por exemplo, leilões eletrônicos), e entre instâncias de governo (por exemplo, bancos de dados integrados).

De acordo com Dunleavy *et al* (2006a), o uso de TI por governos terá a influência mais geral, extensiva e estruturalmente diferenciada sobre as mudanças nos arranjos de governança em estados industriais avançados. Por sua vez, Avgerou (2000) alerta que a TI nem sempre traz os resultados esperados, ainda que tenha sido institucionalizada, no sentido de que seu uso é tido como inquestionável por praticamente todas as organizações.

Apesar da grande influência de TI, as organizações públicas demoraram mais que as privadas para incorporar TI em suas estruturas e operações diárias. Fountain (2001) afirmava naquela época que as organizações públicas estavam começando a entender como adotar a Internet, e muitas vezes não usavam todo o potencial da tecnologia, ficando sem alavancar o potencial estratégico dos sistemas de informação.

Pesquisadores na área de reforma do setor público freqüentemente ignoram a influência de TI nos governos, seja considerando-a como parte do contexto geral, ou simplesmente deixando de mencioná-las. Hood (1991) menciona a TI como uma das “mega-tendências” que teria levado à NGP, sem descrever de que maneira governos teriam incluído a tecnologia em suas reformas. Pollitt e Bouckaert (2004) sequer incluem a TI como parte de seu “modelo de reforma do setor público”, apesar de terem escrito em uma época em que praticamente todos os países desenvolvidos estavam fazendo grandes investimentos em infra-estruturas e serviços de TI, como parte de seus programas de melhoria de governo.

Outra visão descreve TI como uma das áreas de políticas de gestão pública, ao lado de relações trabalhistas, arquitetura organizacional, processos de planejamento e orçamento, mecanismos de controle e auditoria, regras de licitação e contratação e políticas regulatórias (GAETANI, 2004). Nesta perspectiva, TI é apenas um subgrupo das políticas de administração, não se configurando como uma política em si.

Outros pesquisadores, em especial aqueles especializados na área de sistemas de informação, tendem a descrever TI como sendo não apenas a viabilizadora das reformas na administração pública, mas mais que isso, como sendo essencial para as mesmas (FOUNTAIN, 2001; 2004). Conforme veremos adiante, a literatura sobre E-Gov muitas vezes adota implicitamente os princípios da NGP como pano de fundo para suas análises.

Apesar de existirem abordagens mais explícitas sobre o papel de TI nas reformas do setor público, grande parte da literatura na área ainda carece de robustez. Ainda que a TI seja usada pelas organizações públicas desde os anos 1950, nos anos 1980 ainda se discutia se a TI no setor público deveria ser considerada como um campo legítimo de pesquisa. Havia dúvidas se o uso de TI em governos poderia ser considerado suficientemente distinto do uso no setor privado, a ponto de necessitar de um tratamento teórico separado, e diferentes prescrições para a prática (BOZEMAN; BRETSCHEIDER, 1986).

No final dos anos 1990, a pesquisa sobre o uso de TI no setor público estava em queda, apesar do fato do uso de computadores no governo estar aumentando rapidamente (KRAEMER; DEDRICK, 1997). Mas mesmo dez anos mais tarde, o campo ainda era descrito como imaturo por ser tão recente, o que levaria a definições pouco claras quanto a escopo e essência, e devido à falta de desenvolvimento de uma abordagem multidisciplinar (GRÖNLUND; HORAN, 2005). Mais recentemente, pesquisas sobre o agora denominado e-Gov foram criticadas por apresentarem um fraco positivismo, por serem dominadas por um trabalho excessivamente otimista e atóxico, e por não terem clareza e rigor quanto a métodos de pesquisa (HEEKS; BAILUR, 2007).

2.3.1 TI e a NGP

Ainda que os pesquisadores especializados em reforma do setor público pouco tenham discutido a respeito das tecnologias, a partir do final dos anos 1990, passaram a dar maior atenção à introdução de TI nos governos, sob o rótulo e-Gov. Este tema parecia ser alinhado com a agenda da NGP, e seus objetivos de eficiência, uso de mecanismos de mercado, e prestação de contas, e ambos eram descritos como tendo os mesmos princípios teóricos (HUGHES, 2003).

Sistemas de informação facilitariam focar na prestação de serviços, bem como apoiariam a revisão de processos, além de serem facilmente operáveis em conjunto com o setor privado. A TI não apenas era ligada à NGP, mas também descrita como um dos motores das reformas, e uma das razões pelas quais os cidadãos estariam demandando que governos oferecessem serviços similares aos do setor privado (HUGHES, 2003).

A inovação em TI, segundo este segmento da literatura, poderia ser usada pelos governos como uma forma de tornar possíveis as mudanças propostas pela NGP. O foco do e-Gov em entrega de serviços, juntamente com o usual envolvimento de fornecedores do setor privado nos projetos de TI, teriam estreita semelhança com os preceitos da NGP, o que significaria que e-Gov e NGP se reforçariam mutuamente, e poderiam até ser vistos como parte de um mesmo movimento (HUGHES, 2003).

Um exemplo da perspectiva de que e-Gov e NGP são fortemente ligados pode ser encontrado em uma pesquisa feita nas maiores cidades norte-americanas, que analisou seus *sites* em uma tentativa de identificar mudanças no “paradigma burocrático”. A conclusão foi que há nos *sites* pesquisados uma tendência de se adotar princípios de orientação ao cliente, enfatizando a colaboração e o trabalho em rede (TAT-KEI HO, 2002). Aparentemente, cidades que adotam e-Gov são aquelas onde há gestores “orientados à inovação” (MOON; NORRIS, 2005).

Entretanto, a associação entre e-Gov e NGP nem sempre é vista como trazendo resultados positivos. Ao assumir que e-Gov traz embutidos os princípios da NGP, Ciborra (2003) chama atenção para os riscos da marquetização do Estado, e do tratamento de cidadãos como clientes.

Por outro lado, há também indícios de que a TI pode apoiar diferentes objetivos de políticas, incluindo alguns que não são tão claramente ligados à NGP, como bem-estar social e a participação da população no processo político (AVGEROU *et al*, 2006; DUNLEAVY *et al*, 2006a; 2006b; NAVARRA; CORNFORD, 2006). E mesmo na China, um ambiente tão diverso daquele dos anglo-saxões idealizadores da NGP, há pesquisas que descrevem o uso do e-Gov como um facilitador de reformas administrativas, ao apoiar a transformação das funções de governo, reestruturação de processos e aumento da transparência (MA *et al*, 2005).

De fato, há aqueles que afirmam que a TI é central para um grupo de mudanças organizacionais e gerenciais que estariam levando a um novo estilo gerencial, para além da NGP, no que já foi descrito como a “Governança da Era Digital” (DUNLEAVY *et al*, 2006a; 2006b). Tal regime incluiria processos que seriam radicalmente diferentes das prioridades e orientações da NGP, ou mesmo revertendo algumas das mudanças trazidas pela mesma.

Dunleavy *et al* (2006b) afirmam ter encontrado significativa mudança organizacional nos sistemas de gestão pública dos países estudados, e entendem que os processos da “Governança da Era Digital” têm a capacidade de simplificar radicalmente os procedimentos da máquina estatal, reduzindo a complexidade institucional e aumentando a visibilidade de organizações governamentais entre si. No Brasil o governo eletrônico já foi descrito de maneira semelhante, como sendo a substituição de um governo altamente fragmentado, hierárquico e burocrático, por um estado horizontal, colaborativo, flexível e inovador, mais alinhado com uma sociedade na qual o conhecimento é o ativo principal (AGUNE; CARLOS, 2005).

A “Governança da Era Digital” se diferenciaria da NGP em três grandes temas (DUNLEAVY *et al*, 2006). O primeiro seria a reintegração, que reverteria o movimento de descentralização ocorrido durante a primeira fase da NGP. Ainda que esta situação possa ser válida para países anglo-saxões, é discutível se governos que não passaram por descentralizações seguiriam o mesmo rumo. O segundo grande tema seria um “holismo baseado em necessidades”, que significaria simplificar e mudar todas as relações entre departamentos de governo e seus clientes. Os autores não deixam claro, porém, que tipos de mudanças estas seriam, e como as relações seriam afetadas. O terceiro tema seriam “mudanças de digitalização”, ou seja, o desenvolvimento de canais eletrônicos até o ponto em que um departamento se torna o seu *site*. Contudo, em países com uma significativa exclusão digital, os canais eletrônicos ainda não são disponíveis para a maior parte da população, fazendo com que este terceiro tema não seja necessariamente desejável.

Além destes questionamentos a respeito de que tipo de governo estaria sendo construído com o apoio de TI, existem outros pontos a serem considerados. Apesar de tais evidências ligando a TI com mudanças na organização do estado, existem alertas de que não se deve assumir que a adoção de TI necessariamente significa uma ruptura com a forma

burocrática de organização. A TI nem sempre levaria a padrões flexíveis de comportamento (KALLINIKOS, 2004).

2.3.2 Impactos da TI no Setor Público

Contradizendo a parte mais otimista da literatura, há pesquisadores que descrevem a adoção de TI por governos como trazendo mudanças incrementais, não radicais (HUDSON, 1999). Todavia, há pesquisas que encontraram evidência de que é possível introduzir uma reforma complexa apesar das limitações em algumas situações. Quando atores com diferentes interesses, capacidades e responsabilidades são mobilizados em uma rede, é possível criar sinergias que resultam em mudanças consideráveis (MADON *et al*, 2004).

De modo geral, há poucos indícios na literatura de que a TI tenha propiciado uma transformação mais profunda na distribuição de valores e de poder no setor público. Há poucos relatos de alterações nas orientações de atores no governo, ou mudanças significativas na forma de interação entre departamentos e indivíduos. Por outro lado, a extensão da presença de TI em organizações públicas, e as diversas modificações em processos e estruturas facilitadas por TI levam à conclusão de que o conjunto das mudanças pontuais e graduais pode estar sutilmente facilitando alterações mais profundas (DANZIGER; ANDERSEN, 2002).

Danziger e Andersen (2002) revisaram a literatura a respeito dos impactos de TI na administração pública publicada entre 1987 e 2000 e buscaram identificar a distribuição de efeitos positivos e negativos nos atores e instituições afetados por TI. O objetivo da pesquisa foi entender os “impactos” de TI, no sentido de efeitos que podem ser atribuídos à sua implementação, mesmo no caso de existirem processos interativos entre a tecnologia e os atores, e quando a relação causal não pode ser demonstrada com precisão (DANZIGER; ANDERSEN, 2002).

Os efeitos da adoção de TI foram agrupados em quatro categorias: capacidades, interações entre as unidades políticas, orientações nas decisões e ações políticas, e a distribuição de valor. Segundo os autores a maior parte dos impactos positivos se relaciona às

capacidades de departamentos governamentais, e em geral está ligada a um aumento na eficiência (DANZIGER; ANDERSEN, 2002). De fato, o aumento da produtividade em organizações públicas parece não depender de alterações mais profundas em sua estrutura.

Há relatos de que a adoção de TI tem pouco impacto na estrutura de departamentos governamentais, e que os departamentos que chegam a ser reestruturados não vêm uma melhora no seu desempenho como resultado da mudança. Contudo, a mesma pesquisa encontrou um efeito direto da adoção de TI no desempenho dos departamentos, não necessariamente dependendo de reestruturação (HEINTZE; BRETSCHEIDER, 2000). Um trabalho mais recente a respeito da adoção de TI por governos também encontrou efeitos positivos e significativos na medida de produtividade, não apenas dentro do governo, mas também no desempenho econômico de estados americanos (LEE; PERRY, 2002).

Enquanto existem diversos exemplos de aumento da produtividade como resultado da adoção de TI, em outras áreas há menos consenso. Os efeitos negativos da adoção de TI parecem estar relacionados às áreas de saúde, segurança, bem-estar, privacidade, qualidade do trabalho e proteção de direitos legais (DANZIGER; ANDERSEN, 2002).

Um tema no qual os efeitos da adoção de TI são menos claros é na questão da democracia. Apesar das promessas de que a TI possibilitaria um aumento na participação de cidadãos nas decisões governamentais (chamada neste caso de e-Democracia), aparentemente a forma como isso irá acontecer ainda não é clara, e as necessidades da população ainda não foram levadas em consideração de forma apropriada (KAKABADSE *et al*, 2003).

Por exemplo, no Reino Unido, há relatos de que a implementação de serviços intermediados por TI não levou em consideração princípios democráticos e de inclusão social (DAMODARAN *et al*, 2005). Segundo esta pesquisa, o envolvimento dos cidadãos somente é requisitado para a avaliação de *sites* governamentais. De modo similar, a análise de intenções de políticas sobre o papel de TI nos Estados Unidos, Grã-Bretanha e a União Européia concluiu que tais declarações parecem se basear fortemente em um modelo de interação focado nos princípios da NGP, marginalizando possibilidades democráticas trazidas pela internet (CHADWICK; MAY, 2003).

O debate sobre TI e democracia também inclui considerações a respeito do aumento do volume de informações disponíveis aos governos, e a maior facilidade de acessá-las. Tal fenômeno tem sido associado a uma diminuição da privacidade dos cidadãos. Este assunto desponta na agenda de pesquisa muito antes da disseminação da Internet: já em 1986 se questionava se alguns sistemas de informação poderiam levar ao fim da democracia (LAUDON, 1986).

Enquanto o aumento da disponibilidade de informações sobre cidadãos é encarado como uma ameaça à privacidade, a maior disseminação de informações sobre o governo é visto como potencialmente positivo para a democracia, e um sinal de transparência. Inicialmente se esperava que o uso da Internet por governos fosse trazer maior transparência, porém esta relação não é direta. Uma pesquisa internacional concluiu que em contextos de alta autonomia, alta complexidade e baixo profissionalismo, a TI tende a não levar a um aumento de *accountability* (WELCH; WONG, 2001).

Na mesma linha, também havia expectativas de que o uso da TI pelo setor público levasse ao aumento da confiança dos cidadãos no governo. Nesta área, os resultados mais uma vez parecem controversos. Uma pesquisa examinou as conseqüências do uso de TI dentro de governos para a prestação de serviços, respostas democráticas e atitudes do público. A conclusão é que ainda que a TI tenha o potencial para melhorar as respostas democráticas e aumentar a crença da população na eficácia do governo, não havia indícios de que ela tenha trazido uma transformação na prestação de serviços ou um aumento na confiança da população no governo (WEST, 2004).

Por outro lado, há outra pesquisa que afirma que o uso pelos cidadãos do *site* de seu governo local pode aumentar a confiança. Segundo a pesquisa, ao usar o *site* os cidadãos melhoram sua interação com o governo, o que tem um efeito positivo na percepção da capacidade do governo de responder apropriadamente às demandas (TOLBERT; MOSSBERGER, 2006).

Este aparente paradoxo poderia ser explicado pela diversidade de experiências que cidadãos podem encontrar ao interagir com governos através da Internet. Outra pesquisa observou a relação entre a experiência dos cidadãos com os *sites* de governo e o grau de satisfação e confiança geral no governo. A conclusão é que, quando os cidadãos usam tais

sites, eles tendem a ficar satisfeitos com a experiência, especialmente com a disponibilidade de informações, o que poderia ter um efeito positivo na confiança geral. Entretanto, quando as experiências com os *sites* envolvem transações e interatividade, a satisfação dos cidadãos tende a ser menor (WELCH *et al*, 2005).

Outra pesquisa encontrou que a facilidade percebida de uso, bem como a compatibilidade e confiabilidade têm efeitos positivos na intenção dos cidadãos de usarem serviços de governo através da Internet (CARTER; BÉLANGER, 2005). Tais conclusões não chegam a ser uma surpresa, mas ilustram porque não é possível generalizar a relação entre uso de serviços eletrônicos e confiança no governo: se a experiência de utilização é positiva, tende a gerar maior confiança, e vice-versa. Da mesma maneira, se um governo já tem um alto grau de confiabilidade entre os cidadãos, haverá uma maior predisposição ao uso dos serviços eletrônicos.

2.3.3 A Administração da Função TI em Governo

Independente das discussões a respeito da qualidade, abrangência e profundidade das mudanças propiciadas pela TI, algumas pesquisas focaram nas condições organizacionais que facilitam esta adoção. Isto é, a questão da administração da função TI dentro de organizações públicas. Ainda que este tema seja bem pouco explorado na literatura acadêmica, algumas pesquisas têm se dedicado ao assunto a partir da metade dos anos 1980.

Um dos temas abordados é o planejamento de TI em governo. Mais uma vez, os resultados são contraditórios. Pesquisa realizada nos anos 1980 concluiu que o processo de planejamento aumentava a eficácia na gestão de recursos (DAVIES; HALE, 1986). Entretanto, um trabalho posterior sugere que o planejamento estratégico de TI raramente produz qualquer vantagem competitiva⁴ em governos, e que mudanças fundamentais parecem ser independentes de qualquer desenvolvimento de estratégia de TI (BACON, 1991).

⁴ Mais um exemplo de conceito emprestado do setor privado sem maiores discussões e aprofundamentos.

Esta aparente contradição poderia ser parcialmente explicada por uma terceira pesquisa, que concluiu que políticas centralizadas de TI podem não endereçar adequadamente os assuntos referentes a práticas de gestão de TI. A razão seria a incapacidade de políticas genéricas levarem em consideração as múltiplas maneiras como a TI pode ser utilizada (BEACHBOARD, 1997). Ainda assim, se tais políticas não são apropriadas, é difícil imaginar como integrar sistemas isolados, um movimento que foi sugerido como uma melhoria na prestação de serviços governamentais (BANNISTER, 2001).

Em relação aos fatores que facilitam a implementação de TI em organizações públicas, pesquisas iniciais descreviam a adoção de sistemas de informação dentro de organizações públicas como uma função da sua real necessidade, ou da demanda existente. Quando esta necessidade de um sistema de informação estivesse presente, a implementação tenderia a ser “bem-sucedida”, no sentido de que o sistema desenvolvido seria útil para a organização (KRAEMER *et al*, 1987). O interessante desta pesquisa é que ela implicitamente assume que sistemas desnecessários também estavam sendo implementados.

Pesquisa mais recente realizada na Coreia do Sul sugere que a adoção e institucionalização de iniciativas de TI dentro de governos podem ser mais facilmente atingidas em situações nas quais a TI é alinhada com processos de negócios, com a prévia integração da confiança e compromisso dos participantes (KIM *et al*, 2007).

O desempenho de sistemas de TI em governos pode ser descrito em termos de uma combinação da porcentagem de projetos fracassados, uma comparação entre os preços no setor público e no privado, e a modernidade relativa dos sistemas de TI no governo (DUNLEAVY *et al* 2006a). Avaliado segundo tais critérios, o desempenho poderia ser explicado por dois grupos de variáveis: arranjos institucionais no governo, e o poder de barganha dos fornecedores de TI quando lidando com o governo. A situação destas variáveis em um governo traria então diferentes resultados no desempenho. Por exemplo, quanto maior o poder de barganha dos fornecedores de TI, pior o desempenho dos sistemas de informação em um governo (DUNLEAVY *et al*, 2006a).

O impacto positivo de arranjos institucionais consistentes sobre o desempenho de sistemas de TI em governo parece ser confirmado por outra pesquisa (REINHARD *et al*, 2006).

Segundo este trabalho, estruturas fortes de governança parecem ser uma pré-condição para a efetiva utilização de recursos e para o impacto estratégico de TI.

2.3.4 *Contribuições desta seção para a análise do caso*

A revisão da literatura sobre o uso de TI em governos demonstra, em primeiro lugar, a falta de consenso sobre conceitos e a fragmentação das áreas de concentração de pesquisa. Surpreendentemente, ainda que o uso de TI por organizações públicas tenha se iniciado ao mesmo tempo, ou até antes, que no setor privado, as pesquisas sobre TI na área pública parecem vir se desenvolvendo mais lentamente do que suas equivalentes na área privada.

Ainda assim, é possível identificar a formação de convergências em alguns grupos de pesquisa. Por exemplo, há uma corrente da literatura que defende abertamente o potencial revolucionário e positivo nas estruturas governamentais. Outra linha alerta para as dificuldades de se realizar mudanças profundas em organizações públicas. Boa parte dos pesquisadores da área de reforma do setor público ignora a influência da disseminação da TI nos governos, ou apenas a colocam como pano de fundo. E uma grande parte das pesquisas, ao descrever o uso de TI por governos, assume implicitamente os princípios da NGP como critérios de qualidade.

De fato, apesar de pesquisadores especializados na reforma do setor público não terem prestado maior atenção ao tema da tecnologia de informação, a partir do final dos anos 1990 a literatura em e-Gov assumia explícita ou implicitamente os princípios da NGP como dados. TI facilitaria as mudanças propostas pela NGP, ou poderia até ser vista como parte da mesma. Mais que isso, as diversas críticas à NGP, abundantes na literatura especializada, pareciam ser ignoradas por diversos pesquisadores na área de e-Gov, que defendiam as mudanças facilitadas pelas tecnologias, sem questionar os efeitos das mesmas.

Todavia, não se pode afirmar que a TI tenha sido usada por governos sempre com propósitos diretamente ligados à NGP. Existem exemplos de TI apoiando políticas de bem-estar social, aumento da participação da população no processo político, além de reformas administrativas em países fora do eixo favorável à NGP, como é o caso da

China. Nesta pesquisa adotamos a perspectiva de que TI pode apoiar potencialmente qualquer modelo de administração pública, e de fato um dos objetivos da análise do caso é identificar qual modelo de administração pública tem sido apoiado pelo uso da TI no Estado de São Paulo.

Outros pesquisadores acreditam que a TI será central para uma reforma que transcende a NGP, com princípios mais ligados ao conceito de governança. Isto incluiria mudanças com o objetivo de aumentar a coordenação horizontal, a flexibilidade e a inovação. A tecnologia poderia facilitar processos de maior integração interna e externa, levando a um “holismo baseado em necessidades”, bem como criar ambientes de interação totalmente digitais.

Contudo, ainda há é bastante discutível se de fato as mudanças propiciadas por TI, sejam elas ligadas ou não à NGP, são de fato sempre positivas e desejáveis. Mais que isso, existem alertas de que nem sempre a adoção de TI leva a estruturas mais flexíveis e participativas. Finalmente, há também indícios de que as mudanças trazidas com a implementação de TI são em geral incrementais e graduais.

Pesquisas sobre as alterações facilitadas por TI em organizações públicas tendem a abundar em exemplos positivos de aumento de eficiência. De fato, há indícios de que a adoção de TI leva a aumentos de produtividade não só naquelas organizações que a realizam, mas também nos Estados cujos governos têm implementado. Este aumento de produtividade parece não depender de reestruturação organizacional.

Por outro lado, dentre os exemplos de efeitos negativos de implementações de TI, estão as áreas de saúde, segurança, bem-estar, privacidade, qualidade do trabalho e proteção de direitos legais. Há também casos em que ainda que não se relatem efeitos negativos, os resultados da adoção de TI parecem estar aquém das expectativas iniciais. É o caso da participação de cidadãos em decisões governamentais, área na qual o potencial de TI aparentemente não tem sido suficientemente explorado.

A maior disponibilidade de informações facilitada por TI também parece trazer efeitos contraditórios. Por um lado o maior acesso pelos cidadãos às informações governamentais poderia levar a um aumento na transparência. Porém, pesquisas indicam que esta relação

não é direta. Além do mais, o aumento na armazenagem e disseminação de informações sobre os cidadãos por organizações públicas tem levado a preocupações a respeito da privacidade.

Outra área de ambigüidade é a questão da confiança de cidadãos no governo. Há pesquisas que indicam um potencial do uso da tecnologia em melhorar a prestação de serviços e conseqüentemente a confiança dos cidadãos, porém a diversidade de possíveis experiências de cidadãos com organizações públicas, e os variáveis graus de qualidade de serviços eletrônicos governamentais fazem com que a relação entre uso de TI e aumento de confiança não seja direta.

É possível que o fato da literatura a respeito do uso de TI por governos ser fragmentada e imatura seja um reflexo da experiência que a administração pública vem tendo com as tecnologias. Há um potencial de mudanças positivas, e há evidências de aumento de eficiência e produtividade facilitado pelo uso de TI. Entretanto, a realização deste potencial depende de uma série de outras variáveis, e aparentemente não se pode generalizar a respeito dos efeitos trazidos pela implementação de TI em organizações públicas. Ainda que o objetivo deste estudo de caso não seja avaliar em profundidade o efeito de cada uma das implementações de TI, a narrativa e a análise do caso contém descrições das mudanças facilitadas por TI para o governo.

Em relação à questão da administração da função TI em organizações públicas, um ramo da literatura focou na questão do planejamento de TI em governo. Mais uma vez, o resultado das pesquisas é contraditório. Se há evidências de que o processo de planejamento pode aumentar a eficácia na gestão de recursos, há também indícios de que ele raramente provoca mudanças fundamentais. Aparentemente políticas centralizadas podem não ser adequadas para abranger toda a diversidade da prática. Por outro lado, a ausência de um planejamento central certamente dificultará a adoção de sistemas integrados de governo.

Outro ponto de investigação têm sido os fatores que facilitam a adoção de TI em organizações públicas. Tais pesquisas sugerem que a real necessidade dos sistemas seria uma pré-condição para o sucesso de sua adoção, e que o alinhamento com processos de

negócios, juntamente ao compromisso dos participantes, facilitaria a sua institucionalização.

Todavia, o que significa o “sucesso” na adoção de TI em governo? Uma pesquisa descreve o desempenho dos sistemas de TI em governo como uma combinação da taxa de projetos fracassados, mais uma comparação entre os preços do setor público com o privado, e a modernidade relativa dos sistemas governamentais. E que fatores facilitariam um melhor desempenho? A mesma pesquisa os divide em dois grupos. Um deles contém as variáveis que definem o poder de barganha dos fornecedores de TI, e quanto maior, pior o desempenho. O outro grupo diz respeito a arranjos institucionais no governo, cuja variação afeta diretamente o desempenho de sistemas. Este trabalho não enfoca a administração de TI no Estado, porém contém uma descrição das principais estruturas envolvidas na gestão de TI, o que contribui para a ampliação do conhecimento nesta área.

3 MODELO DE PESQUISA

3.1 Referencial Teórico

Neste trabalho iremos adotar o conceito de políticas como evolução, entendendo-as como um processo contínuo, no qual o plano original, formalizado em leis, regulamentações e pronunciamentos oficiais é constantemente transformado pelas ações de implementação. Enquanto uma política está sendo formada, os recursos e objetivos iniciais se modificam, fazendo que com novas leis e regulamentações sejam criadas.

Reconhecemos que diferentes elementos fazem parte do processo de formulação de políticas, mas vemos políticas e implementação como um contínuo. Porque entendemos políticas como um processo dinâmico, sem fronteiras claras de início e fim, acreditamos que uma política somente poderá ser plenamente analisada *a posteriori*, com base na criação de uma narrativa do processo de formação da política, e buscando padrões nas ações e utilização de recursos que auxiliem a análise.

O conceito de políticas como evolução foi proposto por Majone e Wildavsky (1995), mas também é consistente com a perspectiva de Colebatch (2004) e com a visão de Mintzberg (1996) a respeito do processo de estratégia, e da separação entre estratégias deliberadas e emergentes. Entender políticas como um processo contínuo, sujeito a alterações ao longo do caminho, também é convergente com a visão de Orlikowski (2000) sobre tecnologias, segundo a qual as propriedades tecnológicas podem ser vistas como um conjunto inicial de regras, que poderão ser posteriormente alteradas, ignoradas ou contornadas pelos usuários.

Na revisão da literatura podem-se encontrar ao menos três diferentes maneiras de abordar o assunto da relação entre TI e a reforma do estado. Há sobreposições entre estas abordagens e as nuances são sutis, porém significativas, uma vez que conduzem a conclusões bastante distintas. Uma das formas de se estudar esta relação é buscar avaliar o “potencial transformador” de TI, isto é, a profundidade e amplitude das mudanças efetuadas com o apoio de TI. Dentro desta perspectiva, a literatura pode ser dividida em

três correntes: considerações cuidadosas, que descrevem as mudanças trazidas pela TI como incrementais (por exemplo, HUDSON, 1999); moderadamente otimistas, que chamam atenção para a necessidade de se criar uma ampla base de apoio para mudanças mais amplas (vide MADON *et al*, 2004); e entusiasmo aberto, com a expectativa de que TI trará uma influência geral, ampla e estruturalmente distinta para arranjos de governança (como DUNLEAVY *et al*, 2006a).

Uma segunda perspectiva diz respeito ao grau de interação entre políticas de administração pública e a TI, isto é, o quanto TI é relevante em um cenário de reforma do estado. Uma das formas de responder a esta questão é ignorando-a. Pesquisadores em reforma do setor público frequentemente deixaram de descrever que papel esperar de TI na reestruturação governamental (HOOD, 1991; POLLITT; BOUCKAERT, 2004). Há outras correntes que entendem que o uso de TI no setor público não é uma política em si, mas sim uma das áreas da política de administração pública (GAETANI, 2004). Outro segmento das pesquisas na área entende que TI é viabilizadora das reformas na administração pública, mais que isso, que TI é essencial para as reformas em curso no setor público (FOUNTAIN, 2001; 2004; HUGHES, 2003). Por fim, há pesquisas que sugerem que TI viabiliza especificamente um tipo de reforma, ou seja, aquelas com forte identificação com a NGP (CIBORRA, 2003; HUGHES, 2003).

Finalmente, uma outra maneira de se enxergar esta relação é através da análise dos princípios de administração pública apoiados por TI. Ainda que a introdução de TI seja frequentemente ligada aos princípios da NGP (HUGHES, 2003; TAT-KEI HO, 2002), também há relatos de que a tecnologia pode apoiar objetivos de política bastante diversos da essência da NGP, tais como bem-estar social, e aumento da participação de cidadãos no processo político (AVGEROU *et al*, 2006; NAVARRA; CORNFORD, 2006). Há pesquisadores que chegam a afirmar que o uso de TI dentro de governos está trazendo uma forma organizacional completamente nova (DUNLEAVY *et al*, 2006).

Conforme descrito na revisão da literatura sobre reforma do setor público, a partir do início do século XX é possível identificar ao menos três modelos de administração pública. Ainda que levando em consideração de que tais modelos são “ideais”, e raramente encontrados na prática em sua forma pura, podemos agrupar os princípios direcionadores da política de administração pública em três grandes grupos: modelo

burocrático, Nova Gestão Pública, e o modelo de governança (ou governo em rede). Estes modelos ideais serão utilizados como referências para a análise.

O presente trabalho irá contribuir para esta discussão, pois estudamos não apenas as mudanças na administração pública nas quais há uso intenso de TI, mas também descrevemos a política de administração pública de modo geral, e as transformações ocorridas independentemente de TI. Esta abordagem permite uma visão mais ampla das reformas, e facilita a compreensão da real dimensão de TI nas iniciativas de reestruturação governamental. Além disso, identificamos no estudo de caso os princípios norteadores das políticas de TI e de administração pública.

Pode-se argumentar que a falta de consistência conceitual a respeito de TI e o setor público se deva ao fato de que a pesquisa nesta área não seja tão estabelecida como na literatura sobre TI e mudança organizacional, que em geral concentra sua análise em empresas privadas. Deste grupo de pesquisas, aprendemos que a visão sobre TI e estratégia tem mudado consideravelmente nos últimos dez anos. Inicialmente TI era vista como um apoio para a estratégia organizacional (EARL, 1993; SANNES, 1994; HACKNEY *et al*, 2000; ANDREU *et al*, 1992). Mais tarde, com o desenvolvimento tecnológico, TI passou a ser considerada como uma potencial fonte de novas estratégias, e foi promovida ao mesmo nível que a estratégia de negócios (HENDERSON; VENKATRAMAN, 1993).

Mais recentemente, com o desenvolvimento do conceito do modelo de negócios (AMIT; ZOTT, 2001; OSTERWALDER; PIGNEUR, 2002), TI não é mais encarada como uma dimensão independente da estratégia. TI e negócios são unificados, e os estrategistas devem considerar ambos ao desenhar um modelo de negócios. Mais que isso, a unidade de análise não é mais a empresa, mas todo o grupo de conexões entre a organização, seus fornecedores e seus clientes (AMIT; ZOTT, 2002). Ainda assim, somos lembrados que a estratégia que eventualmente se forma, e os resultados que vemos a partir de um desenho inicial, são consequência da interação do plano original com muitos outros fatores, incluindo seus ambientes interno (ORLIKOWSKI, 2000) e externo (AVGEROU, 2002; SWANSON; RAMILLER, 1997).

Nesta pesquisa acreditamos também contribuir para o debate a respeito da relação entre estratégia organizacional no setor público e o uso de TI. Ao adotarmos a perspectiva das políticas públicas como evolução superamos a separação entre plano e implementação, ou entre estratégias deliberadas e emergentes, possibilitando analisar a dinâmica entre TI e mudança organizacional em um período de tempo mais longo.

As pesquisas sobre os “impactos” de TI no desempenho, eficácia, democracia, transparência e confiança dos cidadãos aparentam estar longe de um consenso, e no máximo confirmam que TI trará diferentes resultados a depender do contexto onde estejam sendo introduzidas (DANZIGER; ANDERSEN, 2002). Não é objetivo deste trabalho isolar os impactos de TI, ou atribuir quaisquer relações de causa e efeito entre implementações de TI e alterações na relação entre Estado e cidadãos. Contudo, acreditamos contribuir para esta discussão ao identificar os princípios norteadores da política de TI de uma maneira mais ampla.

Temas/ Debates identificados na revisão da literatura	Contribuições esperadas desta pesquisa
1. Profundidade e amplitude das mudanças trazidas por TI; Relevância da TI para a reforma; princípios de administração pública apoiados por TI	- Análise tanto das mudanças nas quais há uso intenso de TI, mas também daquelas nas quais TI não desempenhou papel significativo. - Identificação dos princípios norteadores das políticas de TI e de administração pública.
2. Relação entre estratégia organizacional e uso de TI no setor público	- Adoção da perspectiva de políticas públicas como evolução. - Análise do caso por um período mais longo de tempo, evitando assim o enfoque em situações pontuais.
3. Impactos de TI na relação entre Estado e cidadãos	- Identificação dos princípios norteadores das políticas de TI.

Tabela 2. Diálogo com a literatura

3.2 Questões de Pesquisa

O objetivo da pesquisa é identificar a relação entre a política de administração pública e a política de TI no Estado de São Paulo, entre 1995 e 2006. A premissa é que estas duas políticas interagem, e que a política de TI influencia a política de gestão tanto quanto as

idéias sobre como melhorar o setor público têm influenciado iniciativas de TI. A questão de pesquisa é:

Qual a relação entre as políticas de administração pública e de TI?

A pergunta de pesquisa visa identificar quais os pontos de convergência (ou divergência) entre ambas políticas, se de fato existe uma relação de precedência entre elas e até que ponto tais políticas são independentes.

De modo a responder esta questão, iremos identificar os eventos em que mudanças significativas no governo aconteceram envolvendo modificações na forma organizacional, implementações de TI, ou ambos. Por mudanças significativas entendem-se as alterações em processos e na forma organizacional que tenham representado uma ruptura profunda com a situação anterior, ou aquelas alterações que, ainda que menos radicais, tenham tido impacto no trabalho de um grande número de servidores públicos, ou cidadãos, em um determinado setor. Finalmente, também iremos considerar mudanças que, ainda que não representem maiores rupturas, nem tenham afetado um grande número de pessoas, tenham tido um importante impacto político, incluindo o envolvimento direto do Governador e seus principais Secretários.

Eventos significativos a serem identificados nas políticas
1. Alterações em processos e forma que consistam em ruptura profunda com a situação anterior
2. Alterações com impacto no trabalho de um grande número de servidores públicos ou cidadãos
3. Mudanças com relevante impacto político e envolvimento direto de alto escalão

Tabela 3. Eventos caracterizadores das políticas

A narrativa inclui a política declarada, formalizada em leis, regulamentações e pronunciamentos oficiais, na qual iremos buscar um conjunto explícito de valores e premissas justificando as mudanças, e se existe menção do papel de TI. Também incluirá a política emergente, que se identifica *ex post* na direção geral tomada pela política. O

objetivo é buscar padrões no desenvolvimento da política. Por fim, ao compor a narrativa, incluiremos também fatos relevantes externos ao Governo do Estado de São Paulo, porém com impacto direto sobre as políticas.

Após identificar os eventos mais significativos, e construir a narrativa para o período de onze anos, é necessário identificar o grau de convergência entre os princípios de ambas políticas. Para tanto, analisamos se há um direcionamento claro, isto é, um padrão na ação governamental e na utilização de recursos nos eventos de política identificados. No processo é importante entender qual versão da reforma do setor público está sendo tomada em São Paulo. A resposta à questão de pesquisa se desdobra, portanto, em uma segunda pergunta, ligada aos princípios norteadores das políticas de TI e administração. Assim sendo, como sub-produto da primeira questão de pesquisa, iremos também analisar:

Que princípios de administração pública têm norteado as políticas de administração e de TI no Governo do Estado de São Paulo?

A identificação de princípios requer o mapeamento de outros grupos de atores, além daqueles diretamente na condução das políticas, com participação e envolvimento significativo nas mesmas. A identificação destes grupos de atores permite analisar a influência de outros valores e interesses, ao redor daqueles observados em primeira instância. Tais grupos de atores foram identificados ao longo da coleta de dados, seja através de observação, relato de entrevistados, ou da literatura. A identificação destes atores irá complementar a narrativa, permitindo uma compreensão mais profunda dos interesses envolvidos.

3.3 Coleta e Análise de Dados

A primeira etapa da coleta de dados ocorreu entre março de 2004 e agosto de 2006, período durante o qual a pesquisadora trabalhou como consultora para o Governo do

Estado de São Paulo. Em um primeiro momento o trabalho de consultoria envolvia apoiar a comissão organizadora de um prêmio para inovação em gestão pública, posteriormente denominado Prêmio Mario Covas.

Como parte deste trabalho a pesquisadora era envolvida em discussões a respeito dos critérios para avaliação do “sucesso” de iniciativas inovadoras, e sobre o que era considerado pelo governo como sendo uma “prática de inovação” desejável. Neste processo foi possível observar na prática quais eram os principais valores para o setor público sob o ponto de vista do grupo de organizadores do prêmio. Vale mencionar que se tratava de uma iniciativa da Secretaria da Casa Civil, a instância mais próxima do Governador, responsável pela articulação e integração de outras secretarias.

Em agosto de 2004, a pesquisadora foi contratada pelo governo para ser co-autora de um livro a respeito do papel de TI na gestão do conhecimento e inovação no Estado. Os outros autores eram membros sênior do Comitê de Qualidade da Gestão Pública. O processo de produção do livro, que levou quase dois anos, foi oportunidade para uma série de encontros regulares nos quais tanto a política de TI quanto a de administração pública eram discutidas em profundidade.

Aproximadamente na mesma época, a pesquisadora também começou a trabalhar como professora/ moderadora em um curso desenvolvido pelo governo para servidores públicos de nível gerencial médio. Este curso ofereceu a tais gestores uma oportunidade para encontrar e interagir com colegas de nível equivalente em outros departamentos e Secretarias. Ao mesmo tempo, a ementa incluía a apresentação e discussão de novos procedimentos em orçamento e compras desenvolvidos pelo governo, bem como informações básicas sobre administração pública, gestão de pessoas, recursos de TI e gestão do conhecimento.

Após trabalhar como moderadora em mais de vinte grupos, a pesquisadora pode interagir com mais de 500 gestores de nível médio do Estado, tanto do interior quanto da capital, representando praticamente todas as Secretarias de Estado. Durante estas seções, os principais temas de discussões envolviam a situação do setor público em São Paulo, possíveis direções a seguir, desafios e o papel da inovação neste cenário.

Durante estes 27 meses, a pesquisadora foi uma observadora-participante, e visitava órgãos do Governo do Estado ao menos uma vez por semana. O fato de que a pesquisadora manteve outras atividades profissionais e acadêmicas em paralelo permitiu, contudo, um nível considerável de independência que auxiliou o processo de coleta e análise de dados.

Esta etapa de observação participativa foi posteriormente complementada por entrevistas em profundidade com atores chave no desenvolvimento das políticas: dois representantes de alto escalão, contribuindo com a visão política, e três servidores públicos sênior, fortemente envolvidos com as políticas de gestão e de TI.

Além da coleta de dados primários, o componente explícito das políticas foi coberto através de análise documental, que incluiu leis, regulamentações, artigos e livros publicados internamente, além de outros documentos oficiais. A combinação dos dados primários e secundários permitiu a reconstrução da trajetória do governo no período de onze anos, e a composição de uma narrativa.

A análise do caso consiste em uma combinação de estratégias. Primeiro, foi utilizada uma estratégia de teoria fundamentada em dados, seguindo um processo iterativo, em que frequentemente transitávamos entre conceitos e dados. Também foi utilizada uma estratégia narrativa na maneira de organizar e interpretar o material empírico. Por fim, a narrativa foi agrupada temporalmente em três estágios de aproximadamente quatro anos cada um, o que permite a investigação de um período extenso e histórico (POZZEBON; PINSONNEAULT, 2005).

4 ESTUDO DE CASO: O GOVERNO DO ESTADO DE SÃO PAULO

4.1 Pano de Fundo: TI e Reforma no Setor Público Brasileiro

O Brasil tem um sistema político federalista, formado por estados que estão constitucionalmente autorizados (apesar de não estarem obrigados) a implementar políticas de saúde, educação, habitação e bem-estar social. A federação brasileira é um sistema complexo, que combina centralização e descentralização simultaneamente, levando a resultados diversos em cada Estado (ABRUCIO; FRANZESE, 2007). Ainda assim, pode-se dizer que os estados possuem autonomia e poder em relação ao governo Federal (ARRETCHE, 2004; ALMEIDA, 2005). O Estado de São Paulo, foco deste estudo de caso, é o maior do Brasil, em termos de população, com mais de quarenta milhões de habitantes, e é responsável por mais de 30% do produto interno bruto do país.

O primeiro movimento de reformas no poder público brasileiro aconteceu em 1930, sob forte influência das mudanças que estavam sendo feitas nos Estados Unidos, em direção a uma estrutura racional e burocrática, alinhada aos princípios da “Administração Científica” (ATAIDE, 2005). Esta estrutura administrativa apoiou o modelo desenvolvimentista brasileiro ao longo dos anos 1940 e 1950, sustentando políticas que intencionavam industrializar o país, transformando seu perfil de rural para urbano.

O uso de TI por organizações públicas começou a ser relevante no Brasil ao final dos anos 1950. Neste período muitos ministérios e secretarias ao redor do país já possuíam suas “seções mecanizadas”, onde máquinas eletromecânicas processavam dados, principalmente para o cálculo de folha de pagamentos e contabilidade. Todavia, programar tais máquinas era um processo bastante complexo e caro, e o número de pessoas com as habilidades necessárias para tanto era escasso (DIAS; REINHARD, 2005).

Nos anos 1960, durante a ditadura militar, maior atenção foi dedicada a planejamento e orçamento, que passaram a ser regulados por lei (BRASIL, 1964). Em 1967, a administração começou a ser descentralizada, e a chamada “administração indireta” cresceu, com a formação de empresas públicas, fundações, e outras agências. Todas estas

novas organizações tinham como característica a relativa autonomia, apesar de ainda fazerem parte do governo. Por este motivo, tais unidades governamentais ofereciam salários mais atraentes, e investiam em treinamento, o que permitiu o desenvolvimento de funcionários públicos mais qualificados, e o crescimento das “Ilhas de Excelência” (ATAIDE, 2005).

Na mesma época, e até os anos 1970, os governos estaduais e Federal começaram a centralizar seus serviços de processamento de dados, criando empresas públicas de processamento de dados. A vantagem relativa destas empresas em termos de salários e flexibilidade de contratação foi utilizada para atrair funcionários qualificados, que eram então transferidos para trabalhar em projetos dentro de secretarias e ministérios, normalmente em falta de pessoal qualificado, devido às suas regras de contratação mais rígidas (SAUR, 1997).

Tais companhias tiveram um importante papel no desenvolvimento da administração pública no Brasil, já que foram responsáveis por formalizar e racionalizar os processos de governo. A disponibilidade de profissionais especializados fez com que projetos de TI se tornassem oportunidades para implementar a reengenharia de processos, gerenciando processos de mudança e assim formando o estilo de administração adotado no período (DIAS; REINHARD, 2005).

Contudo, a tecnologia disponível ainda era bastante limitada, restringindo as possibilidades de sistemas de informação. Como a tecnologia estava então apenas começando a ser desenvolvida, havia poucos aplicativos que pudessem ser usados como referência para a especificação e desenvolvimento de novos sistemas. Em outras palavras, eram esparsas as fontes de conhecimento para desenvolvedores. Como consequência, o redesenho de processos era limitado ao que fosse possível tecnologicamente, e o foco dos sistemas era eficiência, e não facilidade de uso (DIAS; REINHARD, 2005).

Durante os anos 1960, e por décadas a seguir, o Governo Federal utilizava as redes bancárias privadas como o principal canal de interação com cidadãos, por exemplo, na arrecadação de impostos, pagamento de benefícios e coleta de dados. Esta é uma importante característica de como a TI foi desenvolvida no Brasil, e desde este período o

uso de TI no setor público tem sido influenciado pela evolução de TI em instituições financeiras (DIAS; REINHARD, 2005).

Na metade dos anos 1970 o Brasil começou a enfrentar uma série crise financeira, e a moeda local foi fortemente desvalorizada. Por esta razão, o Governo decidiu adotar uma política de restrição de importações, o que incluía hardware. Como consequência, todo projeto de TI (público ou privado) no país que envolvesse a compra de equipamento no exterior teria que ser previamente aprovado pelo Governo Federal. Era então muito comum que o projeto original tivesse que passar por grandes alterações de modo a ser aprovado, e em alguns casos, seria totalmente recusado (DIAS; REINHARD, 2005).

A intensificação da crise financeira do Estado no final dos anos 1970 levou a uma significativa redução nos investimentos governamentais, em todos os níveis. Como resultado, muitos projetos de TI em organizações públicas foram cancelados. As empresas públicas de processamento de dados deixaram de ter tanta influência, e a TI não era mais vista como um recurso estratégico. Além disso, os usuários estavam agora bem melhor informados das possibilidades da tecnologia, e se tornaram muito mais exigentes em relação aos serviços de TI. Departamentos governamentais não mais aceitavam fazer grandes adaptações em seus processos para acomodar as limitações tecnológicas. A combinação de empresas públicas de processamento mais fracas com usuários mais exigentes abriu oportunidades para fornecedores externos, que se tornaram muito comuns em todo o governo (DIAS; REINHARD, 2005).

Ainda que os investimentos no período tenham sido significativamente reduzidos, a evolução das redes de telecomunicações permitiu o desenvolvimento de grandes sistemas para integrar funções entre diferentes organizações públicas. Um exemplo é o desenvolvimento do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI), que foi subseqüentemente adotado por diversos estados, inclusive São Paulo (DIAS; REINHARD, 2005).

No começo dos anos 1980, os estados da federação começaram a ter maior poder e autonomia, devido ao abrandamento da ditadura, marcados pelas eleições diretas para governador em 1982, e consolidados pela Constituição de 1988 (ABRUCIO; GAETANI, 2006). A Constituição também fortaleceu prefeituras municipais, ao torná-las responsáveis

pela implementação de diversas políticas, tais como saúde, educação e bem-estar social. A partir de então, passou-se a esperar dos estados um papel de complementação e coordenação das políticas municipais. Porém, existiam poucos incentivos para o trabalho conjunto de diferentes níveis de governo, situação que permanece até hoje, o que faz com que o Brasil tenha uma fraca coordenação federal (ABRUCIO; GAETANI, 2006).

Nos anos 1990 um novo movimento de reforma foi iniciado no Brasil, seguindo as experiências de países como o Reino Unido. O objetivo da reforma era a crise financeira que vinha se agravando desde os anos 1970. No nível federal, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) tinha a intenção ambiciosa de desenhar um novo perfil institucional para o Estado brasileiro, e era bastante influenciado pelas idéias da NGP (BRESSER-PEREIRA, 2000).

O PDRAE classificava as atividades governamentais em quatro grupos. O núcleo estratégico (como a formulação de políticas e o sistema judiciário) e atividades exclusivas do Estado (como a arrecadação de impostos) deveriam ser um monopólio do Estado. A prestação de serviços (como saúde, educação e cultura) deveria ser realizada em conjunto com o terceiro setor e empresas privadas. Finalmente, a produção direcionada ao mercado (como energia e telecomunicações) que vinha sendo realizada por empresas públicas deveria ser toda privatizada e regulada pelo Estado (BRESSER-PEREIRA, 1996; 2000).

A reforma não foi tão longe quanto se esperava, devido a consideráveis dificuldades políticas (ATAIDE, 2005). Ainda assim, o tema da reforma foi trazido de volta à agenda, e ao longo dos anos que se seguiram, suas idéias foram gradualmente espalhadas pelos governos estaduais e Federal (BRESSER-PEREIRA, 2000; 2006; ABRUCIO; GAETANI, 2006). A reforma no setor público brasileiro é descrita pelos seus principais defensores como sendo “inevitável”, até o ponto de que “mais cedo ou mais tarde irá acontecer em todos os países”, e uma vez que seja iniciada, “não há alternativa senão ir adiante com ela” (BRESSER-PEREIRA, 2006, p. 8).

No mesmo período o uso de TI por organizações públicas passava por uma transição. A evolução de TI, somada ao fim do controle das importações, e ao fortalecimento do processo democrático (as primeiras eleições diretas após o final da ditadura militar ocorreram em 1989) foram os principais fatores por trás da mudança na visão sobre o

papel de TI. O Governo Federal, bem como alguns estados e municípios, começaram a enxergar TI como um recurso estratégico, e pela primeira vez TI era discutida pelo primeiro escalão.

Este processo coincidiu com uma transformação nos projetos de TI dentro do governo. Ao invés de controle operacional, a nova meta passou a ser a prestação de serviços, e TI não mais se limitava ao *back-office*, mas crescentemente passava a ser usada para intermediar as comunicações e transações entre governo e cidadãos, bem como empresas.

4.2 São Paulo, 1994 – Mario Covas candidato

A narrativa do caso em São Paulo inicia-se em 1995, quando Mario Covas, membro do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), assume o Governo do Estado. Seu mandato durou de 1995 a 1998. Ele foi então reeleito, e teria continuado no poder até 2002. Porém, faleceu em março de 2001, e o Vice-Governador, Geraldo Alckmin assumiu o cargo. Em 2002 Alckmin foi reeleito, e seu mandato durou até 2006. Esta situação de relativa estabilidade não é comum no Brasil contemporâneo, e faz de São Paulo um estudo de caso especialmente interessante.

Porém, ainda em 1994, quando Mario Covas era candidato, o grupo apoiando sua eleição publicou dois documentos importantes para se compreender as políticas que viriam a ser desenvolvidas. Um deles era um manual (PSDB-SP, 1994a) voltado para o time que seria responsável por formular seu plano de governo (PSDB-SP, 1994b), que por sua vez iria conter suas propostas de políticas. No manual o grupo declarava seu primeiro compromisso como sendo uma “revolução moral nas práticas de governo”, que incluiria garantir que a administração seria profissional, permitindo um planejamento estratégico das ações governamentais. O segundo compromisso era com a “revolução administrativa”, que afirmava que “São Paulo precisava ser administrado de forma moderna, adotando os avanços na tecnologia de informação e na administração empresarial”. A intenção era “revolucionar a administração pública em São Paulo” (PSDB-SP, 1994a, p. 5).

Estes dois primeiros compromissos já mostram a centralidade da administração pública na agenda deste grupo, e sua crença na melhoria da administração pública como a forma de contornar dificuldades no Estado. O terceiro compromisso reforça esta percepção: a “revolução na produtividade dos recursos públicos”, justificada pela afirmação de que era “inaceitável que o Estado tenha uma administração sem critérios objetivos para sua avaliação” (PSDB-SP, 1994a, p. 6).

Mais adiante o documento afirma que “é fundamental demandar eficiência e resultados na gestão pública, de forma similar ao que acontece em segmentos modernos do setor privado” (PSDB-SP, 1994a, p. 6). De modo a alcançar este objetivo, o manual sugere avaliação de resultados, parcerias com o setor privado, incluindo terceirizações e concessões, e a descentralização da ação governamental, que iria permitir o aumento da participação popular. A intenção declarada era tornar as estruturas de governo “ enxutas e eficientes”.

Duas medidas específicas faziam parte deste terceiro compromisso, e deveriam ser consideradas pelo time ao formular o plano de governo. A primeira era a criação de um “Código de Defesa do Contribuinte”, que criaria regras e padrões para o trabalho do setor público, de modo a garantir que os direitos do contribuinte seriam respeitados. A segunda era a “informatização do setor público”. É muito significativo que os direitos do contribuinte e o uso da informática tenham tido atribuído o mesmo grau de importância. Os assessores mais próximos do Governador tinham experiências prévias com TI e enxergavam um papel central para TI na reforma de governo. Eles convenceram o futuro Governador da importância de se ter sistemas de informação, e mais que isso, que TI era a maneira de tornar possíveis as mudanças na administração.

O plano de governo, publicado em julho de 1994 (PSDB-SP, 1994b), declarava que o principal objetivo do Governo Covas seria a redução da desigualdade, e a promoção da justiça social. Este seria atingido através da promoção do crescimento, a facilitação da geração de renda, e o estímulo à distribuição igualitária. O grupo afirma que o novo papel do Estado é ser o líder na cooperação dentro e entre setores, de modo a atingir competitividade global.

Dentre as doze prioridades declaradas encontradas no documento, é válido discutir algumas, mais próximas das políticas discutidas nesta pesquisa. Uma das prioridades era comandar a formulação de políticas, e a seleção de investimentos. O documento sugere que o Governo deveria delegar a produção de serviços e concentrar esforços na estratégia e políticas. Isto demonstra como migrava a visão para o papel do Estado, de um provedor de serviços para um regulador da provisão destes serviços (PSDB-SP, 1994b).

Outra prioridade era restabelecer as finanças do Estado. A maneira de alcançar este objetivo seria “revolucionar as práticas de governo, trazendo moralidade, modernizando a administração, melhorando o uso da informática, reduzindo custos e aumentando a produtividade dos recursos públicos” (PSDB-SP, 1994b, p. 20). A plataforma de governo incluía explicitamente o entendimento de TI como uma ferramenta de modernização, que não apenas melhoraria os serviços prestados, mas também seria usada para transformar toda a gestão pública.

A descentralização da gestão e a avaliação de resultados também eram prioridade e, mais uma vez, esperava-se viabilizá-las através do uso de TI. Outra prioridade era melhorar a qualidade geral da gestão, modernizando a administração e valorizando os funcionários públicos. Isto incluía descentralização, redução do número de Secretarias, treinamento de funcionários e a criação de um plano de carreira. Mais adiante, como parte de outra prioridade (o reforço da cidadania), o plano menciona que cidadãos também devem ser incluídos no processo de tomada de decisão, e na gestão governamental.

Já se interpretou este plano como sendo a proposta de um papel “seletivo” para o Estado (FONSECA; SANCHEZ, 2001). De acordo com esta interpretação, o Estado não estaria agindo diretamente para o desenvolvimento, mas sim estimulando e monitorando iniciativas de desenvolvimento. Isto significaria a transferência de certas atividades para prefeituras, terceiro setor e mercado.

4.3 Primeiro Mandato Mario Covas (1995- 1998): Iniciativas de Reforma

Quando Mario Covas assumiu, o Estado passava por grave crise financeira. O novo Governo encontrou o Estado endividado ao ponto que era difícil até mesmo fazer o pagamento de seus funcionários, sem mencionar fornecedores. O Banespa, banco pertencente ao Estado, estava sob intervenção do Banco Central, e foi futuramente vendido ao Santander, grupo financeiro espanhol. Para um Estado que costumava contar com o banco para cobrir suas dívidas, esse era um grande desafio. Restaurar as finanças, que antes das eleições era apenas mais uma dentre doze prioridades, se tornava então a principal.

As iniciativas de reforma tiveram papel central na reversão do quadro de crise financeira. No início da gestão Covas, o déficit orçamentário representava 21,7% da receita líquida, e só foi zerado em 1997. O resultado primário foi de um déficit de R\$7,5 bilhões em 1994 para um saldo positivo de R\$2,2 bilhões em 2000 (BETTING, 2001). As medidas tomadas para atingir estes números incluíram privatizações, revisão de quase 5 mil contratos com fornecedores, extinção de departamentos governamentais, e o adiamento de quase 300 obras públicas (FOLHA DE SÃO PAULO, 2001a).

Devido à relevância da crise financeira, a Secretaria da Fazenda teve um importante papel. É raramente possível levar reformas governamentais adiante sem o apoio da área financeira (ABRUCIO; GAETANI, 2006). A crise agiu não apenas como um forte impulso para a reforma, mas também como uma maneira de neutralizar qualquer oposição às mudanças. A urgência da situação não deixava espaço para longos debates e adiamento de decisões.

Privatizações e concessões receberam muita atenção durante este mandato, e o líder do processo foi Geraldo Alckmin, então Vice-Governador e futuro Governador. O principal foco foram as companhias de energia (MING, 2001) e as maiores rodovias, porém muitas outras áreas foram envolvidas. Por exemplo, no início deste mandato, o Estado de São Paulo possuía doze hotéis, todos vendidos no período.

Como resultado das privatizações, houve uma grande redução no tamanho do Estado, e no número de funcionários. Entre 1995 e 1999 o número de funcionários públicos foi

reduzido em quase 200 mil, dos quais cerca de 110 mil eram funcionários de empresas privatizadas (COLIGAÇÃO, 1998; SÃO PAULO, 2001; CNN.COM, 2001).

O movimento de privatizações foi uma resposta direta à crise financeira. Entretanto, também refletia uma visão de governo, na qual o Estado iria deixar de ser um provedor de infraestrutura para ser o regulador desta provisão. De modo a monitorar e regular as recém criadas companhias privatizadas, o Estado criou em outubro de 1997 a “Comissão de Serviços Públicos de Energia”, para monitorar a provisão de eletricidade e gás e, em abril de 1998 a “Comissão de Monitoramento das Concessões e Permissões de Serviços Públicos” para o setor de transportes (SÃO PAULO, 2001).

Devido à situação financeira, a maior parte do dinheiro obtido com as privatizações não foi utilizado diretamente em investimentos em infra-estrutura, mas no pagamento das dívidas do Estado. Ainda assim foram feitos investimentos significativos no fornecimento de água e em projetos habitacionais (FOLHA DE SÃO PAULO, 2001).

As mudanças no controle financeiro (descritas em detalhe na próxima seção) são descritas como positivas, por terem trazido maior transparência, especialmente para o primeiro escalão e para auditores. Também podem ter sido benéficas para cidadãos, por tornar mais fácil a interação com o Governo, o pagamento e obtenção de informações sobre impostos e taxas, e a possibilidade de monitorar o uso de recursos pelo governo (FONSECA; SANCHEZ, 2001).

Seguindo o objetivo de posicionar o Estado como regulador em vez de provedor, neste período o Governo iniciou a implementação das Organizações Sociais de Saúde (OSS). Hospitais selecionados passaram a ser administrados por organizações do terceiro setor, contratadas e pagas pelo Governo Estadual. A provisão de serviços segue regras estabelecidas em contrato, e as organizações devem fornecer somente serviços públicos (ao contrário de algumas fundações de saúde, como o Incor, que fornece serviços tanto gratuitos como pagos). Entre 1998 e 2005, dezesseis novos hospitais foram abertos pelo Estado, com treze destes sendo gerenciados por OSS e outros três por outros tipos de parceria (GOMES, 2005).

É importante mencionar que um fator fundamental para a restauração das finanças estaduais foi a radical redução nas taxas de inflação. O Brasil vinha convivendo com altas taxas de inflação por décadas, e somente em 1994, com o Plano Real, o país pôde reaprender a viver em uma economia relativamente estável. As taxas de inflação (medidas pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC) caíram de 5.014% nos doze meses anteriores ao Plano Real, para 22% nos meses seguintes (1995), 9% em 1996 e então permaneceram em números de um dígito nos anos posteriores (PARES; SILVEIRA, 2005). Pela primeira vez em décadas os brasileiros tinham uma moeda que podia ser usada como referência na comparação de preços de diferentes produtos e serviços. Dentro do Governo, isso trouxe muito mais transparência, porque quantias em dinheiro passavam a ser comparáveis.

Outro importante fator nas mudanças ocorridas em São Paulo nesta fase foi a personalidade de Mario Covas. O time que trabalhava próximo ao Governador descreve-o como um líder forte e carismático, capaz de criar um ambiente favorável à mudança. Argumenta-se que ele possuía a vontade política de modernizar o Governo, e que priorizava a melhoria da administração com TI como a ferramenta viabilizadora. Além disso, os colaboradores mais próximos ao Governador ressaltam a importância de que ele tenha tomado para si a responsabilidade pela coordenação política (que em muitos governos é função da Casa Civil) e lidado pessoalmente com atritos políticos.

Em relação ao ambiente político ao redor da reforma, uma importante característica deste mandato foi que muitos dos Secretários se envolveram no Governo mesmo antes da eleição, e que estes compartilhavam princípios semelhantes. Este alinhamento no primeiro escalão de governo não é frequentemente encontrado no Brasil e só foi possível graças à maioria expressiva nas eleições, o que dispensou o Governador de fazer composições com parceiros muito diversos, possibilitando assim a unidade de comando.

Uma das primeiras medidas tomadas pelo Governador foi extinguir a Secretaria de Administração e criar a Secretaria de Governo e Gestão Estratégica (SGGE). A SGGE era pequena e próxima ao Governador, tanto política quanto fisicamente, já que era localizada no Palácio dos Bandeirantes, sede do Governo. A SGGE tinha como função a coordenação de políticas governamentais, e para tanto utilizava grupos de trabalho com representantes de diversas outras Secretarias.

A criação da SGGE representava uma diferença significativa do modelo de reforma seguido pelo Governo Federal no mesmo período. Em Brasília, o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) era chefiado por Luiz Carlos Bresser-Pereira, que compartilhava visões de governo semelhantes às do grupo que liderava a reforma em São Paulo. Todavia, enquanto em Brasília o MARE era uma estrutura separada da presidência, com o mesmo nível hierárquico de outros ministérios, em São Paulo a SGGE era pequena e próxima ao Governador, que tinha interesse direto nas suas atividades.

Ao se comparar os resultados da reforma com as proposições apresentadas no plano de governo, têm-se a impressão de que apenas as medidas mais ligadas ao processo de reajuste das finanças foram adiante, como as privatizações e o desenvolvimento de sistemas de TI voltados para controle. Recursos Humanos e a reforma institucional pouco avançaram (FONSECA; SANCHEZ, 2001). A gestão de recursos humanos não era o foco e as políticas de pessoal não foram muito claras durante este período. Quanto à reforma institucional, a ausência de iniciativas com efeitos mais permanentes significou que os resultados atingidos graças à articulação política do Governador tiveram curta duração.

4.3.1 Modificações na Prestação de Serviços: Poupatempo

A recuperação financeira não foi o único item na agenda deste período, ainda que tenha sido o principal. A iniciativa Poupatempo (criada em 1996 e implementada em 1997) é um bastante significativa da abordagem tomada pelo Governo em relação à prestação de serviços. Poupatempos são centros onde vários serviços públicos, prestados tanto por organizações governamentais quanto privadas ou do terceiro setor, são oferecidos em um só espaço físico, com um padrão comum de qualidade. Os funcionários públicos que trabalham nestes centros recebem um treinamento diferenciado e se reportam não apenas aos seus departamentos de origem, mas também à coordenação do centro, que à época era diretamente ligada ao Governador.

Quando comparados a qualquer outro departamento dentro do Governo, Poupatempos têm padrões muito distintos de serviço ao cidadão, mas as mudanças trazidas pelo Poupatempo vão além de tratar os cidadãos respeitosamente. A reestruturação de processos obtida

nestes centros permitiu, por exemplo, reduzir o tempo necessário para expedir um documento de identidade de 60 dias para entre três e 48 horas. Tais melhorias fizeram com que o Poupatempo tenha encontrado grande aceitação entre os cidadãos, atingindo 99% de aprovação em uma pesquisa conduzida por uma empresa independente (ANNENBERG *et al*, 2006). Buscando alavancar-se nesta imagem positiva, diversas prefeituras do Estado demonstraram interesse em hospedar um Poupatempo em suas cidades.

Uma das fontes de inspiração para o Poupatempo foi o Estado da Bahia, onde um serviço similar, chamado SAC (Serviço de Atendimento ao Cidadão) tinha sido implementado em setembro de 1995. O time também foi inspirado pelo conceito de *one-stop-shop* (centrais integradas de atendimento), implementado em governos locais no Reino Unido. Parte do time da SGGE visitou o distrito de Brent, em Londres, para conhecer suas instalações de provisão de serviços.

Nas *one-stop-shop* inglesas os bancos de dados de diferentes serviços são todos integrados. Porém o time em São Paulo entendia que a integração de bancos de dados era muito complexa, e tornaria o projeto inviável naquelas circunstâncias. Por este motivo eles decidiram integrar apenas os aplicativos de linha de frente (*front-office*), e adotaram a idéia de prover o máximo de serviços possíveis em um só lugar, permitindo que os cidadãos tivessem a experiência de interagir com diferentes departamentos como parte de um único governo. Mais adiante, contudo, a falta de integração de sistemas de *back-office* seria uma das maiores fraquezas dos Poupatempos, dificultando que a melhoria no padrão de serviços se disseminasse por todo o governo.

A premissa para a criação do Poupatempo era que, uma vez que mudar a estrutura do governo era complexo demais, seria mais fácil construir uma unidade separada, trazendo funcionários públicos selecionados para um novo ambiente, fora de seus departamentos de origem. O primeiro Poupatempo foi construído dentro do edifício da Secretaria da Fazenda, próximo a uma das áreas mais movimentadas de São Paulo, a Praça da Sé. A Imprensa Oficial do Estado forneceu os recursos financeiros para o investimento inicial.

O grande desafio para a implementação dos Poupatempos foi convencer os provedores de serviço dentro do Governo a tomarem parte na iniciativa, já que isso significaria adotar

certos padrões de qualidade, que implicariam em custos e alterações de processos. Por exemplo, funcionários alocados em Poupateiros recebem um adicional no salário, o que provoca desequilíbrios intra-departamentais.

4.4 Primeiro Mandato Mario Covas (1995- 1998): TI Como Ferramenta para a Recuperação Financeira

A fim de reverter a situação de crise financeira, os principais mecanismos utilizados foram posicionar o Estado como regulador, através de privatizações, concessões e parcerias, bem como mudanças no controle financeiro interno. De acordo com o diagnóstico feito pelo time logo após o início deste mandato, o maior problema enfrentado em termos gerenciais era a falta de mecanismos de controle, que dificultava o acompanhamento e mensuração de resultados. A principal causa para este problema era a ausência de informações confiáveis sobre as diferentes áreas de atuação do Estado. Não havia um sistema de informações que permitisse a consolidação dos dados originados em centenas de unidades, departamentos e Secretarias.

Os sistemas corporativos disponíveis estavam sob a responsabilidade da Companhia de Processamento de Dados do Estado de São Paulo (Prodesp). Tais sistemas eram consideravelmente antigos (entre dez e quinze anos de existência) e defasados, o que os tornava bastante inflexíveis. Na Secretaria da Fazenda havia vários andares ocupados por pessoas contratadas pela Prodesp para digitar todos os dados contábeis, já que os processos de contabilidade eram todos manuais. Esta situação levava a um grande atraso na atualização dos sistemas, e fazia com que as informações contábeis fossem muito difíceis de obter, além de estarem frequentemente incompletas e não serem confiáveis.

A renovação de TI era vista como uma das únicas opções disponíveis para “salvar o governo” (AGUNE; CARLOS, 2004). O principal objetivo do uso da TI era melhorar a coleta de impostos e aumentar o controle sobre os três principais grupos de despesa: obras, serviços terceirizados e folha de pagamento. As informações seriam usadas como recurso básico para a tomada de decisão e para acompanhar as ações governamentais (FONSECA; SANCHEZ, 2001).

A partir da premissa de que a falta de informação era o principal problema impedindo a gestão e acompanhamento de resultados, o grupo de colaboradores mais próximos ao Governador determinou os objetivos básicos que deveriam ser atingidos por um sistema de informação para o Estado. Os principais requerimentos eram que o sistema deveria permitir a troca de informações entre diferentes redes e sistemas, facilitando a disseminação de informações e possibilitando a criação de um ambiente de trabalho colaborativo. Além disso, o sistema também deveria permitir que gestores e a sociedade acompanhassem e avaliassem a administração pública. Em um segundo estágio, ele também deveria atender às necessidades administrativas e operacionais.

Além da crença de que TI era a única ferramenta disponível para restaurar as finanças estaduais, outro fator colaborou para a mais ampla aceitação das diversas implementações de sistemas que estavam por vir. O fato de que instituições financeiras privadas brasileiras estavam utilizando TI intensamente era um importante incentivo. Era mais fácil persuadir membros do governo do que TI poderia facilitar no Estado utilizando exemplos como o caixa eletrônico, que já era lugar comum para a maior parte dos cidadãos.

4.4.1 Sistema Estratégico de Informações - SEI

A resposta a estes requerimentos foi a criação do Sistema Estratégico de Informações (SEI), e sua implementação foi iniciada na primeira metade de 1995. A base deste sistema era uma rede que conectava os membros-chave do Governo Estadual: Governador, seus Secretários e assessores diretos. O SEI deveria conter toda a informação necessária para gerenciar as atividades do Estado, bem como ferramentas para trabalho em grupo e apoio administrativo, e para tanto foram gradualmente sendo desenvolvidos uma série de aplicativos (LOPES, 2004).

O documento oficial estabelecendo a criação do SEI foi publicado em fevereiro de 1996. Este declarava que o principal objetivo do SEI era tornar possível o uso de informação como uma ferramenta gerencial. Isso significava que este deveria levar em consideração as necessidades do processo de tomada de decisão; facilitar a interação entre membros do primeiro escalão; permitir que as ações governamentais fossem integradas, bem como apoiar o controle, avaliação e melhoria contínua destas ações; apoiar a otimização dos

recursos disponíveis; e tornar disponíveis informações relevantes para cidadãos e o terceiro setor.

A criação do SEI fez com que outras inovações se tornassem possíveis. Por exemplo, após a criação desta rede interna, o Governador determinou que toda a comunicação entre Secretários deveria acontecer eletronicamente. Usando o e-mail o Governador iria agendar encontros, solicitar informações e enviar mensagens urgentes (NOGUEIRA FILHO, 2002; SÃO PAULO, 2004c). Os Secretários de Estado tinham a obrigação de checar suas caixas de entrada constantemente, o que era um procedimento novo e estranho para a maioria deles, longe de ser uma atividade rotineira. O uso de documentos em anexo às mensagens, tão banal atualmente, representou uma mudança radical nas comunicações organizacionais, não apenas trazendo maior velocidade, mas também desafiando hábitos cultivados ao longo de décadas de serviço público.

Colaboradores próximos a Covas ressaltam na experiência da incorporação da cultura de comunicações eletrônicas a centralidade da figura do Governador para as políticas de TI. Relata-se que ele se envolvia diretamente nas transformações de processos, e que acreditava pessoalmente na importância de TI como a principal ferramenta no processo de modernização governamental (NOGUEIRA FILHO, 2002; SÃO PAULO, 2004c).

Outro exemplo das possibilidades trazidas pela nova rede foi a transformação do processo de criação e publicação de leis e regulamentações. Este processo costumava levar ao menos três meses, devido ao grande número de pessoas envolvidas, e o transporte de documentos em papel, contendo as diferentes versões da lei e os comentários de todos os envolvidos. As comunicações eletrônicas reduziram drasticamente o tempo necessário para este processo, tornando possível que uma nova lei fosse concebida e publicada em poucas semanas, ou até dias.

Seguindo o desenvolvimento do SEI, e baseando-se na infraestrutura criada por ele, foram implementados alguns bancos de dados. Já que o principal enfoque do Governo era a crise financeira, os esforços foram centrados na coleta de dados sobre as maiores despesas: obras, serviços terceirizados e folha de pagamentos (que não foi adiante tão rapidamente quanto os dois primeiros).

O primeiro a ser desenvolvido foi o Cadastro de Serviços Terceirizados (CadTerc). Este banco de dados, atualizado *online*, inclui o tipo de serviço, nome do fornecedor, e preços para serviços como limpeza, segurança e o preparo de refeições para presos. O CadTerc serve como referência para todos os serviços terceirizados, permitindo que os funcionários públicos tenham um parâmetro de preço dentro do qual podem negociar com fornecedores (NOGUEIRA FILHO, 2002). Em consequência do uso do CadTerc grandes distorções puderam ser encontradas e investigadas, e os compradores do Governo passaram a ficar mais bem informados sobre preços ao contratar novos serviços (FONSECA; SANCHEZ, 2001). Isto levou a uma diminuição média de 31,7% nas despesas mensais entre 1995 e 2005, o que significou uma economia de R\$11 bilhões em 10 anos (CADTERC, 2008).

Mais que isso, relata-se que o CardTerc ajudou a aproximar Secretarias e incentivar o trabalho em equipe. Com os dados disponíveis no sistema, era possível acessar todas as informações sobre contratos, inclusive preços, e comparar contratos similares em diferentes Secretarias, ou órgãos dentro de uma mesma Secretaria.

A criação do CadTerc trouxe uma importante mudança para a relação entre gestores e fornecedores. Antes da criação do banco de dados, muitos gestores não tinham acesso a cópias de contratos com fornecedores sob sua responsabilidade, já que a contratação inicial não tinha sido feita por eles. Após a assinatura do contrato, este seguia para o departamento financeiro, que então realizava os pagamentos mensais, sem checar se as condições tinham sido atendidas. O CadTerc permitiu que os gestores acompanhassem os resultados, ao facilitar a obtenção de informações sobre as condições do contrato.

Depois dos serviços terceirizados o próximo alvo foram as obras governamentais, que por um longo período tiveram a reputação de serem uma significativa fonte de escândalos de corrupção. O Cadastro de Obras e Ações apresenta cada uma das obras e outros projetos de larga escala que estejam sendo realizados pelo Governo em um determinado momento. É organizado por localização, Secretaria ou departamento responsável, quantia investida e estágio de execução (iniciado, em execução ou concluído). Todas as ações do Governo, da construção de uma escola a uma nova estação de trem, são registradas no cadastro. Desta forma é possível não só acompanhar como os recursos estão sendo gastos, mas também coordenar as iniciativas (NOGUEIRA FILHO, 2002).

4.4.2 Sistema Integrado de Administração Financeira de Estados e Municípios - SIAFEM

Até 1995 todas as unidades governamentais no Estado de São Paulo enviavam seus dados de orçamento, contabilidade e finanças para o escritório central que realizaria a digitação dos mesmos em bancos de dados. Estes bancos por sua vez não eram integrados, e seus *hardware* eram incompatíveis, o que requeria a redigitação de dados de um sistema para outro. Isto levava a atrasos consideráveis no fornecimento de informações, falta de uniformidade nos registros e redundância. As informações resultantes eram consideradas muito inconsistentes e pouco confiáveis (SOBOLL, 1998; CARVALHO; NOVAIS, 2007). Além disso, a ausência de um sistema integrado e de informações confiáveis abria muitas oportunidades para corrupção e para assimetria de informações (FONSECA; SANCHEZ, 2001).

O Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO), órgão responsável pelo desenvolvimento do SIAFI, havia desenvolvido uma versão deste sistema que foi denominado SIAFEM (Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios), para ser oferecido a outros níveis de governo. O Governo do Estado de São Paulo solicitou a cessão deste sistema, que foi implantado com o apoio do provedor original e adaptado às necessidades do Estado, permitindo que a alimentação de dados fosse descentralizada, e que os diferentes subsistemas (orçamento, contabilidade, administração financeira e dívida) fossem integrados.

A partir do SIAFEM, o sistema contábil foi padronizado para todas as unidades governamentais em São Paulo, e se tornou a única fonte de informação (FONSECA; SANCHEZ, 2001). O uso do sistema passou a ser obrigatório, e o incentivo para mantê-lo atualizado foi que, se não houvesse uma entrada no sistema, o recurso financeiro não seria liberado. O SEI foi utilizado como rede para atualizar o SIAFEM de forma *online*.

A implementação do SIAFEM abriu a possibilidade para outros sistemas administrativos, tais como o Sistema Integrado de Informações Físico-Financeiras (SIAFÍSICO), que consolida e padroniza o registro de bens, serviços e fornecedores. Com o SIAFÍSICO é possível acompanhar cada compra e serviço contratado. Outro sistema desenvolvido como

complemento ao SIAFEM foi o Sistema de Informações Gerenciais da Execução Orçamentária (SIGEO), um banco de dados utilizado para analisar informações disponíveis no SIAFEM (FONSECA; SANCHEZ, 2001).

Relatórios produzidos utilizando-se o SIGEO podem, por exemplo, mostrar qual fornecedor foi utilizado para comprar agulhas em um certo hospital, e se outro hospital comprou as mesmas agulhas por um preço diferente, e se há algum fornecedor dominando o mercado. Potencialmente, isso poderia aumentar a transparência das compras governamentais. Porém, relativamente poucos departamentos possuem a (cara) licença para acessar o SIGEO, e mesmo os que têm, raramente o fazem. Tampouco a imprensa e organizações sociais procuram utilizá-lo (NERA, 2005). A aparente falta de interesse é fácil de se entender quando se considera que a utilização do SIGEO requer um conhecimento considerável, não só do *software*, mas também de contabilidade governamental.

Outra importante mudança no processo de administração pública em São Paulo, ligada à implementação do SIAFEM, foram os sistemas de Manifestação Prévia para Realização de Despesas (MP) e o Sistema de Alteração Orçamentária (SAO). O MP é utilizado quando uma unidade governamental tem que pagar por uma despesa acima de certo valor, para o que precisa requerer autorização prévia dos departamentos financeiro e orçamentário. O SAO permite que qualquer unidade peça permissão para alterar seu orçamento. Ele utiliza um processo de trabalho que segue os procedimentos legais para tais situações e ajudou a eliminar cerca de 6 mil processos manuais, significativamente reduzindo os prazos para tais tarefas.

A criação do Posto Fiscal Eletrônico (PFE) tornou possível o acesso *online* a todos os serviços relacionados à arrecadação, eliminando uma série de procedimentos manuais (NETTO, 2003; FAGUNDES, 2003). Após a criação do PFE, mais de 3.500 funcionários públicos foram realocados de atendimento pessoal para outras funções (CARVALHO; NOVAIS, 2007).

O principal objetivo de todos estes sistemas era melhorar o controle sobre as contas governamentais, e tentar reduzir a dívida do Estado. Eles permitiram o monitoramento completo das contas públicas ao conectar cada uma das unidades de governo, e assim

centralizar os recursos em uma única conta. Isso levou à padronização do orçamento, controles financeiros e contabilidade, bem como dos procedimentos para cadastro de fornecedores do Estado, além de unificar a descrição de serviços e materiais, tornando disponíveis informações sobre preços de referência para todas as compras realizadas na administração pública.

Tais sistemas eram corporativos, abrangendo todo o Governo, o que significou que mesmo Secretarias que normalmente não teriam orçamento para realizar grandes projetos de TI também se beneficiariam destas implementações. Enquanto o SIAFEM era utilizado por um grupo relativamente pequeno de funcionários públicos, o CadTerc e o Cadastro de Obras e Ações estavam disponíveis para um número maior de usuários no Governo. Esta era a primeira vez que administradores públicos em São Paulo tinham um sistema disponível em grande escala para ajudá-los na tomada de decisão.

Tendo como objetivo o controle das maiores despesas, TI apoiava diretamente a tomada de decisão, permitindo que diferentes unidades trabalhassem em conjunto, já que lidavam com os mesmos dados. Tornou-se possível consolidar informações de todo o Governo em um único relatório. Com isso, facilitou-se a transposição de divisões hierárquicas e a aproximação de áreas equivalentes do Governo, sem a necessidade de transformações institucionais mais profundas. O grupo mais próximo ao Governador reforçou sua crença em que a aproximação de cidadãos e a integração governamental somente seriam possíveis através do uso de TI.

4.4.3 *As Primeiras Aplicações da Internet*

Com as primeiras aplicações comerciais da Internet em 1995, começou a ser possível prever algumas das utilizações que organizações públicas poderiam fazer desta rede global. O interesse do novo Governo nas tecnologias foi o gatilho para a primeira conexão de Internet no Governo paulista. Em fevereiro do mesmo ano o gabinete do Governador foi conectado via rádio à rede da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp) e daí para a *world wide web*. O objetivo era fazer as primeiras experiências com a Internet, e avaliar o que esta tecnologia poderia trazer para os processos governamentais.

Inicialmente a Internet foi utilizada apenas como fonte interna de informações. Em 1997 o Centro de Referência e Disseminação de Informações foi criado, com o objetivo de usar a Internet para encontrar informações relevantes para o Governo, realizar pesquisas específicas para usuários internos, e responder a e-mails enviados por pessoas ao redor do mundo a respeito do Estado de São Paulo. Entre as funções deste centro estava a realização de relatórios para o Governador, antes de visitas internacionais, contendo informações sobre o visitante e seu país de origem.

4.5 Segundo mandato Mario Covas/ Primeiro mandato Alckmin (1999 – 2002): Iniciativas de Reforma

A plataforma de governo para a reeleição de Mario Covas (COLIGAÇÃO, 1998) contém uma seção dedicada ao tema da reforma do setor público, onde se colocam os três principais objetivos para o novo mandato: foco no cidadão, parceria entre Estado e sociedade, e a continuidade do controle financeiro. Todavia, desta vez a ênfase na reforma é consideravelmente menor, e há um enfoque muito mais forte em outras políticas, com o estabelecimento de metas específicas. Por exemplo, logo no início do documento, o plano propõe a criação de 3,6 milhões de empregos, a redução da criminalidade pela metade, e a construção de quatro mil quilômetros de estradas.

Agora as finanças já não eram o problema mais importante a ser resolvido. O pior estágio da crise já havia sido contornado, e o novo Governo considerava mais importante consolidar as mudanças, e manter o ritmo. Além disso, por ser uma reeleição de governante, era de se esperar que o plano propusesse continuidade, e tivesse uma visão menos negativa a respeito da situação da administração estadual.

Pouco após a eleição, porém, o Governador ficou gravemente doente, e veio a falecer no começo de 2001. Esta situação, previsivelmente, afetou de forma significativa o curso de ação de governo. Por este motivo, o período entre 1999 e 2002 é caracterizado principalmente como uma fase de transição entre dois governos.

Apesar das medidas tomadas para o controle das finanças não terem impedido a reeleição, elas gradualmente levaram a efeitos negativos nas taxas de aprovação do Governador. Ele

freqüentemente entrava em conflito com funcionários públicos, em especial professores, que exerciam oposição ferrenha às medidas adotadas. Tais embates chegavam a tal nível de agressividade que, em junho de 2000, o Governador chegou a ser fisicamente agredido e ferido em um conflito com professores em greve. Na ocasião o Governo era desaprovado por 43% da população do Estado, e aprovado por apenas 20% (FOLHA DE SÃO PAULO, 2001b).

A redução no número de funcionários que ocorreu no início do mandato anterior foi parcialmente revertida entre 1997 e 2005, e as despesas com folha de pagamento (excluindo pensões) aumentaram em 15,8% (de R\$16 bilhões para R\$18,5 bilhões), enquanto o número de funcionários ativos aumentou em 3,9% (de 676.247 para 702.878) (BONINI, 2007). Apesar deste aumento, uma das principais críticas à reforma durante os dois mandatos de Mario Covas foi a falta de atenção à gestão de recursos humanos, o que pode ter sido resultado da extinção da Secretaria de Administração (ABRUCIO *et al*, 2004).

Em uma situação de baixas taxas de aprovação, seguida por doença grave e morte do Governador, é previsível que não tenham havido maiores realizações em termos de reforma. Contudo, algumas relevantes iniciativas foram tomadas neste período. Uma delas foi a aprovação da lei (SÃO PAULO, 1999a) para a proteção de usuários de serviços públicos, inclusive a criação de “Ouvidorias”. Trata-se do estabelecimento de uma função a ser ocupada por funcionários públicos que receberão críticas, sugestões, reclamações e elogios para cada um dos serviços públicos. Todavia, a experiência com ouvidorias nos governos estaduais tem sido criticada por sua falta de independência, e por não haver publicação de suas atividades e desempenho (ABRUCIO; GAETANI, 2006).

4.5.1 A Lei de Responsabilidade Fiscal e o Plano Plurianual

Durante o segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso (FHC) na presidência, foram aprovadas duas leis que afetaram todos os estados brasileiros em diferentes níveis. Uma delas foi a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e a outra foi o Plano Plurianual (PPA).

A LRF, aprovada em maio de 2000, afetou as finanças de todos os municípios e estados brasileiros. Ela estabeleceu que nenhum Estado ou município poderia gastar mais do que sua receita arrecadada. Também introduziu limites às despesas e ao montante da dívida, fazendo do equilíbrio fiscal um princípio obrigatório (CARVALHO; NOVAIS, 2007). Ainda que São Paulo já tivesse controlado suas finanças no mandato anterior, seguir os procedimentos da LRF significava que os procedimentos para orçamento e controle de gastos teriam que acomodar as novas demandas.

Quanto ao PPA, é importante esclarecer o seu significado no contexto brasileiro. A Constituição Federal de 1988 estabeleceu um processo integrado de alocação de recursos no setor público. Durante o primeiro mandato de Fernando Henrique, foi criado o programa Brasil em Ação (BARZELAY; SHVETS, 2004; BARZELAY, 2004), que se tornou um projeto piloto para o novo processo de planejamento a ser adotado em todos os níveis de governo no país.

O Decreto 2829 (publicado em outubro de 1998) estabeleceu que orçamentos e planos deveriam ser integrados em programas, declarou os princípios para a gestão de planos e programas, criou a posição de gerente de programa e suas responsabilidades, e tornou obrigatória a avaliação anual do desempenho de todos os programas e do plano (PARES; SILVEIRA, 2005). Desde esta data todos os níveis de governo têm que produzir regularmente três planos inter-relacionados: o PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual. O PPA deve conter todos os objetivos do governo para os quatro anos subseqüentes, todos divididos em programas. E o orçamento (tanto as diretrizes quanto o anual) deve ser ligado às metas estabelecidas no PPA.

O PPA é considerado uma inovação em termos da administração pública, não apenas por causa da conexão entre plano e orçamento, mas também como uma forma de focar em resultados (CULAU, 2005). A organização em programas pode ser vista como um novo tipo de gestão, que possibilita uma articulação matricial entre diferentes áreas do governo que tenham objetivos em comum. Com cada programa e projeto tendo um funcionário responsável, bem como um sistema de acompanhamento de desenvolvimentos e resultados, seria possível criar uma cultura focada em resultados, com integração horizontal.

O primeiro PPA, desenvolvido para o período entre 2000 e 2003, foi por diversos motivos apenas um exercício formal, sem uma correspondência com ações ou, o que seria mais importante, com o orçamento. Os gestores públicos declaravam suas intenções, mas estavam cientes de que teriam que lutar por recursos na fase de implementação. Mesmo quando os orçamentos haviam sido aprovados, isso não significava que eles estariam disponíveis. A Secretaria da Fazenda controlava o fluxo de caixa e muitas vezes prolongava indefinidamente o processo de liberação de recursos. Houve muito poucos avanços em termos da coordenação horizontal de programas, e o resultado foi muito mais um orçamento plurianual do que de fato um plano (ABRUCIO; GAETANI, 2006). Ainda que o PPA tivesse estabelecido os gestores responsáveis por cada programa, isso não levava necessariamente a um enfoque no desempenho.

A avaliação do PPA enfrentou sérias dificuldades, incluindo a falta de apoio político para avaliação como forma de melhoria da gestão pública e do processo decisório. Além disso, houve resistência das áreas de orçamento e finanças, que temiam perder o controle sobre o processo de acompanhamento. Por fim, houve falta de ferramentas e treinamento dos envolvidos no processo (ATAIDE, 2005).

Além destas dificuldades genéricas, há outras mais específicas. Os indicadores de desempenho muitas vezes são vistos como inadequados e poucos confiáveis. Soma-se a isso o fato do papel e responsabilidade dos gerentes de programa serem bastante indefinidos, o que faz com que eles freqüentemente se defrontem com conflitos de autoridade. Finalmente, os programas são muitas vezes incompatíveis com as estruturas organizacionais, e em geral estas últimas prevalecem, em detrimento da gestão do programa (ATAIDE, 2005).

4.6 Segundo Mandato Mario Covas/ Primeiro Mandato Alckmin (1999 – 2002): TI como e-Gov

Em 1998, quando Mario Covas disputava sua reeleição, mais uma vez a plataforma de governo mencionava TI explicitamente, desta vez associada a um “novo estilo de gestão”, conceituado como “Governo Eletrônico” (COLIGAÇÃO, 1998). Os objetivos para e-Gov no plano incluem o estabelecimento de um “modelo organizacional” para a gestão de TI, a

implementação de infra-estrutura para apoiar desenvolvimentos futuros, e o uso de TI para prestação de serviços e relacionamento com cidadãos.

Enquanto no período anterior o principal foco do uso de TI pelo Governo foram processos internos, de 1999 em diante novos serviços foram criados que afetaram a relação do Estado com seus cidadãos e fornecedores. A principal característica desta fase foi a disseminação da Internet, e a conceituação de TI como e-Gov. A visão para TI era a da necessidade de se criar um governo integrado, e que não deveria haver sistemas isolados, mas, ao contrário, eles deveriam se comunicar.

4.6.1 *Inclusão Digital*

Um sinal importante da nova abordagem para TI tomada pelo Governo neste segundo período foi o considerável investimento feito na disseminação do acesso às tecnologias. Em 2000 o Estado iniciou seu programa de inclusão digital, denominado ACESSA SP. O objetivo deste programa era implementar e coordenar os chamados “Infocentros”, espaços públicos com acesso livre a computadores e à Internet. Desde o lançamento do programa o número de infocentros tem aumentado gradualmente, e no final de 2005 havia mais de 300, com cerca de 600.000 usuários registrados (ACESSA SP, 2005).

Existem três tipos de infocentros: alguns deles são localizados em edifícios públicos, como bibliotecas, ou os já mencionados Poupatempos; outros são construídos em parceria com prefeituras, que fornecem o espaço físico onde o Governo Estadual instala equipamentos; o terceiro tipo são os infocentros comunitários. Estes últimos são localizados em associações comunitárias na periferia de São Paulo, e são co-gerenciados por líderes locais e o Governo. Apesar de não serem oferecidos treinamentos formais em TI para os cidadãos, todo infocentro tem um monitor, que auxilia os usuários em tarefas básicas.

O ACESSA SP pode ser visto como parte de duas políticas. Prover acesso livre a computadores e à Internet pode ser entendido como uma iniciativa de inclusão social. Este é um assunto especialmente relevante no Brasil, onde menos de metade da população já

usou um computador, e somente um terço o faz com certa regularidade (NÚCLEO, 2007). Previsivelmente, quanto mais baixa a renda menores as taxas de utilização do computador.

Por outro lado, o AcessaSP também pode ser visto como um canal de prestação de serviços, usado pelo Governo de maneira similar ao que os bancos fazem com caixas eletrônicos. Um terço da população brasileira já usou a Internet pelo menos uma vez na vida, e mais de 30% da população na região sudeste podem ser considerados como usuários regulares, tendo usado a Internet nos últimos três meses (NÚCLEO, 2007). Logo, se é verdade que é importante garantir que toda a população tenha acesso a computadores e à Internet, também é fato que já existe massa crítica para que a Internet seja considerada como um canal de prestação de serviços.

Entretanto, ainda há um longo caminho a percorrer antes que a Internet esteja estabelecida como o principal canal para prestação de serviços no setor público brasileiro. Empresas privadas parecem ter se adaptado a este canal (seja por escolha ou por obrigação) como forma de interação com organizações públicas, já que cerca de 83% das empresas com acesso à Internet declara já o ter feito (NÚCLEO, 2007).

Indivíduos, porém, estão longe de estar convencidos da utilidade de interagir com governos pela *web*. Apenas 12% da população brasileira (13,8% no sudeste) usou serviços públicos *online* nos doze meses anteriores à pesquisa. E dentre a grande maioria que não usou tais serviços na região sudeste, 61% dizem que a razão para tal é que preferem contatos pessoais (NÚCLEO, 2007).

4.6.2 *Interagindo com cidadãos e empresas através da Internet*

Apesar da demanda por serviços através da Internet ainda se demonstrar baixa, no período entre 1999 e 2002 o Governo paulista começou a fornecer os primeiros serviços de relevância utilizando a Internet como canal de entrega, e afetando milhões de cidadãos. O objetivo inicial não era exatamente aumentar a conveniência para os cidadãos (ainda que esta tenha sido um efeito colateral), mas sim aumentar a arrecadação.

O pagamento do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA) tradicionalmente significava para os cidadãos um processo longo e caro todos os anos. Centenas de empresas privadas viabilizavam seus negócios em torno desta dificuldade, trabalhando como intermediários e apoiando os cidadãos no processo de pagamento de seus IPVA.

Desde 2000, proprietários de automóveis podem pagar seus IPVA através da Internet, e ter o documento entregue em seus domicílios. Para possibilitar este serviço, todo o processo foi revisto e otimizado, reduzindo o custo por transação de R\$ 16,71 para R\$ 1,90, entre 2003 e 2004 (AGUNE *et al*, 2007). Mais que isso, devido à simplificação do processo os cidadãos já não precisam contratar um intermediário. Como resultado a receita do Governo proveniente deste imposto aumento mais de 300% (AGUNE; CARLOS, 2004; SP.GOV, 2004).

Em relação à interação com empresas, a relação com fornecedores começou a ser significativamente alterada após a implementação da Bolsa Eletrônica de Compras (BEC), que foi formalizada em lei de julho de 2000. O projeto piloto foi iniciado em setembro de 2000, para compras até determinado valor. O sistema permitia que fornecedores enviassem cotações eletronicamente através da Internet, de modo que compradores pudessem facilmente identificar o preço mais baixo. Inicialmente a BEC estava disponível apenas para alguns itens, com planos de incluir outros no futuro. Os compradores do Estado que já tinham passado por mudanças significativas quando da implementação do CadTerc agora se adaptavam a mais uma nova ferramenta.

4.6.3 *Processos Internos*

Internamente o Estado continuava investindo em aplicativos para apoiar mudanças em processos operacionais. Um deles foi o aplicativo *web* desenvolvido para o programa chamado Agenda SP 21, que começou em 1999. A idéia inicial era criar um sistema de informações para planejamento e gestão que permitisse ao Governador manter-se atualizado sobre o andamento dos principais programas e projetos.

O primeiro passo foi estabelecer uma linguagem e formato comuns entre todas as Secretarias, e buscar superar a idéia de que cada projeto ou programa fosse “propriedade” de um único departamento. Foi criado um site onde os funcionários responsáveis deveriam fornecer informações sobre as ações estabelecidas pelo Governador como prioridades. A informação incluía não apenas dados básicos, como título, orçamento, datas de começo e fim, mas também detalhes sobre o andamento.

A implementação do Agenda SP 21 incluiu a criação de uma metodologia e o treinamento dos usuários na mesma. Desenvolvimentos posteriores permitiram que o aplicativo se tornasse uma ferramenta que poderia ser usada não apenas pelo Governador, mas por qualquer organização, dentro ou fora do Governo. Os princípios por trás da metodologia são contratos (acordos entre os agentes envolvidos, que devem incluir prazo, custos e resultados esperados), transparência (linguagem e formato claros e objetivos) e responsabilidades (quem deve fazer o que, quando e como).

4.6.4 *Infra-estrutura*

Em termos de infra-estrutura, o mais importante investimento do período foi a implementação de uma rede comum para todo o Estado, denominada Intragov. Esta aumentou o número de unidades governamentais conectadas, e reduziu significativamente os custos de telecomunicação (AGUNE; CARLOS, 2004). Considerava-se a infra-estrutura descentralizada existente anteriormente dispendiosa em termos de telecomunicações, e que dificultava a integração de sistemas.

A preparação para o então chamado “bug do milênio” motivou um levantamento de toda a infra-estrutura disponível no Governo. Após implementar tantos aplicativos, o grupo de TI no Governo era agora lembrado de todos os problemas, e do quanto ainda havia a fazer. Foi usada legislação criada no Estado americano da Califórnia para lidar com os potenciais problemas da virada para o ano 2000. O principal resultado desta iniciativa foi a substituição de equipamento, em especial os mais antigos. Todavia, ao contrário da reação de diversas empresas privadas aos “perigos” da virada do ano, em São Paulo não houve mudanças significativas em processos, nem a implementação de grandes pacotes de *software*.

4.6.5 *Desenvolvimentos em Secretarias*

Neste meio tempo, diferentes Secretarias de Estado realizavam suas próprias iniciativas de melhorias de processos. A Secretaria da Fazenda foi a que mais avançou, devido ao empréstimo de US\$240 milhões obtido junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Com esta quantia foi possível desenvolver os já mencionados sistemas corporativos para compras e para melhoria de arrecadação.

Outras Secretarias também realizavam seus investimentos, como foi o caso do Infocrim, desenvolvido pela Secretaria de Segurança Pública (SSP). Este sistema contém informação georeferenciada sobre a ocorrência de crimes nas principais áreas metropolitanas do Estado. Ele permite uma visão espacial dos incidentes, apoiando ações de prevenção do crime. A SSP considera que o Infocrim foi uma das principais razões que permitiram a redução do número de homicídios em 63% entre 1999 e 2007 (SÃO PAULO, 2007).

Da mesma forma que a SSP, também a Secretaria de Educação, e algumas seções da Secretaria de Saúde têm melhores aplicativos e infra-estrutura de TI devido à disponibilidade de recursos e pessoal especializado, que trabalha como interlocutor qualificado para negociação com a Prodesp e outros fornecedores. Contudo, outras Secretarias menores não podiam contar com a Prodesp, já que não tinham recursos para contratá-la, e no máximo poderiam aproveitar os sistemas corporativos que podem usar gratuitamente, como o SIAFEM e o CadTerc, entre outros.

4.7 Segundo Mandato Alckmin (2003 – 2006): Iniciativas de Reforma

A proposta de Geraldo Alckmin para sua reeleição foi formalizada no “Plano de Desenvolvimento” (COLIGAÇÃO, 2002), que apresentava o crescimento econômico como objetivo principal, priorizando a criação de empregos e a geração de renda. O documento descrevia as proposições em quatro principais grupos: Empreendedorismo, educação, solidariedade e prestação de serviços com qualidade. Este quarto grupo de

proposições mostra que a reforma do setor público estava agora de volta ao topo da agenda, mas desta vez com um propósito bastante específico: a prestação de serviços. O foco já não era a reestruturação interna, mas sim a interação com o ambiente externo.

A meta do plano era atingir um “Padrão Poupatempo de Qualidade”, o que significava que a intenção era obter os mesmos níveis de satisfação alcançados pelo Poupatempo em todo o Governo. A segunda meta era (mais uma vez) o uso intensivo de tecnologia de informação. Outras metas eram o acesso democrático a serviços essenciais; velocidade, transparência e qualidade na gestão pública; e redução de custos, com uma administração eficaz. É possível notar a clara escolha por TI como a ferramenta básica para melhorar a qualidade na gestão pública, uma continuação das diretrizes observadas nos dois períodos anteriores.

Os objetivos da reforma neste Governo são reforçados no PPA aprovado para o período entre 2004 e 2007. O plano enfatiza a busca permanente por eficiência em todas as ações governamentais, não apenas como a forma de melhorar a prestação de serviços, e trazer igualdade e eficácia ao uso de recursos públicos, mas também como um requisito para garantir a competitividade no setor privado (SÃO PAULO, 2004a).

O documento prossegue descrevendo a necessidade do uso de novos instrumentos e métodos para lidar com a desigualdade entre a alta demanda por investimentos (em infraestrutura e serviços de utilidade pública) e os (escassos) recursos governamentais disponíveis, levando em consideração a necessidade de manter austeridade nas finanças públicas. A principal proposição para contornar este desequilíbrio é o estabelecimento de parcerias com o setor privado, o terceiro setor, outras instâncias de governo e o investimento estrangeiro. O papel do Governo é, portanto, a promoção da formação de redes entre estes diferentes atores (SÃO PAULO, 2004a).

Nesta perspectiva, o novo papel do Estado é ser um agente que estimula e regula, em oposição à visão do Estado como produtor, ou como não tendo nenhum papel ativo na condução do desenvolvimento. De modo a desempenhar este novo papel, as ferramentas a serem utilizadas pelo Governo incluiriam a implementação de programas multisetoriais; o uso de metodologias para o desenvolvimento, realização e acompanhamento orçamentário; a dinamização de processos, com o uso de TI, de modo a garantir a

transparência e eficácia dos sistemas de gestão; e a constante avaliação da eficiência e eficácia das políticas públicas. Neste contexto, atenção especial deveria ser dada à formulação de políticas e aos mecanismos (basicamente contratos) para estabelecer metas e resultados (SÃO PAULO, 2004a).

Em uma entrevista, Alckmin declarou que pessoalmente acreditava que o único caminho para melhorar a qualidade e aumentar o número de serviços prestados, sem o aumento de impostos, é melhorar a gestão, e fazer mais com a mesma quantidade de recursos. Ele afirmava que o Estado não precisava fornecer os serviços diretamente, mas sim garantir que a sociedade teria acesso aos mesmos. Segundo Alckmin, o governo eletrônico seria uma nova forma de governar, de uma forma integrada e menos burocrática (SP.GOV, 2004).

4.7.1 Investimentos na Gestão de Recursos Humanos

Em 2003 o PSDB perdeu as eleições presidenciais para o Partido dos Trabalhadores (PT), e Luiz Ignácio Lula da Silva assumiu a presidência. Em consequência, diversos profissionais alocados em cargos de confiança no Governo Federal foram realocados em governos estaduais nos quais o partido havia mantido o poder. São Paulo foi um dos estados a absorver diversos profissionais previamente alocados no Governo Federal, o que levou a um período de readequação da equipe.

Enquanto isso, em São Paulo, as funções da Secretaria de Governo e Gestão Estratégica foram absorvidas pela Secretaria da Casa Civil. Embora este movimento possa ser visto como uma diminuição da importância atribuída à reforma, também significou que o assunto permaneceu próximo ao Governador, e nas mãos do Secretário responsável pela articulação política do Governo.

Dentro da Casa Civil três Subsecretarias foram criadas: Gestão Estratégica, Assuntos Institucionais (para a articulação política) e Recursos Humanos. A Subsecretaria de Gestão Estratégica era responsável pela coordenação de políticas de gestão em todo o Governo, utilizando para tanto os grupos de trabalho criados durante a gestão Covas. E a criação de uma Subsecretaria exclusivamente responsável por Recursos Humanos

significou que o tema subiria de importância na agenda da política de administração. Alguns dos resultados foram os investimentos em comunicação interna e em treinamentos, que serão discutidos adiante em mais detalhes.

A política de recursos humanos desenvolvida continha quatro principais objetivos (SÃO PAULO, 2004b). O primeiro era renovar a “força de trabalho”, não só contratando novos funcionários, mas também redistribuindo pessoas internamente. O segundo objetivo era reestruturar carreiras e salários e estabelecer a remuneração variável. O terceiro era atualizar, qualificar, motivar, fortalecer e atribuir responsabilidades à “força de trabalho”. Finalmente, a política também intencionava adequar a gestão de recursos humanos, melhorando a infraestrutura de gestão.

De fato, ao longo deste mandato, a Subsecretaria de Recursos Humanos revisou a estrutura de carreiras no Estado, autorizando a contratação, através de concurso público, de mais de 77 mil funcionários públicos, e também autorizando aumentos de salários de quase todos os funcionários (SÃO PAULO, 2006). Além disso, conforme será detalhado mais adiante, houve significativos investimentos em treinamento.

Neste período, a Secretaria da Casa Civil também incentivou outras Secretarias a reduzir o número de níveis hierárquicos, bem como melhorar o fluxo interno de comunicação. Como resultado, ao menos dez Secretarias realizaram mudanças em suas estruturas, tais como agrupar departamentos, eliminar serviços redundantes e redefinir papéis e cargos. Um exemplo foi a Secretaria de Administração Penitenciária, que em consequência de sua reestruturação, reduziu o prazo para envio de um arquivo de interno para a Justiça de um mês para um dia. Outro exemplo pode ser encontrado na Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social, que descentralizou a coordenação de programas sociais, de modo a possibilitar que prefeituras pudessem adaptar iniciativas a seus contextos locais (ATHIAS, 2005).

Uma das características definidoras deste período foi um considerável investimento realizado no treinamento de funcionários públicos, que incluiu cursos realizados *online* e o desenvolvimento de comunidades de prática. Em conjunto, todos os cursos atingiram um total de mais de 80 mil funcionários públicos (SÃO PAULO, 2006). Os cursos foram patrocinados pela Casa Civil, e a maior parte deles realizados pela Fundação do

Desenvolvimento Administrativo (Fundap). Este foi o caso da formação de pregoeiros, bem como do curso para “Melhoria da Qualidade do Atendimento ao Cidadão”, cujo objetivo era disseminar o Padrão Poupatempo no Estado. Entre 2004 e 2006 mais de 26.500 servidores foram treinados (SÃO PAULO, 2006).

De modo a atingir gerentes de nível intermediário, considerados pelo Governo como chave para a implementação dos objetivos da reforma, a Casa Civil promoveu o “Programa de Desenvolvimento Gerencial” (PDG), realizado pela Fundap. Entre março de 2004 e outubro de 2006, mais de 7 mil servidores passaram por este programa (SÃO PAULO, 2006).

Além dos investimentos em treinamento, a Subsecretaria de Recursos Humanos também tomou iniciativas para melhorar a comunicação interna. Um exemplo foi o Prêmio Mario Covas, que será discutido em mais detalhes adiante. Outra iniciativa nesta área foi a revista SP.gov, publicada pela primeira vez em Junho de 2004, e trimestralmente desde então. O principal assunto da revista é a reforma do setor público, o que inclui entrevistas com personagens chave do Governo, bem como artigos sobre experiências na mudança da administração pública estadual (SÃO PAULO, 2006).

4.7.2 A formalização do “Padrão Poupatempo”

Em 2006 o Governo do Estado publicou um livro com o objetivo de consolidar e formalizar o conceito do “Padrão Poupatempo” (ANNENBERG *et al*, 2006). Mencionando como seu contexto histórico o plano de governo escrito em 1994 pelo time do então candidato Covas (PSDB, 1994), o livro tem o formato de um manual, a ser utilizado por novos Poupatempos, mas que também poderia servir como referência para quaisquer serviços públicos.

O livro reforça a visão de que respeito aos cidadãos significa ter menos burocracia na relação entre níveis hierárquicos, bem como a disposição de revisar decisões, usando o contato diário com o cidadão como a fonte de novas idéias, e evitando aceitar os procedimentos tradicionais, mas ao contrário, questioná-los com frequência, sempre mantendo o foco no cidadão (ANNENBERG *et al*, 2006).

Os autores admitem que tal premissa (a revisão constante de procedimentos) dificulta a formalização de padrões. Contudo, o grupo acredita que o manual pode ser interpretado como uma ação de prestação de contas. Ao mesmo tempo, o livro tem por objetivo descrever um caso de sucesso, e servir como referência para a prestação de serviços no setor público.

O principal foco dos serviços públicos, de acordo com este padrão, deve ser o cidadão, e todas as iniciativas devem ter os cidadãos como alvo e a prestação de serviços deve ser rápida, eficiente, e adequada. Para por em prática estes princípios, os seguintes objetivos deveriam ser postos em prática:

- agrupar diferentes serviços públicos (não apenas estaduais, mas também de outros níveis de governo, terceiro setor, ou empresas) em um mesmo local;
- prestar serviços sem privilégios;
- facilitar o acesso a informações e serviços;
- prestar serviços de qualidade, em menor prazo, com menor custo e esforço do cidadão;
- trazer o Estado para perto do cidadão, eliminando intermediários;
- simplificar procedimentos sempre que possível, sem transgredir a legislação;
- garantir a transparência na administração pública.

Tendo os objetivos acima como pano de fundo, o manual descreve em detalhes treze grupos de recomendações que comporiam o padrão Poupatempo. Por exemplo, para atingir o objetivo de transparência, uma das recomendações diz respeito ao desenho arquitetônico de Poupatempos, que deveria permitir que os cidadãos tivessem visão de todos os serviços e pessoas, através de espaços abertos. Funcionários públicos e cidadãos devem sentar-se frente a frente, no mesmo nível, sem separações ou guichês. As portas da sala de administração devem permanecer abertas. Todos os procedimentos para prestação de serviços devem ser claramente declarados e divulgados.

Em termos de TI, os Poupatempos utilizam a Intragov (a rede estadual), do SEI (para os administradores senior) e diversas aplicações especialmente desenvolvidas para as operações dos Poupatempos, como para a emissão da carteira de identidade e controle do

fluxo de trabalho. Curiosamente, apesar de TI estar longe de ser a principal característica dos Poupatempos, a Prodesp é a organização responsável por coordená-los.

4.7.3 *Contratos com o setor privado*

Em relação ao estabelecimento de contratos com o setor privado para a prestação de serviços públicos, durante este período as Organizações Sociais de Saúde, mencionadas acima, que haviam começado a ser implementadas em 1998, continuaram a ser disseminadas. O conceito de organizações sociais foi também adotado na área da Cultura, e diferentes serviços culturais começaram a ser oferecidos em parceria com organizações privadas ou o terceiro setor. Um exemplo é a Orquestra Sinfônica do Estado de São Paulo (OSESP), que começou a ser gerenciada por uma fundação em dezembro de 2005 (SÃO PAULO, 2006).

A principal inovação neste mandato foram as parcerias público-privadas (PPP), reguladas em 2004 com o objetivo de facilitar a implementação de projetos para construção de infraestrutura. Para tornar as PPP possíveis, o Governo criou uma estrutura de coordenação, que incluiu um conselho de gestão, uma unidade PPP (para apoio técnico), e a criação da Companhia Paulista de Parcerias, uma empresa estatal responsável pelas operações das PPP (MARTINS, 2006).

As iniciativas de Alckmin em termos de PPP foram basicamente a regulamentação das mesmas, e a criação de uma infraestrutura institucional para torná-las possíveis. O primeiro projeto baseado em uma PPP no Brasil foi a expansão da linha de metrô em São Paulo, e os trabalhos de construção começaram no final de 2006, o que significa que os resultados de tal iniciativa somente apareceriam a partir do mandato seguinte.

4.8 Segundo Mandato Geraldo Alckmin (2003-2006): Institucionalizando TI

4.8.1 A estrutura da gestão de TI

Uma importante característica deste período foi a tentativa de se estabelecer uma estrutura de coordenação para TI, formalizando a importância atribuída a TI para a administração pública estadual. Também houve esforços para desenvolver estruturas de gestão, partindo do princípio de que estas facilitariam a disseminação de inovações relacionadas a TI por todo o Governo. De fato, pesquisa realizada no Governo do Estado relata que as Secretarias com uma melhor governança de TI (ou seja, uma estrutura de gestão de TI mais formal), estão em uma melhor posição para elaborar e defender seus projetos (REINHARD *et al*, 2006). Não é claro, porém, se uma estrutura matricial colabora para a governança de TI por todo o Estado.

O núcleo do time responsável pelos principais desenvolvimentos em TI durante os oito anos anteriores havia permanecido praticamente inalterado. Era composto pelo time de implementação do SEI juntamente com um grupo de especialistas da Prodesp, alocados inicialmente na SGGE e posteriormente na Casa Civil. Graças aos resultados positivos de investimentos prévios, os orçamentos de TI foram gradualmente aumentados, e o time passou a sentir a necessidade de ter uma melhor coordenação das iniciativas.

No PPA realizado para o período 2004-2007 pela primeira vez investimentos em TI foram apresentados em um orçamento separado, o que representou uma ruptura em relação ao procedimento usual de ter uma provisão para investimentos em TI embutida em projetos de outros orçamentos. Ter um orçamento separado para TI permitiria a coordenação vertical e horizontal entre diferentes iniciativas, trazendo transparência para os investimentos realizados e tornando economias de escala possíveis. Todavia, também fixaria a quantia a ser gasta em TI, o que leva muitos gestores públicos a preferirem ter um orçamento genérico para seus projetos e com isso terem a alternativa de utilizá-lo com flexibilidade. Por esta razão o orçamento declarado no PPA pode não refletir o total gasto com TI.

O PPA 2004-2007 classificou investimentos em TI em quatro programas de governo eletrônico. O primeiro era infraestrutura, o que incluía investimentos no desenvolvimento e melhoria de *hardware*, *software* básico e telecomunicações; o segundo, investimentos

em transações internas, que se refere ao desenvolvimento e integração de processos intersetoriais e sistemas de informação; terceiro, investimentos no desenvolvimento de transações com a sociedade, com o objetivo de aumentar a oferta de serviços para cidadãos, fornecedores e outros níveis de governo; e quarto, investimentos em inclusão digital e no treinamento de cidadãos no uso de TI.

Mesmo antes do final do mandato anterior, o núcleo responsável por TI já havia iniciado as discussões a respeito de possíveis maneiras de gerenciar a crescente infra-estrutura de TI no Estado. A sugestão era criar um comitê, formado pelas mais fortes Secretarias (Fazenda, Economia e Planejamento, Casa Civil), além de representantes influentes dentro de outras Secretarias e autarquias. A Prodesp seria um dos membros deste grupo, com o mesmo nível de influência que os outros participantes. A idéia por trás desta estrutura era que e-Gov iria tornar possível um governo único e integrado. O princípio era equivalente ao do setor privado: TI integrada com as ações de uma empresa, e utilizada como ferramenta de gestão.

Em maio de 2003, estas idéias tomaram forma com a criação do Comitê para a Qualidade da Gestão Pública (CQGP). O CQGP nasceu a partir do grupo que já gerenciava o SEI, e ampliou os poderes e responsabilidades deste time. O objetivo do comitê não era somente gerenciar TI, mas principalmente usar as tecnologias como uma ferramenta para a reforma do setor público. Este objetivo se tornava claro e explícito com a lei que formalizou a criação do CQGP, que declarava que seus membros seriam responsáveis por formular, propor e implementar diretrizes a respeito de:

- eficiência e eficácia na gestão pública;
- recursos humanos, fornecedores, atividades administrativas, aquisições e terceirização;
- regras gerais a respeito de Internet e do programa de inclusão digital (Acessa SP);
- implementação de padrões e indicadores da qualidade do serviço público;
- iniciativas de TI;
- aumento do poder de compra do Estado.

Duas estruturas apoiavam o CQGP: O Núcleo de Apoio e o Grupo Executivo de Tecnologias de Informação e Comunicação (GETIC). O Núcleo de Apoio era formado por consultores selecionados dentre várias Secretarias de Estado, e por especialistas em TI provenientes da Prodesp. O trabalho deste grupo era facilitar a comunicação entre o CQGP e as Secretarias, bem como com os poderes Legislativo e Judiciário, a fim de apoiá-los na adoção de inovações.

O GETIC era formado por especialistas em gestão de TI em cada uma das Secretarias de Estado e em outras organizações públicas estaduais selecionadas, bem como representantes do Judiciário e Legislativo. O grupo era responsável por estudar e promover a implementação de boas práticas de gestão de TI no Governo, além de estimular a interação entre diversos projetos de TI implementados nas diversas organizações, de modo a aproveitar possíveis sinergias e alinhar as iniciativas com as prioridades de governo.

Os membros do GETIC também coordenavam, em cada uma das suas Secretarias de origem, Grupos Setoriais de Tecnologias de Informação e Comunicação (GSTIC). Os membros do GSTIC eram especialistas dos departamentos e unidades dentro de uma Secretaria específica, além do especialista da Prodesp responsável por aquela Secretaria. Estes grupos deveriam levar adiante as estratégias definidas pelo GETIC, bem como buscar possibilidades de integração de recursos, e sugerir o uso de TI nos projetos realizados por seus departamentos.

O GETIC tinha à sua disposição um sistema que apoiava suas operações, chamado Sistema de Gestão de Tecnologia de Informação e Comunicação (SIGET), cujo objetivo era melhorar as relações dentro da administração pública, e desta com a sociedade. Este objetivo seria alcançado através do apoio ao treinamento em TI de funcionários públicos, bem como a busca de boas práticas no uso de recursos de TI. O sistema estava disponível na Internet, e visava substituir a noção estática dos planejamentos de TI. A idéia era prover um ambiente permanente para o planejamento e gestão, facilitando o monitoramento e a atualização de informações disponíveis sobre gestão de TI, bem como sobre programas e ações que utilizassem TI para realizar suas atividades. Neste sistema era possível enxergar os projetos e programas desenvolvidos e em desenvolvimento, permitindo que os administradores públicos utilizassem as tecnologias disponíveis, e

discutir o uso de TI para facilitar a integração entre todas as unidades e a Casa Civil (AGUNE; CARLOS, 2004).

Uma das críticas feitas à estrutura do CQGP argumenta que ao longo do tempo o número de membros do comitê se tornou tão grande a ponto de ser não gerenciável. Nas reuniões era comum que indivíduos colocassem sua opinião indiscriminadamente, mesmo sem o conhecimento prévio de determinados projetos. O CQGP tinha o ambicioso objetivo de influenciar a reforma e o uso da TI por todo o Governo, e neste sentido publicou diversas recomendações. Entretanto, com a influência política declinante do grupo, muito poucas destas recomendações foram adiante.

As dificuldades de se gerenciar TI neste contexto, e mais ainda, de usar TI como uma maneira de mudar a administração pública, podem ser inferidas a partir da análise de documentos que mostram contradições na visão a respeito do papel de TI. Um documento produzido pelo Núcleo de Apoio declara sua visão de TI (SÃO PAULO, 2004c), segundo a qual o cenário ideal para TI é ser tratada estrategicamente, alinhada e integrada com os objetivos organizacionais. Ainda segundo esta perspectiva, a tecnologia não deve ser excessivamente enfatizada nem ignorada, mas sim levada em consideração de acordo com os objetivos originais das organizações públicas. Citando um modelo proposto pelo Centro para Tecnologia em Governo na Universidade de Albany, Estados Unidos (DAWES *et al.*, 1999), o Núcleo de Apoio propõe um modelo de gestão integrado, que combinaria três dimensões: política, tecnológica e organizacional.

Esta mesma visão é reforçada em outro documento (AGUNE; CARLOS, 2004), produzido pelo mesmo time especialmente para o “Programa Avançado em Gestão Pública Contemporânea”, oferecido pela Escola de Governo e Gestão Pública da Fundap, e direcionado a servidores públicos de alto nível hierárquico em São Paulo. Neste documento, o Governo Eletrônico é descrito como um conceito que significa um estilo de gestão mais horizontal, colaborativo, flexível e inovador, alinhado com uma sociedade onde o conhecimento é o ativo mais valioso.

Todavia, os objetivos da política de gestão (SÃO PAULO, 2004b), formalizados no já mencionado “Programa de Desenvolvimento Gerencial”, também oferecido pela Fundap, indicam um papel mais modesto para o Governo Eletrônico. O documento afirma que o

objetivo da política de gestão é a eficiência. Uma maior flexibilidade para o trabalho horizontal é também citado como um caminho para se obter maior eficiência, juntamente com a implementação de um estilo de gestão focado em resultados, a melhoria da prestação de serviços, a redução de custos, e a maior transparência. Ainda que a matriz desenvolvida para a gestão de TI (a estrutura do CQGP) seja citada como um exemplo positivo de trabalho horizontal, o documento descreve o Governo Eletrônico como sendo meramente um canal para prestação de serviços, e uma maneira de se reduzir custos.

4.8.2 *Treinamento em TI*

De modo a disseminar o uso de TI por toda a administração estadual, também foram realizados investimentos no treinamento de servidores públicos no uso de TI. A partir de 2003 uma série de parcerias com fornecedores de TI como Cisco, 3Com, Microsoft, IBM e Computer Associates, tornou possível que estas empresas oferecessem cursos gratuitos para funcionários públicos. Em dois anos cerca de 2 mil servidores públicos freqüentaram algum destes cursos. Para aqueles funcionários sem qualificações prévias em TI, foi oferecido um curso de informática básica, que incluía como fazer buscas simples em um banco de dados, edição de textos, e o uso de planilhas eletrônicas. Embora a meta deste curso fosse treinar cem mil funcionários até o final de 2006 (CHRISPIANO, 2005), o número real foi levemente acima de 28 mil servidores treinados até outubro de 2006 (SÃO PAULO, 2006).

Alguns dos investimentos em treinamento não tiveram TI como o assunto principal, porém utilizaram a tecnologia como apoio para o ensino à distância. Em outubro de 2003, foi iniciado um curso sobre licitações e gestão de contratos terceirizados, que em dois anos formou mais de três mil funcionários. O curso combinava atividades *online* e presenciais, e era voltado para servidores da área de compras e gestão de contratos. Em 2005 dois outros cursos foram lançados, sempre em parceria com a Fundap: Governo Eletrônico e Legislação sobre Gestão de Recursos Humanos, que juntamente formaram mais de 2.500 funcionários (SÃO PAULO, 2006).

A abordagem adotada para o ensino à distância se baseava no desenvolvimento de comunidades de prática. A idéia era que, ao participar de um destes cursos, o funcionário

se tornaria membro de uma comunidade de prática, e permaneceria ativo na mesma após o final do curso. Os membros da comunidade trocariam idéias entre si, e responderiam às questões uns dos outros. Inicialmente haveria especialistas contratados para mediar os debates, mas na medida em que a comunidade se tornasse mais ativa, o papel do mediador tenderia a decrescer. A comunidade criada em torno do curso “Licitações e Gestão de Contratos terceirizados” possuía mais de 600 membros ativos em dezembro de 2005, além de milhares de outros membros, que somente acompanhavam as discussões e realizavam buscas no banco de dados de perguntas e respostas (SÃO PAULO, 2006).

4.8.3 Prêmio Mario Covas

Um sinal representativo da abordagem à reforma do setor público durante este período é o Prêmio Mario Covas, lançado em 2004. A motivação para este prêmio era estimular e disseminar boas práticas e inovações na prestação de serviços, já que as inscrições eram abertas para qualquer departamento do Governo Estadual.

Nas primeiras duas edições do prêmio mais de 450 projetos foram inscritos em uma das duas principais categorias: modernização da gestão pública e uso de TI. A primeira categoria incluía os temas: desburocratização, eficiência no uso de recursos públicos, serviço ao cidadão, e gestão de recursos humanos. Em relação ao uso de TI, os projetos poderiam se inscrever em um dos seguintes temas: Infraestrutura, transações internas, transações com a sociedade, e inclusão digital. A lista de ganhadores inclui projetos variados, desde a já mencionada Intragov, a sistemas para gestão hospitalar.

Devido à sua visibilidade, premiações em geral são úteis como instrumentos de sinalização do tipo de iniciativas consideradas desejáveis. Deste modo, funcionam como uma oportunidade para que públicos internos e externos sejam informados a respeito das ações em desenvolvimento, e para que a alta administração demonstre sua aprovação de certas iniciativas, além de mandar uma mensagem pública de quais são os assuntos mais altos na agenda. Além disso, prêmios também são um importante meio de comunicação, que permite que vários departamentos divulguem seu trabalho e se familiarizem com o que está acontecendo no resto da organização. Por estas razões, os critérios formalizados

no regulamento do Prêmio Mario Covas podem ser tomados como uma declaração de princípios, em termos de reforma do setor público e do uso de TI no Governo.

Mais especificamente, pode-se afirmar que os critérios adotados para a premiação em TI podem ser encarados como uma mensagem do Governo a respeito de “como TI deve apoiar a reforma do setor público”. Nas duas primeiras edições os critérios para premiação em TI foram (PRÊMIO MARIO COVAS, 2005):

1. Relevância social: se o conteúdo da iniciativa e as atividades realizadas tiveram conseqüências efetivas para seu público-alvo, em especial cidadãos, servidores públicos, ou a comunidade em torno de uma determinada instituição governamental.
2. Inovação: se houve o desenvolvimento de conceitos e atividades criativos e adequados.
3. Eficácia: se a iniciativa trouxe impactos significativos para aqueles que se beneficiariam direta ou indiretamente da mesma. Tais impactos deveriam ter indicadores de desempenho consistentes.
4. Possibilidade de multiplicação: se o trabalho contém elementos conceituais, metodológicos ou estratégicos que possam ser aplicados em outros contextos.
5. Desenvolvimento de parcerias com outras entidades, públicas ou privadas: se a iniciativa se beneficiou de sinergias com outras organizações.
6. Relação custo-benefício: se houve uma combinação de criatividade e racionalidade no orçamento, de modo a atingir o maior impacto com mínimos recursos.

Chama a atenção nestes critérios o fato da relação custo-benefício ser apenas uma dimensão ao lado de outras cinco, o que denota uma abordagem na qual a eficiência não é a máxima prioridade. Também é digno de nota que, apesar do prêmio ser voltado a iniciativas de TI, nenhum dos critérios visa avaliar a tecnologia em si, mas sim aspectos do plano e da implementação da iniciativa (inovação, possibilidade de multiplicação e desenvolvimento de parcerias), e seus resultados (em termos de eficácia, relevância social e custo-benefício). Observa-se uma valorização do perfil de empreendedores internos, que

busquem soluções originais, trabalhem para o envolvimento de parceiros e facilitem a disseminação do aprendizado.

4.8.4 Compras

Ainda que a formalização e institucionalização de TI sejam as características mais marcantes deste período, investimentos continuavam sendo realizados no desenvolvimento de aplicações mais específicas. Em termos do relacionamento com fornecedores, o Governo deu continuidade aos investimentos em compras e leilões eletrônicos.

Um dos sistemas desenvolvidos foi o Sistema de Acompanhamento de Pregão Presencial (SAPP), que visava apoiar a realização de leilões presenciais, facilitando as atividades do pregoeiro. O sistema funcionava *offline* e era utilizado pelos pregoeiros para realizar os cálculos necessários e tornar visível para todos os participantes presentes quais eram as ofertas. Em dois anos o uso de leilões levou a uma redução de 14,8% em preços iniciais, com mais de 3% das reduções de preços sendo negociadas após o final dos leilões (PENZ, 2004). Esse resultado foi possível devido ao sistema conter um histórico de transações com um determinado fornecedor, o que permite identificar se ele negociou o mesmo produto por um menor preço em ocasião anterior.

O projeto da Bolsa Eletrônica de Compras (BEC), que havia sido iniciado em 2000, também foi aperfeiçoado durante este período. Em 2003 a BEC se tornou disponível para todas as unidades de Governo, e passou a incluir leilões eletrônicos, em seguida à bem sucedida implementação em 2000 e à experiência positiva do Governo Federal. Diferentemente do SAPP, a BEC funcionava *online*, sem a necessidade da presença física dos participantes. Especial atenção foi dedicada ao treinamento e formação dos funcionários públicos.

O leilão eletrônico trouxe maior transparência para as compras governamentais, além de permitir que pequenas empresas tivessem uma oportunidade de fornecer para o Estado, já que o novo processo é mais barato e mais rápido que o tradicional sistema de licitações. Houve uma redução de 20% nos preços unitários e um aumento de 200% no número de

fornecedores participando de cada atividade de compra, com mais de 20 mil itens sendo negociados através destes sistemas e cerca de 55 mil fornecedores registrados (AGUNE; CARLOS, 2004). Ao todo, a BEC tornou possível uma economia de mais de R\$164 milhões (AGUNE *et al*, 2007).

Outra iniciativa direcionada ao relacionamento com fornecedores foi o desenvolvimento do portal e-Negócios Públicos (www.e-negociospublicos.com.br). Hospedado pela Imprensa Oficial do Estado, este portal oferece um banco de dados de todas as compras em aberto no Governo paulista, que até então eram somente anunciadas no Diário Oficial. Fornecedores podem se cadastrar para receber alertas quando o Governo estiver realizando compras de serviços ou produtos na sua área de atuação. O portal também provê acesso aos arquivos eletrônicos de todos os documentos publicados pelo Governo, incluindo livros, decisões judiciais e legislação.

4.8.5 Relacionamento com cidadãos

Em termos do relacionamento com cidadãos vale mencionar que neste período foi lançado o portal Cidadão.sp, um guia para cada um dos mais de 2 mil serviços prestados pelo Governo do Estado. No final de 2005, mais de 25% dos serviços estavam disponíveis eletronicamente, ainda que alguns de forma parcial.

Também neste mandato foi implementado o portal e-Poupatempo, uma tentativa de transferir para canais eletrônicos os padrões de prestação de serviço dos Poupatempos (ANNENBERG *et al*, 2006). A idéia dos e-Poupatempos é facilitar o acesso aos serviços públicos disponíveis eletronicamente. Inicialmente o projeto visava oferecer alguns computadores com acesso à Internet em Poupatempos, bem como funcionários especialmente treinados que guiarão os cidadãos em obter os serviços desejados *online*. No e-Poupatempo localizado na cidade de Guarulhos também se localiza o Laboratório de Interação Homem-Computador (LabIHC), que coleta informações a respeito de como os cidadãos interagem com os serviços disponíveis *online*, e oferece recomendações para melhoria.

4.8.6 *Desenvolvimentos internos nas Secretarias de Estado*

Enquanto o grupo central de TI, anteriormente bastante ativo no desenvolvimento de aplicativos, passou a focar suas atenções na institucionalização de TI, as Secretarias com recursos disponíveis começaram a desenvolver aplicativos voltados para seus desafios operacionais específicos. Algumas Secretarias possuem equipes centrais reduzidas, mas ao mesmo tempo contam com grandes organizações subordinadas a elas (como universidades, hospitais e institutos de pesquisa), caso da Saúde e da Educação, por exemplo. Tais organizações possuem um grau razoável de autonomia, e uma governança de TI altamente estruturada, e desta forma conseguiram ter bastante influência sobre o CQGP (REINHARD *et al*, 2006).

Graças às suas estruturas relativamente autônomas e influentes, certas unidades realizaram importantes desenvolvimentos neste período, como é o caso da “Rede do Saber”, na Secretaria da Educação, que integrou todas as subdivisões da Secretaria em uma única rede (POLO, 2006). O objetivo desta iniciativa era apoiar o mapeamento, acompanhamento, atualização e disseminação sistemáticos do conhecimento local e individual nesta Secretaria.

A Secretaria da Educação é responsável pela coordenação de escolas públicas em todo o Estado, que no total possuem cerca de seis milhões de alunos, 230 mil professores e outros 70 mil funcionários de apoio. Devido ao grande número de pessoas, e à alta dispersão geográfica, a “Rede do Saber” é a principal ferramenta para garantir a troca de experiências e idéias. Inicialmente esta rede foi desenvolvida para apoiar um programa de formação para professores, que possibilitou que 7 mil deles obtivessem um diploma de graduação. Após esta fase a rede passou a ser usada para a comunicação entre professores e diretores de escola, e destes com especialistas. Não apenas a rede aumentou a quantidade de informação disponível para cada participante, mas comparando-a com a alternativa de reuni-los todos em um só local, diminuiu significativamente os custos com transporte e professores substitutos.

Outro exemplo de aplicação desenvolvida para atender necessidades específicas de Secretarias é o Sistema de Monitoramento dos Programas e Ações do PPA (SIMPA), desenvolvido para apoiar a implementação do PPA 2004-2007. Este sistema é gerido pela Secretaria de Economia e Planejamento, responsável por garantir que as metas

estabelecidas e atingidas no PPA sejam atualizadas ao longo do ano, assim como os principais indicadores dos programas. O SIMPA permite o acompanhamento, em um processo contínuo, da execução de ações e programas planejados, e a visão integrada do atingimento de metas quantitativas, bem como os recursos utilizados em cada ação.

4.9 O papel da Companhia de Processamento de Dados - PRODESP

A maior parte das empresas municipais e estaduais de processamento de dados brasileiras possui estruturas similares, criadas nos anos 1970. Refletindo a tecnologia disponível na época, tais organizações centralizavam a infraestrutura de TI, e eram basicamente as únicas responsáveis por quaisquer decisões a respeito de TI nos governos (DIAS; REINHARD, 2005).

Desde os anos 1980, com o desenvolvimento da micro-informática, estas empresas vêm enfrentando uma série de dificuldades, tais como baixa produtividade, insatisfação dos clientes internos, metodologias inadequadas e obsolescência tecnológica. A maior parte delas também tem que lidar com sérias restrições financeiras, o que as torna incapazes de desempenhar seu papel esperado (BARROS, 1997).

Nos anos 1990 as companhias públicas de processamento de dados estavam, de modo geral, passando por graves conflitos com seus usuários, que passavam crescentemente a contar com seus próprios departamentos de TI, ou fornecedores externos (REINHARD; ZWICKER, 1993). A razão para a existência destas companhias era freqüentemente questionada, e sua reputação era a de terem grandes dificuldades em se manter atualizadas com o desenvolvimento de tecnologias, além de depender de seus monopólios internos para manter seus contratos, ao invés de oferecer uma alternativa atraente para seus possíveis clientes (SAUR, 1997).

A Prodesp foi fundada nos anos 1970 como sociedade anônima, o que significava que ela não teria tantas restrições quanto outras organizações públicas. Assim como outras empresas públicas de processamento no Brasil, a Prodesp tinha todos seus aplicativos

rodando em *mainframes*. No começo dos anos 1990 a empresa era vista como antiquada, com sistemas desatualizados, e a equipe sem as qualificações necessárias.

Contudo, conforme discutido acima, ao assumir o Governo, o Governador e seu grupo mais próximo de colaboradores estavam convencidos da importância de TI para o aprimoramento da administração pública. Com esta perspectiva em mente, o Governador indicou um presidente de sua confiança para a Prodesp e o encarregou de alinhar a empresa com os interesses do Governo recém estabelecido. Tal missão foi facilitada pelo fato da Prodesp fazer parte da Secretaria de Governo e Gestão Estratégica.

Paralelamente ao processo de reestruturação da Prodesp desenvolvido pelo seu novo Presidente, um grupo de especialistas da companhia foi alocado no Palácio dos Bandeirantes, sede do Governo do Estado, criando desta forma uma unidade palaciana da Prodesp, subordinada à Secretaria de Governo e Gestão Estratégica. A missão desta unidade era inicialmente apoiar a implementação do SEI e, juntamente ao grupo de coordenação do SEI, este grupo foi o responsável pela maioria das iniciativas estratégicas corporativas a partir de então.

Todos os aplicativos (cerca de sessenta) desenvolvidos a partir do SEI, como, por exemplo, o Contrato de Serviços Terceirizados, foram desenvolvidos por esta unidade da Prodesp, coordenada pelo grupo do SEI, que era responsável por definir as regras de negócio, os requerimentos, monitorar o desenvolvimento dos sistemas e aprová-los. O time da Prodesp, devidamente capacitado nas linguagens utilizadas contava, ainda, com empresas privadas especializadas nessa plataforma para apoiá-los nas atividades de desenvolvimento de aplicações. Mais tarde, durante o segundo mandato de Alckmin, o grupo do SEI se tornaria o motor do CQGP (Comitê esse oriundo de proposta elaborado pelo SEI), coordenando os encontros regulares do grupo, e tentando garantir um fluxo constante de informações entre os diferentes membros do comitê.

Havia uma sinergia muito grande entre o grupo do SEI e a unidade palaciana da Prodesp. Entretanto, isso não significava que entre a Prodesp e estes grupos não houvesse conflitos. Apesar do grupo do SEI acreditar firmemente na importância de TI para o Governo, suas visões sobre como a TI deveria ser usada e implementada eram frequentemente opostas às da Prodesp. Constantemente a Prodesp e o grupo do SEI iriam discordar quanto à forma

de implementar soluções, por exemplo sobre qual plataforma tecnológica adotar. O grupo do SEI considerava fundamental a incorporação de outras dimensões além da tecnológica (tais como visão de negócios submetida aos interesses do Governo, revisão de processos, de estruturas, participação dos usuários, princípios) e percebia a Prodesp como menos sensível a estes aspectos.

A Prodesp não deixou de ter uma participação bastante significativa nas implementações de TI entre 1995 e 2006. Cerca de 50% do faturamento da companhia vem da Secretaria da Fazenda, que implementou importantes projetos, vários deles patrocinados por financiamento externo, como a modernização da arrecadação, a criação de uma área de compras eletrônicas e a modernização da gestão orçamentária e financeira (SIAFEM), todos com a participação da Prodesp. Ainda assim, críticos vêem a Prodesp como incapaz de gerenciar implementações complexas, e resistente em atuar em parceria com empresas privadas.

Parte destes conflitos pode ser explicada pela luta da Prodesp em buscar continuamente ser uma empresa lucrativa. Apesar de ser pública, a Prodesp não deixa de ser uma sociedade anônima, e como tal trata as várias entidades do Governo como seus clientes. Até o final de 1999, a companhia tinha um único contrato com todo o Governo, sem ter que se preocupar com custos operacionais, ou com o monitoramento de desempenho. Durante o segundo semestre de 1999, todas as unidades de governo tiveram que se preparar para contratar os serviços necessários da Prodesp, seguindo diretrizes da SGGE, e usando um contrato padrão previamente aprovado pela Procuradoria Geral do Estado, no qual os serviços e seus custos unitários deveriam ser cuidadosamente especificados. Os preços de referência também foram estabelecidos pela SGGE, após uma pesquisa de mercado.

Entre 1995 e 2005 o SEI e a unidade palaciana da Prodesp tiveram uma importante participação em todos os grandes projetos de TI. O significativo papel deste grupo, e sua relativa autonomia, se tornaram um desconforto para a direção da Prodesp, que desejava aumentar sua participação em projetos estratégicos, e ter o controle sobre os mesmos. Ao mesmo tempo, os investimentos em TI feitos durante os anos anteriores estavam mostrando altos retornos, não apenas financeiros, mas também políticos: a imagem do Governo se modernizava e passava uma impressão de dinamismo. Por esta razão, se

tornou mais fácil obter novos investimentos em TI, e diversos novos projetos começaram a ser desenvolvidos.

A vinculação entre a Secretaria (não mais de Governo e Gestão Estratégica mas Casa Civil a partir de 2003), SEI e unidade palaciana da Prodesp foi sendo gradativamente revertida culminando com a retomada em 2007 pela Prodesp da exclusiva coordenação dos assuntos de TIC no âmbito da administração pública estadual. Críticos têm dúvidas quanto à adequação deste modelo para a promoção da modernização e integração de sistemas. Uma pesquisa aponta que historicamente a Prodesp não tem sido capaz de exercer funções mais estratégicas de governo, meramente atendendo a pedidos individuais de serviços, o que reforçaria um modelo “anárquico” de gestão de TI (REINHARD *et al*, 2006).

Todavia, a análise da contribuição de empresas estatais de TI, como a Prodesp, deve levar em consideração a preservação do conhecimento em uma estrutura que sobrevive à descontinuidade administrativa e assegura a permanência das infra-estruturas mesmo em vista de contratos oportunistas com terceiros, viabilizados (e mesmo exigidos) pela lei de licitações. Além disso, tais empresas são celeiro de competência em TI e processos para outras secretarias.

4.10 O Papel dos Fornecedores de TI

Os pacotes de aplicativos oferecidos por fornecedores ao longo deste período não eram apropriados para o Governo na maior parte das vezes, tendo sido originalmente desenvolvidos para empresas privadas. Por exemplo, fornecedores privados ofereceram suas soluções de sistema de gestão empresarial para o maior hospital de São Paulo, o Hospital das Clínicas (HC). Todavia, a quantidade de customização necessária significava que os sistemas disponíveis não eram soluções viáveis. Ao contrário, era frequentemente mais adequado treinar o pessoal da Prodesp para que eles pudessem desenvolver sistemas internamente.

Muitas vezes o grupo responsável por TI optava por comprar plataformas de software (como foi o caso do Lotus Notes, utilizado para o desenvolvimento do SEI), e coordenava internamente o desenvolvimento de aplicativos. Era comum obterem descontos consideráveis nestas compras, já que os fornecedores estavam muito interessados em ter o Estado de São Paulo em sua lista de clientes. Fornecedores privados buscavam arduamente obter uma entrada para o mercado governamental, em todos os níveis, e como São Paulo era freqüentemente pioneiro na implementação de sistemas de informação, se tratava de um cliente muito desejável, com o qual as empresas poderiam conseguir experiência e construir massa crítica.

Uma ilustração do papel desempenhado por fornecedores é o caso da implementação do SEI, em 1995, que usou o Lotus Notes como plataforma tecnológica. A opção por esta plataforma foi feita internamente pelo time da SGGE, que não tinha formação técnica em TI, mas que definiu os requerimentos do sistema. Após a identificação do Lotus Notes como sendo o mais alinhado com os requerimentos, o grupo da SGGE iniciou a busca por empresas com experiência na implementação deste software, que pudessem oferecer serviços de programação. A companhia escolhida não foi uma das grandes do mercado, mas sim uma empresa pequena e relativamente desconhecida (Masterdom).

O caso da Masterdom na implementação do Lotus Notes estava longe de ser uma exceção, ao contrário, era bem representativo do tipo de relacionamento entre o Governo e seus fornecedores de TI. A prática regular nas implementações de TI era que os representantes do Governo eram interlocutores qualificados para o contato com os fornecedores, e tinham conhecimento suficiente para uma relação equilibrada com os fornecedores. A experiência e o conhecimento dos representantes do Governo, em especial das fraquezas dos processos internos, adicionada à completa falta de experiência dos fornecedores em lidar com governos estaduais brasileiros, significava que a relação entre eles muitas vezes favorecia o Governo, em contraste com o que é freqüentemente relatado internacionalmente (por exemplo em DUNLEAVY et al, 2006b).

4.11 O papel do Governo Federal

O processo de disseminação de idéias e conceitos da reforma pelos estados brasileiros desde 1995 não teve uma única fonte de influência, tais como o Governo Federal ou a academia. Ainda que lições tenham sido aprendidas a partir das experiências em curso, o balanço da reforma nos estados mostra uma grande variedade de iniciativas, em um quadro bastante fragmentado (ABRUCIO; GAETANI, 2006).

Muitos governos estaduais (inclusive São Paulo) tinham a vontade política e a capacidade de inovar em suas políticas de gestão pública de forma bastante independente do Governo Federal. A reforma nos estados aconteceu simultaneamente (como em São Paulo) ou subseqüentemente à do Governo Federal, mas sem qualquer relação de subordinação dos estados (ABRUCIO; GAETANI, 2006).

Ainda que grande parte dos avanços das reformas nos estados não estivesse atrelada a uma parceria, ou a qualquer tipo de incentivo por parte do Governo Federal, é fato que os estados eram freqüentemente influenciados pelas reformas implementadas em Brasília. O plano de reforma desenvolvido pelo Governo Federal (o PDRAE) é considerado como um impulso, uma inspiração e uma referência para os estados, porém seus impactos aconteceram em prazos e intensidades variadas ao redor do Brasil (ABRUCIO; GAETANI, 2006). Uma das propostas do PDRAE com boa aceitação nos estados foi o conceito das Organizações Sociais, que com diferentes características e adaptações foi adotado por doze estados, incluindo São Paulo.

No caso de São Paulo, é importante destacar que o Presidente Fernando Henrique Cardoso e o Governador Mario Covas (ambos do PSDB) assumiram tais posições na mesma data. Mesmo antes das eleições, FHC e Mario Covas compartilhavam princípios semelhantes, o que explica que as reformas em São Paulo e Brasília estarem alinhadas, sem denotar uma relação de precedência. De fato, o documento publicado (PSDB-SP, 1994a) para guiar a formulação do plano de governo de Mario Covas (PSDB-SP, 1994b) também foi usado pelo time de FHC.

Ainda que Mario Covas, como Governador, naturalmente seguisse as direções tomadas pelo Governo Federal, ele e seu time freqüentemente lidavam com situações sem uma orientação específica vinda de Brasília, uma vez que lá simultaneamente se enfrentavam

desafios semelhantes. Esse foi o caso das privatizações, e do estabelecimento das agências reguladoras. Em relação à TI, o Governo Federal dava menos ênfase a este assunto que o Governo de São Paulo. Primeiro, porque a situação financeira em Brasília era muito menos dramática do que a de São Paulo. Segundo, porque no Governo Federal o controle contábil já era baseado em TI.

As diretrizes do Governo Federal para a reforma do setor público foram em muitas ocasiões adotadas por São Paulo. Em especial no período entre 1999 e 2002, o estabelecimento da LRF e do PPA pelo Governo Federal foi fundamental nos rumos da política de administração pública, não só em São Paulo mas em todos os estados.

De modo geral, o Governo Federal foi freqüentemente uma fonte não só de idéias e conceitos, mas também um apoio ao financiamento para as transformações ocorridas em São Paulo, em especial na área tributária. É importante destacar, no entanto, que esta adoção foi opcional, já que São Paulo, assim como outros estados, contava não só com grande autonomia, mas também com seu próprio centro de irradiação de idéias.

4.12 O papel da comunidade internacional

Durante o mandato de FHC o Governo Federal obteve um empréstimo do BID que financiaria o Programa Nacional de Apoio à Administração Fiscal para os Estados Brasileiros (PNAFE). O empréstimo tinha o valor total de US\$500 milhões, a serem divididos entre todos os estados brasileiros (SÃO PAULO, 1999b).

Em São Paulo dois programas fizeram parte do PNAFE. Um deles foi o Programa de Modernização do Controle Interno da Administração Financeira (PROMOCIAF) e o outro foi o Programa de Modernização da Coordenadoria da Administração Tributária (PROMOCAT). O empréstimo do BID tornou possíveis projetos como o SIAFEM (FONSECA; SANCHEZ, 2001). O objetivo de tais iniciativas era aprimorar a arrecadação de impostos, mas não necessariamente trazer mudanças de gestão. Porém, projetos como o SIAFEM foram o gatilho para mudanças estruturais dentro da Secretaria, por exemplo, a eliminação de níveis intermediários na hierarquia (CARVALHO; NOVAIS, 2007).

Entre 1997 e 2000 o Banco Mundial destinou entre US\$5 e 7 bilhões ao ano para projetos classificados como reforma do Estado e governança, sendo que 40,6% destes projetos visavam reformas institucionais (REZENDE, 2005). Há relatos, contudo, de que ainda que o Banco Mundial fosse tradicionalmente ativo em apoiar transformações nas finanças governamentais, a Gestão Pública somente se destacou na agenda política da instituição anos mais tarde.

As influências internacionais mais significativas para os contornos conceituais da reforma em São Paulo não vieram de instituições de fomento como o BID e o Banco Mundial, mas sim de iniciativas de outros governos. O time responsável pelas reformas em São Paulo frequentemente interagiu com times equivalentes no Reino Unido, Estados Unidos e Canadá. Estas conversas se davam entre indivíduos ocupando cargos similares, sem qualquer acordo formal entre os governos. Por exemplo, em 1997, representantes do Governo paulista foram a uma conferência em Washington DC, onde estados americanos apresentaram suas experiências com e-Gov. Desta forma o grupo constatou que suas iniciativas em São Paulo eram similares às experiências americanas, e desde então passaram a utilizar-se do termo e-Gov.

No segundo mandato de Mario Covas o conceito de e-Gov ganhou contornos mais claros, em grande parte devido à influência da experiência de Tony Blair no Reino Unido, que dava ênfase significativa ao conceito no documento “Modernizando o Governo” (GREAT BRITAIN, 1999). Este documento era uma declaração de intenções para a administração pública no Reino Unido, e ainda que o plano de modo geral não fosse adequado para São Paulo, a relação entre e-Gov e administração defendida por Blair teve impacto considerável nas políticas paulistas. Por exemplo, este documento foi uma das inspirações para o ACESSA SP.

Estas observações ilustram e ajudam a compor a real dimensão da influência das agências de fomento, e da comunidade internacional, no direcionamento da reforma em São Paulo. Embora tenha havido um incentivo financeiro relevante para ações de modernização de processos financeiros, a maior influência conceitual não foi proveniente das agências financiadoras. Tais conceitos, referências para as diretrizes a serem adotadas nas políticas de administração e de TI, foram sim buscados ativamente por representantes do governo paulista nas experiências internacionais pertinentes.

5 ANÁLISE DO CASO

5.1 O alinhamento entre reforma e TI no período de doze anos

5.1.1 *Primeira fase*

Na metade dos anos 1990 a reforma do setor público estava alta na agenda dos governos brasileiros. No nível federal as idéias da NGP influenciavam um movimento em que o governo manteria suas atividades núcleo, mas trabalharia com o mercado e o terceiro setor na entrega de serviços, além de regular a provisão de serviços de utilidade pública por empresas privadas. Estas idéias foram uma fonte importante de inspiração para os estados brasileiros, que tinham autonomia suficiente para formular suas próprias políticas, mas viam a reforma como a resposta para uma série de dificuldades – mais especificamente, a grave crise financeira.

Simultaneamente, desenvolvimentos recentes em TI reforçavam as iniciativas de reforma, e eram ao mesmo tempo alimentados pelas idéias da NGP. A disseminação da Internet foi um incentivo para que os governos repensassem seu relacionamento com cidadãos e fornecedores. Mais que isso, muitos viam a TI como a solução natural para melhorar a administração. Por estas razões, a tecnologia pela primeira vez alcançava o centro do palco político, e era considerada estratégica por políticos e servidores públicos de alto escalão.

Em São Paulo a situação não era diferente. O plano de governo do candidato Covas em 1994 declarava sua crença no papel do estado como regulador, em forte alinhamento com a perspectiva prestes a prevalecer no nível federal. Este fato não é surpreendente, já que Mario Covas e Fernando Henrique Cardoso pertenciam ao mesmo grupo político. Em São Paulo, todavia, há documentos (PSDB-SP, 1994a; 1994b) mostrando que a reforma do setor público não apenas estava alta na agenda do candidato Covas, mas era a bandeira de campanha do candidato.

“Revolução” foi o termo escolhido pela equipe de Covas para descrever as intenções em relação a valores morais, administração e produtividade no setor público. Os meios para realizar esta “revolução” incluíam critérios objetivos de avaliação, eficiência,

descentralização e parcerias com o setor privado, princípios muito próximos ao discurso da NGP, o que mostrava a forte influência intelectual de países anglo-saxões. Mas em São Paulo o papel de TI era central: a tecnologia era vista como *o caminho* para tornar as mudanças possíveis. A TI não apenas deveria melhorar a prestação de serviços, mas sim mudar o governo em geral.

A grave crise financeira encontrada ao assumir o Governo significava que a reforma do estado, com o uso de TI, seria de fato a prioridade do primeiro mandato de Covas, e a razão por trás das principais realizações de seu governo. Ainda que seja verdade dizer que TI era considerada estratégica pelo governo de Covas, isso não significa que as direções da reforma simplesmente seguiam as possibilidades abertas pela tecnologia disponível. Ao contrário, no primeiro mandato de Covas TI e estratégia são alinhadas pelos mais altos níveis hierárquicos. O grupo responsável pelas principais implementações de TI era liderado por políticos e administradores, sem formação técnica. De forma a garantir as diretrizes de TI, um grupo de especialistas da empresa de processamento de dados foi transferido para dentro do Palácio, respondendo diretamente àqueles responsáveis por governo e gestão estratégica.

Neste contexto foi possível implementar amplos sistemas corporativos, sendo priorizados aqueles que iriam apoiar a arrecadação de impostos e aumentar o controle sobre os principais grupos de despesas. Estes sistemas funcionariam em uma rede que pela primeira vez conectava o primeiro escalão de políticos e servidores públicos. Embora o foco dos sistemas fosse operacional, eles também trouxeram significativas mudanças de processos.

Por exemplo, a criação da rede SEI, bem como os aplicativos que faziam parte da mesma, trouxeram uma mudança considerável ao processo de tomada de decisão. Secretários e governador pela primeira vez se comunicavam eletronicamente, muitas vezes sem intermediários, encurtando sensivelmente os prazos para tomada de decisão.

As mudanças no processo de tomada de decisão foram ainda mais profundas após a criação do Cadterc e do Cadastro de Obras e Ações. A consolidação de dados provenientes de todas as secretarias imediatamente levou a comparações entre os secretários, e os forçou a tomar conhecimento de detalhes operacionais sob

responsabilidade de suas secretarias. Em outras palavras, ter um banco de dados central foi o gatilho para uma maior integração horizontal e vertical no governo. Mais que isso, aplicativos como o Cadastro de Obras e Ações também munia gestores de nível médio com informações sobre os contratos que eles próprios deveriam administrar, colocando-os então numa situação mais adequada para negociação com fornecedores.

Ainda que argumentemos que as implementações de TI seguiam as diretrizes estabelecidas para a reforma, e não o contrário, é importante ter em mente que estes sistemas devem sua existência à infra-estrutura de TI já disponível na época. Tanto o Cadterc quanto o Cadastro de Obras e Ações foram construídos a partir do SIAFEM, que por sua vez tinha o SIAFI, desenvolvido pelo governo federal, como plataforma. Isto significa que, ainda que a reforma estivesse dando o ritmo para TI, os sistemas desenvolvidos em São Paulo neste período não foram construídos do zero, mas sim evoluíram a partir da infra-estrutura disponível.

O SIAFEM representou uma enorme transformação em termos de orçamento, controle financeiro e contabilidade. Ainda que o número de servidores públicos com acesso ao sistema fosse limitado, ele possibilitou o desenvolvimento de aplicações utilizadas por milhares de administradores públicos em São Paulo. Esta transformação afetou cada uma das unidades do governo de São Paulo, padronizando procedimentos, descrições de serviços e materiais, e permitindo o estabelecimento de preços de referência para quase todas as operações de compras. O SIAFEM também abriu caminho para as compras eletrônicas. Houve enormes avanços em termos de transparência, eficiência e produtividade.

Neste ponto, é útil comparar o caso em São Paulo com os princípios da NGP. A reforma durante o primeiro mandato de Covas focou o equilíbrio financeiro. Neste sentido, poderia ser associada com os princípios do “Estado mínimo”, que preconizam a redução do governo de forma geral, inclusive despesas, investimentos, organizações (através de privatização e terceirização) e número de funcionários, em uma agenda de desconstrução (MARTINS, 2005). Todavia, embora estas reduções tenham definitivamente acontecido em São Paulo, seria uma simplificação excessiva dizer que foram a principal característica da reforma paulista. O equilíbrio financeiro em São Paulo não teria sido possível sem profundas mudanças em processos.

Alguns dos elementos que possibilitaram os resultados obtidos neste mandato merecem atenção especial. Primeiro, contribuidores próximos a Covas nesta época enfatizam o papel exercido por ele, pessoalmente envolvido na reforma, ativo na resolução de disputas, e freqüentemente interessado nos detalhes das operações em curso. A unidade de comando obtida graças à maioria expressiva nas eleições também foi importante.

Além do ambiente favorável dentro do governo, fatores externos também tiveram primordial influência na reforma do período. Não é possível exagerar a importância da estabilidade econômica trazida pelo Plano Real em 1994. O fim das taxas de inflação de quatro dígitos trouxe um contexto extremamente favorável para a recuperação econômica em São Paulo. Outro fator bastante significativo foi o empréstimo recebido do BID para a Secretaria da Fazenda, que tornou possível a reestruturação dos controles financeiros, orçamentários e contábeis, incluindo a implementação do SIAFEM e aplicativos decorrentes do mesmo. Outros elementos importantes são o uso intensivo de TI pelas instituições financeiras brasileiras e a já mencionada infra-estrutura de TI disponível no Governo Federal.

Apesar dos investimentos em TI no período Covas estarem fortemente alinhados com os objetivos da reforma, não é correto afirmar que todas as iniciativas de reforma incluíssem TI diretamente. Por exemplo, as privatizações, e as organizações sociais de saúde, importantes marcos da direção tomada pelo governo, não tinham TI dentre suas características principais. Tampouco os Poupatempos, provavelmente o mais representativo sinal da abordagem tomada pelo governo em relação à prestação de serviços públicos, dependiam fortemente de TI.

Por outro lado, muito poucos dos investimentos em TI não estavam conjugados aos objetivos da reforma. Por exemplo, é possível citar os usos prospectivos da Internet como um exemplo de uso da tecnologia sem um propósito claro e objetivo. Porém, o fato de que as primeiras experiências com a Internet foram realizadas dentro do Palácio do Governador mostra que, mesmo neste caso, TI estava subordinada à política de administração pública.

5.1.2 *Segunda fase*

Durante o segundo mandato de Covas o equilíbrio entre as políticas de TI e de administração começou a ser alterado. A recuperação financeira já não era mais a preocupação central, e a reforma começou a perder impulso. O plano de governo do candidato à reeleição desta vez não enfatizava a reforma, mas focava em políticas específicas com objetivos como a criação de empregos e a construção de estradas. Ao mesmo tempo, a Lei de Responsabilidade Fiscal, e o PPA, estabelecidos pelo Governo Federal significavam que o Governo de São Paulo não era a principal força por trás das principais iniciativas de reforma no período.

Mesmo estas transformações herdadas do Governo Federal tiveram suas limitações. O PPA, criado como forma de organização da administração em programas enfrentou dificuldades de implementação e avaliação. Há relatos de que seus indicadores de desempenho seriam inadequados e pouco confiáveis, e que os gerentes de programa nem sempre teriam a autonomia necessária para realizar suas funções adequadamente. Além disso, quando os programas entravam em conflito com estruturas organizacionais, em geral as últimas prevaleciam.

Possivelmente devido ao enfraquecimento das iniciativas de reforma no período, a política de TI cresce em importância em relação à reforma e se torna associada com um “novo estilo de gestão”, denominado “Governo Eletrônico”. O plano de governo menciona a construção de um “modelo organizacional” para a gestão de TI, bem como a implementação de infra-estrutura tecnológica, e o uso de TI para a prestação de serviços, o que sugere que em vez de ser subordinada a outras políticas, TI começava a ser vista como uma política com força própria. Ironicamente, ao mesmo tempo em que TI se tornava mais importante conceitualmente, neste período não aconteceram tantas implementações estratégicas de TI quanto no período anterior.

Ainda que projetos como a automação do IPVA, a BEC, e mesmo o Agenda21 fossem remanescentes das diretrizes seguidas no período anterior, entre 1999 e 2002 é possível identificar iniciativas nas quais investimentos em TI não são diretamente associados com a reforma. Um exemplo bastante eloquente desta nova abordagem é o programa de inclusão digital.

Ao invés de apoiar um objetivo de reforma específico, como os investimentos prévios em tecnologia faziam, o ACESSA SP é uma iniciativa que tem como princípio a importância da tecnologia em si. Os usuários do ACESSA SP são livres para usar computadores de (quase) qualquer maneira que julguem apropriada, sem serem direcionados ao uso de nenhum serviço específico. Portanto, o programa não se justificaria se considerado apenas como um canal de entrega de serviços. Contudo, se visto como parte de uma política social, e através das lentes do “acesso à TI como um direito do cidadão”, é possível se compreender as razões por trás do ACESSA SP. Vale comentar que, embora o objetivo declarado deste programa seja a inclusão digital, há críticas quanto à efetividade deste modelo para atingir tais propósitos (MADON *et al*, 2006).

Outro exemplo desta nova política de TI é a Intragov. O desenvolvimento de uma rede estadual foi uma consequência direta do SEI, desenvolvido no mandato anterior. Entretanto, a Intragov era claramente um investimento motivado por questões técnicas, com a intenção de construir uma infra-estrutura para TI, e somente de forma indireta afetaria a política de administração. Em termos de mudanças organizacionais, as principais consequências da Intragov eram relacionadas à gestão de TI, principalmente dentro da Prodesp.

Simultaneamente, secretarias com recursos financeiros suficientes também desenvolviam aplicativos específicos para suas necessidades operacionais. Este foi o caso do Infocrim, na Secretaria de Segurança Pública. Ainda que estes aplicativos tenham sido desenvolvidos com o objetivo de melhorar a prestação de serviços públicos, e possam ser considerados como parte de um movimento mais geral de inovação nas práticas governamentais, eles não são parte de uma política estadual mais abrangente, e não foram implementados pelo time localizado no Palácio.

5.1.3 Terceira fase

Entre 1994 e 2001 os objetivos da reforma foram retomados, porém sutilmente modificados. Ao invés de focar na reestruturação interna, o plano de governo do candidato Alckmin estabelecia a melhoria da prestação de serviços como o principal objetivo da administração pública. A intenção era disseminar o “Padrão Poupatempo de Qualidade”.

Mais tarde, em 2002, o PPA mencionaria a “eficiência” como o caminho para melhorar a prestação de serviços e alcançar igualdade e eficácia na utilização de recursos públicos. Um aspecto interessante é a visão expressa no plano de que um governo eficiente também levaria à maior competitividade no setor privado.

Aparentemente, eficiência para os formuladores do plano significava estabelecer parcerias com diferentes atores, não somente do setor privado e do terceiro setor, mas também outros níveis de governo, bem como agências internacionais de fomento. Em linha com os dois mandatos anteriores, mais uma vez o plano menciona a necessidade do estado trabalhar como regulador. Todavia, desta vez o plano acrescenta uma nova dimensão a este papel: promover a formação de redes entre todos estes atores.

No cenário desenhado pelo plano, a participação de TI, ainda que pouco clara, é certamente menor do que havia sido no passado. Espera-se que TI apóie “processos mais dinâmicos”, que garantiriam a transparência e eficácia da gestão. Em uma entrevista, o governador declara sua crença em melhorar a gestão como a forma de aumentar a qualidade de serviços públicos, e acrescenta que o governo eletrônico é uma nova forma de administrar, mais integrada e menos burocrática.

A análise destes três documentos – o plano de governo do candidato, o PPA para o período, e a entrevista do Governador – revela que ainda que a reforma permaneça alta na agenda, já não é mais tão clara e bem definida como no primeiro mandato Covas. A ausência de um objetivo forte e consensual, que costumava ser a crise financeira, abriu espaço para uma série de possíveis (mas não tão prementes) melhorias na administração: maior eficiência, a orquestração de uma rede de governança, aumento da qualidade de serviços.

Contudo, de modo similar ao que aconteceu em outras partes do mundo, a reforma já não era mais tangível como costumava ser. A partir dos documentos é também possível notar uma fase de transição no papel desempenhado por TI. Apesar de ainda existirem alguns sinais de que TI é considerada estratégica, já não é mais tão claro porque e como a tecnologia pode apoiar o governo, e há inclusive contradições internas a respeito do papel de TI, sintomático da falta de direcionamento.

Em relação ao estabelecimento de parcerias, as principais realizações entre 2002 e 2006 parecem ter sido a expansão das organizações sociais de saúde, e a adoção de um modelo de gestão similar por diversas organizações culturais. Outro movimento significativo foi a criação do modelo institucional para as PPPs. Nem as organizações sociais, nem as PPPs requerem apoio significativo de TI.

Por outro lado, esse período também foi marcado por investimentos em sistemas de apoio ao relacionamento com fornecedores, e neste ponto TI exerceu um importante papel. Os sistemas desenvolvidos para melhorar processos de compra estavam alinhados com o discurso de eficiência, bastante enfatizado no plano de governo do candidato e no PPA.

Quanto à melhoria na prestação de serviços, pode-se citar ao menos três grupos de iniciativas. Primeiro, os esforços de reestruturação dentro de secretarias, nos quais TI tinha uma participação variável. Segundo, o já mencionado “Padrão Poupatempo” foi publicado em um manual, e quatro novas unidades de Poupatempos foram inauguradas. Neste caso, TI tem um papel secundário, embora os Poupatempos sejam hierarquicamente subordinados à Prodesp. Ainda assim, o desenvolvimento do portal Cidadão.SP e as iniciativas do e-Poupatempo mostram um alinhamento entre TI e os objetivos da reforma.

O terceiro grupo de iniciativas voltadas à melhoria de serviços é formado pela série de programas de treinamentos lançados pela Subsecretaria de Recursos Humanos, parte da Casa Civil. Tais cursos atingiram mais de 80 mil servidores públicos. Neste caso, as iniciativas eram mais próximas de TI, que era frequentemente um dos temas dos cursos, se não o principal. Além disso, alguns dos cursos eram oferecidos *on-line*.

Os investimentos em treinamento significavam que os conceitos da reforma, e o conhecimento sobre os resultados atingidos até então, iriam além de um círculo de algumas centenas de servidores nas hierarquias mais altas do governo, e começariam a alcançar uma audiência mais ampla, com um foco especial em gerentes de nível médio. O desenvolvimento de comunidades de prática é um dos poucos exemplos deste período de doze anos em que o governo estimula a participação de servidores civis.

As comunidades criam um ambiente de colaboração que poderia potencialmente levar à disseminação espontânea de idéias inovadoras, em um contraste às abordagens “de-cima-

para-baixo” que caracterizam a maior parte das inovações na administração paulista entre 1995 e 2006. O desenvolvimento das comunidades de prática é em si um exemplo de reforma que não começou no gabinete do governador, ou mesmo por sugestão de um de seus colaboradores mais próximos, mas ao contrário, emergiu no contexto da formulação de cursos *on-line*.

Os investimentos feitos em comunicação interna no período também podem ser vistos como parte dos esforços para melhorar a prestação de serviços, e uma tentativa de consolidar as iniciativas de reforma que haviam sido realizadas desde 1995. Até o momento, conforme mencionado acima, a extensão das reformas não era conhecida fora de um pequeno círculo de funcionários dos mais altos escalões. Isto não é surpreendente, tendo em vista que o estado tem 700 mil funcionários. A revista SP.gov e o Prêmio Mario Covas não apenas visavam estimular práticas consideradas desejáveis pelo governador e a Casa Civil, mas também funcionavam como uma janela para as principais transformações ocorridas.

Em relação ao Prêmio Mario Covas, é interessante notar que ainda que os critérios sejam em geral alinhados aos princípios da NGP, ao menos dois dos seis critérios não podem ser considerados como estritamente NGP. Apesar dos critérios incluírem a relação custo-benefício, e a sugestão de que a eficácia seja medida por indicadores de desempenho consistentes, o que é bastante em linha com o discurso da NGP, também estão presentes questões como a relevância social e inovação, que são apenas indiretamente relacionados a ele. Trata-se de uma demonstração de que, embora a reforma em São Paulo estivesse a princípio bastante próxima das diretrizes da NGP, eles foram significativamente adaptados à realidade local. Outro ponto importante é que, mesmo nas categorias destinadas a avaliar iniciativas em TI, os critérios não refletem um enfoque técnico, e prevalecem os princípios de administração.

Em termos de comunicações internas, o papel desempenhado por TI é mais representativo. O Prêmio Mario Covas tem uma categoria TI, que levou ao centro das atenções não apenas sistemas complexos e de alto investimento como a BEC e a Intragov, mas também iniciativas pequenas e locais, como o grupo de agentes de saúde que melhorou seu trabalho após começar a usar a Internet em um Infocentro comunitário na periferia de São

Paulo. A revista SP.gov também publica freqüentemente artigos sobre como usos de TI pelo estado.

O Prêmio Mario Covas também trouxe atenção para outro grupo de iniciativas de reforma no período: a série de reestruturações que aconteciam dentro de secretarias. Com o apoio da Casa Civil, muitas secretarias fizeram mudanças em suas estruturas internas. Em alguns casos estas mudanças não eram envolvidas TI em nenhuma instância, como por exemplo a criação das organizações sociais na Secretaria de Cultura. Em outras (especialmente aquelas com recursos suficientes), TI era parte integral das transformações, como no desenvolvimento da “Rede do Saber”, que tornou possível a formação de 7 mil professores usando recursos de educação a distância.

Além das iniciativas de TI descritas acima, todas elas parte de uma política mais ampla de administração, este mandato também se caracterizou pela criação de uma estrutura organizacional para gestão de TI, diretamente ligada ao CQGP. Esta iniciativa pode ser interpretada como uma tentativa para que a política de TI tivesse maior peso na condução da política de administração.

O crescimento do número de projetos de TI foi a motivação para a busca de uma coordenação integrada, de alinhamento das atividades do núcleo do SEI, mais os projetos desenvolvidos pelas secretarias, com ou sem a Prodesp. Porém, esta intenção se demonstrou mais difícil de realizar na prática do que era esperado.

Uma das principais dificuldades era que nem todas as unidades de governo consolidaram seus orçamentos de TI em uma única conta no PPA. Muitos gestores, quando apresentados aos benefícios de integrarem seus investimentos em TI com o resto do governo, versus o custo com a perda de flexibilidade para decidir quanto dos recursos disponíveis seriam utilizados com TI, preferiam a segunda alternativa. Além disso, a tentativa de envolver tantas pessoas (todos os membros do GETIC) em discussões altamente complexas freqüentemente levava a reuniões improdutivas. Outro fator limitante eram as visões contrastantes a respeito do papel de TI, mesmo dentro do grupo mais próximo ao governador, no qual alguns acreditavam que TI era basicamente um canal de entrega de serviços, e uma forma de redução de custos. Finalmente, a criação de

uma estrutura formal de gestão de TI na qual a Prodesp não tinha papel central era uma fonte crescente de conflitos, que eventualmente se tornaram intoleráveis.

Além destes conflitos dentro dos grupos responsáveis por TI, a reforma do setor público já havia perdido grande parte de seu impulso após a extinção da SGGGE. Ainda que houvesse subsecretarias dedicadas ao tema da administração pública dentro da Casa Civil, elas tinham menos influência política que antes.

Ainda assim, enquanto durou a estrutura em torno do CQGP alcançou realizações significativas. A série de programas de treinamento ajudou a trazer a TI para perto do universo de uma parcela mais ampla de funcionários públicos, embora tenham atingido um número menor do que o inicialmente planejado. Ao mesmo tempo, o uso de TI como um canal para o ensino a distância ajudou a disseminar conhecimento pelo estado, especialmente sobre os então recentes desenvolvimentos na administração pública, como novas práticas para compras, gestão de contratos terceirizados e recursos humanos.

Além disso, apesar do CQGP ter autonomia limitada para impor diretrizes por todo o governo, e tivesse que depender fortemente de suas capacidades de influência e negociação, isto não anulou a sua importância como formuladores de políticas. A rede ao redor do CQGP (GETIC e GSTIC) se espalhava por todo o governo, tendo representantes em todas as secretarias e em diversos departamentos dentro destas secretarias.

O período entre 2002 e 2006 é, portanto, difícil de classificar. Não havia um conceito forte e bem definido para as direções tomadas seja em termos de reforma, seja de TI. Contudo, ambos estavam claramente ainda no centro da agenda política, e de muitas maneiras seguiam alinhados. É possível que após terem lidado com os problemas mais dramáticos da administração pública, os novos investimentos tenham se tornado mais fragmentados, ainda que seja possível desenhar uma linha de convergência entre eles. A construção de uma governança em rede e a melhoria da prestação de serviços são objetivos mais genéricos, que não podem ser mensurados da mesma forma que a recuperação financeira.

5.2 Outros Atores relevantes no período

Enquanto Covas deu bastante ênfase à informação, requerendo dados completos e detalhados sobre cada área de governo, o que o aproximava bastante da área de TI, Alckmin tinha um perfil distinto, e não considerava que a política de TI necessitasse de sua atenção direta. Durante seu mandato as secretarias responsáveis pela reforma não eram tão próximas a ele, e tecnologia se tornou um assunto para cada departamento tratar com a Prodesp. O impacto destas diferentes abordagens pode ser ilustrado pela experiência do Governo Federal.

Ao discutir as implicações de ter um ministério independente dedicado ao tema da reforma, ao invés de uma secretaria mais próxima à presidência, Bresser-Pereira, com base na sua experiência como ministro do MARE entre 1995 e 1998, entende que ter um ministério separado para a reforma traz problemas porque este não tem o poder suficiente para fazer com que suas deliberações sejam cumpridas. Neste sentido, uma secretaria mais próxima à Presidência, ou a um ministério com poder sobre o orçamento (como o Ministério do Planejamento no governo federal) podem ir mais longe com as reformas. Todavia, quando o chefe do executivo não está particularmente interessado no assunto da administração pública, um ministério independente ao menos tem o status de alto escalão, enquanto uma secretaria muitas vezes nem mesmo se reporta a um ministério, e o tema perde poder e impulso (BRESSER-PEREIRA, 2005).

Esta ilustração por Bresser-Pereira chama a atenção para a importância não apenas das instituições disponíveis para o apoio às políticas de reforma, mas também para a influência das personalidades, preferências e prioridades dos principais líderes nos resultados finais. Os estilos diferentes de Covas e Alckmin, bem como as estruturas que ambos construíram para a reforma e para TI tiveram enormes impactos no papel desempenhado pela Prodesp neste período.

É natural que a Prodesp, sendo dedicada ao tema da TI no estado, fosse profundamente afetada tanto pelas políticas de TI como de administração. No começo dos anos 1990, a Prodesp tinha sua própria existência em jogo, já que havia grupos que defendiam sua extinção. Isto criou uma situação tensa na companhia, e entre a Prodesp e seus usuários, que até o final do período deste estudo não havia sido totalmente dissipada. Durante os mandatos Covas, seu envolvimento pessoal em todos os assuntos estratégicos relativos a

TI fez com que os conflitos fossem atenuados, e a companhia permaneceu relevante, com uma participação significativa nos maiores desenvolvimentos do período.

Contudo, durante os mandatos Alckmin os conflitos se tornaram mais intensos, e a decisão do governador, já no fim de seu segundo mandato, foi tornar a Prodesp a principal instância da política de TI no governo. As conseqüências deste novo arranjo não eram claras ao final do período deste estudo, porém críticos argumentam que a Prodesp não possui o status político e institucional para coordenar a política de TI no estado.

Apesar destes conflitos, é importante enfatizar a importância de se ter alta competência em TI no governo. Os fornecedores encontravam no governo de São Paulo interlocutores capazes de falar sua língua, e manter discussões detalhadas a respeito de requerimentos, inclusive questões técnicas. Isso significava que, ao contrário do que parece ser o caso em outros governos (DUNLEAVY et al, 2006a), os fornecedores não tiveram um papel preponderante na formulação de políticas em São Paulo.

Dois outros grupos de atores tiveram forte influência nas direções das políticas de TI e reforma em São Paulo neste período: o governo federal e a comunidade internacional. Como dito anteriormente, os estados brasileiros possuem autonomia para formular suas políticas, e isso não é diferente em São Paulo. FHC e Covas foram candidatos ao mesmo tempo, e ambos compartilhavam idéias similares a respeito da reforma do setor público. Exatamente por causa disso, Covas em São Paulo procurava por idéias que não estavam testadas e aprovadas pelo governo federal. Além disso, a situação em São Paulo obviamente tinha características que eram muito particulares do estado.

Ainda assim, seria equivocado dizer que a reforma em São Paulo foi completamente independente do governo federal. Leis como o PPA e a LRF tiveram um claro impacto em São Paulo, e o ambiente em geral pró-reforma durante os anos FHC mantiveram o assunto em alta na agenda. O SIAFEM em São Paulo não teria sido possível sem o SIAFI em Brasília. E mais que isso, o governo federal foi um fundamental intermediário nas negociações com o BID, e o empréstimo obtido por São Paulo junto a tal instituição.

O que remete ao papel desempenhado pela comunidade internacional nas políticas de TI e reforma em São Paulo. É fato que o empréstimo do BID financiou a maior parte dos

desenvolvimentos na Secretaria da Fazenda, o que em última instância tornou a recuperação financeira possível. Entretanto, é significativo que as mais importantes influências conceituais estrangeiras na reforma paulista não tenham sido as agências de fomento, mas sim ações tomadas por governos estrangeiros, em um movimento já descrito anteriormente na literatura (SWANSON; RAMILLER, 1997).

5.3 Resposta às questões de pesquisa

Conforme apresentado no capítulo 3, a primeira questão de pesquisa deste trabalho é:

Qual a relação entre as políticas de administração pública e de TI?

Esta relação foi variável ao longo dos doze anos, e por este motivo para responder a questão de pesquisa é necessário subdividir o período em três fases, referentes aos três mandatos do período. De modo geral a análise do caso mostra o significativo papel desempenhado por TI no Governo do Estado de São Paulo, e a forte relação entre as políticas de TI e administração. A tabela 4 a seguir resume as ações mais significativas nas políticas de TI e de administração ao longo dos três mandatos.

No primeiro período, o equilíbrio financeiro foi o principal foco da reforma. Já se disse que a prioridade aos assuntos financeiros deixa menos espaço para outras dimensões da reforma (REZENDE, 2005). Contudo, em São Paulo, a estabilidade financeira funcionou como um gatilho para uma reforma mais ampla, cujos efeitos modificaram o funcionamento do estado. A reforma nesta fase estava no topo da agenda política, e TI seguia a reboque.

Nesta primeira fase constata-se um alinhamento parcial entre políticas de administração e de TI, já que há importantes ações da reforma de administração que são realizados independentemente do uso da tecnologia. Por outro lado, os importantes investimentos em

TI estavam todos fortemente conectados aos objetivos da reforma, o que denota uma relação de subordinação da política de TI à administração. Este cenário é condizente com a corrente da literatura que entende o uso de TI como uma das áreas da política de administração pública (GAETANI, 2004).

Tal enfoque na política de administração pode ter sido viabilizado pela presença dos elementos descritos na literatura (POLLITT; BOUCKAERT, 2004) como fundamentais na sustentação de uma estratégia de reforma. O Governo neste período contava com autoridade concentrada, a liderança em consenso sobre objetivos da reforma, a capacidade organizacional, e a aceitação pública, já que era recém eleito e tinha um objetivo específico a alcançar (o equilíbrio das finanças). Contudo, no momento em que estes elementos perderam sua força, a reforma tornou-se fragmentada.

De fato, na segunda fase a reforma deixa de ser prioridade, e as ações mais importantes do período foram a implementação de legislação desenvolvida em nível federal. A política de TI reflete esta ausência de direcionamento, já que as principais ações do período não são subordinadas à política de administração, o que denota uma agenda própria para TI.

Fase	Ações mais significativas de TI	Ações mais significativas de reforma
1995-1998: Primeiro mandato Covas Recuperação financeira	SIAFEM SEI Cadastro de Obras e Ações Cadterc	Privatizações Maior controle sobre as contas de governo Poupatempo
1999-2002: Segundo mandato Covas, primeiro mandato Alckmin Transição	AcessaSP Intragov IPVA Infocrim BEC	LRF PPA Ouvidorias
2003-2006: Segundo mandato Alckmin Consolidação	CQGP Rede do Saber Cidadão.sp SAPP Expansão da BEC	Organizações sociais Prêmio Mario Covas Revista SP.gov Treinamentos Padrão Poupatempo

Tabela 4. Principais ações em cada mandato

Avgerou (2000) oferece uma possível explicação para a forte conexão entre políticas de TI e reforma do setor público. Enquanto a burocracia hierárquica vem perdendo legitimidade ao longo do século XX, o processo oposto vem acontecendo com TI, que ao contrário,

vem ganhando impulso, a ponto de que praticamente nenhuma organização tenha descartado a possibilidade de usar TI em seus processos. Todavia, não é possível dizer que tipo de organização está sendo formado através do uso de TI. Isto explicaria porque algumas vezes TI preenche as lacunas deixadas pelo que deveria ser uma política clara e explícita para a reforma do setor público.

Neste estudo de caso pode-se observar os efeitos da falta de direções claras para a reforma, especialmente desde 1999, quando os princípios norteadores da política de administração pública se tornam consideravelmente difusos. Neste segundo período, praticamente não houve alinhamento entre as políticas de administração e de TI, e em certos casos TI chega mesmo a provocar ações de reforma (caso por exemplo do IPVA). Entretanto, a falta de coordenação entre as iniciativas, e a ausência de um direcionamento claro para as mesmas impedem a afirmação de que TI tenha de fato viabilizado uma política de administração.

Todavia, na terceira fase (o segundo mandato de Alckmin), mesmo com o impulso para a reforma estando dissipado em uma série de ações relativamente fragmentadas, a política de TI parece mais uma vez seguir as diretrizes da política de administração. O alinhamento é parcial, já que mais uma vez existem ações de reforma independentes de TI. Ao mesmo tempo, há uma tentativa frustrada de aumentar a relevância de TI para a reforma, e de que a política de TI estabeleça rumos para a administração (CQGP). Ironicamente, o insucesso desta tentativa abriu caminho para que a Prodesp assumisse o controle da TI no Estado, o que poderia no futuro significar uma independência maior para a política de TI.

De modo geral, ao longo das três fases, é possível que a tecnologia tenha dirigido mudanças em situações onde havia um vácuo de direcionamento, o que pode ter sido o caso de algumas secretarias menores, nas quais TI agiu como uma alavanca para políticas que surgiram em função da tecnologia disponível, como SIAFEM e Intragov.

A tabela 5, a seguir, sintetiza o papel de TI para a reforma ao longo dos três mandatos. Conforme apresentado no capítulo 3, e resumido na tabela 2, a literatura aborda esta questão sob pontos de vista sutilmente diferentes. Uma das perspectivas concentra sua

análise na relevância de TI para a reforma, outra na profundidade e amplitude das mudanças realizadas com o apoio de TI.

Fase	Relevância de TI para a Reforma	Profundidade e amplitude das mudanças trazidas por TI
1995-1998: Primeiro mandato Covas	<ul style="list-style-type: none"> • Discurso inicial: “O caminho” para viabilizar a reforma; • Alinhamento em alto nível; • Sistemas evoluíram a partir de infraestrutura disponível no Governo Federal; • Importantes eventos da política de administração não incluíram TI (ex.: privatizações). 	<ul style="list-style-type: none"> • Foco operacional, porém com profundas mudanças de processo, afetando praticamente todas as unidades de governo.
1999-2002: Segundo mandato Covas, primeiro mandato Alckmin	<ul style="list-style-type: none"> • Novo estilo de gestão: Governo Eletrônico; • ACESSA SP e Intragov: Investimentos em TI não diretamente ligado à reforma; • Alinhamento em nível interno às secretarias. 	<ul style="list-style-type: none"> • Menos implementações estratégicas de TI; • Desenvolvimento de aplicativos específicos, com abrangência limitada.
2003-2006: Segundo mandato Alckmin	<ul style="list-style-type: none"> • Importância declarada de TI é alta, porém pouco clara; • Pouca participação de TI no estabelecimento de parcerias; • Alta participação no relacionamento com fornecedores; • Alinhamento parcial nas iniciativas de melhoria da prestação de serviços; • Divergências internas quanto ao papel esperado de TI; 	<ul style="list-style-type: none"> • Profundas transformações no relacionamento com fornecedores; • Estrutura matricial de gestão de TI como veículo para disseminação do conhecimento em TI, porém com resultados inconsistentes.

Tabela 5. Papel de TI na reforma em São Paulo

O estudo de caso não sustenta a tese da literatura de que TI traz uma influência geral, ampla e estruturalmente distinta para arranjos de governança (como em DUNLEAVY *et al.*, 2006a). Porém tampouco é válido afirmar, com base no caso, que as mudanças tenham sido meramente incrementais, com efeitos visíveis somente em longo prazo (como sugere HUDSON, 1999). Há no estudo de caso indícios de que TI tenha trazido transformações substanciais em processos de governo, em especial quando alinhada aos objetivos da política de administração.

Quanto ao grau de interação entre políticas de administração e de TI, o caso sustenta a afirmação de que TI viabiliza reformas na administração, e há casos em que seu papel foi essencial, conforme já foi descrito na literatura (FOUNTAIN, 2001; 2004; HUGHES,

2003). Porém, a importância de TI para as reformas não geral pode ser generalizada para todas as ações da política de administração. Assim sendo, o caso não sustenta a afirmação de que a política de administração depende de TI. De fato, houve momentos ao longo do período estudado em que TI se restringia a uma das dimensões da política de administração, conforme sugerido na literatura (GAETANI, 2004). E, de modo geral, as tentativas de TI se afirmar como uma política independente da administração não foram sustentáveis em médio prazo.

A segunda pergunta de pesquisa, conforme apresentado no capítulo 3 é:

Que princípios de administração pública têm norteado as políticas de administração e de TI no Governo do Estado de São Paulo?

A tabela 6 a seguir contém a síntese dos princípios adotados ao longo dos três mandatos.

Fase	Princípios de Administração Pública
1995-1998: Primeiro mandato Covas	<ul style="list-style-type: none"> • Melhoria da arrecadação; • Maior controle sobre gastos; • Redução do tamanho do estado; • Estabilidade financeira como gatilho para uma reforma mais ampla: alterações profundas em processos.
1999-2002: Segundo mandato Covas, primeiro mandato Alckmin	<ul style="list-style-type: none"> • Menor ênfase para a reforma; • “Governo eletrônico” como estilo de gestão.
2003-2006: Segundo mandato Alckmin	<ul style="list-style-type: none"> • Reforma volta a estar alta na agenda, porém com contornos pouco claros; • Melhoria da prestação de serviços (Padrão Poupatempo); • Estabelecimento de parcerias; • Mudanças no relacionamento com fornecedores; • Iniciativas de treinamento e envolvimento de escalões mais baixos; • Ações para melhoria da comunicação interna; • Relevância social e inovação como critérios de “boa administração”.

Tabela 6. Princípios de Administração Pública por mandato

Conforme descrito no capítulo 3, correntes da literatura sugerem que a introdução de TI em governos seja fortemente apoiada em princípios da NGP (CIBORRA, 2003;

HUGHES, 2003). De fato, os documentos publicados por Covas quando candidato, que guiaram a política de reforma ao longo do primeiro período deste estudo, foram fortemente influenciados pelas idéias da NGP. Porém, embora os resultados da política adotada estejam bastante em linha com estes princípios, existem algumas diferenças significativas.

Uma característica geral das reformas classificadas como NGP é a atração por técnicas de administração oriundas do setor privado, e o desejo de implementá-las seja qual fosse o contexto, bem como a tendência de se apresentar soluções em busca de problemas (MARTINS, 2005). É verdade que em São Paulo o time de gestão fosse familiar com a NGP e por vezes entusiástico a respeito da mesma. Porém, a implementação de tais princípios foi restrita e guiada pelo que era preciso (melhores controles), o que era possível (experiências de outros governos e sistemas disponíveis), e o que fosse mais rápido (por exemplo, decidir implementar Poupatempo sem alterar o *back-office*).

É interessante notar que ainda que a terceirização seja vista como uma das principais tendências da reforma em muitos países (HOOD, 1991), no estado de São Paulo a história foi um pouco distinta. A recuperação financeira entre 1995 e 2001 deve muito às privatizações, porém a redução do tamanho do estado não foi a única medida tomada. A melhoria da arrecadação e o maior controle sobre gastos, são iniciativas provavelmente mais próximas aos princípios da burocracia, e desempenharam um papel central no alcance de resultados.

Já no segundo mandato a menção no plano de governo da parceria entre Estado e sociedade como objetivo da política de administração tem mais semelhança com o discurso de um modelo de governança, do que estritamente com a NGP. Mais tarde, entre 2004 e 2006, os critérios estabelecidos por São Paulo para o que deveria ser considerado um “bom governo” se tornaram explícitos com o Prêmio Mario Covas, que por sua vez também inclui princípios que não são necessariamente ligados à NGP, como relevância social, inovação, e a criação de parcerias.

Assim sendo, há indícios no caso que sustentam a perspectiva encontrada na literatura de que TI pode apoiar princípios de administração pública que não se restringem à NGP (AVGEROU et al, 2006; NAVARRA; CORNFORD, 2006). Por outro lado, uma

importante característica da NGP (e obviamente do modelo burocrático) é a implementação de cima para baixo (MARTINS, 2005), sem a participação daqueles diretamente afetados pelas mudanças. Neste ponto parece haver maior convergência das políticas de administração e TI em São Paulo com os princípios da NGP.

As reformas executadas no período estudado foram em geral decididas por um pequeno grupo de pessoas e depois levadas adiante, ainda que a participação de funcionários públicos de alto escalão tenha muitas vezes contribuído para a adaptação de planos ao contexto, garantindo que as idéias se traduziriam em práticas. É possível dizer que, de modo geral, a reforma foi realizada de cima para baixo, e de forma tecnocrática, pouco participativa.

Neste trabalho optamos por estudar a política de TI sob a perspectiva dos usos internos de TI, com fins específicos de mudança organizacional. Entretanto, é importante ressaltar que este direcionamento de TI reflete claras escolhas por parte do Governo do Estado de São Paulo (e, por extensão, desta pesquisa). Focar os investimentos em TI no uso interno pode deixar em segundo plano outras alternativas para a política de TI, como por exemplo o desenvolvimento da indústria de *software*, ou a adoção de *software* livre. A notável exceção à regra de focar a política de TI nos usos internos, no caso de São Paulo, é o programa de inclusão digital, embora sua efetividade seja contestada (MADON *et al*, 2006).

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Doze anos após os primeiros movimentos em direção à integração horizontal do governo, ainda há espaço para aprimoramento. Ainda que iniciativas como SIAFEM e Poupatempo tenham contribuído para a integração de todas as unidades de governo, funcionários públicos e cidadãos ainda se ressentem do pouco trabalho conjunto realizado por secretarias. Críticos argumentam que a cultura organizacional no governo do estado não foi profundamente afetada pelas reformas destes doze anos.

Além disso, a maior parte das mudanças na administração estadual tiveram enfoque interno, sem promover de forma direta o aumento da participação na administração pública. As áreas com menos avanços na reforma (não apenas em São Paulo, mas em todos os estados brasileiros) foram a democratização e a prestação de contas ao cidadão (*accountability*). A inclusão de funcionários públicos e cidadãos no processo de governo ainda tem muito a avançar.

De fato, assim como os relatos encontrados em outros contextos (DAMODARAN et al, 2005) também em São Paulo houve menos atenção das políticas de administração e de TI a princípios democráticos e de inclusão social, sendo a iniciativa do ACESSA-SP a exceção que confirma a regra.

Uma opção para o próximo estágio da reforma seria um maior foco nos funcionários públicos, que estão rotineiramente mais próximos aos cidadãos, o que permitiria que a reforma tivesse um alcance mais amplo. Melhorias obtidas localmente, na linha de frente da administração pública poderiam ser mais divulgadas, o que poderia levar à disseminação destas iniciativas pelo governo de uma forma mais orgânica: o aprendizado construído em um local poderia servir de inspiração para outros contextos.

Um passo na direção da difusão de idéias inovadoras em gestão pública são prêmios, como os organizados pela EAESP-FGV/ Fundação Ford, pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), e pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), que trazem visibilidade para iniciativas realizadas por departamentos da

administração federal ou por governo locais (ABRUCIO; GAETANI, 2006). Mesmo sem uma estrutura conceitual mais ampla de reforma, estas iniciativas, que muitas vezes são o resultado de funcionários públicos excepcionalmente envolvidos e competentes, trazem inovações relevantes e transformadoras para o setor público brasileiro.

Os resultados da análise deste caso, apresentados no capítulo anterior são obviamente limitados ao contexto da pesquisa, e ao viés interpretativo da pesquisadora. Ainda assim, espera-se que este trabalho contribua para o debate sobre as escolhas de arranjos de governo. A ampliação desta discussão, e envolvimento do maior número possível de grupos da sociedade é um fim em si mesmo, na medida em que provoca a reflexão sobre que tipo de governo queremos.

7 REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L.; FRANZESE, C. Federalismo e Políticas Públicas: o Impacto das Relações Intergovernamentais no Brasil. In: ARAUJO, M. F. I.; BEIRA, L. S. V. E. (orgs.). *Tópicos de Economia Paulista para Gestores Públicos*. São Paulo: FUNDAP, 2007.
- ABRUCIO, F. L.; GAETANI, F. Avanços e Perspectivas da Gestão Pública nos Estados: Agenda, Aprendizado e Coalizão. In: CONSAD; FUNDAP (orgs.). *Avanços e Perspectivas da Gestão Pública nos Estados*. Brasília: CONSAD, 2006.
- ABRUCIO, F. L.; STORINO, F.; SANO, H.; BUENO, L. *Nova Gestão Pública*. Apostila do Programa de Desenvolvimento Gerencial – EGAP/ FUNDAP. São Paulo: FUNDAP, 2004.
- ACESSASP. Disponível em: <<http://www.acesasp.sp.gov.br>>. Acesso em: 15/12/2005.
- AGUNE, R. M.; CARLOS, J. A. *Governo Eletrônico e Novos Processos de Trabalho*. Apostila do Programa Avançado em Gestão Pública Contemporânea. EGAP/FUNDAP, 30/07/2004.
- AGUNE, R. M.; CARLOS, J. A. Governo Eletrônico e Novos Processos de Trabalho. In: LEVY, E.; DRAGO, P. A. *Gestão Pública no Brasil Contemporâneo*. São Paulo: FUNDAP, 2005.
- AGUNE, R. M.; CARLOS, J. A.; DIAS, I. M.; FERRER, F.; BEIRA, L.; SILVA, C. E. S.; ORTEGA, F. Introdução da Tecnologia de Informação e Análise de Custos na Administração Pública Paulista. In: ARAUJO, M. F. I.; BEIRA, L. S. V. E. (orgs.) *Tópicos de Economia Paulista para Gestores Públicos*. São Paulo: FUNDAP, 2007.
- ALBERTIN, A. L. *Comércio Eletrônico: modelo, aspectos e contribuições de sua aplicação*. 2 ed. São Paulo: Atlas, 2000.
- ALBROW, M. *Bureaucracy*. London: MacMillan, 1970.
- ALMEIDA, M. H. T. Recentralizando a Federação? *Revista de Sociologia e Política*, n. 24, p. 29-40, 06/2005.

- AMIT, R.; ZOTT, C. Value Creation in E-Business. *Strategic Management Journal*, n. 22, p. 493-520, 06-07/2001.
- AMIT, R.; ZOTT, C. *Measuring the Performance Implications of Business Model Design: Evidence from Emerging Growth Public Firms*. Fontainebleau: INSEAD Working Paper Series, 2002.
- ANDERSON, C. W. Political Philosophy, Practical Reason, and Policy Analysis. In: FISCHER, F.; FORESTER, J. (eds.) *Confronting Values in Policy Analysis*. California, USA: Sage, 1987.
- ANDREU, R.; RICART, J. E.; VALOR, J. *Information Systems Strategic Planning – a source of competitive advantage*. Oxford: NCC Blackwell LTD., 1992.
- ANDREWS, K. R. The Concept of Corporate Strategy. In: MINTZBERG, H.; QUINN, J. B. (orgs.). *The Strategy Process*. 3a ed. New Jersey: Prentice Hall, 1996.
- ANNENBERG, D.; TOMCHINSKY, O. G.; TOKAIRIM, V. L. *Reconstruindo Valores Públicos: Padrão Poupatempo em recomendações*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2006.
- ANSOFF, H. Igor. *The New Corporate Strategy*. Wiley, 1988.
- APPLEGATE, L. M. E-Business Models. Making Sense of the Internet Business Landscape. In DIKSON, G. W.; DESANCTIS, G. *Information Technology and the Future Enterprise. New Models for Managers*. New Jersey: Prentice Hall, 2001.
- ARRETCHE, M. Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em Perspectiva*, n. 18, v. 2, 04-06/ 2004.
- ATAIDE, P. A. B. Avaliação de Resultados: A Experiência do Governo Federal. In: LEVY, E.; DRAGO, P. A. *Gestão Pública no Brasil Contemporâneo*. São Paulo: FUNDAP, 2005.
- ATHIAS, G. Reestruturar, Desburocratizar e Agilizar. *SP.GOV*, v. 2, n. 5, p. 12, 07/2005.
- AVGEROU, C. Information systems for development planning. *International Journal of Information Management*, v. 13, n. 4, p. 260-273, 1993.
- AVGEROU, C. IT and Organizational Change: an Institutional Perspective. *Information Technology and People*. v. 13, n. 4, p. 234-262, 2000.

- AVGEROU, C. *Information Systems and Global Diversity*. Oxford University Press, 2002.
- AVGEROU, C.; CIBORRA, C.; CORDELLA, A.; KALLINIKOS, J.; SMITH, M. L. *E-Government and Trust in the State: Lessons from Electronic Tax Systems in Chile and Brazil*. Working Paper. London School of Economics and Political Science, 2006.
- AVGEROU, C.; WALSHAM, G. *Information Technology in Context*. Hampshire, UK: Ashgate, 2000.
- BACON, N. Information systems strategies in government: recent survey evidence. *Journal of Information Technology*, v. 6, n. 2, p. 94-107, 1991.
- BANNISTER, F. Dismantling the silos: extracting new value from IT investments in public administration. *Information Systems Journal*, v. 11, n. 1, p. 65-84, 2001.
- BARROS, L. C. *A Informática Pública e Reforma do Estado: A Prodabel Como Experiência Inovadora*. Dissertação de Mestrado. Escola de Governo Prof. Paulo Neves de Carvalho - Fundação João Pinheiro, 1997.
- BARZELAY, M. *Breaking Through Bureaucracy*. Los Angeles: University of California Press, 1992.
- BARZELAY, M. *The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue*. Berkeley: University of California Press, 2001.
- BARZELAY, M. Origins of the New Public Management. In: MCLAUGHLIN, K.; OSBORNE, S. P.; FERLIE, E. (eds.). *The New Public Management: Current Trends and Future Prospects*. Oxon, UK: Routledge, 2002.
- BARZELAY, M. The Process Dynamics of Public Management Policy Making. *International Public Management Journal*, v. 6 n. 3, 2003.
- BARZELAY, M. Narratives, arguments, and institutional processualism: Learning about implementing presidential priorities from Brazil in Action. In: *Conference on Smart Practices Towards Innovation in Public Management*. University of British Columbia, Canada, 15-17/06/2004.
- BARZELAY, M.; SHVETS, E. Improvising the Practices of Project-Centred Strategic Planning and Delivery: The Case of "Brazil in Action". In: *Conference on*

Generation Reform in Brazil and Other Nations. Rio de Janeiro: EBAPE/FGV-RJ, 17-19/11/2004.

BEACHBOARD, J. C. Assessing the information technology management reform act from a bureau's perspective. *Government Information Quarterly*, v. 14, n. 3, p. 291-311, 1997.

BETTING, J. Mario Covas. *O Estado de São Paulo*, p. B2, 07/03/2001.

BONINI, M. R. Panorama Geral da Despesa de Pessoal do Setor Público Paulista. In: ARAUJO, M. F. I.; BEIRA, L. S. V. E. (orgs.) *Tópicos de Economia Paulista para Gestores Públicos*. São Paulo: FUNDAP, 2007.

BOX, R. C. Running Government like a Business: Implications for Public Administration Theory and Practice. *American Review of Public Administration*, v. 29, n. 1, p. 19-43, 03/1999.

BOZEMAN, B.; BRETSCHEIDER, S. Public Management Information Systems: Theory and Prescription. *Public Administration Review*, v. 46, p. 475-487, 1986.

BRASIL. Poder Legislativo. Lei n. 4.320, de 17/03/1964. *Diário Oficial da União*. Brasília, 17/03/1964. Disponível em <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=102348>>. Acesso em: 04/09/2008.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. *Revista do Serviço Público*, 47 (1), jan-apr/ 1996.

BRESSER-PEREIRA, L. C. A Reforma Gerencial do Estado de 1995. *Revista de Administração Pública*, v. 34, n.4, p. 55-72, 07/ 2000.

BRESSER-PEREIRA, L.C. *Democracy and Public Management Reform*. Oxford: Oxford University Press, 2004.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Reforma da Gestão e Avanço Social em uma Economia Semi-Estagnada. In: LEVY, E.; DRAGO, P. A. *Gestão Pública no Brasil Contemporâneo*. São Paulo: FUNDAP, 2005.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Prefácio. In: CONSAD; FUNDAP (orgs.). *Avanços e Perspectivas da Gestão Pública nos Estados*. Brasília: CONSAD, 2006.

CADTERC. Disponível em <<http://www.cadterc.sp.gov.br>>. Acesso em: 19/02/2008.

- CARTER, L.; BÉLANGER, F. The utilization of e-government services: citizen trust, innovation and acceptance factors. *Information Systems Journal*, v. 15, n. 1, p. 5-25, 2005.
- CARVALHO, H. C.; NOVAIS, L. F. Mudanças Recentes na Administração Tributária do Estado de São Paulo. In: ARAUJO, M. F. I.; BEIRA, L. S. V. E. (orgs.). *Tópicos de Economia Paulista para Gestores Públicos*. São Paulo: FUNDAP, 2007.
- CAUDLE, S. L.; GORR, W. L.; NEWCOMER, K. E. Key Information Systems Management Issues for the Public Sector. *MIS Quarterly*, v. 15, n. 2, p. 171-188, 1991.
- CHADWICK, A.; MAY, C. Interaction between States and Citizens in the Age of the Internet: "e-Government" in the United States, Britain, and the European Union. *Governance*, v. 16, n. 2, p. 271-300, 2003.
- CIBORRA, C. E-government: Between Development and War. In: JÄRVI, T.; REIJONEN, P. (eds.). *People and Computers*. Turku: TUCS Publications, 2003.
- CLEGG, S. R. *Modern Organizations*. London: Sage, 1990.
- CNN.COM. *Sao Paulo Gov. Mario Covas dies at 70*. 06/03/2001. Disponível em <<http://www.cnn.com>>. Acesso em 06/03/2001.
- COASE, R. H. (1937) The Nature of the Firm. In: WILLIAMSON O. E.; WINTER S. G. (eds.). *The Nature of the Firm*. Oxford: Oxford University Press, 1993.
- COLEBATCH, H. K. *Policy*. 2nd Ed. Berkshire: Open University Press, 2004.
- COLIGAÇÃO São Paulo em Boas Mãos – PSDB – PFL – PSD. *Geraldo Alckmin – Plano de Desenvolvimento 2003-2006*. São Paulo, 2002.
- COLIGAÇÃO São Paulo no Rumo Certo – PSDB – PSD – PTB. *Covas Governador: Programa de Governo 1999-2002*. São Paulo: Agosto, 1998.
- CHRISPINIANO, J. Muito Além do Computador. *SP.GOV*, v.2, n.5, p. 36, 07/ 2005.
- CULAU, A. A. Planejamento e Orçamento como Instrumentos de Gestão. In: LEVY, E.; DRAGO, P. A. *Gestão Pública no Brasil Contemporâneo*. São Paulo: FUNDAP, 2005.
- CURTIS, A. *The Trap*. Série de documentários transmitidos pela rede de televisão BBC. London: BBC, 2007.

- DAMODARAN, L.; NICHOLLS, J.; HENNEY, A.; LAND, F.; FARBEY, B. The Contribution of Sociotechnical Systems Thinking to the Effective Adoption of e-Government and the Enhancement of Democracy. *Electronic Journal of E-Government*, v. 3, n. 1, p. 1-12, 2005
- DANZIGER, J.N.; ANDERSEN, K.V. The Impacts of Information Technology On Public Administration: An Analysis of Empirical Research From The 'Golden Age' Of Transformation. *International Journal of Public Administration*, v. 25, n.5, p. 591-627, 2002.
- DANZIGER, J.N.; DUTTON, W. H.; KLING, R.; KRAEMER, K. L. *Computers and Politics – High Technology in American Local Governments*. New York: Columbia University Press, 1982.
- DAVIES, T. R.; HALE, W. M. Implementing a Policy and Planning Process for Managing State Use of Information Technology Resources. *Public Administration Review*, v. 46, p. 516-521, 1986.
- DAWES, S. S.; BLONIARZ, P. A.; KELLY, K. L.; FLETCHER, P. D. *Some Assembly Required: Building a Digital Government for the 21st Century*. Albany, NY: Center for Technology in Government, 1999.
- DIAS, I. M.; REINHARD, N. Categorization of e-gov initiatives: a comparison of three perspectives. In: *X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Santiago, 18-21/10/2005.
- DUNLEAVY, P.; MARGETTS, H.; BASTOW, S.; TINKLER, J. New Public Management is Dead – Long Live Digital-Era Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 16, n. 3, p. 467-494, 2006a.
- DUNLEAVY, P.; MARGETTS, H.; BASTOW, S.; TINKLER, J. *Digital Era Governance: IT corporations, the State and E-government*. New York: Oxford, 2006b.
- EARL, M. J. Experiences in Strategic Information Systems Planning. *Management Information Systems Quarterly*, v. 17, n. 1, p. 1- 24, 1993.
- FAGUNDES, N. O Programa de Modernização e o Planejamento Estratégico: a Experiência da Administração Tributária Paulista. In: *VIII Congresso Internacional*

del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Panamá, 28-31/10/2003.

FISCHER, F. *Technocracy and the Politics of Expertise*. London: Sage, 1990.

FISCHER, F. *Evaluating Public Policy*. Chicago, US: Nelson-Hall, 1995.

FOLHA DE SÃO PAULO. *A Morte de Covas*. Editoria Especial, p. 8, 07/03/2001.

FOLHA DE SÃO PAULO. Bate-bocas abalaram popularidade em 99. Editoria Especial, pp. 8, 07/03/2001b.

FONSECA, F.; SANCHEZ, O. Controle da Corrupção e Reforma do Estado (O Governo Covas – 1995-2000). *Lua Nova*, n.52, p. 93-119, 2001.

FOUNTAIN, J. *Building the Virtual State*. Washington, D. C.: Brookings Institution Press, 2001.

FOUNTAIN, J. *Prospects for the Virtual State*. Working Paper. Center of Excellence Program on Invention of Policy Systems in Advanced Countries. Graduate School of Law and Politics, University of Tokyo, Japan, 09/2004.

GAETANI, F. Políticas de gestão pública e políticas regulatórias: contrastes e interfaces. *IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Madrid, España, 2-5/11/2004.

GAETANI, F. Estratégia e Gestão de Mudanças nas Políticas de Gestão Pública. In: LEVY, E.; DRAGO, P. A. *Gestão Pública no Brasil Contemporâneo*. São Paulo: FUNDAP, 2005.

GARVEY, G. *Facing the Bureaucracy: Living and Dying in a Public Agency*. San Francisco, CA: Jossey-Bass Inc Pub, 1993.

GOMES, M. C. Organizações Sociais: A Experiência da Secretaria de Estado da Saúde de São Paulo. In: LEVY, E.; DRAGO, P. A. *Gestão Pública no Brasil Contemporâneo*. São Paulo: FUNDAP, 2005.

GREAT BRITAIN. Prime Minister; Minister for the Cabinet Office. *Modernising Government*, Cm 4310, London: The Stationary Office, 1999.

GRINDLE, S. M.; THOMAS, J. W. *Public choices and policy change*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1991.

- GRÖNLUND, Å.; HORAN, T. Introducing E-Gov: History, Definitions, And Issues. *Communications of AIS*, v. 15, p. 713-729, 2005.
- HACKNEY, R.; BURN, J.; DHILON, G. Challenging Assumptions for Strategic Information Systems Planning: Theoretical Perspectives. *Communications of the Association for Information Systems*. v. 3, n. 3, 05/2000.
- HAWKESWORTH, M. E. *Theoretical Issues in Policy Analysis*. Albany: State University of New York Press, 1988.
- HEEKS, R.; BAILUR, S. Analyzing e-government research: Perspectives, philosophies, theories, methods, and practice. *Government Information Quarterly*, v. 24, n. 2, p. 243-265, 04/2007.
- HEINTZE, T.; BRETSCHNEIDER, S. Information Technology and Restructuring in Public Organizations: Does Adoption of Information Technology Affect Organizational Structures, Communications, and Decision Making? *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 10, n. 4, p. 801-830, 2000.
- HENDERSON, J.C.; VENKATRAMAN, N. Strategic Alignment: Leveraging Information Technology for Transforming Organizations. *IBM Systems Journal*, v. 32, n. 1, 1993.
- HOGGETT, P. A Service to the Public: The Containment of Ethical and Moral Conflicts by Public Bureaucracies. In: GAY, P. *The Values of Bureaucracy*. Oxford: Oxford University Press, 2005.
- HOOD, C. A Public Management for All Seasons? *Public Management*, v. 69, n. 1, p. 3-19, 1991.
- HUDSON, J., Informatization and Public Administration: A Political Science Perspective. *Information, Communication & Society*, v. 2, n. 3, p. 318-339, 1999.
- HUGHES, O. E. *Public Management and Administration*. 3rd ed. New York: Palgrave Macmillan, 2003.
- JORDAN, B.; STRATH, B.; TRIANDAFYLLIDOU, A. Contextualising immigration policy implementation in Europe. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, v. 29, n. 2, p. 195-224, 03/2003.

- KAKABADSE, A.; KAKABADSE, N. K.; KOUZMIN, A. Reinventing the Democratic Governance Project through Information Technology? A Growing Agenda for Debate. *Public Administration Review*, v. 63, n. 1, p. 44-60, 2003.
- KALLINIKOS, J. The Social Foundations of the Bureaucratic Order. *Organization*, v. 11, n. 1, p. 13-36, 2004.
- KIM, H. J.; PAN, G.; PAN, S. L. Managing IT-enabled transformation in the public sector: A case study on e-government in South Korea. *Government Information Quarterly*, v. 24, n. 2, p.338-352, 04/2007.
- KLIJN, E.; KOPPENJAN J. F. M. Public Management and Policy Networks. *Public Management*, v. 2, n. 2, p. 135-158, 2000
- KRAEMER, K. L.; DICKHOVEN, S.; TIERNEY, S. F.; KING, J. L. *Datawars – The Politics of Modeling in Federal Policymaking*. New York: Columbia University Press, 1987.
- KRAEMER, K.L.; DEDRICK J. Computing and public organizations. *Journal of Public Administration Research & Theory (Transaction)*, v. 7, n. 1, p. 89-112, 1997.
- KRAEMER, K.L.; DANZIGER J.N.; KING J.L. The Usefulness of Computer-Based Information to Public Managers. *MIS Quarterly*, v. 17, n. 2, p. 129-148, 1993.
- LAUDON, K. C. *Computers and bureaucratic reform*. New York: John Wiley & Sons, 1974.
- LAUDON, K. C. *Dossier Society – Value Choices in the Design of National Information Systems*. New York: Columbia University Press, 1986.
- LEE, G.; PERRY, J. L. Are Computers Boosting Productivity? A Test of the Paradox in State Governments. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 12, n. 1, p. 77-102, 2002.
- LOPES, A. G. *O Sistema Estratégico de Informações no Governo do Estado de São Paulo – Um Estdo de Caso*. Dissertação de Mestrado. São Paulo: IPT, 2004.
- MA, L.; CHUNG, J.; THORSON, S. E-government in China: Bringing economic development through administrative reform. *Government Information Quarterly*, v. 22, n. 1, p. 20-37, 2005.

- MADON, S.; REINHARD, N.; ROODE, D.; WALSHAM, G. Digital Inclusion Projects in Developing Countries. In: TRAUTH, E.; HOWCROFT, D.; BUTLER, T.; FITZGERALD, B.; DEGROSS, J. (eds.). *Social Inclusion: Societal and Organization Implications for Information Systems*. IFIP International Federation for Information Processing, v. 208, p. 67-70, 2006
- MADON, S.; SAHAY, S.; SAHAY, J. Implementing property tax reforms in Bangalore: an actor-network perspective. *Information and Organization*, v. 14, n. 4, p. 269-295, 2004.
- MAJONE, G.; WILDAVSKY, A. Implementation as Evolution. In: THEODOULOU, S. Z.; CAHN, M. A. *Public policy: the essential readings*. Upper Saddle River, New Jersey: Prentice Hall, 1995.
- MARINI, C.; MARTINS, H. F. Um Governo Matricial: Estruturas em Rede para Gerar Resultados de Desenvolvimento. In: LEVY, E.; DRAGO, P. A. *Gestão Pública no Brasil Contemporâneo*. São Paulo: FUNDAP, 2005.
- MARTINS, H. F. Administração para o Desenvolvimento: A Relevância em Busca da Disciplina. In: LEVY, E.; DRAGO, P. A. *Gestão Pública no Brasil Contemporâneo*. São Paulo: FUNDAP, 2005.
- MARTINS, H. F. Formas de Estruturação do Governo Estadual em Busca da Boa Arquitetura Governamental. In: CONSAD; FUNDAP (orgs.). *Avanços e Perspectivas da Gestão Pública nos Estados*. Brasília: CONSAD, 2006.
- MING, C. Covas e as privatizações. *Jornal da Tarde*, p. 2A, 07/03/2001.
- MINTZBERG, H. *The Rise and Fall of Strategic Planning*. Prentice Hall, 1994.
- MINTZBERG, H. Five Ps for Strategy. In MINTZBERG, H.; QUINN, J. B. (orgs.). *The Strategy Process*. 3 ed. New Jersey: Prentice Hall, 1996.
- MOHAN, L.; HOLSTEIN, W. K.; ADAMS, R. B. EIS: It Can Work in the Public Sector. *MIS Quarterly*, v. 14, n. 4, p. 435-448, 1990.
- MOON, M. J.; NORRIS, D. F. Does managerial orientation matter? The adoption of reinventing government and e-government at the municipal level. *Information Systems Journal*, v. 15, n. 1, p. 43-60, 2005.

- MOORE, M. H. *Creating Public Value – Strategic Management in Government*. London: Harvard University Press, 1995.
- NAVARRA, D. D.; CORNFORD, T. The State, Democracy and the Limits of New Public Management: Exploring Alternative Models of E-Government. *eGovernment Workshop '06*, Brunel University, London, 11/11/2006.
- NERA, L. Controle na Ponta do Mouse. *SP.GOV*, v.2, n.5, p. 20, 07/2005.
- NETTO, F.S. *Tecnologia da Informação e Administração Pública: impactos da implantação do portal transacional de cadastramento de empresas no Estado de São Paulo*. São Paulo: Bartira Gráfica Editora, 2003.
- NOGUEIRA FILHO, D. V. Governo Eletrônico no Estado de São Paulo. *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Lisboa, Portugal, 8-11/10/2002.
- NÚCLEO de Informação e Coordenação do Ponto Br. *Pesquisa sobre o Uso das Tecnologias da Informação e da Comunicação no Brasil*. São Paulo: Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2007.
- ORLIKOWSKI, W. J. Using Technology and Constituting Structures: A Practice Lens for Studying Technology in Organizations. *Organization Science*, v. 11, n. 4, p. 404-428, 07-08/2000.
- OSBORNE, S. P.; MCLAUGHLIN, K. The New Public Management in context. In: MCLAUGHLIN, K; OSBORNE, S. P.; FERLIE, E. (eds.). *New Public Management: Current trends and future prospects*. Oxon, UK: Routledge, 2002.
- OSTERWALDER, A.; PIGNEUR, Y. An e-Business Model Ontology for Modeling e-Business. *15th Bled Electronic Commerce Conference*. Bled, Slovenia, 17-19/06/2002.
- PACHECO, R. S. Reformando a administração pública no Brasil: eficiência e accountability democrática. *Seminário A Reforma da Administração Pública: possibilidades e obstáculos*. Recife, 08/1998.
- PARES, A.; SILVEIRA, J. P. Gestão Pública Orientada para Resultados no Brasil. In: LEVY, E.; DRAGO, P. A. *Gestão Pública no Brasil Contemporâneo*. São Paulo: FUNDAP, 2005.

- PENZ, C. Pregão Reduz Preços e Agiliza as Compras. *SP.gov*, v.1, n.1, 01/06/2004.
- PETERS, B. G. *The Politics of Bureaucracy*. 2 ed. New York: Longman, 1984.
- PETERS, B. G.; PIERRE, J. *Handbook of Public Policy*. London: Sage, 2006.
- POLLITT C.; BOUCKAERT G. Avaliando reformas da gestão pública: uma perspectiva internacional. *Revista do Serviço Público*, v. 53, n. 3, p. 5-30, 07-09/2002.
- POLLITT C.; BOUCKAERT G. Evaluating public management reforms: an international perspective. In: WOLLMANN H. (ed.). *Evaluation in public sector reform: concepts and practice in international perspective*. Cheltenham: Edward Elgar, 2003.
- POLLITT, C.; BOUCKAERT, G. *Public Management Reform*. 2 ed. New York: Oxford University Press, 2004.
- POLO, P. Teia Multimídia. *SP.GOV*, v.3, n.7, 03/2006
- PORTER, M. E. *Competitive advantage : creating and sustaining superior performance*. London: Collier Macmillan, 1985.
- PORTER, M. E. *Competitive Strategy: Techniques for Analyzing Industries and Competitors*. New York: Free Press, 1980.
- POWELL, W.W.; DIMAGGIO, P.J. (Eds). *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago, IL: The University of Chicago Press, 1991.
- POZZEBON, M.; PINSONNEAULT A. Challenges in Conduction Empirical Work Using Structuration Theory: Learning from IT research. *Organization Studies*, v. 29, n.9, 2005.
- PRÊMIO MARIO COVAS. Regulamento. São Paulo, 2005. Disponível em: <<http://www.premiomariocovas.sp.gov.br>>. Acesso em: 10/10/2005.
- PRESSMAN, J. L.; WILDAVSKY, A. *Implementation: How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland*. 3 ed. London: University of California Press, 1984.
- PRICE, D. G.; MULVIHILL, D. E. The Present and Future Use of Computers in State Government. *Public Administration Review*, v. 25, n. 2, p. 142-150, 1965.

- PSDB-SP (Partido Social Democrata Brasileiro – Diretório São Paulo). *Diretrizes para Elaboração de Programa de Governo – Contribuições de Mário Covas*. São Paulo: 02/1994a.
- PSDB-SP (Partido Social Democrata Brasileiro – Diretório São Paulo). *Covas Governador – Diretrizes Políticas de uma Candidatura*. São Paulo: 07/1994b.
- REINHARD, N.; ZWICKER, R. Informatização No Governo Federal. *Revista de Administração*, v. 28, n.2, p. 117-21, 04-06/1993.
- REINHARD, N.; SUN, V.; AGUNE, R. M. ICT Spending and Governance in Brazilian Public Administration. *Proceedings of 19th Bled Conference*. Bled, Slovenia. 5-7/06/2006.
- REZENDE, F. C. Tendências da Gestão Pública nos Países da OCDE. In: LEVY, E.; DRAGO, P. A. *Gestão Pública no Brasil Contemporâneo*. São Paulo: FUNDAP, 2005.
- SABATIER, P A.; MAZMANIAN, D A. A conceptual framework of the implementation process. In: THEODOULOU, S. Z.; CAHN, M. A. *Public policy: the essential readings*. Upper Saddle River, New Jersey: Prentice Hall, 1995.
- SABATIER, P. Toward better theories of the policy process. *PS: Political Science and Politics*, v.24, n.2, 06/1991.
- SÃO PAULO (estado). Lei n. 10.294, de 20/04/1999. Diário Oficial do Estado. São Paulo, 21/04/1999a. Disponível em: <<http://www.al.sp.gov.br/>>. Acesso em: 04/09/2008.
- SÃO PAULO (estado). SEADE; Assembléia Legislativa. Cadernos do Fórum São Paulo Século XXI. São Paulo: 12/1999b.
- SÃO PAULO (Estado) Assembléia Legislativa. *Fórum São Paulo Século 21 – Diagnósticos Setoriais: Reforma do Estado*. São Paulo, 2001. Disponível em <<http://www.al.sp.gov.br/web/forum/Encerra/forumXXI.htm>>. Acesso em 07/04/2008]
- SÃO PAULO (Estado). *Plano Plurianual 2004-2007 – Lei no. 11.605*. São Paulo, 01/2004a.
- SÃO PAULO (Estado). *As Políticas de Gestão e de Recursos Humanos do Governo Alckmin*. São Paulo: Imprensa Oficial, 2004b.

- SÃO PAULO (Estado). Núcleo de Apoio ao Comitê de Qualidade da Gestão Pública do Estado de São Paulo. Tecnologia da Informação e Comunicação & Governo Eletrônico. *Programa de Desenvolvimento Gerencial – EGAP/ FUNDAP*. São Paulo: FUNDAP, 2004c.
- SÃO PAULO (Estado). Secretaria da Casa Civil. *Relatório de Atividades e Resultados da Subsecretaria de Gestão e Recursos Humanos 2003-2006*. São Paulo: Subsecretaria de Gestão e Recursos Humanos, 2006.
- SÃO PAULO (Estado). Secretaria de Segurança Pública. *Queda de homicídios: SP praticamente iguala façanha obtida nos anos 90 por Nova Iorque*. São Paulo, 01/11/2007. Disponível em: <<http://www.ssp.sp.gov.br/home/imprensa.aspx>>. Acesso em: 04/09/2008.
- SANNES, R. Aligning Information Services and Business Needs: A Framework for Mapping Research Approaches. In: CHRISTENSEN, G.E.; ELVENES, B.O. (eds.). *Proceedings of NOKOBIT 1994*. Berger, Norway, p.309-338, 16-17/06/1994.
- SAUR, R. A. C. A Tecnologia da Informação na Reforma do Estado. Considerações Sobre a Prestação de Serviços de Informática na Área Pública. *Ciência da Informação*, v. 26, n. 1, 01-04/1997.
- SOBOLL, W. Implantação do SIAFEM no Estado de São Paulo. *Anais do Seminário Nacional O Controle Interno no Contexto da Modernização do Estado*. São Paulo: Secretaria de Estado dos Negócios da Fazenda, 10/1998.
- SP.GOV. *Entrevista Geraldo Alckmin - A Qualidade dos Serviços Depende de Qualidade da Gestão*. V. 1, n.1, 01/06/2004.
- SWANSON, E.B.; RAMILLER, N. R. The Organizing Vision in Information Systems Innovation. *Organization Science*, v. 8, n. 5, p. 458-474, 09-10/1997.
- TAPSCOTT, D. Rethinking Strategy in a Networked World (or Why Michael Porter is Wrong about the Internet). *Strategy+Business*, 07/2001.
- TAT-KEI HO, A. Reinventing Local Governments and the E-Government Initiative. *Public Administration Review*, v. 62, n. 4, p. 434-444, 2002.

- TOLBERT, C. J.; MOSSBERGER, K. The Effects of E-Government on Trust and Confidence in Government. *Public Administration Review*, v. 66, n. 3, p. 354-369, 2006.
- VIANA, A. L. Abordagens metodológicas em políticas públicas. *RAP. Revista de Administração Pública*, v.30, n.2, p.5-43, 03-04/1996.
- WELCH, E. W.; WONG, W. Global Information Technology Pressure and Government Accountability: The Mediating Effect of Domestic Context on Website Openness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 11, n. 4, p. 509-538, 2001.
- WELCH, E. W.; HINNANT, C. C.; MOON, M. J. Linking Citizen Satisfaction with E-Government and Trust in Government. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 15, n. 3, p. 371-391, 2005.
- WEST, D. M. E-Government and the Transformation of Service Delivery and Citizen Attitudes. *Public Administration Review*, v. 64, n. 1, p. 15-27, 2004.
- WILLIAMSON, O. E. *The Economic Institutions of Capitalism*. New York, Free Press, 1985.
- WINTER, S. C. Implementation. In: PETERS, B. G. and PIERRE, J. *Handbook of Public Policy*. London: Sage, 2006.
- YANOW, D. *How Does a Policy Mean?* Washington, DC, USA: Georgetown University Press, 1996.