

REDES, INTERESSES E POLÍTICAS PÚBLICAS NOS BASTIDORES DO GOVERNO ELETRÔNICO NO BRASIL

Rodrigo de Aquino¹

Mario Lucio Avila²

RESUMO

A adoção de tecnologias de informação e comunicação na gestão pública ocupa lugar de destaque no governo brasileiro e mobiliza recursos significativos. No entanto, poucos estudos se detêm a analisar o ambiente político que envolve as decisões estratégicas e as implicações dessas decisões. Neste sentido, o objetivo aqui é explorar o conceito de redes de políticas públicas ligados ao arranjo de soluções tecnológicas de apoio a gestão administrativa no governo federal. A trajetória dos atores e a reconstrução das redes articuladas em torno de uma dada solução constituem aspectos metodológicos. Dentre as constatações aponta-se a convergência de fluxos e as racionalidades envolvidas na lógica da implementação do projeto, os interesses e articulações dos atores e a mobilização de recursos para a manutenção da centralidade do projeto pela universidade envolvida. Palavras-chave: redes, políticas públicas, governo eletrônico, gestão administrativa, interesses.

RESUMEN

La adopción de las tecnologías de información y la comunicación en la administración pública ocupa el lugar de prominencia en el gobierno brasileño y moviliza recursos significativos. Sin embargo, pocos estudios se detienen a analizar el ambiente político de las decisiones estratégicas y las implicaciones de éstos. En esta dirección, el objetivo aquí es explorar el concepto de policy networks conectados a la matriz de soluciones de tecnología para apoyar a la administración en el gobierno federal. La trayectoria de los agentes y la reconstrucción de las redes articuladas en torno a una solución dada, son aspectos metodológicos. Entre las conclusiones destaca la convergencia de las corrientes y los fundamentos lógicos involucrados en la ejecución del proyecto, la articulación de intereses y agentes y la movilización de recursos para el mantenimiento de la centralidad del proyecto por parte de la universidad en cuestión. Palabras clave: redes, políticas públicas, gobierno electrónico, administración, intereses.

ABSTRACT

The adoption of information and communication technologies in public administration occupies a prominent place in the Brazilian Government and mobilizes lot of resources. However, few studies stop to examine the political environment that involves strategic decisions and their implications. In this sense, the goal here is to explore the concept of policy networks connected to the array of technology solutions to support the management in the federal government. The trajectory of the actors and the reconstruction of networks articulated around a given solution are methodological aspects. Among the findings points to the convergence of flows and logical rationales involved in the project implementation, the articulation of interests and actors and the mobilization of resources for maintaining the centrality of the project by the university involved.

Keywords: policy networks, public policy, electronic government, management, interests.

1. Rodrigo de Aquino é Assessor de Planejamento do Gabinete de Segurança Institucional GSI/OS.

2. Mario Lucio de Avila é Doutor em Desenvolvimento Sustentável pela Universidade de Brasília, e professor adjunto em Gestão e Sustentabilidade na mesma Universidade (Campus Planaltina-DF). E-mail: unbavila@gmail.com

1. Introdução

No marco do novo gerencialismo na administração pública, com o surgimento do conceito de governo eletrônico e o debate sobre o alcance da tecnologia na expansão e melhoria da oferta de bens e serviços por parte do Estado, emergem novos arranjos técnicos, políticos e econômicos em diferentes setores que se configuram como redes na formulação e implementação de políticas.

No caso de soluções tecnológicas adotadas para o desenvolvimento ou melhoria de processos na esfera pública, muitos elementos concorrem para a complexidade da questão: interesses profissionais, pessoais e organizacionais, recursos disponíveis, especificidades das demandas e integração de diversas soluções são apenas alguns dos componentes dessa delicada tarefa.

Na implementação de uma solução tecnológica, como os sistemas de gestão amplamente utilizados no governo brasileiro, pressupõem-se melhorias, avanços, economia de recursos, segurança, confiabilidade e rapidez como requisitos e outputs que contribuem (em parte) para a definição da solução adotada. Além dos componentes tecnológico e econômico, fundamentais na decisão de um esforço de modernização, há também, a variável política, que opera de maneira diferente das outras duas e gera um emaranhado de fatores no âmbito das decisões gerenciais e que, por muitas vezes, são tanto ou mais importantes e determinantes no processo.

O objetivo dessa comunicação é explorar o conceito de redes na implementação de políticas públicas. Mais especificamente, pretende-se abordar uma rede de organizações públicas, inicialmente voltada para o desenvolvimento de soluções tecnológicas para apoio a gestão administrativa e de pessoal, que se configura em torno das diretrizes de governo eletrônico no âmbito da gestão pública no Brasil.

A hipótese é de que as redes de ação pública (MASSARDIER, 2003) são arranjos capazes de influenciar e deslocar o processo decisório no nível de implementação de políticas públicas.

Não é tarefa da comunicação apontar análises técnicas a respeito dos diversos sistemas e menos ainda discutir as competências profissionais dos envolvidos. O esforço concentra-se em compreender e analisar os arranjos e as redes que se estabelecem na implementação das soluções desenvolvidas e sua aderência às teorias disponíveis.

O estudo adota como entrada analítica a Rede Ciclo, articulada em torno da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), que tem por propósito compartilhar recursos técnicos e orçamentários para desenvolver e implantar, nas instituições participantes, Sistemas

Integrados de Gestão (SIG) voltados para a gestão administrativa, de recursos humanos, de planos e projetos.

O objeto da análise é a implementação de soluções tecnológicas para a racionalização de processos de *back office*³ alinhadas com as diretrizes da política de governo eletrônico na dimensão governo a governo (G2G).

2. GESTÃO PÚBLICA NO BRASIL – REFORMA ADMINISTRATIVA E GOVERNO ELETRÔNICO

A gestão pública no Brasil precisa ser compreendida no contexto de formação histórica do Estado e das funções que assumiu no processo de desenvolvimento social e econômico do País. Segundo análise de Costa (2008) é possível definir três momentos distintos que sinalizaram importantes reformas administrativas – o Estado Novo de Vargas, o Decreto-Lei nº 200 durante o regime militar e o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado em meados da década de noventa.

Cabe destacar que é justamente no contexto da implementação da reforma do Estado que entra em pauta o tema da tecnologia da informação e comunicação como ferramenta tanto para a melhoria do atendimento dos usuários dos serviços públicos como para a modernização e a eficiência dos processos de suporte administrativo (e-gov.). A explicação para esse fenômeno decorre da conjuntura histórica marcada por uma série de mudanças no padrão tecnológico, com destaque para a disseminação da internet e da aplicação intensiva da microcomputação.

É nesse contexto que, em abril de 2000, o governo federal instituiu grupo interministerial para examinar e propor políticas, diretrizes e normas relacionadas com as novas formas de interação eletrônica (Brasil, 2000). No mesmo ano, o Programa Sociedade da Informação, do Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), lançou o Livro Verde, que incentivava a colaboração entre atores em nível local, nacional e internacional, bem como o compartilhamento de responsabilidades entre o Estado, a sociedade civil e as empresas, para que atuassem em redes no sentido de garantir o êxito do programa (TAKAHASHI, 2000, p. 11).

Em setembro de 2000, foi divulgada a Proposta de Política de Governo Eletrônico para o Poder Executivo Federal, na qual foram estabelecidos objetivos e metas tanto para a transformação na relação do governo com a sociedade, como para a racionalização e a modernização dos processos internos.

3. Entendido pelo núcleo do sistema (software) que suporta a atividade organizacional, que não é visível pelo utilizador final.

Conforme Heeks (2002) mudanças em sistemas de informação têm sido sempre parte essencial de toda mudança organizacional no governo. A política de governo eletrônico no Brasil, na dimensão governo a governo (G2G), trazia essa perspectiva de reforma administrativa em busca de ganhos de eficiência por meio da avaliação e automação de processos de trabalho e da gestão estratégica de informações. Por esse motivo, alinhou-se com a reforma gerencial da gestão pública.

O tema voltou à agenda política no primeiro governo Luiz Inácio Lula da Silva, reassegurando ao Estado importante papel no desenvolvimento nacional, particularmente relacionado com a agenda social, como contraponto a uma perspectiva ideológica neoliberal.

Esse processo defendeu formas mais participativas de elaboração de políticas públicas, arranjos de implementação em rede e soluções inovadoras para os desafios nacionais, particularmente aqueles referentes à justiça social (SEGES, 2003).

Alinhado com essas diretrizes, Lula busca retomar a política de governo eletrônico. Em 2003, o Decreto presidencial de 29 de outubro instituiu comitês técnicos do Comitê Executivo de Governo Eletrônico (CEGE) voltados para: implementação do software livre; inclusão digital; integração de sistemas; sistemas legados e licenças de softwares; gestão de sítios e serviços online; infraestrutura de rede; governo para governo (G2G); gestão do conhecimento e informação estratégica.

No que se refere especificamente à gestão interna e sua relação com a modernização e melhoria dos processos de trabalho, o governo federal estabeleceu como desafios prioritários a criação de banco de dados em ambiente único, com bases integradas, para facilitar o compartilhamento de dados e a integração dos sistemas corporativos de ministérios e entidades vinculadas aos sistemas estruturantes – Sistema Integrado de Administração Financeira (Siafi), Sistema Integrado de Administração de Pessoal Civil (Siape), Sistema Integrado de Serviços Gerais (Siasg), Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (Siop) e Sistema Integrado de Orçamento Federal (Sidor).

Desse modo, abre-se espaço para uma discussão mais aprofundada sobre a formulação e a implementação da política de governo eletrônico, considerando o contexto de transição em que se encontra o modelo de gestão pública. Se, por um lado, mantêm-se conceitos de eficiência e desempenho do gerencialismo, por outro, consolidam-se tendências que pressupõem maior participação de redes interorganizacionais governamentais e dos próprios servidores públicos no processo.

A implementação da política de governo eletrônico, na dimensão G2G, pode ser uma ferramenta estratégica para impulsionar um movimento de reforma administrativa que trans-

forme a gestão pública brasileira, não somente valorizando seu caráter interorganizacional e o funcionamento em redes, mas também proporcionando espaço favorável à revisão de processos em busca de eficiência.

3. REDES E POLÍTICAS PÚBLICAS

A noção de política mobilizada para a compreensão das redes é dada pelo resultado das interações entre as estratégias, as capacidades e os interesses dos atores (MASSARDIER, 2003).

No ciclo de políticas públicas, a implementação é processo evolutivo e adaptativo resultante das relações entre os formuladores – política – e atores públicos e privados detentores de recursos para a execução da política. É o lugar em que a diversidade de atores, tanto individuais como institucionais, normalmente envolvidos no processo, caracterizam a complexidade dos interesses e dos recursos mobilizados.

Assim, compreender as potencialidades e limitações das redes torna-se muito importante, pois a lógica incremental, fruto das negociações entre atores e das restrições interpostas pela interdependência explica melhor o resultado das políticas.

Os estudos sobre implementação de políticas públicas estão, de certa forma, alinhados com a busca da eficiência e da efetividade e dialogam com novas formas de atuação dos agentes públicos ao projetá-la para além da execução propriamente dita – destaca o papel de articulação interorganizacional e de indução de atores e recursos da sociedade – temas centrais da Nova Gestão Pública.

Considerando que não se pode confundir autoridade com o exercício do poder, Massardier (2003) entende que as autoridades dialogam com um número crescente de atores sociais para definir e ofertar bens públicos. O processo de formulação e implementação de políticas públicas, desse modo, não seguiria uma lógica racional absoluta top-down, mas seguiria uma racionalidade limitada, por vezes contraditória, decorrente do jogo entre vários atores.

Crozier & Friedberg (1977) estabeleceram quatro princípios da racionalidade limitada:

- os atores, em termos cooperativos ou conflituosos, sentem-se limitados pelos demais, de modo que a lógica é, primeiramente, entender a racionalidade dos parceiros ou adversários;
- os objetivos dos atores são raramente claros e estáveis, o que não os impede de tomar decisões;

- a racionalidade dos atores só pode ser entendida pelas oportunidades do contexto de tomada de decisão e não por seus objetivos;
- os atores aproveitam as oportunidades para aumentar ou conservar sua margem de ação.

A estratégia dos atores, como frisa Massardier (2003), é negociada e definida de forma contingencial, de acordo com a configuração conjuntural de interesses e recursos, de modo a ampliar a margem de manobra e aproveitar janelas de oportunidade. Por esse motivo, não há uma separação lógica entre política e administração pública. O Estado é resultado de acordos mútuos entre atores políticos e a burocracia que instauram sistema de regulação cruzada, cuja eficácia é tanto maior quanto maior for a capacidade de negociação entre as partes. O atingimento do consenso se faz de forma incremental, pela experimentação das estratégias e ajustes graduais (LINDBLUM, 1979).

As redes apresentam algumas características peculiares. Primeiramente, transcendem as organizações e são capazes de aproximar atores com lógicas e interesses diferentes. Em segundo lugar, os recursos nelas transacionados estão ligados à política, ou seja, prestígio, legitimidade, autoridade, acesso a recursos financeiros. Por último, priorizam a dimensão colaborativa e de negociação em detrimento dos conflitos (MASSARDIER, 2006, p. 172-173).

No que se refere especificamente à ação das redes sobre políticas públicas e sistemas de troca de recursos, Massardier (2003) as classifica em: 1) redes de projeto (issue network), 2) comunidades de política pública e 3) comunidades epistêmicas.

As redes de projeto estruturam-se pelo interesse dos atores em trocar argumentos e recursos para realizar objetivo determinado, tipicamente vinculado a dispositivo específico da política pública – legitimidade, competência técnica ou financiamento. Segundo Massardier (2006, p. 173-175), embora superficialmente institucionalizadas e relativamente mais acessíveis a novos atores, as redes de projeto tem eficácia comprovada na promoção de políticas públicas.

As comunidades de política pública apresentam maior densidade nas relações entre os membros, de sorte que permanecem mais restritas à participação de novos atores devido ao “investimento afetivo, temporal e de recursos de todo tipo a que os atores se obrigam a trocar para nela permanecer” (MASSARDIER, 2006, p. 175).

As comunidades epistêmicas articulam atores em torno de valores, ideias, princípios, crenças ou conhecimento científicos referentes aos processos que guiam a formulação e a implementação de políticas públicas (MASSARDIER, 2006, p. 177-178).

A abordagem de Massardier (2006), sobre redes de políticas públicas, destaca a colaboração como elemento que aproxima atores com objetivos comuns, embora seus interesses não se-

jam necessariamente os mesmos, para defender a inclusão de temas na agenda política, propor soluções ou criar sistemas de apoio à formulação e à implementação de políticas públicas.

4. REDE CICLO

Em 2004, a Superintendência de Informática (Sinfo) da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), desenvolveu sistemas integrados de administração acadêmica, gestão administrativa e de pessoal para atender às necessidades específicas da universidade (UFRN, 2010). Baseados em software livre, os sistemas foram concebidos para funcionar de forma integrada entre si e também com os sistemas estruturantes do governo federal, aderente à política de governo eletrônico do governo federal.

Em 2006, concluiu-se a implantação do Sistema Integrado de Gestão de Patrimônio, Administração e Contratos (Sipac). O Sipac integra as seguintes funcionalidades: requisições (material, prestação de serviço, suprimento de fundos, diárias, passagens, hospedagem, livros e periódicos e manutenção de infraestrutura), controle de estoques e patrimônio, gestão dos meios de transporte, processos de licitação e contratos, distribuição e controle orçamentário por meio de centros de custos, execução do orçamento (liquidação de despesas e faturas), protocolo, boletim de serviço, gestão de restaurante e auditoria interna. O sistema também possui portais customizados de acesso que permitem extrair relatórios gerenciais e acompanhar o andamento das solicitações (UFRN, 2012).

A implementação bem-sucedida desse e outros sistemas, desde 2006, despertou o interesse de outras instituições federais de ensino superior (IFES) e organizações públicas. Atualmente, quinze IFES e sete instituições públicas – MJ, DPF, DPRE, Ministério da Cultura (MinC), Controladoria Geral da União (CGU), Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e Agência Brasileira de Inteligência (ABIN) – participam da rede (UFRN, 2010). Por meio de termos de cooperação técnica, essas instituições formaram uma rede visando o repasse de tecnologia, tendo como contrapartida recursos para o financiamento da modernização do parque tecnológico e da infraestrutura, bem como para a ampliação do programa de bolsas de estudos e treinamento, o que permitiu a continuidade no desenvolvimento das funcionalidades dos sistemas e o apoio no processo de implantação (UFRN, 2010).

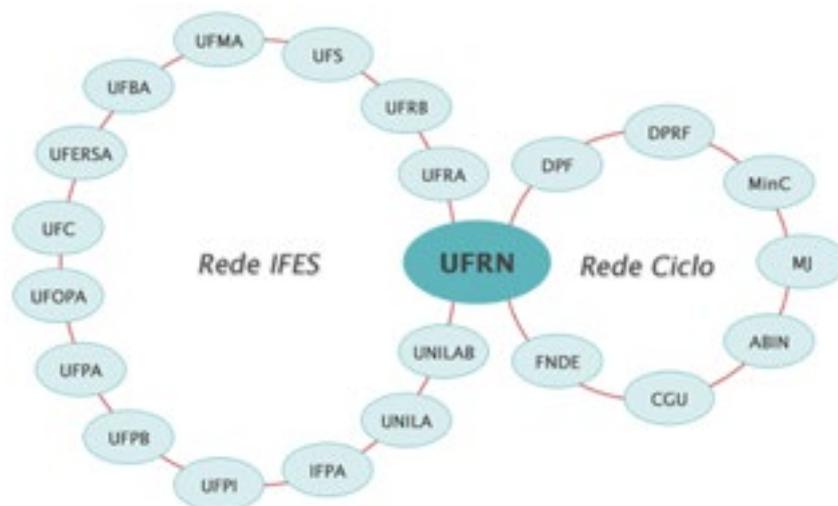


Fig. 1 – Rede IFES e Rede Ciclo

A concepção dos Sistemas Integrados de Gestão (SIG), desenvolvidos pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), objetivou, desde o início, modernizar a gestão pública a partir da experiência vivida no âmbito da universidade. Mais além, se fosse bem-sucedido, o conceito dos SIG poderia ser utilizado em outras instituições públicas e projetar, em nível nacional, o setor de Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC) do Rio Grande do Norte (RN).

O então reitor da UFRN avaliou positivamente a iniciativa e proveu os meios adequados para o desenvolvimento da solução e sua implantação. Para tanto, firmou convênio com a Fundação Norte-Rio-Grandense de Pesquisa e Cultura (Funpec). Além da Funpec, o Departamento de Informática e Matemática Aplicada (DIMAp) e o Departamento de Engenharia de Computação e Automação (DCA), ambos da UFRN, também colaboraram com o projeto, fornecendo conhecimentos técnicos e capital humano especializado e orientando pesquisas acadêmicas.

A equipe técnica era formada por seis pessoas e permaneceu assim até 2006. Posteriormente, devido ao resultado dos trabalhos, a UFRN injetou mais recursos, e a equipe foi ampliada para cerca de 40 pessoas. Além disso, o coordenador da equipe de desenvolvedores do sistema assumiu função de diretor de Sistemas na estrutura da Sinfo.

A partir de 2007, inicia-se a implantação do Sistema Integrado de Gestão de Atividades Acadêmicas (SIGAA), voltado para área acadêmica. O SIGAA disponibiliza ambiente virtual de ensino e portais customizados para a reitoria, os professores, os alunos, os tutores de ensino à distância, coordenações acadêmicas e comissões de avaliação (UFRN, 2010). No mesmo ano de 2007, a UFRN começa a implantar o Sistema Integrado de Planos e Gestão de Recursos Humanos (SIGPRH), com foco no planejamento institucional e a gestão de pessoas, e

cria o SIGAdmin para gerenciar os elementos comuns dos três sistemas, tais como usuários, permissões, mensagens, notícias, sites e portais.

No ano de 2008, motivadas pelo sucesso do sistema, a Universidade Federal Rural do Semi-árido (Ufersa), também sediada no Rio Grande do Norte, a Universidade Federal da Bahia (UFBA), a Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB), a Universidade Federal do Maranhão (UFMA) e a Universidade Federal Rural da Amazônia (UFRA), estabeleceram cooperação com a UFRN.

Como resultado, a UFRN viu que a evolução dos SIG e o apoio à implantação nas IFES – basicamente capacitação das equipes e verificação e solução de inconsistências – exigiria manter, ou mesmo ampliar, a equipe técnica e a infraestrutura dedicada ao projeto. Os custos estimados para a manutenção da equipe de apoio ao projeto totalizavam R\$ 1.200.000,00.

Ainda em 2008 o Departamento de Polícia Federal (DPF) iniciou as negociações para associar-se à UFRN. A motivação inicial foi buscar dotar a instituição de sistemas de suporte logístico e gestão de pessoas.

A pesquisa de mercado realizada pelo DPF indicava que os custos para desenvolver soluções para as demandas citadas superariam a cifra de 28 milhões de reais. Outras propostas baseadas na adaptação de sistemas institucionais alcançariam 18 milhões de reais. A cooperação com a UFRN, além de financeiramente mais vantajosa, oferecia um escopo muito maior de soluções, com o benefício de que os recursos seriam revertidos a uma instituição de ensino.

Do lado acadêmico, em 2008, o curso de engenharia da computação da UFRN obteve nota máxima em três principais quesitos na avaliação do Ministério da Educação – Exame Nacional de Desempenho de Estudantes (Enade), indicador de diferença entre os desempenhos observado e esperado (IDD) e conceito preliminar de cursos (CPC) (MEDEIROS, 2009).

Também em 2008, devido a projeto do Deputado Rogério Marinho (PSDB), é inaugurado o projeto MetrÓpole Digital que visava financiar a criação, em Natal/RN, de polo de programadores e empresas na área de TIC. Cerca de 24 milhões de reais foram destinados ao projeto, via Emenda Parlamentar, pelo Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), via a Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), para a UFRN.

Em 2009, o Departamento de Polícia Rodoviária Federal (DPRF) e o Ministério da Justiça (MJ), associaram-se à rede. O DPRF visou obter solução para a gestão de almoxarifado, patrimônio, contratos e transportes, o que implicava em custos a preços de mercado da ordem de R\$ 4,8 milhões. A adesão à rede oferecia escopo mais abrangente de serviços, a um custo 50% inferior. O MJ, por seu turno, vivenciava processo de revisão do planejamento estratégi-

co institucional, e os SIGs estavam alinhados com os objetivos estratégicos defendidos pela Secretaria-Executiva.

A adesão do MJ representou importante passo para a projeção dos SIGs. A solenidade de assinatura dos termos de cooperação técnica entre o MJ e o DPRF com a UFRN, em 2009, foi compartilhada pelo lançamento do plano estratégico “Passo à Frente” da Secretaria-Executiva do MJ e pela adesão do Ministério ao Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (GesPública).

A adesão do MJ também contribuiu para o estabelecimento de algumas regras de funcionamento da rede. A UFRN percebia o aumento das demandas de customização, treinamento e apoio no processo de implantação dos diversos órgãos que compunham a rede, que em 2009 também agrega duas novas IFES: a Universidade Federal de Sergipe (UFS) e a Universidade Federal do Ceará (UFC). Era chegada a hora de dividir responsabilidades e atribuiu-se parte das tarefas a um órgão coordenador.

Essa coordenação institucionalizou-se por meio do Comitê de Integração de Sistemas Gestão Administrativa e de Pessoal (Cisgap), criado no final de 2009, com o objetivo de: 1) proporcionar a colaboração entre os gestores do MJ, DPF e DPRF, responsáveis pela implantação dos SIGs, 2) fomentar a cooperação em matéria de TIC, 3) conjugar esforços na implantação de módulos que sejam prioridades comuns, 4) fortalecer a representatividade do MJ perante a SLTI/MP e os gestores dos sistemas estruturantes do governo federal de modo a agilizar a integração com os SIGs e 5) garantir a interoperabilidade⁴ entre soluções criadas no âmbito da cooperação técnica com a UFRN.

A criação de sistemas interoperáveis deve ser segundo Almeida (2013, p. 13) “afinal, uma consequência natural do estabelecimento de uma ampla política de promoção de ações de transparência que também favoreçam a presença do cidadão em outros espaços ocupados pela gestão pública.”

Nesse sentido, a interoperabilidade deve estar, necessariamente, implicada em um processo mais amplo de democratização da gestão, sob forma de um regime de governança plena.

A evolução dos SIGs e a entrada do MJ lançaram um novo olhar e expectativas sobre a integração com os sistemas estruturantes do governo federal. A rede, por intermédio do Cisgap, iniciou um trabalho de aproximação com a SLTI e a Seges, ambos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP), para propor soluções.

4. A interoperabilidade entre sistemas de gestão diz respeito ao modo como a informação pode ser disponibilizada de modo mais objetivo e consistente ao grande público.

A Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI) tem a atribuição de planejar, coordenar e supervisionar as atividades do Sistema de Administração de Recursos de Informação e Informática (SISP) ao propor diretrizes de Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC) para a Administração Pública Federal. Além disso, coordena o Comitê de TI do Ministério do Planejamento (MPOG), responsável, entre outras questões, pela evolução dos sistemas estruturantes do governo federal. A SLTI também é a Secretaria-Executiva do Comitê Executivo do Governo Eletrônico (CEGE) cuja missão é “formular políticas, estabelecer diretrizes, coordenar e articular as ações de implantação do governo eletrônico” (MP, 2012).

A então Secretaria de Gestão (Seges) tinha como atribuição, entre outras, coordenar e orientar a elaboração de políticas e diretrizes para a gestão pública, apoiar a implementação de projetos e ações de inovação e transformação da gestão pública e, por fim, coordenar o Programa Nacional de Gestão Pública e Desburocratização (Gespública) (BRASIL, 2010).

As negociações, no entanto, não se traduziram em medidas concretas. A percepção do Cisgap era que a proposta encontrava resistências por parte do Serviço Federal de Processamento de Dados (Serpro), empresa pública vinculada ao Ministério da Fazenda.

Ainda assim, o êxito dos SIGs continuava a atrair novos interessados. Em 2010, a ABIN e o Ministério da Cultura buscaram associar-se ao projeto. A adesão da Abin e do MinC representou ponto de inflexão na trajetória da rede. Até o momento, o MJ e os órgãos a ele vinculados eram os únicos parceiros que não se dedicavam a atividades de pesquisa e ensino. O próprio conceito do Cisgap estava perfeitamente alinhado à estrutura do ministério. A entrada dos novos parceiros ensejou mudanças na conformação da rede, nas regras de funcionamento e no desenho dos SIG.

Como consequência, deu-se a separação da rede composta pelas IFES da rede dos demais órgãos federais, tendo a UFRN como elemento de ligação entre ambas. No âmbito do MJ, a implantação dos SIG estava vinculada ao projeto Ciclo. Por essa razão, decidiu-se que a nova rede se denominaria Rede Ciclo.

Além das considerações sobre custo, a motivação para a adesão de novos parceiros estava também relacionada com a possibilidade de que o Sipac viesse a ser adotado como solução para todo o Governo Federal pelo MPOG.

No plano acadêmico, em 2010, dois projetos de mestrado e um de doutorado vincularam-se ao escopo dos SIGs e 40 bolsistas universitários tiveram a oportunidade de desenvolver atividades práticas no segmento de engenharia de sistemas. Também aderiram à rede, em 2010, a Universidade Federal do Pará (UFPA), a Universidade Federal do Piauí (UFPI), a Universida-

de Federal da Paraíba, a Universidade Federal do Oeste do Pará (Ufopa) e o Instituto Federal do Pará (IFPA).

5. REPENSANDO AS ESTRATÉGIAS NA REDE CICLO

Em novembro de 2011, a UFRN promoveu o workshop Rede Sistemas, reunindo membros dos Comitês de Implantação da Rede Ciclo e representantes da Rede IFES. O objetivo do evento foi o de promover a troca de experiências e avaliar o nível de implementação dos SIG.

As observações das negociações evidenciam que os valores defendidos pela comunidade epistêmica têm sido importantes no discurso dos membros da rede, uma vez que dificilmente podem ser questionados. Os debates têm privilegiado o potencial das ferramentas e também o retorno socioeconômico do projeto.

Na prática, as organizações parceiras se viam diante do complexo desafio de implementar os SIG: atender às revisões dos processos de trabalho, estudo das funcionalidades dos sistemas, requisição de alterações ou desenvolvimento de funcionalidades, migração de dados dos sistemas legados, integração com outros sistemas institucionais, capacitação de servidores, normatização dos novos procedimentos e uso do sistema.

Em 2011, o MPOG retomou as negociações com a UFRN e o Cisgap para tornar o SIPAC solução do governo federal para a gestão administrativa. A solução estava alinhada com as diretrizes do novo governo no sentido de promover o trabalho integrado, ágil e consistente em benefício da eficiência operacional da gestão pública. A meta seria disponibilizar o SIPAC aos 216 órgãos integrantes do SISP por meio do Portal do Software Público Brasileiro.

Apesar dos cerca de 120 recém-graduados e estudantes bolsistas da UFRN vinculados aos processos de desenvolvimento dos SIG, definição dos requisitos de projetos, controle de qualidade, desenvolvimento da arquitetura, suporte, helpdesk e transferência de tecnologia para os órgãos parceiros conveniados, o diagnóstico das dificuldades enfrentadas pelos órgãos parceiros nas redes Ciclo e IFES, para a implantação dos SIG, motivou a UFRN a recomendar ao MPOG que repensasse essa estratégia. O argumento principal era que a complexidade e a abrangência dos SIG exigiam considerável aprendizado da ferramenta e dos processos na área administrativa e gestão de pessoas por parte das áreas de TIC dos órgãos, que não demonstravam condições de dedicar os recursos necessários para assimilar a tecnologia sem a supervisão da UFRN.

Embora frustradas as negociações para disponibilizar o Sipac no Portal do Software Público Brasileiro, o MPOG firmou Termo de Cooperação Técnica com a UFRN em julho de 2012,

visando a implantação dos SIGs no ministério. As tratativas para a adesão se deram no contexto de exigência de maior comprometimento de recursos técnicos para parte do ministério de modo a garantir melhores resultados na implantação e evitar o descrédito da solução.

Embora expresso de modo claro que a UFRN não se responsabilizaria pela implantação do sistema, havia, de certo modo, uma cobrança das instituições parceiras da rede por maior apoio da universidade. Nas condições alinhavadas pelo MPOG, a UFRN não teria condições de manter para os integrantes da rede SISP nem mesmo o atual nível de suporte aos parceiros das redes Ciclo e IFES.

Diante das dificuldades para ampliar as equipes técnicas nos órgãos federais, era provável que haveria maior participação de empresas privadas. A equipe vinculada ao projeto na UFRN não estava preparada para essa situação e temia que a competitividade técnica do RN na oferta de soluções de TIC para a administração pública estava em risco.

Dessa forma, cria-se a SIG Software e Consultoria em Tecnologia da Informação LTDA., especializada no desenvolvimento de software para a administração pública e instituições de ensino e credenciada para a implantação dos SIG. A SIG Software e Consultoria Ltda. nasceu como empresa incubada no âmbito do projeto Metrópole Digital, que se consolidava por meio da criação do Instituto Metrópole Digital (IMD) na UFRN, sob a gestão do ex-reitor da universidade.

A SIG Software e Consultoria em Tecnologia da Informação LTDA submeteu-se a processo de licenciamento da tecnologia desenvolvida pela UFRN, em conformidade com a Lei nº 9.609, de 19 de fevereiro de 1998, sobre a proteção da propriedade intelectual de software; a Lei nº 10.973, de dois de dezembro de 2004, sobre incentivo à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo; e o Decreto nº 5.563, de 11 de outubro de 2005, que regulamenta a lei de inovação. Não houve interesse de outras empresas em obter o licenciamento. A empresa foi contratada para apoiar a implantação dos SIG em algumas IFES, tais como a UFPI e a Ufopa.

Sobre o papel do Cisgap na gestão da rede Ciclo, diferentemente do que se idealizava inicialmente, as solicitações de mudança nos sistemas e de apoio técnico têm sido encaminhadas diretamente à UFRN, que retorna apenas requisições conflitantes entre os órgãos parceiros para a arbitragem do Comitê. Por esse motivo, destacando o papel do presidente do Cisgap, a função mais importante foi a de articulador político entre os órgãos parceiros e os gestores dos sistemas estruturantes do governo federal.

Em 2011, a Universidade Federal de Integração Latino-Americana (Unila) e a Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (Unilab) aderiram à rede IFES. No

contexto da rede Ciclo, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) e a Controladoria-Geral da União (CGU) associaram-se à rede em julho de 2011.

6. CONSTRUINDO UM EMPREENDIMENTO POLÍTICO A PARTIR DE UM PROJETO

A análise considerou o modelo de implementação bottom-up (Sabatier, 1986) buscando demonstrar como os diversos atores e sua articulação em redes influenciam a implementação da política de governo eletrônico na dimensão G2G. Segundo esse modelo, há uma maior liberdade de burocratas e redes de atores em auto-organizar-se e modelar a implementação de políticas públicas.

O primeiro modelo de análise da rede pretende demonstrar como se constrói um empreendimento político a partir da ideia de transformar um projeto de melhoria dos sistemas de gestão da UFRN em solução integrada de gestão para a Administração Pública.

O envolvimento das organizações públicas e de seus servidores é um elemento importante para o sucesso da implementação da política. Os recursos gerenciais e políticos necessários para mobilizá-los estão dispersos e, portanto, não estão no domínio exclusivo dos formuladores da política, de sorte que se amplia o espaço de participação e de articulação interorganizacional. Ainda há que se considerar que parcela dos recursos necessários para a implementação da política se encontra sob o domínio de atores não estatais.

A racionalidade subjacente à forma de interpretar os dados apresentados está baseada na análise de fluxos múltiplos de Kingdom (1984). De acordo com esta análise, as políticas públicas são resultantes da articulação de um empreendedor político que aproveita uma janela de oportunidade quando há convergência de fluxos político (ambiente), de soluções e de problemas.

Segundo este modelo, o fluxo de problemas é dependente da atenção do público. O fluxo das soluções depende da atuação de empreendedores de políticas públicas, pessoas que querem ver suas soluções implementadas. Por sua vez, o fluxo da política (politics) varia de acordo com eventos especiais, como o desenho e a aprovação de orçamento público, reeleições ou substituições de membros do Executivo, refinanciamento de programas públicos, etc.

No estágio de formação da rede que se articula em torno dos SIG desenvolvidos pela UFRN, observa-se a influência de uma comunidade epistêmica – da qual fazem parte a Universidade e outras IFES que se associam ao projeto – na conformação de um ambiente político favorável à solução apresentada.

De modo geral, a propagação de conhecimentos pelas comunidades epistêmicas está vinculada com a defesa de modos peculiares de entender o mundo ou modelos teóricos específicos. No que se refere especificamente à área de TIC, no contexto das soluções em disputa, a comunidade epistêmica tem defendido, entre outros, valores como a interoperabilidade e a integração de bases de dados e sistemas e a opção pelo software livre como soluções para os desafios da sociedade brasileira, particularmente na dimensão governamental.

Pelas observações realizadas é lícito afirmar que há semelhança entre as propostas defendidas pela comunidade epistêmica e as soluções apresentadas pelo Governo Federal, mais especificamente pelo Ministério do Planejamento (MPOG), que por intermédio da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI), é o órgão regimentalmente responsável pelo setor. É justamente esse alinhamento que contribuiu para a conformação de ambiente político favorável para as soluções que seriam apresentadas pela UFRN.

A UFRN, como parte da comunidade epistêmica, não somente vem propagando valores e crenças que dão suporte às soluções apresentadas como normas pela SLTI. Decidiu colocar em prática essas orientações de modo a estabelecer para si sistemas que favorecessem a melhoria dos processos de trabalho da universidade.

A ideia de transformar essa solução em algo mais amplo estava baseada, no momento inicial, em uma avaliação de que havia potencialmente demanda por sistemas integrados de gestão em outros órgãos públicos. No entanto, esta solução encontrava-se em desenvolvimento e precisava apresentar resultados concretos para garantir seu espaço na concorrência com outras soluções de mercado.

Além de captar recursos para manter e ampliar a equipe técnica alocada ao projeto, era preciso testar os SIG em outros ambientes e instituições e contar com as críticas para desenvolvê-los a ponto de se tornarem capazes de lidar com as regras de negócio do Governo Federal. Faltavam problemas reais para testar a solução alinhada com o ambiente político. O primeiro passo foi a associação de outras IFES, particularmente das regiões Norte e Nordeste, com o apoio do Ministério da Educação (MEC).

O apoio financeiro-orçamentário do MEC, no entanto, não se concretizou. Desse modo, a associação das IFES à proposta de trabalho da UFRN suscitou o estabelecimento de uma rede de projetos na qual os membros passam a intercambiar recursos técnicos e políticos – acesso a recursos financeiros, prestígio e capacidade de articulação – para viabilizar a implantação das soluções e seu desenvolvimento (Figura 2).

No âmbito da UFRN, tanto o coordenador do projeto de desenvolvimento dos SIG, como o reitor da UFRN funcionaram como empreendedores políticos. Conforme a análise dos

fluxos são eles que articulam apoios e estabelecem as relações entre os atores de modo a promover uma pauta política a partir de uma janela de oportunidade.

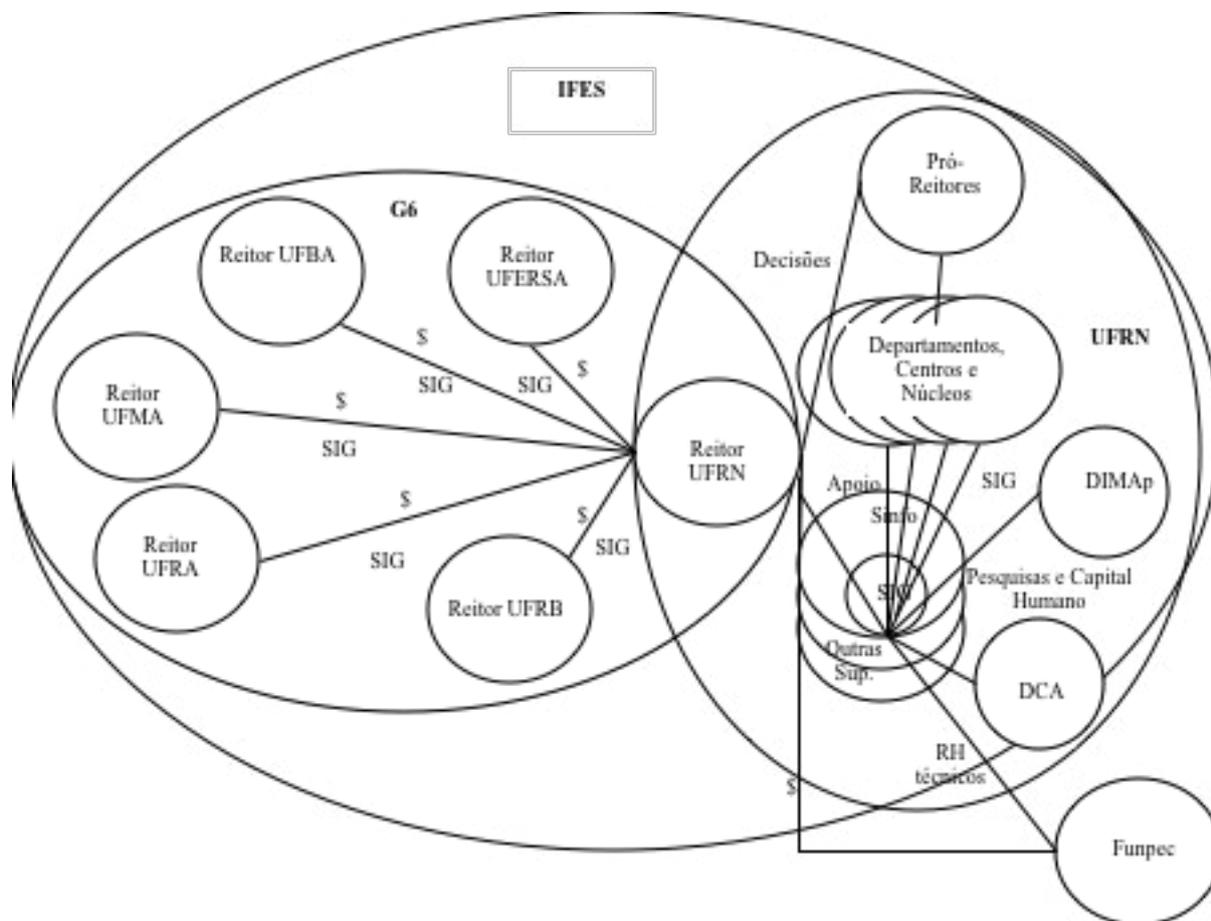


Figura 2 – UFRN: Rede de Compartilhamento de Recursos – internos e externos

7. AMPLIANDO A REDE

A entrada do Departamento de Polícia Federal (DPF), do Departamento de Polícia Rodoviária Federal (DPRF) e do Ministério da Justiça (MJ) propiciou o surgimento de um novo empreendedor político, centrado na figura da Secretaria-Executiva do MJ, cuja pauta política organizacional, tal como se apresenta em sua visão de futuro, se coaduna com o potencial das soluções desenvolvidas pela UFRN.

A adesão do MJ conferiu maior prestígio político à solução, que inclusive deixou de transitar apenas no campo das IFES e passa a contar em seu portfólio com organizações da administração pública direta. Outro ponto a ser mencionado é o estabelecimento de regras, ainda que não cogentes, para comunicação, análise de soluções e proposição de melhorias por meio do Cisgap. Esses mecanismos propiciaram a consolidação do presidente do Cisgap

8. REDES E INTERESSES

O segundo aspecto de análise buscou demonstrar como a rede se articula para proteger seus interesses não levando necessariamente em consideração as vantagens para o maior número de beneficiários da política. Retomando os conceitos de Massardier (2003), uma vez estabelecido o padrão de relacionamento, as redes tendem a homeostase e se tornam sistemas fechados que buscam manter sua autonomia.

A análise se ateve ao momento da negociação para transformar o Sipac em sistema de referência dos órgãos federais do SISP ao disponibilizá-lo no Portal do Software Público Brasileiro. Da forma como foi inicialmente apresentada, a proposta do MP alteraria a configuração da rede.

Uma vez que não havia ainda empresa incubada na UFRN, no âmbito do projeto MetrÓpole Digital, era provável que os órgãos federais do SISP que tivessem acesso ao Sipac buscassem apoio de empresas privadas para apoiá-los na implementação. Outra provável decorrência da proposta seria a perda da importância política da rede Ciclo em relação ao SISP, que reúne, sob a coordenação da SLTI/MP, representantes de ministérios e órgãos da Presidência, bem como de autarquias e fundações.

A proposta do MP partia de premissas não muito sólidas. Primeiramente, entendia-se que pelo fato dos SIG terem sido desenvolvidos no âmbito de uma instituição federal de ensino seriam facilmente disponibilizadas gratuitamente no Portal do Software Público Brasileiro, sem considerar a complexidade das normas que regulam os direitos de propriedade intelectual, tampouco os interesses pessoais dos desenvolvedores dos SIG.

Finalmente, não levou em conta a complexidade para a implantação do Sipac, pois não basta ter acesso ao sistema. Seria preciso considerar que a implementação de sistemas complexos como o Sipac exigem a migração de dados dos sistemas legados, a análise dos processos de trabalho e customização de ferramentas para atender situações específicas do órgão, acompanhamento muito próximo da área de negócio pela área de TIC, implementação de *help-desk* e manutenção da solução.

Conforme Massardier, as decisões não são resultado da função de quem decide, mas, pelo contrário, são definidas pela configuração dos interesses e recursos dos atores da rede de forma contingencial. Por essa razão, a decisão do MP de disponibilizar o Sipac no Portal do Governo Eletrônico Brasileiro, apesar de seu importante papel na formulação e implementação da política, não foi suficiente para determinar o resultado da ação.

Sustentada sobre a rede de apoio das redes IFES e Ciclo, a UFRN conseguiu articular-se no sentido de propor o adiamento da decisão, tempo necessário para que pudesse, no âmbito do projeto Metrópole Digital, incubar uma empresa certificada para a implementação dos SIG.

Dessa forma, os interesses da rede de política pública, cuja centralidade está na UFRN, foi mais importante na definição do resultado da ação do que os interesses dos potenciais beneficiários da rede SISP, que poderiam ter acesso aos SIG em curto espaço de tempo.

Outro ponto que merece destaque é a exigência de que os novos parceiros comprometam maiores recursos técnicos para que sejam aceitos na rede. Essa condição serve como barreira à entrada de parceiros que não estejam definitivamente comprometidos com o objetivo da rede, qual seja: implementar rapidamente e adequadamente os SIG. Tal condicionalidade aponta para a consolidação da rede de políticas públicas, cujas relações já estabelecidas garantem maior autonomia da rede.

9. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em torno da solução desenvolvida por atores ligados à Sinfo/UFRN, no contexto de um ambiente político favorável, surgiram janelas de oportunidade para a construção de empreendimentos políticos que se articularam em redes para o intercâmbio de recursos e promoção de interesses dos parceiros.

Além da lógica da convergência de fluxos, a dinâmica das relações entre os atores se orientou por uma racionalidade limitada e incremental, cujas estratégias de ação se orientaram pela conjuntura dos interesses e das relações de poder.

A complexidade gerada pela interconexão das redes, no entanto, não ofuscou a centralidade da UFRN. Amparada nos recursos técnicos, políticos e financeiros aos quais teve acesso por meio das redes, a Universidade não somente desenvolveu sistema complexo para operacionalizar diversos e importantes processos de trabalho das instituições federais de ensino superior e de outros órgãos da administração pública federal, mas também promoveu essa solução como resposta aos desafios da política de governo eletrônico, tornando-a igualmente estratégica para atrair capital político na promoção de um projeto de desenvolvimento socioeconômico para o estado do Rio Grande do Norte.

Os SIGs desenvolvidos pela UFRN se apresentam como solução aos desafios da política de governo eletrônico, na dimensão G2G, ao oferecer conjunto de funcionalidades, em software livre, que informatizam gama variada de processos de trabalho na área acadêmica, adminis-

trativa e de gestão de pessoas. Além disso, várias funcionalidades dos SIGs são integradas aos sistemas estruturantes do governo federal e atendem aos diversos requisitos destes.

A Rede Ciclo por sua vez, desempenhou importante papel na divulgação dos SIGs e na atração do MPOG que é responsável – por intermédio da SLTI – por formular políticas, estabelecer diretrizes e coordenar a implantação do governo eletrônico no âmbito nacional. Como decorrência, a Rede Ciclo também contribuiu para que o MPOG tenha buscado transformar o Sipac em referência para os órgãos federais do SISF.

E é justamente durante as negociações para disponibilizar o Sipac no Portal do Software Público Brasileiro que a Rede serviu para restringir a participação de outros beneficiários potenciais da política para preservar seus próprios interesses.

O resultado desse comportamento foi decorrente do jogo das estratégias dos atores para ampliar sua margem de ação conforme a conjuntura dos interesses e das relações de poder. A comunidade epistêmica, a rede de política pública e as redes de projeto que se articularam em torno dos SIGs, elaborados pela UFRN, deslocaram o processo decisório e influenciaram a implantação da política de governo eletrônico, na dimensão G2G, no contexto mais amplo da reforma da gestão pública brasileira.

Por fim, a capacidade de influência política da rede de políticas públicas, em especial da rede Ciclo, só não foi maior devido ao baixo nível de implantação dos módulos do sistema e que, conseqüentemente, impediu a expansão da solução por outros órgãos do governo, o que traria consigo muito mais complexidade no processo.

10. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, D. F. **Governança pública, interoperabilidade e interoperatividade**: desafios para a gestão do dado institucional na UNEB. Dissertação de Mestrado, Universidade do Estado da Bahia. 2013. 99p.

BARCELOS, C. L. K. & CALMON, P. C. D. P. **Decisões Alocativas no Setor Público: organizando o mosaico de proposições teóricas com o auxílio de lentes conceituais – um ensaio exploratório. Encontro de Administração Pública e Governança**. Vitória/ES: Anpad, 2010

BRASIL. **Decreto de 3 de abril de 2000**. Institui Grupo de Trabalho Interministerial para examinar e propor políticas, diretrizes e normas relacionadas com as novas formas eletrônicas de interação. Publicado na Seção I, página 4, do Diário Oficial da União de 4 de abril de 2000. Brasília/DF, 2000.

BRASIL. **Decreto nº 7.063, de 13 de janeiro de 2010**. Revogado pelo Decreto nº 7.675, de 20 de janeiro de 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7063.htm. Acessado em: 19 jul 2012.

COSTA, F.L. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. In **Revista de Administração Pública**, vol. 42, nº 5. Rio de Janeiro/RJ: FGV, 2008. (1)

CROZIER, M.; FRIEDBERG, E. **L'acteur et le Système**. Paris: Seuil, 1977. 400

HEEKS, R. **Reinventing government in the information age**. In: HEEKS, Richard (Ed.). **Reinventing government in the information age: international practice in IT-enabled public sector reform**. Londres: Routledge, 2002. p. 9-21.

KINGDOM, J. W. **Agendas, alternatives and public policies**. Boston: Little, Brown, 1984.

LINDBLOM, C. E. Still Muddling, Not Yet Through. **Public Administration Review**, v. 39, n. 6, p. 517-526, 1979. Disponível em: < <http://www.jstor.org/stable/976178> >.

MASSARDIER, G. **Politiques et Actions Publiques**. Paris: Armand Colin, 2003.

MASSARDIER, G. Redes de políticas públicas. In SARAVIA, E. & FERRAREZI, E. (Orgs.) **Políticas públicas**: coletânea. Brasília/DF: ENAP, 2006. Vol. II. pp.167-185.

MEDEIROS, A. A.D. Curso de Engenharia da Computação da UFRN se destaca em avaliação do MEC. In **ApoDigital.blogspot.com**. Postado em 4 set. 2009. Disponível em: <http://apodigital.blogspot.com.br/2009/09/curso-de-engenharia-de-computacao-da.html>. Acessado em: 10 jun. 2012.

MEDEIROS, P. H. R. **Contribuições do Governo Eletrônico para a Reforma Administrativa e da Governança no Brasil**. Artigo apresentado no Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (EnAnpad): 2004.

SABATIER, P. A. **Top-down and bottom-up approaches to implementation research: a critical analysis and suggested synthesis**. *Journal of Public Policy*, v. 6, n. 1, p.21-48, 1986.

SECRETARIA DE GESTÃO – SEGES. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. **Gestão Pública para um Brasil de Todos: um plano de gestão para o governo Lula**. Brasília/DF: Seges, 2003. Disponível em: http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/seges/081003_SEGES_Arq_gestao.pdf. Acessado em: 21 maio 2012.

TAKAHASHI, T (Org.). **Sociedade da Informação no Brasil: livro verde**. Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia: 2000. Disponível em: <http://projetos.unioeste.br/campi/nit/files/caelum-java-web-fj21.pdf>. Acessado em: 31 de janeiro de 2012.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE (UFRN). **Sistema Integrado de Gestão e Atividades Acadêmicas – SIGAA**. 2010. Sistemas Info: suporte. Atualizado em 10 fev. 2012. Disponível em: http://www.info.ufrn.br/wikisistemas/doku.php?id=suporte:sigaa:visao_geral. Acessado em: 5 jun 2012. (a)

_____. **Sistema Integrado de Gestão de Patrimônio, Administração e Contratos – SIPAC**. Sistemas Info: suporte. Atualizado em 28 maio 2012. Disponível em: http://www.info.ufrn.br/wikisistemas/doku.php?id=suporte:sipac:visao_geral. Acessado em: 5 jun 2012. (b)

_____. **Sistema Integrado de Gestão e Atividades Acadêmicas – SIGAA**. Sistemas Info: suporte. Atualizado em 10 fev. 2012. Disponível em: http://www.info.ufrn.br/wikisistemas/doku.php?id=suporte:sigaa:visao_geral. Acessado em: 5 jun 2012. (a)