

Capítulo

Reformas pelo lado da demanda

Ciro Campos Christo Fernandes
José Carlos Vaz

Introdução

As reformas pelo lado da demanda compreendem mudanças institucionais que acarretam maior pressão sobre os governos, em geral para a adaptação de seus serviços às preferências de grupos chave e para assegurar padrões de qualidade. Trata-se de categorização para as áreas de política que têm sido objeto das reformas de gestão entre os países da OCDE (MANNING et al., 2008: 10). A sua aplicação às experiências da América Latina possibilita a identificação de pontos de convergência com tendências internacionais.

Essas iniciativas envolvem os aspectos de responsividade (*responsiveness*) e desempenho da administração pública. Contemplam a disseminação do governo eletrônico como nova forma de organização e relacionamento dos órgãos da administração pública entre si e com os cidadãos e ainda, a utilização de mecanismos de mercado como os *vouchers* e de transparência de processos e informações conformando o chamado governo aberto (*open government*).

Esse Capítulo como os demais, se vincula ao levantamento anteriormente realizado em 2006 juntos aos estados brasileiros que nessa oportunidade se atualiza e revisita sob diferente categorização (FERNANDES, 2008 e VAZ, 2008). Assim, esse novo levantamento se realizou sob recorte diferente, porém não contraditório com o anterior, focalizando a as tendências de inovação e reforma orientadas para a aproximação com o cidadão, a sociedade organizada e o mercado, impulsionados por relacionamentos diretos, em grande medida viabilizados pelas comunicações eletrônicas e sobretudo, pela internet. Os aspectos que resultaram menos destacados são aqueles relacionados com a organização e planejamento estratégico que tenham por objeto o governo eletrônico. Não obstante, serão apresentados os devidos registros e comentários a respeito, quando pertinentes.

A elaboração desse Capítulo se baseou em coleta de informações realizada junto às secretarias estaduais de administração, no âmbito do CONSAD, por meio de relatórios preparados a partir da sugestão de parâmetros para a categorização das iniciativas de reforma e inovação recebidos pelos autores entre o final de 2009 e início de 2010. Cumpre ressaltar a maior dificuldade de assimilação desses parâmetros pelas fontes de informação que municiaram o levantamento, quais sejam, dirigentes e técnicos das administrações estaduais. O formato dos relatórios recebidos foi variado, o que não impediu o aproveitamento da informação apresentada. Do total de 27 estados, incluído o Distrito Federal, 19 encaminharam relatórios, dos quais 11 contendo evidências de iniciativas, projetos e realizações relacionadas categorização analítica que orienta esse Capítulo, qual seja, reformas orientadas pela demanda.

As informações coletadas foram complementadas por trabalhos de pesquisadores e técnicos da administração pública (veja referências ao final do Capítulo). Ressalte-se

que a ausência de informações sobre algum estado não necessariamente implica em inexistência de ações enquadráveis no corte analítico adotado nesse capítulo. Dessa forma, o levantamento que serve de base a esse capítulo não se pretende exaustivo, mas tão somente uma aproximação e balanço tentativo.

1. Governo eletrônico

O governo eletrônico pressupõe o encaminhamento de mudanças institucionais que habilitem a administração pública aos novos formatos de organização, prestação de serviços e relacionamento com o público que são viabilizados pela aplicação da tecnologia da informação. Uma visão abrangente do governo eletrônico deve considerar as suas implicações sociotécnicas o que implica em entender a assimilação e desenvolvimento da tecnologia da informação não somente como instrumento, mas também como estruturação de organizações e construção social de relações e espaços de interação.

Nesse sentido, mais que a intensificação do uso da tecnologia da informação, o governo eletrônico é uma vertente de mudança da administração pública que se alinha com a transição entre formas de governança segmentadas, hierarquizadas e burocráticas para arranjos emergentes com características de horizontalidade, flexibilidade e inovação, sintonizados com a chegada da sociedade do conhecimento (AGUNE e CARLOS, 2005). As implicações para a administração pública podem ser também entendidas como um aprofundamento de potencialidades abertas pelos processos de inovação e reforma administrativa (FERNANDES, 2004).

De modo geral, constata-se entre os estados brasileiros a prevalência do estágio de desenvolvimento do governo eletrônico ainda voltado à disseminação de portais de serviços e informações na internet. Trata-se de iniciativas precursoras que podem impulsionar a construção de uma visão e ações estratégicas de governo eletrônico. Não se verificou ainda, em nenhum caso relatado, o desenvolvimento em direção a estágios mais avançados que pressupõem o alinhamento estratégico em torno de diretrizes e objetivos de integração de serviços, estruturas organizacionais, rotinas e processos da administração, explorando as potencialidades da tecnologia da informação.

Em Minas Gerais, o governo eletrônico como prestação de serviços ao público é uma das diretrizes estratégicas de governo e projeto estruturador, integrante do planejamento estratégico governamental estadual.¹ Com escopo abrangente, inclui a prestação de serviços ao cidadão, rotinas e processos da administração pública e iniciativas de transparência. O programa se insere de forma instrumental, como apoio aos demais projetos prioritários de governo, mas, não abrange a perspectiva de redesenho da estrutura e do processo decisório. Em Pernambuco e no Rio de Janeiro, registram-se avanços de aplicação da informática a serviços, com inovação na tecnologia e na forma de relacionamento com o cliente.

¹ A diretriz preconiza a prestação de serviços ao cidadão na forma do governo eletrônico, como orientação que aponta para a aplicação da tecnologia, integração e mudança da forma de relacionamento com o cidadão. A transparência e o controle social são também diretrizes de governo que mantêm importante inter-relação com o governo eletrônico. Os planos de alcance estratégico, respectivamente, o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado - PMDI e o Plano Plurianual – PPA, incluem como um de seus programas transversais o Governo Eletrônico – e-Gov (veja MINAS GERAIS, 2007).

Alguns estados realizaram avanços no controle, coordenação e estabelecimento de padrões técnicos para seus projetos e atividades em tecnologia da informação. Em Minas Gerais e no Rio Grande do Norte, a política de tecnologia da informação é conduzida por meio de instâncias de coordenação transversal, com abrangência sobre o conjunto dos órgãos e entidades da administração estadual. No caso de Minas Gerais, a política de tecnologia da informação estabeleceu diretrizes e requisitos de aplicação dessas tecnologias considerando seus impactos sobre a organização da administração pública, em suas diversas dimensões.² A criação de uma instância coordenadora da política articulou secretarias e entidades com atuação transversal.³

2. Prestação de serviços e informações

A implantação de portal unificado de serviços e informações é relatada em Minas Gerais (www.mg.gov.br) e Rio Grande do Norte (www.rn.gov.br). Na maioria dos estados, os sítios institucionais são utilizados pelos órgãos estaduais para a comunicação e divulgação de informações: os estados de Tocantins e Rio Grande do Norte relataram a disseminação desses sítios na internet, como iniciativas de fortalecimento e visibilidade institucional dos próprios órgãos.

Os avanços não conduziram ainda à transformação substantiva em estruturas e formas de relacionamento entre os órgãos e com o cidadão. Não obstante, o fortalecimento do portal unificado, a padronização de sítios na internet e o acompanhamento do desenvolvimento e da qualidade dos serviços oferecidos na internet são realizações expressivas de Minas Gerais. Em nenhum dos estados há relatos de exploração dos nexos entre o desenvolvimento dos portais e a integração de processos e serviços.

Na experiência de Minas Gerais, manteve-se a contínua ampliação da oferta e aprimoramento dos serviços eletrônicos prestados ao cidadão em conexão com a consolidação do portal único e criação de instâncias transversais de controle e coordenação. O desenvolvimento do portal unificado de serviços e informações contemplou a completa renovação de *design* e das ferramentas disponíveis aos usuários. Além disso, promoveu-se a padronização de sítios na internet, conduzida pelo órgão central de tecnologia da informação.⁴ Registram-se também inovações nos formatos de oferta dos serviços ao cidadão, por meio da disseminação de terminais de auto-atendimento e de dispositivos móveis com funcionalidades para mensagens SMS. A oferta de serviços no portal experimentou crescimento expressivo, com melhoria da sua interatividade.⁵ Os resultados evidenciam que, em 2008, cerca de 15% dos serviços já haviam alcançado o estágio transacional. Como realização digna de destaque, verifica-

² As dimensões que compõem a política de Tecnologia da Informação e Comunicação - TIC em Minas Gerais contemplam: Princípios de TIC, Segurança da Informação, Prospecção e Padrões, Arquitetura de TIC, Infraestrutura de TIC, Aplicações, Pessoas, Compras e Contratos e Orçamento de TIC (Decreto nº 44.998, de 2008).

³ O Comitê de Tecnologia da Informação e Comunicação do Estado de Minas Gerais é integrado por representantes da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – SEPLAG, Secretaria de Estado de Fazenda – SEF, e Companhia de Tecnologia da Informação do Estado de Minas Gerais – PRODEMGE. Esse Comitê tem a atribuição de propor e articular programas e projetos, estabelecer estratégias e diretrizes e coordenar a elaboração e revisão das políticas de TIC.

⁴ Em 2008, foi publicada uma nova regulamentação da padronização dos sítios na internet, trazendo atualizações e adequações, com foco voltado à prestação de serviços aos cidadãos (veja Resolução SEPLAG nº 40, de 2008).

⁵ O estado realiza a mensuração sistemática do desenvolvimento dos serviços, por meio do Índice de Interatividade de Serviços – IIS.

se um esforço de acompanhamento e avaliação sistemática do desenvolvimento dos serviços na internet, inclusive por meio de indicadores.

Os sistemas para automação das atividades administrativas tem sido uma das principais vertentes de mudança nos processos e rotinas por meio da aplicação das tecnologias da informação. Diversos estados registram avanços nessa direção: no Rio de Janeiro, o desenvolvimento de sistemas de apoio à administração, incluindo compras, pessoal e planejamento. Sistemas de gestão de pessoal e folha de pagamentos foram implantados em Sergipe e estão em desenvolvimento no estado de Roraima.

A integração entre os sistemas recebe crescente atenção, tirando proveito das tecnologias de integração que se tem disseminado. Registram-se iniciativas em curso nos estados do Rio Grande do Norte, Minas Gerais e Pernambuco.

No Rio Grande do Norte, o desenvolvimento e integração dos sistemas informatizados de apoio à gestão nas áreas de folha de pagamentos, administração financeira, arrecadação tributária e sistemas para rotinas de protocolo, diárias, almoxarifado, são ações desenvolvidas no âmbito do programa de tecnologia da informação.

Em Pernambuco, foi desenvolvida ferramenta integradora de apoio à gestão, conduzido pela agência de tecnologia da informação: trata-se de sistema GRP integrado por módulos que automatizam as rotinas administrativas comuns aos órgãos da administração estadual.⁶ Projeto semelhante está em andamento no estado de Minas Gerais.⁷

A prestação de serviços ao cidadão por meio de centrais de atendimento integrado oferecendo resolutividade, em unidades fixas e móveis, apoiando-se na integração entre os órgãos continuou recebendo uma grande atenção dos governos estaduais. Evidência disto são as inovações relatadas por Tocantins, Sergipe, Rio de Janeiro e Espírito Santo.

A criação de novas centrais tem sido orientada para a ampliação geográfica do acesso, com a disseminação de unidades em locais de grande acessibilidade, como *shopping centers* e rodoviárias. O uso de unidades móveis também recebe destaque.

Como casos ilustrativos dessas tendências, em Sergipe já foram implantadas três unidades dos Centros de Atendimento ao Cidadão – CEAC, respectivamente, em rodoviária, *shopping center* e unidade móvel (Ceac Móvel), essa última voltada para o atendimento no interior do estado. As unidades fixas oferecem mais de 200 serviços em parceria com 26 órgãos federais, estaduais e municipais. A unidade móvel já atendeu a 34 municípios, com uma média de 1,6 mil atendimentos por cidade percorrida, conforme informações de 2009.

Outra tendência é a de segmentação ente públicos-alvo. No Espírito Santo, optou-se pela criação de centrais de atendimento específicas voltadas para o público empresarial,

⁶ Desenvolvida pela Agência de Tecnologia da Informação – ATI, o Sistema SG.Net inclui as funcionalidades de administração de serviços gerais (Administração de Bens Patrimoniais – ABP; Contratos e Convênios – ACC, Contas de Energia – ACE, Estrutura Organizacional – AEO, Estoque – AES, Frota – AFR, Obras – AOB, Processos e Documentos – CPR) e de pessoal (Direitos, Deveres e Vantagens do Servidor – DDV e Controle de Estagiários – EST).

⁷ O projeto é denominado GRP Minas.

além daquelas destinadas a atender os cidadãos em geral: as centrais “Faça Fácil” reúnem os principais serviços estaduais ao cidadão e outras facilidades como correspondentes bancários, correios e cartório.⁸ A “Central Fácil”, por sua vez, oferece serviços voltados para a agilização da abertura de empresas: junta comercial, licenças ambientais, alvará municipal e de corpo de bombeiros. Essas centrais estão sendo disseminadas entre os municípios. Como importante novidade da experiência desse estado, a criação das centrais se realiza em conexão com a revisão de processos para simplificação e melhoria do atendimento.

A articulação entre a identificação de oportunidades de revisão de normas e a criação de formatos inovadores de *delivering* dos serviços é avanço experimentado em alguns estados (Minas Gerais, Espírito Santo e São Paulo). Aqui, destacam-se iniciativas de revisão e simplificação de normas desencadeadas por políticas de desburocratização que em alguns casos buscam mecanismos de mobilização e apoio internamente à administração pública e junto a setores da sociedade.

Esse movimento promove a articulação entre desburocratização e promoção do desenvolvimento econômico, em iniciativas que procuram facilitar a interação entre os governos estaduais e os empreendedores. Em Minas Gerais e Espírito Santo, as ações de desburocratização se inseriram como um dos projetos estruturadores do planejamento estadual.⁹

No Espírito Santo, as estruturas de coordenação do programa, posicionadas em nível estratégico, se combinaram com instâncias de mobilização e participação interna e externa à administração pública.¹⁰ Para apoiar a implementação das ações, buscou-se no modelo do escritório de projetos a *expertise* necessária à sua elaboração e acompanhamento. A aproximação com os públicos alvo é propiciada por comitê consultivo com representantes da iniciativa privada e da sociedade civil. A mobilização interna é estimulada por um fórum das secretarias.¹¹ Essas duas instâncias atuam no acompanhamento dos projetos e proposição de iniciativas de desburocratização.

Conforme observado, a simplificação de normas se deu ao mesmo tempo em que se disseminaram as centrais de atendimento integrado, voltadas para cidadãos e empresários.¹² Apoiou-se em projetos que exploram sinergias e desdobramentos propiciados pela revisão de normas: o levantamento de serviços prestados e conseqüente

⁸ A previsão de inauguração é setembro de 2011.

⁹ No Espírito Santo, o Programa Estadual de Desburocratização foi instituído em fevereiro de 2008, inserido como um dos projetos estruturantes do planejamento estadual (ESPÍRITO SANTO, 2007: 8-9).

¹⁰ O programa é conduzido por conselho interinstitucional posicionado em escalão hierárquico elevado, presidido pelo vice-governador, envolvendo as secretarias chave na prestação de serviços e gerenciamento de rotinas de interesse do público: gestão, fazenda, serviços públicos, transportes, segurança e meio ambiente.

¹¹ As ações de desburocratização são discutidas nas instâncias de direção (Conselho Gestor) e de administração do programa (Comitê Executivo), mas também podem resultar de demandas encaminhadas por meio do fórum de secretarias ou do conselho consultivo, com participação de representantes da sociedade. Os núcleos de desburocratização disseminados entre os órgãos prestam apoio técnico aos grupos de trabalho que examinam propostas específicas. Dessa forma, atuam como “mini escritório de projetos” (veja CALMAN, 2010).

¹² Trata-se das centrais de atendimento ao cidadão (Faça Fácil) e empresários (Central Fácil).

consolidação em um guia do cidadão.¹³ Assim, no Espírito Santo essas iniciativas conexas se articulam para apoiar as centrais de serviço e a identificação de oportunidades de simplificação.

A utilização das facilidades de transmissão e armazenamento unificado da informação em procedimentos-chave para a garantia de direitos, a aproximação com o público-alvo de projetos de cunho social e a disseminação geográfica dos pontos de atendimento dos órgãos públicos representa outra relevante tendência emergente. A experiência de Pernambuco oferece evidências nesse sentido. A implantação do registro civil automatizado provê a documentação de nascituros, realizada diretamente nas maternidades, em processo interligado aos cartórios.¹⁴ Esse projeto avança na reversão de deficiências da cobertura pela infraestrutura tradicional de serviços, na qual prevalecem a descentralização e processos manuais. A aproximação com o público-alvo de projetos com alcance social promoveu a regularização da propriedade de imóveis financiados com recursos públicos, beneficiando clientelas com dificuldades de acesso geográfico e carência de informação.¹⁵ De forma análoga, promoveu-se a interiorização de agências da entidade de previdência dos servidores estaduais (Fundação de Aposentadoria e Pensões dos Servidores do Estado de Pernambuco – Funape).

3. Interação entre governo e sociedade

Constata-se como preocupação emergente a estruturação de canais de participação da sociedade, por meio de espaços virtuais e ferramentas de governo eletrônico.¹⁶ Por outro lado, os recentes avanços na gestão por resultados em vários estados, com o estabelecimento de metas de resultados para os vários órgãos da administração pública estaduais, ainda encontram pouco respaldo em processos participativos, presenciais ou virtuais.

Em Minas Gerais foram desenvolvidos critérios de avaliação do potencial para abertura de espaços virtuais de participação na internet, em projetos do planejamento estadual. São considerados o potencial de aceitação, oportunidade e viabilidade da participação. A expectativa é de contribuir com a remoção de obstáculos e solução de problemas recorrendo à interlocução com *stakeholders*. Denominada Modelo de Participação Popular, a metodologia já está sendo experimentada em cinco projetos estruturantes do governo estadual, que se caracterizam pela utilização intensiva da comunicação por meio eletrônico e dispersão geográfica do seu público-alvo.¹⁷ A análise considerou o interesse e a oportunidade, com base em fatores relacionados com a importância, visibilidade, desempenho e relacionamento com público-alvo. Essa experiência de Minas Gerais também inova ao preocupar-se com a capacitação dos representantes

¹³ O Guia do Usuário de Serviços Públicos sistematiza a descrição, requisitos e procedimentos de acesso aos serviços da administração estadual.

¹⁴ Sistema Estadual de Registro Civil – SERC.

¹⁵ A Caravana Itinerante da Pernambuco Participações e Investimentos S/A – Perpart, regularizou a propriedade de imóveis por mutuários de baixa renda.

¹⁶ A integração entre as experiências de orçamento participativo e participação social nos municípios, potencializada pelo uso da internet, é outra tendência das experiências estaduais (BEST et al., 2009).

¹⁷ A partir da análise dos 57 projetos estruturantes que compõem o planejamento estadual, foram identificados 22 com potencial de aplicação do modelo: Destinos Turísticos; Poupança Jovem; Gestão de Recurso Hídricos em Bacias Hidrográficas; Rede de Inovação Tecnológica; Fomento à cultura empreendedora e Projovem trabalhador .

governamentais e da sociedade nos conselhos de políticas públicas, oferecendo iniciativas formativas para esse público.

A criação de portais de transparência ocorre em vários estados, sob diversos formatos e arranjos institucionais, mantidos pelo Executivo (Minas Gerais, Paraná) ou por órgãos de controle e/ou combate à corrupção (Espírito Santo, Ceará).¹⁸ No Rio Grande do Norte, conteúdos de transparência foram incorporados ao portal de governo (www.rn.gov.br).

As iniciativas de transparência têm sido centrais na experiência do Paraná, com a criação de vários portais de transparência, abrangendo ampla gama de temas, em especial despesas públicas, compras e acompanhamento dos contratos de obras e informações sobre a administração pública, especialmente despesas e remunerações do pessoal.¹⁹

No Espírito Santo, o portal apoia os trabalhos da Secretaria de Estado de Controle e Transparência - SECONT. No Ceará, a experiência do portal mantido pelo Tribunal de Contas dos Municípios explora o relacionamento com o público em geral, buscando uma terminologia e linguagem acessível ao cidadão na apresentação de conteúdos técnicos. Outra inovação é a constituição de uma rede social a partir da capacitação massiva, incluindo mais de 35 mil pessoas, por meio do Orkut. Essa participação é movimentada em fóruns e espaços de debate (MUNIZ JR e LIMA, 2010).

Os portais de transparência criados pelos estados ainda obedecem a uma visão unidirecional do fornecimento de informações para a sociedade. Dentro desta visão, os portais tentam fornecer a informação demandada pela sociedade, e esta se limita a consumir a informação tal qual oferecida. Nessa abordagem, o Estado determina o formato e o conteúdo das informações entregues à sociedade (VAZ e RIBEIRO, 2010). Ainda não surgiram experiências significativas de uso de dados governamentais abertos. Nessa perspectiva, opera-se a divulgação das bases de dados que possam ser acessadas em estado bruto e processadas por programas construídos pela sociedade, o que torna os cidadãos capazes de analisar as informações governamentais com mais profundidade, criando conhecimentos novos a partir delas.

Da mesma forma, o uso das ferramentas de redes sociais ainda não se disseminou em larga escala, mantendo-se restrito a experiências isoladas de alguns órgãos, sem que, por enquanto, se configure em uma prática relevante de interação entre governo e cidadãos. Da mesma forma como ocorre com outras tecnologias de interação, aqui também há o risco da aplicação destas tecnologias se limitar à criação de mais um canal assimétrico de interação entre governo e sociedade.

¹⁸ A disseminação dos portais de transparência mantidos pelos tribunais de contas na internet é constatada em vários estados. As limitações dessas experiências incluem o não-aproveitamento do potencial de integração com as ouvidorias (MATHEUS e VAZ, 2009).

¹⁹ Portais do governo (www.pr.gov.br), do servidor estadual (www.portaldoservidor.pr.gov.br), de compras (www.comprasparana.pr.gov.br), obras (www.foconaobra.pr.gov.br) e gestão de recursos públicos (www.gestaododinheiropublico.pr.gov.br), além dos sítios da secretaria de administração (www.seap.pr.gov.br), escola de Governo (www.escoladegoverno.pr.gov.br) e da agência de notícias governamental (www.agenciadenoticias.pr.gov.br).

A disseminação de ouvidorias na administração pública também é constada em vários estados, representando claramente um movimento de consolidação de modelos e procedimentos. Estruturas em rede foram adotadas em Pernambuco, Paraná e Santa Catarina, nucleadas por uma ouvidoria central, sediada na secretaria de administração. Em Minas Gerais e São Paulo, há articulação entre as atividades de fiscalização e controle das ouvidorias e mecanismos de acompanhamento sistemático da qualidade do atendimento ao público.

No Paraná, um órgão específico com elevado *status* hierárquico, coordena as ouvidorias, mantendo canais de comunicação sob diversas mídias (presencial, e-mail, telefone ou carta).²⁰ Da mesma forma, em Santa Catarina a ouvidoria é articulada em rede por todos os órgãos da administração estadual, com atendimento pela internet, telefone ou presencial.²¹ Em Minas Gerais, as demandas encaminhadas por intermédio dos serviços de ouvidoria são acompanhadas sistematicamente quanto ao cumprimento dos prazos, apoiadas em indicadores de desempenho. Como novidade desse estado, criou-se o Índice de Atendimento ao Cidadão - IAC para avaliação do atendimento às demandas do “Fale-conosco” recebidas pelo Portal Minas e Lig-Minas.²² Em São Paulo, está em implementação a articulação da atuação das ouvidorias com o monitoramento da qualidade e a melhoria de processos e da prestação de serviços.²³

4. Expansão da base de uso da tecnologia da informação

Projetos para interligação da administração pública por meio do acesso à internet estão em andamento no Rio Grande do Norte e Roraima. O modelo de instalação de infraestrutura própria é adotado no Rio Grande do Norte. A expectativa é de redução de custos e oferta de acesso para projetos de inclusão digital, aproveitando capacidade disponível nas redes públicas. Inovações nos arranjos institucionais e de financiamento da construção dessa infraestrutura são relatados em Roraima, na forma de parceria interfederativa.²⁴

A integração da infraestrutura de comunicações é uma tendência, com ganhos de desempenho, escala, custos e abrangência dos recursos oferecidos. A migração dos serviços de telefonia para o ambiente *web* deve ganhar disseminação crescente porque se adéqua particularmente bem à unificação e integração da comunicação corporativa da administração pública e incorporação de funcionalidades inovadoras, como a transmissão de imagens e arquivos.

²⁰ A Secretaria Especial de Corregedoria e Ouvidoria Geral coordena a rede de ouvidorias. Entre 2003 e 2009 cerca de 80 mil procedimentos foram instaurados como resultado de demandas encaminhadas por meio desses canais.

²¹ A Ouvidoria Geral do Estado centraliza e comanda uma rede de ouvidores setoriais – no total 86, um em cada órgão do Poder Executivo. A central de atendimento pode ser acessada num endereço eletrônico, por telefone – um 0800 gratuito, inclusive para celulares, ou de forma presencial.

²² O prazo de atendimento, de até dois dias úteis, é estabelecido por norma que alcança o conjunto dos órgãos da administração estadual (Resolução SEPLAG nº 40, de 2008). Desde 2006, os resultados demonstram que 92% dos atendimentos cumpriram esse prazo.

²³ Foi criado um sistema de monitoramento periódico do padrão de qualidade dos serviços públicos, gerido pelas ouvidorias, que subsidia a melhoria de processos de prestação de serviços.

²⁴ O estado de Roraima celebrou parceria com a prefeitura municipal de Manaus para a oferta de banda larga aos órgãos e entidades da administração pública.

No Espírito Santo, está em andamento a gestão corporativa de serviços de telefonia, em contrato único com os fornecedores que inclui recursos de integração de voz, voz sobre IP, imagem e dados. A iniciativa foi conduzida pela secretaria de gestão (SEGER). A ampliação de escala da contratação para abranger todos os órgãos da administração estadual, com a incorporação da nova tecnologia da telefonia pela internet deverão possibilitar substancial redução de custos e melhoria da qualidade dos serviços (veja LYRIO et al., 2010).

Inúmeras iniciativas em curso promovem a disseminação de equipamentos e infraestrutura de acesso à internet para a inclusão digital. No Rio Grande do Norte, os programas de inclusão digital aproveitam a capacidade excedente da infraestrutura de acesso à internet da administração estadual, alcançando bairros da capital do estado e cidades-pólo no interior.²⁵ Em Pernambuco, um programa de inclusão voltado para a rede de ensino promove a aquisição de equipamentos portáteis (*notebooks*) e programas.²⁶ Em Minas Gerais, a ampliação de acesso à internet promovida pelo estado inclui a oferta de serviços de telefonia móvel (celular) e de transmissão de dados (Minas Comunica) em todos os municípios.

5. Conclusões

O balanço da trajetória dos estados não é dissonante da tendência observada em avaliações recentes do governo eletrônico e iniciativas conexas, no âmbito da América Latina, tomando como referência os trabalhos de pesquisa e de relato de experiências por *practitioners*. Essas evidências indicam que há experiências inovadoras como os portais de transparência, serviços de ouvidoria, consultas públicas e mecanismos de participação nas políticas públicas. Mas, de forma geral ainda persistem problemas de falta de coordenação entre as iniciativas e uma postura pouco ousada em relação às tecnologias emergentes como a Web 2.0 e ao aprofundamento da participação da sociedade em formatos de *e-democracia* (veja BIZOLE, 2009).

A aproximação com o cidadão usuário de serviços representa uma das vertentes mais notáveis e bem sucedidas de inovação nas administrações estaduais, embora não estritamente associadas ao impulso de abertura de espaços de participação e muito menos de influência sobre o *delivering* desses serviços, pela criação de opções ou outros formatos de emulação do mercado.

A oferta de serviços orientada pelas demandas da sociedade assumiu formatos que contemplam a aproximação geográfica, a conveniência de atendimento e a simplificação de normas e procedimentos. Embora sem se enquadrar estritamente na categoria de iniciativas impulsionadas pela demanda de setores organizados ou com visibilidade política, trata-se de serviços voltados para facilitar o acesso do cidadão, em muitos casos envolvendo a própria viabilização do acesso.

Um ponto a problematizar é a premissa de que as iniciativas orientadas para as demandas do cidadão-usuário dos serviços da administração pública sejam resultado da organização e exercício da pressão dos usuários ou particularmente, de segmentos organizados com visões e necessidades específicas. A melhoria de atendimento é em

²⁵ Projeto Internet de todos.

²⁶ O programa Professor Conectado já beneficiou cerca de 26 mil professores da rede estadual de ensino.

grande medida resultado de reformas ou inovações conduzidas por burocratas orientados pela busca de legitimação dos seus projetos e por dirigentes políticos empenhados em realizações com repercussão pública.

Dessa forma, no contexto dos estados brasileiros, as evidências desse levantamento indicam a necessidade de ponderar essa premissa, considerando que as relações entre estado e sociedade se impulsionam nas duas direções e a iniciativa a partir de dirigentes políticos ou burocratas da administração pública é freqüente, representando relevante impulso que pode favorecer processos dinâmicos de construção da cidadania e de estruturas que dêem ensejo à participação e ao controle social.

Isso implica em reconsiderar os parâmetros de categorização dessas experiências incorporando como vetor central de transformação da administração pública brasileira o acesso a direitos entendido de forma ampla como incluindo os serviços públicos. Evidência nesse sentido são as iniciativas de aproximação desses serviços com as clientelas de baixa renda e escolaridade ou com dificuldades de acesso, por meio de centrais de atendimento e postos avançados. Com o mesmo propósito, projetos como o de documentação civil obrigatória, oferecida de forma ativa pelo estado, são construtores de cidadania e indicam relevante caminho a ser trilhado na garantia de direitos ainda inacessíveis a amplos segmentos da população.

As iniciativas de abertura de informações de governo ao cidadão chamam a atenção pela proliferação dos portais de transparência. Mas, são ainda impulsionadas por órgãos de controle como mecanismos de legitimação social ou pelo patrocínio de dirigentes políticos. Há poucas evidências de mobilização social ou ativismo político em torno do tema (VAZ e RIBEIRO, 2010). Por outro lado, a vertente simétrica da proteção a direitos e de abertura de arquivos de interesse do cidadão é regulada por legislação na qual se sobrepõe a competência do nível federal. É possível que essa circunstância explique a aparente inexistência de iniciativas entre os estados.²⁷

A experiência de disseminação de ouvidorias não é propriamente nova no contexto brasileiro, mas iniciada desde o período pós-redemocratização. O que merece atenção é a fraca evidência que indique uma trajetória de consolidação como instituição, sobretudo no que tange à sua efetiva inserção no processo decisório das administrações públicas. A informação disponível parece indicar baixa efetividade de sua atuação. A questão que se coloca é a aproximação com a gestão, se o caminho de institucionalização a ser trilhado for o da estruturação das ouvidorias como instâncias de abertura da administração com o cidadão para o encaminhamento de problemas e falhas de atendimento em conexão com processos de revisão e melhoria dessas rotinas. Outro caminho possível é o da atuação externa à administração, como instância de defesa de direitos que de alguma forma se superporia aos espaços de jurisdição já disputados pelo Ministério Público e órgãos do Judiciário.

Como ressalva de ordem geral, cumpre observar que as experiências e inovações que se enquadram na categoria de iniciativas orientadas pela demanda, a rigor, não incluem

²⁷ O ativismo dos órgãos do judiciário, Ministério Público e tribunais de contas, porém, é fenômeno que ganhou magnitude e acarreta impactos não desprezíveis sobre a gestão pública. A interferência direta sobre a rotina da prestação de serviços tem sido ocorrência frequente, sobretudo na área de prestação de serviços médico-hospitalares, em sua maioria geridos pelas administrações estaduais (veja TERRAZAS, 2010).

todas as dimensões e aspectos das políticas e projetos em governo eletrônico. De forma particular, não se aplicam estritamente a essa categoria iniciativas como a aplicação da tecnologia da informação aos processos da administração, o apoio ao processo decisório, a integração por meio de ferramentas e canais inovadores de comunicação e suas implicações sobre a estrutura e organização da administração e a dinâmica de relacionamentos que se estabelecem internamente entre áreas, unidades e órgãos. Não obstante, essas iniciativas não deixaram de ser contempladas nesse Capítulo. Outra ressalva se refere às experiências de aplicação de *vouchers* e outros formatos de controle direto sobre o recurso público são praticamente inexistentes, pelo menos na esfera estadual.

Três ordens de desafios irrompem desta análise, trazendo a questão da relação da tecnologia da informação com a superação de padrões tradicionais de relacionamento dos governos com a sociedade e cidadãos. Primeiramente, é preciso observar as crescentes demandas no campo da governança, exigindo respostas dos governos estaduais. Com a tendência à implementação de políticas públicas em rede, trazendo demandas de coordenação horizontal, vertical e com atores do setor privado e terceiro setor, vem a necessidade de preparação para arranjos institucionais cada vez mais complexos. Aqui, cabe destacar o papel da tecnologia da informação na viabilização de novas práticas de governança, especialmente por meio da gestão do conhecimento e publicização da informação

Outro desafio diz respeito ao maior envolvimento dos cidadãos na especificação, planejamento, gestão e avaliação de serviços. Esta demanda pode materializar-se em acordos de resultados envolvendo a sociedade civil organizada na formulação e/ou monitoramento de metas. Também aqui a tecnologia da informação pode dar uma grande contribuição, inclusive através do fornecimento de dados governamentais abertos sobre a execução de serviços públicos pelos vários atores envolvidos.

Por fim, é inevitável que os governos incorporem crescentemente a tecnologia da informação para o fortalecimento da interatividade e da circulação de informações e opiniões. Aplicações e serviços unidirecionais cada vez farão menos sentido aos olhos da sociedade, e os governos estaduais devem preparar-se para incorporar essas novas possibilidades.

Referências

AGUNE, Roberto Meizi e CARLOS, José Antônio. *Governo eletrônico e novos processos de trabalho*. 2005. Artigo [on-line] disponível em: <<http://www.igovsp.net-a.googlepages.com/GovernoEletronicoeNovosProcessosdeTrabalho.pdf>>. Acesso em: 05 set. 2009.

BIZOLE, Élide Rodríguez. *Informe de Conclusiones* [Área Temática: Gobierno electrónico para la participación popular y la gestión del desarrollo]. XIV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Salvador, 27-30 de out, 2009.

CALIMAN, Nara Falqueto. *Programa Estadual de Desburocratização no Espírito Santo*: simplificando a relação do estado com cidadãos e empresas, CONSAD, 2010.

ESPÍRITO SANTO. *Plano de gestão para o desenvolvimento e inclusão social*. Secretaria de Estado de Gestão e Recursos Humanos, 2007.

FERNANDES, Ciro Campos Christo. *Governo Eletrônico e Transformação da Administração Pública*. In: Ali Chahin, Maria A. Cunha, Peter T. Knight e Solon L. Pinto (orgs.). *E-gov.br – A Próxima Revolução Brasileira*, São Paulo: Prentice Hall/Financial Times, 2004, pp. 102-108.

_____. *Governo Eletrônico*. In: CONSAD/FUNDAP. *Avanços e Perspectivas da Gestão Pública nos Estados*. São Paulo: Fundação do Desenvolvimento Administrativo/Conselho Nacional de Secretários de Estado de Administração, 2006, pp. 135-167. [Republicado em: Costa, Luciana Lima. *Avanços e Perspectivas da Gestão Pública nos Estados*. São Paulo: Qualitymark, 2008].

LYRIO, Alessandra Baptista; NUNES, Giovani Simonassi; GOMES, Herlon Nardoto e RIBEIRO, José Hermínio. *Tecnologia da Informação e ferramentas aplicadas às compras*, CONSAD, 2010.

MATHEUS, Ricardo e VAZ, José Carlos. Ferramentas anti-corrupção online e consultas públicas online: perspectivas brasileiras no combate à corrupção e o uso das tecnologias da informação. XIV Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Salvador, 27 - 30 out., 2009.

MANNING, Nick e SHEPHERD, Geoffrey, com BLUM, Jurgen e LAUDARES, Humberto. *Public Management Reform: should Latin America learn from the OECD? XIII Congreso Internacional Del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública*, [versão preliminar apresentada no I Congresso do CONSAD, em março de 2008, em Brasília], outubro de 2008.

MINAS GERAIS. *Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado 2007-2023*. Secretaria de Planejamento e Gestão: Belo Horizonte, 2007.

MUNIZ JR., Juraci e LIMA, Eduardo de Menezes. A sociedade como agente auxiliar do controle externo. III Congresso CONSAD de Gestão Pública, Brasília, 15-17 de março de 2010.

TERRAZAS, Fernanda Vargas. Judicialização da saúde: o posicionamento do Judiciário Brasileiro e as conseqüências para a gestão pública. *Seminário Democracia, Direito e Gestão Pública II*, Brasília, 19-20 de agosto de 2010.

VAZ, José Carlos. Atendimento ao cidadão nos estados brasileiros: tendências e desafios In: CONSAD/FUNDAP. *Avanços e Perspectivas da Gestão Pública nos Estados*. São Paulo: Fundação do Desenvolvimento Administrativo/Conselho Nacional de Secretários de Estado de Administração, 2006. [Republicado em: Costa, Luciana Lima. *Avanços e Perspectivas da Gestão Pública nos Estados*. São Paulo: Qualitymark, 2008].

VAZ, José Carlos e RIBEIRO, Manuella M. Garantia de acesso a informações públicas. In: *Brasil Econômico*, 23 de junho de 2010.

