

# DEMOCRACIA E DIREITOS

DIMENSÕES DAS  
POLÍTICAS PÚBLICAS  
E SOCIAIS

## GESTÃO E TRANSPARÊNCIA EM MUNICÍPIOS MINEIROS DE PEQUENO PORTE SOB A ÓTICA DAS TECNOLOGIAS DA INFORMAÇÃO

**Myla Freire Machado Fernandes,** Fundação João Pinheiro | FJP

**Nathalia Bertú Moura,** Fundação João Pinheiro | FJP

**João Batista Rezende,** Fundação João Pinheiro | FJP

### RESUMO

O presente trabalho traz consigo a proposta de avaliar os impactos das deficiências relacionadas às Tecnologias da Informação (TIs) a partir da realidade dos municípios de pequeno porte de Minas Gerais. Em busca de compreender melhor esse contexto, foram realizados estudos teóricos e empíricos, com destaque para o aprendizado prático em Cambuquira (MG) e para o diagnóstico dos sites e dos Portais da Transparência dos municípios localizados nos Territórios de Desenvolvimento Médio e Baixo Jequitinhonha e Alto Jequitinhonha, regiões vulneráveis do estado mineiro. A pesquisa identificou debilidades relativas ao manuseio adequado das TIs no contexto explorado e percorreu as suas consequências, com foco, sobretudo, para a Administração Pública municipal e seus respectivos processos de controle e transparência.

**Palavras-chave:** tecnologia da informação; administração pública; transparência; *accountability*.

## **GESTÃO E TRANSPARÊNCIA EM MUNICÍPIOS MINEIROS DE PEQUENO PORTE SOB A ÓTICA DAS TECNOLOGIAS DA INFORMAÇÃO**

FERNANDES, Myla Freire Machado

MOURA, Nathalia Bertú

REZENDE, João Batista

### **INTRODUÇÃO**

O cenário da administração pública, dado o contexto contemporâneo marcado pelos avanços tecnológicos, é fortemente condicionado pelas Tecnologias da Informação (TIs). A orientação do funcionamento dos governos para o atendimento ao cidadão exige novos processos de trabalho, ampliação da interação com a sociedade e utilização intensiva de informação atualizada e, principalmente, acessível à população.

A gestão pública, em seu caráter operacional, se estrutura com base em fatores de governança, ferramentas, processos e pessoas. No contexto de globalização e amplo desenvolvimento tecnológico, com redução das barreiras frente à tecnologia e ao fluxo contínuo e rápido de dados, o uso adequado das ferramentas gerenciais e de informação se revela crucial à atuação estatal e ao desenvolvimento de suas políticas e atividades cotidianas.

A informação, em âmbito local, assume papel relevante como elo entre a administração municipal e o cidadão, com a finalidade de estabelecer contato formal, prestação de contas e auxiliar na formação das políticas públicas. Estas, em suma, são direcionadas pelo conjunto de informações - que novamente se destacam - sobre os cidadãos e suas respectivas realidades, bem como pelo conteúdo informacional por eles detido. É notório que modelar a atuação pública e manter sua confiabilidade são ações que dependem da aplicação das TIs de forma abrangente, acessível, adequada e com fins bem definidos.

O uso das Tecnologias da Informação no setor público se associa à ideia de governo eletrônico, embora não a componha solitariamente. Em análise histórica e temporal, Reinhard e Dias (2005, apud DINIZ et al, 2009) têm trabalhado, em artigos recentes, a evolução das fases do uso das Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs) no setor público brasileiro. Os autores classificaram quatro grandes fases da utilização das TICs no domínio público brasileiro, sendo eles: o pioneirismo, que vai de 1950 a meados de 1960; a centralização, de meados de 1960 até o fim de 1970; a terceirização, nos anos 198; e o governo eletrônico propriamente dito, a partir de 1990.

No que tange ao compartilhamento do conhecimento entre gestores locais e cidadãos, Rezende (2007) ressalta o grande e constante desafio para os municípios por razões tais como a competição interna, dificuldades de sistematização e ausência da disseminação de cultura organizacional voltada ao aprendizado. Esse complexo de fatores se expande quando observado que, pelo caráter público, há a

influência de elementos relativos à troca de governantes e, muitas vezes, de equipes, a cada quatro ou menos anos, o que prejudica o compartilhamento de experiências e conhecimentos acumulados; a fuga do fornecimento de informações por medo de punições ou cobranças; e a legislação rígida que se aplica pela necessidade de garantia do interesse público e do cumprimento dos princípios da Administração Pública segundo a Constituição Federal de 1988, artigo 37: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Nesse contexto, é relevante a Lei de Acesso à Informação (LAI) - Lei 12.257 de 2011 (BRASIL, 2011), cujo objetivo consiste em regulamentar o direito constitucional de acesso dos cidadãos às informações públicas no Brasil e que se fundamenta em seis preceitos: máxima divulgação, com abrangência em termos de informações e acesso; obrigação de publicar, correspondendo ao princípio da publicidade; promoção de um governo aberto, estimulando a criação de processos mais transparentes e o combate à cultura de sigilo; limitação das exceções, em que as exceções ao direito de acesso devem ser restritas, fundamentadas no interesse público e bem definidas; procedimentos que facilitem o acesso, que devem ser simples, tempestivos e de fácil compreensão; e moderação dos custos, evitando que os cidadãos sejam impedidos de acessar as informações por restrição financeira.

O artigo 8º da LAI (BRASIL, 2011) estabelece que a promoção da transparência ativa é dever e função de todos os órgãos e entidades públicas, mas não é exaustiva ao delimitar o rol de ações a serem tomadas nesse sentido, dando a cada um deles alguma autonomia e papel de relevância no aprimoramento das formas de transparência e acesso à informação. Todavia, a Lei não garante necessariamente, por si só, o atendimento do direito supracitado. Nota-se que, mais importante do que a mera existência da legislação, é a utilização de ferramentas que viabilizem o acesso às informações por parte dos cidadãos de maneira organizada e efetiva. Assim, pode-se dizer que cabe aos governos, de modo geral, estabelecer mecanismos para adequação aos aspectos legais.

Como consta no Manual da Lei de Acesso à Informação para Estados e Municípios (2013), um marco das políticas de transparência foi a implantação do Portal da Transparência do Poder Executivo Federal, em novembro de 2004, cujo objetivo é o apoio à correta aplicação dos recursos públicos pelo acompanhamento e fiscalização da execução dos gastos pela sociedade. É, portanto, instrumento importante no combate à corrupção, recorrente também pelas debilidades da *accountability*, sendo esta, muitas vezes, ainda não amadurecida nos municípios de pequeno porte.

Como empecilho, no entanto, apresenta-se o fato de que, no processo de implementação das políticas públicas nos municípios, especialmente os de pequeno porte, há uma tensão entre, de um lado, a diversidade de realidades locais e, de outro, a padronização e as normas (BRAGA, 2016). O grau de informatização, de capacidade de acesso e a consciência cidadã também são pontos que diferem entre localidades. Vale ressaltar que esses fatores compõem parte das dificuldades relacionadas às temáticas informacionais e trazem consigo grandes entraves frente à promoção da cidadania via manejo

adequado das Tecnologias da Informação pelos municípios.

É mister que se reconheça a devida relevância do papel das informações e, conseqüentemente, do papel das Tecnologias da Informação no atual cenário governamental brasileiro e na consolidação de garantias constitucionais cidadãs.

Com a Constituição de 1988, os municípios brasileiros auferiram maior autonomia via processo de descentralização, que almejava o fortalecimento financeiro e político de estados e municípios brasileiros, sendo que o destes se deu, principalmente, pelo aumento da participação sobre receitas federais e estaduais via Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS). Entretanto, notou-se que suas respectivas competências técnicas e administrativas não se encontravam preparadas e fortalecidas para as novas responsabilidades, encargos e compromissos propostos e mesmo o revigoramento fiscal não se deu da forma esperada devido à concorrência entre os municípios e às suas respectivas baixas capacidades arrecadatórias, somadas aos custos políticos de ampliação de impostos.

No que tange à capacidade técnica dos municípios, que se tornou mais relevante a partir do processo de descentralização, tem-se que, segundo Pfeiffer (2000) e Rezende (2005), a administração pública convive com alguns desafios: a gestão de sua estrutura, a busca pelas melhores informações em tempo ágil e a utilização dessas informações de forma efetiva e em consonância com a estratégia do setor público - alinhando-as, por fim, às demandas dos cidadãos e à implantação e consolidação de processos controlados e eficazes. Como afirma Rezende (2007), o planejamento da informação, do conhecimento e dos sistemas de informática nas prefeituras deve estar alinhado e se integrar aos demais instrumentos de planejamento municipal, tais como o planejamento estratégico, o planejamento plurianual e o plano diretor.

É relevante compreender que a gestão de Tecnologias da Informação envolve planejamento, execução, acompanhamento e controle de todas as atividades relativas aos serviços tecnológicos necessários à produção, disseminação e uso das informações. A TI se fundamenta, em termos mais tecnológicos, de acordo com Rezende e Guagliardi (2005), nos componentes de hardware e seus dispositivos periféricos, software e seus recursos, sistemas de telecomunicação, gestão de dados e informações. No entanto, o termo pode ser também utilizado para definir o conjunto composto pelos sistemas de informação, usuários e a gestão em si (LEITE; REZENDE, 2010). É importante destacar que, para a execução de suas políticas e atendimento ao interesse público, a gestão municipal precisa dispor de sistemas que produzam informações gerenciais e estratégicas adequadas, precisas, tempestivas, oportunas e personalizadas e, portanto, dos equipamentos e conhecimentos necessários para sua operacionalização.

Observa-se, portanto, a relevância das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs) para o desenvolvimento de uma gestão municipal mais efetiva e capaz de gozar de sua autonomia para gerar

serviços de qualidade, que atendam aos anseios da população local e que garantam seus direitos como cidadãos. Conforme Graham (1994), Cunha (2000), Frey (2004) e Rezende e Castor (2006), a administração pública municipal precisa aproveitar as novas possibilidades proporcionadas pelos avanços das TICs em prol da melhoria do exercício da gestão municipal e da prestação de serviços, do aumento da responsabilização e do controle e da obtenção de economias de escala e redução de custos financeiros. As TICs são capazes de viabilizar a gestão dos processos internos e externos da administração pública municipal orientando o gestor público no conhecimento de seus cidadãos, na tomada coerente de decisão, na análise do desempenho do governo municipal, na aproximação com a sociedade e no controle sobre os processos da administração de forma integrada.

Nesse contexto, o presente trabalho busca trazer luz ao questionamento sobre qual é, de fato, a influência das debilidades dos sistemas de Tecnologia da Informação na transparência e no controle da administração pública, com ênfase para os municípios mineiros de pequeno porte. Tem-se, como objetivo geral, a avaliação do contexto da *accountability* em tais municípios, com foco nos Territórios Médio e Baixo Jequitinhonha e Alto Jequitinhonha, em Minas Gerais, em termos relativos à ausência do manuseio adequado dos sistemas de TI. Especificamente pretende-se:

- i. Analisar os impactos do manuseio inadequado das TIs sobre a realidade municipal, com ênfase na transparência, na *accountability* e no controle da Administração Pública;
- ii. Avaliar os sítios eletrônicos dos municípios mineiros dos Territórios Médio e Baixo Jequitinhonha e Alto Jequitinhonha em termos de seu grau de transparência;
- iii. Explorar a relação entre a inadequada utilização dos sistemas de TI, a transparência, a *accountability* e o controle da administração pública a partir da experiência prática em Cambuquira, município mineiro.

## 1. Metodologia

Este estudo, de natureza exploratória, investigou os impactos da inadequação do manuseio dos sistemas de Tecnologia da Informação sobre o contexto da transparência e do controle da administração pública nos municípios mineiros, com foco para os que compõem os Territórios Médio e Baixo Jequitinhonha e Alto Jequitinhonha. Utilizou-se a pesquisa do tipo exploratória em busca de maior conhecimento acerca da temática abordada. Seu objetivo foi proporcionar maior familiaridade com o problema, estruturando-se em um planejamento mais flexível para que se considerem todos os aspectos relativos ao fato estudado.

Em relação aos procedimentos técnicos utilizados, realizou-se pesquisa bibliográfica em fontes diversas para o embasamento teórico acerca do cenário estudado e também estudos empíricos via imersão no município mineiro de Cambuquira e análise dos dados referentes aos sítios eletrônicos dos 59 municípios dos Territórios Médio e Baixo Jequitinhonha e Alto Jequitinhonha com o objetivo de

avaliá-los e relacioná-los à problemática central do presente trabalho.

## 2. Revisão bibliográfica

Nesta seção, procurou-se estabelecer o referencial teórico e as teorias de base, necessários à compreensão e contextualização dos temas relativos à utilização dos sistemas de Tecnologia da Informação por parte da Administração Pública, seja no que tange à eficiência de seus processos, seja nas questões de transparência, *accountability* e controle.

Atualmente, é possível notar, de acordo com Coelho (2001), que os processos de reforma e modernização da gestão pública enfrentam o novo desafio de adaptarem-se à crescente difusão das inovações tecnológicas e também à expansão de um novo modelo produtivo que se associa à consolidação da chamada “sociedade do conhecimento”.

Avançando na discussão sobre a LAI (BRASIL, 2011), é possível notar que essa legislação estabelece premissas e diretrizes que devem ser seguidas para o alcance e para o fomento do direito ao acesso à informação de forma plena, considerando sua imbricada relação com a “sociedade do conhecimento”, e, para tanto, é precisa quanto ao papel das Tecnologias da Informação nesse processo, conforme seu artigo 3º:

Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:

- I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;
- II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;
- III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;
- IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;
- V - desenvolvimento do controle social da administração pública. (BRASIL, 2011).

Dessa forma, tem-se que a Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação (LAI), consiste em um marco legal que emergiu em cenário composto por um conjunto complexo de elementos relativos às formas de produção, uso, preservação e divulgação das informações pelos aparatos do Estado e por suas relações com a sociedade. O fundamento da LAI, portanto, se concentra na primazia da transparência do Estado sobre a opacidade (JARDIM, 2003).

As definições de transparência e de *accountability* são intimamente relacionadas. Kaufmann e Bellver (2005) indicam a transparência como a divulgação de informações por parte das instituições para que sejam passíveis de avaliação ou como o grau em que os agentes externos à Administração são capazes de avaliar e monitorar as ações dos agentes internos, com base nas informações disponíveis para acesso. Para tal, se impõe como crucial a existência de um fluxo de informações confiáveis. Nesse sentido, são relevantes os Portais de Transparência, preconizados pela LAI.

Os Portais de Transparência têm a sua relevância fundamentada na crescente utilização da internet por empresas, governos e cidadãos – fenômeno que consiste em uma relevante oportunidade de criação de novos serviços e otimização da sua qualidade e custo, além de ter o potencial de proporcionar participação mais efetiva na gestão governamental por parte da população. A utilização governamental da TI envolve, conforme Bellamy e Taylor (1998), a automação de serviços públicos com vistas a maior celeridade, controle e eficiência internos com a adoção de sistemas operacionais e a promoção de uma “democracia eletrônica” pela utilização dos sítios da internet para difusão e coleta de informações, de modo a exercitar a cidadania e aperfeiçoar a democracia.

Nesse sentido, a teoria da sociedade da informação, como afirmam Akutsu e Pinho (2002), que analisa as transformações geradas pelo advento de novas TIs e busca, a partir dela, prever mudanças futuras, traz como pressuposto que as tecnologias, ao ampliarem a abrangência e a magnitude do acesso a informações, de forma mais econômica e célere, são capazes de aumentar e melhorar a oferta de serviços à população - especialmente por otimizarem o gerenciamento dos processos relativos às atividades administrativas. Além disso, podem provocar uma redução nos conflitos sociais e desgastes entre população e governo, ao possibilitar maior acesso a informações acerca da Administração Pública, fortalecendo ações de acompanhamento e cobrança, que, por sua vez, acabam por incentivar uma gestão mais efetiva e eficiente dos recursos públicos e das demandas populacionais, a serem transmutadas em políticas públicas e demais ações governamentais.

Aprofundando nas relações que se firmam a partir das Tecnologias da Informação entre Estado e sociedade, é válido destacar que, no processo de implementação das políticas públicas, Lipsky (1980) e Meyers e Vorsanger (2010) chamam atenção para a atuação dos chamados burocratas de nível de rua, que atuam na ponta da implementação e gozam de certa autonomia para adaptar os objetivos das políticas às suas capacidades, contingenciadas pelas peculiaridades locais, com reinterpretação das regras e certo grau de inovação - o que acaba por promover maior participação e legitimidade da gestão local, mas também traz consigo uma série de irregularidades motivadas pela quebra no controle. Esse problema necessita de visão estrutural que englobe a carência de uma *accountability* institucionalizada madura, com respeito à autonomia dos entes subnacionais, evitando perdas na inovação e respeitando as necessidades de adaptação das políticas públicas às particularidades locais (BRAGA, 2016); fundamenta-se, então, a estruturação de uma rede interdependente, mas capaz de se conectar às redes das esferas supralocais, que atue de forma complementar (POWER; TAYLOR, 2011), agregando valor e reduzindo os custos de transação envolvidos na coordenação, especialmente quando se trata dos órgãos de controle interno e externo da União e do Ministério Público. Isto ocorre devido à produção de informação útil e pelo amadurecimento do caráter gerencial (BRAGA, 2016).

Dialogando ainda com as políticas públicas, conforme Backer (1997, apud VAZ, 2003, p.88), a adoção de *websites* municipais pode ser entendida como uma inovação ao mesmo tempo tecnológica e de política pública. A partir dessa posição, descortina-se a possibilidade de entendimento do portal

municipal como um fenômeno multidimensional, que envolve tecnologia da informação, organização dos serviços públicos e da política de atendimento ao cidadão e a relação do governo municipal com a sociedade e os cidadãos.

A partir do amplo debate aqui brevemente apresentado em sua essencialidade, que envolve as Tecnologias da Informação, a sociedade, o Estado e os seus mecanismos de controle, *accountability* e transparência, serão estruturados e apresentados os resultados da presente pesquisa. Eles resvalam, principalmente, nos impactos do manuseio inadequado das TIs para a gestão pública municipal e para as relações que se estabelecem entre Estado e sociedade, com base nos mecanismos supracitados, chamando a atenção para os sítios eletrônicos da administração pública e para a operação de seus sistemas de Tecnologia da Informação.

### 3. Apresentação e Análise de resultados

Nesta seção, serão apresentados e analisados os resultados decorrentes da presente pesquisa relativos aos impactos da utilização insuficiente e do manejo inadequado dos sistemas de TI, conforme aspectos legais e concernentes à eficiência da gestão pública, sobre a realidade municipal, ora em termos de transparência, como na avaliação dos sítios eletrônicos das prefeituras dos Territórios Médio e Baixo Jequitinhonha e Alto Jequitinhonha, ambos mineiros, ora pela conjugação de transparência e efetividade da Administração Pública, como representado no estudo de campo realizado no município de Cambuquira (MG).

#### 3.1 Impactos da ausência do manuseio adequado das TIs sobre a realidade municipal

Considerando-se que os municípios de pequeno porte, característica dos municípios estudados, reproduzem - ainda na atualidade e apesar das reformas administrativas - as características da gestão patrimonialista: personalismo, clientelismo e troca de favores, cabe observar que o manuseio adequado das TIs sobre a realidade municipal, com ênfase nas questões relativas à transparência e ao controle da Administração Pública, pode ser uma forma de combate a esse contexto histórico brasileiro que se mantém e se reproduz diariamente.

Obedecer aos aspectos legais referentes à LAI e objetivar o manuseio adequado das TIs são questões que não se resumem a conteúdos restritos à *accountability*, à transparência e ao controle dos governos, mas se expandem para aspectos importantes de uma gestão pública municipal eficiente ao dialogar com o cotidiano das mais diversas áreas e setores participantes da esfera governamental. A título de ilustração, as TIs se fazem essenciais à Administração Pública que pretende limitar, quando necessário e adequado, a discricionariedade de seus atores, preservando critérios sistemáticos pertinentes ao controle da gestão pública e às competências decisórias; que pretende desenvolver e fortalecer as questões econômicas também envolvidas nesse contexto, ao passo que o manuseio das TIs se relaciona

diretamente com a fiscalização e com os instrumentos de controle das atividades estatais, bem como permite ir além e alcançar a análise dos gastos públicos e até mesmo de suas respectivas eficiências; que pretende instrumentalizar a Saúde com sistemas tecnológicos, por exemplo, de controle de estoque dos remédios da Farmácia Popular; que pretende atualizar com frequência o banco de dados do Cadastro Único do Governo Federal (CadÚnico) para que os programas e recursos da Assistência Social sejam corretamente destinados à população; que pretende utilizar os seus meios de comunicação digital para divulgação dos eventos da Cultura; ou que precise, ainda, realizar, na Educação, as inscrições dos alunos da rede pública de ensino via sistema digital, dentre tantas outras pretensões e necessidades que fazem parte da realidade da gestão pública que busca atuar de forma eficiente, eficaz e efetiva e que dialoga com o campo de atuação das Tecnologias da Informação.

As questões relativas ao impacto do uso adequado das Tecnologias da Informação sobre a realidade municipal também abarcam aspectos atinentes aos conceitos de democracia e cidadania, quando promovem e possibilitam, muitas vezes, maior participação da população frente ao contexto governamental. O controle, a transparência e a *accountability* da gestão pública, pontos centrais de análise do presente trabalho, também se relacionam com a democracia quando permitem à população a participação frente ao contexto governamental. Por outro lado, o aspecto democrático pode, ainda, ser fortalecido quando as Tecnologias da Informação trabalham e atuam em virtude de fazer com que essa participação se torne esclarecida e cidadã, quando, por exemplo, revestem os seus instrumentos digitais com a linguagem cidadã em prol do fácil acesso e compreensão das informações que são públicas, afinal, a participação não é factível quando não totalmente munida das informações que deveriam balizá-la. Nesse sentido, desenvolve-se a cidadania, ao permitir que os cidadãos são instrumentalizados e, em certa medida, estimulados a exercer seus direitos e deveres de forma plena e alinhada com a sua realidade.

Assim, tem-se que o manuseio inadequado das TIs pelos municípios, especialmente os de pequeno porte, pode inibir a característica democrática e participativa de gestão, em termos de formação e/ou readequação de políticas públicas e demais ações governamentais conforme as demandas locais, o que acaba por minar a característica tão marcante de tais municípios, dada exatamente pela proximidade da gestão às necessidades locais. Como consequência desse processo, compromete-se a efetividade e a eficiência do governo em atingir os resultados esperados de sua gestão. Ademais, apresenta-se como entrave aos princípios de transparência e *accountability*, ao dificultar o acesso aos dados governamentais e prestações de contas e, conseqüentemente, o exercício do controle cidadão. Por fim, dificulta os próprios processos internos do governo, que poderiam ser mais ágeis, tempestivos e econômicos caso o pessoal interno detivesse recursos tecnológicos adequados e - os conhecimentos a eles associados - para desenvolver suas tarefas e atribuições.

Não se pretende aqui esgotar as possibilidades dos impactos do manuseio inadequado e, conseqüentemente, do adequado das Tecnologias da Informação sobre a realidade municipal,

sobretudo com foco no controle, transparência e *accountability* da gestão pública, mas busca-se, entretanto, trazer luz a algumas das variadas facetas desses impactos e influências. É preciso ressaltar que as discussões que envolvem as Tecnologias da Informação circundam, invariavelmente, toda a gestão pública e aspectos concernentes, visto que é perceptível em seus menores, como uma simples tabela para controle, e maiores, como os Portais da Transparência, instrumentos de gestão.

### 3.2 Avaliação dos sítios eletrônicos e Portais da Transparência dos municípios dos Territórios Médio e Baixo Jequitinhonha e Alto Jequitinhonha

Inicialmente, desenvolveu-se estudo relativo aos sítios eletrônicos das prefeituras e Portais da Transparência dos municípios mineiros dos Territórios Médio e Baixo Jequitinhonha e Alto Jequitinhonha - utilizando dados coletados por pesquisa realizada pela Fundação João Pinheiro - com o objetivo de avaliá-los em termos de alguns critérios estabelecidos pela LAI. Os parâmetros selecionados, por serem considerados importantes mecanismos de promoção do controle, da transparência e da *accountability* da gestão municipal via Tecnologias da Informação, para a análise dos sítios e Portais foram:

- I. Apresentar-se em linguagem cidadã, como elucida a LAI em seu artigo 8º, parágrafo 3º, inciso I, ao afirmar que deve “conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão”;
- II. Ser atual, “manter atualizadas as informações disponíveis para acesso”, como indica a LAI em seu artigo 8º, parágrafo 3º, inciso VI;
- III. Fornecer informações para contato, “indicar local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade detentora do sítio” - LAI, artigo 8º, parágrafo 3º, inciso VII.

É relevante explicitar, antes da apresentação dos resultados da Pesquisa relativos a essa seara, a relação desse estudo com os Territórios Médio e Baixo Jequitinhonha e Alto Jequitinhonha. Essas regiões têm sido focos de estudos a partir do desenvolvimento dos Fóruns Regionais, programa do Governo de Minas Gerais que busca regionalizar as políticas públicas no estado a partir do diálogo com a sociedade e que abarca as localidades em questão.

Recentemente, tem sido elaborado o Plano de Desenvolvimento para os Territórios Médio e Baixo Jequitinhonha e Alto Jequitinhonha (PDVJ) por meio de um convênio entre a Companhia Energética de Minas Gerais (Cemig) e a Fundação João Pinheiro (FJP), órgão de planejamento estadual. A primeira etapa do Plano de Desenvolvimento consiste na elaboração de um diagnóstico propositivo que parte das demandas levantadas nos Fóruns Regionais, somadas ao estudo dos planos existentes e aos levantamentos da situação atual dos municípios com relação às seguintes áreas, já contempladas no Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) e no Plano Plurianual de Ação

Governamental (PPAG): desenvolvimento produtivo e meio ambiente; educação e cultura; saúde e proteção social; segurança pública; e cidades, infraestrutura e logística. Nesse contexto, estão sendo sistematizadas proposições que atendam a cada uma dessas áreas, proposições estas subsidiadas por dados coletados para a elaboração do PDVJ e objetos de estudo e análise do presente trabalho.

Foram estudados cinquenta e nove (59) municípios mineiros, integrantes do Território Médio e Baixo Jequitinhonha (Águas Vermelhas, Almenara, Araçuaí, Bandeira, Berilo, Cachoeira do Pajeú, Carai, Comercinho, Coronel Murta, Divisa Alegre, Divisópolis, Felisburgo, Francisco Badaró, Itaobim, Itinga, Jacinto, Jenipapo de Minas, Jequitinhonha, Joáima, Jordânia, José Gonçalves de Minas, Mata Verde, Medina, Monte Formoso, Novo Cruzeiro, Padre Paraíso, Palmópolis, Pedra Azul, Ponto dos Volantes, Rio do Prado, Rubim, Salto da Divisa, Santa Maria do Salto, Santo Antônio do Jacinto e Virgem da Lapa) e do Território Alto Jequitinhonha (Alvorada de Minas, Aricanduva, Capelinha, Carbonita, Chapada do Norte, Coluna, Couto de Magalhães de Minas, Datas, Diamantina, Felício dos Santos, Gouveia, Itamarandiba, Leme do Prado, Materlândia, Minas Novas, Presidente Kubitschek, Rio Vermelho, Santo Antônio do Itambé, São Gonçalo do Rio Preto, Senador Modestino Gonçalves, Serra Azul de Minas, Serro, Turmalina e Veredinha). É importante destacar que todos os municípios supracitados são classificados, de acordo com dados populacionais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)/2010, como Municípios de Pequeno Porte 1 (até 20.000 habitantes) ou como Municípios de Pequeno Porte 2 (de 20.001 até 50.000 habitantes), considerando as suas informações populacionais para o ano de 2014.

Quando é explorado o critério I, observa-se a linguagem cidadã dos sítios eletrônicos das prefeituras dos municípios dos Territórios Médio e Baixo Jequitinhonha e Alto Jequitinhonha. Verificou-se que 44 dos municípios puderam ser avaliados, sendo que os municípios que não foram avaliados não o foram por razões que impossibilitaram tal ação, como a inexistência dos sítios, a incapacidade de acesso a informações essenciais para a avaliação, a inatividade dos sites, dentre outros fatores.

Os dados estudados, referentes aos municípios avaliados, foram imbuídos de critérios valorativos, via gradação, através de premissas legais, com base na LAI, que resvalam no uso da linguagem cidadã com o objetivo de avaliação desse primeiro critério estabelecido. Os municípios que mais se aproximaram de ter o seu sítio eletrônico cuja linguagem utilizada fosse a mais próxima da cidadã mais se aproximaram da avaliação de valor dez (10), nota máxima. Já os que desse fundamento mais se distanciaram mais se afastaram também da nota máxima possível de ser atribuída aos sítios, aproximando-se da avaliação de menores valores, sendo o zero (0) a nota mínima. A média geral, definida a partir das avaliações deliberadas pelas autoras para os municípios, foi de quatro e meio (4,5), sendo a avaliação média mais alta, oito e meio (8,5), alcançada pelo município de Serro e a avaliação média mais baixa, no valor de um e meio (1,5), referente à avaliação para o município de Veredinha. Com apenas cinco (5) dos municípios avaliados com apreciação média igual ou superior a seis (6), é possível inferir que a maioria (88%) dos municípios explorados dos Territórios Médio e

Baixo Jequitinhonha e Alto Jequitinhonha ainda não fazem o uso da linguagem cidadã, como preconizado pela LAI.

Partindo para a observação do segundo critério selecionado, que dispõe sobre a manutenção de informações atualizadas disponíveis para acesso, analisaram-se quais municípios, dentre os estudados, mantinham, em 2016 (ano de coleta dos dados), o Portal da Transparência atualizado. A partir da observação de cinquenta (50) Portais identificados para os municípios dos Territórios Médio e Baixo Jequitinhonha e Alto Jequitinhonha, constatou-se que 88% dos municípios sustentavam informações atualizadas. Por sua vez, os nove municípios que não foram avaliados, não o foram pelas mesmas razões da impossibilidade de avaliação do primeiro critério. Fazendo uma observação sobre a relação entre os dois critérios explorados até então, percebe-se que transpor as barreiras referentes à utilização da linguagem cidadã pelos sítios eletrônicos das prefeituras dos municípios pode ser um obstáculo mais complexo do que o de manter os dados de seus Portais da Transparência atualizados.

Analisando o terceiro e último critério selecionado, com base na LAI, para avaliação dos sítios eletrônicos e Portais da Transparência dos municípios estudados, que diz respeito ao fornecimento de informações para contato com o órgão ou entidade detentora do sítio eletrônico, verificou-se que, dentre os quarenta e quatro (44) sítios eletrônicos das prefeituras dos municípios dos Territórios Médio e Baixo Jequitinhonha e Alto Jequitinhonha disponíveis para análise, trinta e cinco (35) possuíam campo para contato com a prefeitura em seus sítios enquanto, aproximadamente, vinte por cento (20%) não possuíam. Os municípios não explorados não puderam ser analisados pelas mesmas razões da impossibilidade de pesquisa referente aos critérios anteriores. Considerando a relevância e relativa simplicidade da existência do campo para contato com as prefeituras em seus sítios eletrônicos tanto para quem o acessa como para as próprias prefeituras, vê-se que a implementação eficaz das políticas voltadas para o governo eletrônico ainda precisam ser desenvolvidas nos municípios perscrutados.

Considerando a avaliação realizada sobre os sítios eletrônicos e Portais da Transparência dos municípios dos Territórios Médio e Baixo Jequitinhonha e Alto Jequitinhonha, é possível concluir que as ações e políticas governamentais atinentes à imbricada relação entre a Lei de Acesso à Informação e o processo de implementação de governos eletrônicos - decorrente do uso das Tecnologias da Informação - ainda precisam ocupar, de fato, agendas estatais, principalmente no caso dos municípios de pequeno porte, bem como desenvolver seus projetos de planejamento, execução, implementação e avaliação dessas ações sem perder, entretanto, o foco em suas respectivas eficácias, eficiências e efetividades, já que o processo de desenvolvimento da administração pública exige tais procedimentos.

### **3.3 Conciliando teoria e prática a partir da experiência no município mineiro de Cambuquira**

Buscou-se, por fim, analisar a relação entre a inadequada utilização dos sistemas de TI e a transparência e controle da Administração Pública em Cambuquira, município de pequeno porte

localizado na região sul de Minas Gerais. A pesquisa, realizada via imersão em julho de 2016, como parte do Programa de Imersão em Administração e Gestão Municipal (Prinagem) da Fundação João Pinheiro contou com o uso de técnicas de observação direta e entrevistas semiestruturadas a fim de compreender a realidade da gestão local. Seu objetivo consistia, exatamente, em realizar um diagnóstico das debilidades e potencialidades da gestão local - junto à Prefeitura Municipal de Cambuquira - de modo a identificar e fazer proposições de práticas a serem replicadas ou melhoradas.

No que tange ao manuseio das TIs, destacaram-se as questões enfrentadas cotidianamente pelo setor de compras e licitações da Prefeitura. O problema mais expressivo ali identificado foi a ausência de um método ou sistema de controle de estoque, impedindo projeções e transparência no uso dos materiais. Identificou-se, ainda, que não havia controle das entradas e saídas - com casos de excesso e perda de material - e que não havia um estoque de segurança. Além disto, não havia um catálogo de materiais ou uma tentativa de elaboração, o que prejudicava a especificação nos editais de licitação, em um contexto no qual o processo licitatório já se encontrava fragilizado, pois todos os pregões eram presenciais - o que demandava mão-de-obra e tempo. Estava, também, sujeita a licitação a falhas operacionais, pois era feita apenas a adequação de editais antigos, e de *accountability*, uma vez que os resumos das licitações eram publicados no jornal local “Panorama”, sem dispor de algum meio virtual e gratuito de exposição. Ademais, quase todos os processos eram executados de forma manual e os documentos só estavam disponíveis em sua forma física, aos quais os cidadãos poderiam ter acesso imediato - mas, caso desejassem possuir uma cópia, deveriam fazer um requerimento e aguardar. Identificou-se, também, que os servidores sentiam carência de um sistema informatizado adequado, pois julgavam o atual lento, pouco prático e com falhas operacionais - o que se agrava quando é considerada a baixa capacidade de operacionalização, já que não houve treinamento por parte da assessoria contratada. Por isto, o cadastro de fornecedores e demais dados ou informações de forma digital foi abandonado.

A qualidade do serviço público se encontrava, então, prejudicada pela ausência de sistemas informatizados adequados e agregação dos dados. Isto impactava tanto as questões administrativas internas, tais como a necessidade de maior celeridade e confiabilidade nos processos e a análise e obtenção das melhores propostas de compras e fornecedores para a Prefeitura, de modo a atingir o interesse público, quanto as questões externas, relativas ao controle por parte da população, à *accountability* e à transparência, pois se encontrava dificultado o acesso à informação, quando comparado ao cenário de existência de plataformas digitais de publicização de dados.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A ausência do manuseio adequado dos sistemas de TI pode ocorrer por razões diversas, que abarcam desde a debilidade ou inexistência de uma cultura organizacional dentro da Administração Pública

voltada à transparência, até questões relativas à capacidade técnica, seja ela de implantação ou operacionalização de sistemas. Estas são justificadas também por um quadro de pessoal não preparado para o emprego tecnológico, devido à falta de cursos de capacitação e treinamento para sua utilização ou pela baixa amigabilidade dos sistemas que se encontram implantados, especialmente quando fornecidos por assessorias contratadas, que massificam os sistemas de modo a fornecê-los a diversas prefeituras de municípios de pequeno porte, sem preocupações quanto às especificidades administrativas de cada uma delas e as suas consequentes necessidades, que diferem entre si.

Assim, os impactos da debilidade da utilização dos sistemas de TI nos municípios de pequeno porte consistem em perda de eficiência e de efetividade nos processos, o que afeta negativamente a qualidade das políticas públicas e serviços prestados. Ainda, são identificados sérios prejuízos ao controle social, à transparência e aos processos de *accountability*, elementos cruciais ao exercício da cidadania e da democracia, decorrentes da ausência de divulgação correta e gratuita e de fácil acesso das informações governamentais.

Cabe observar, ainda, que a reduzida transparência, dada pela insuficiente utilização dos recursos de TI disponíveis, é capaz de omitir questões relativas à eficiência e à efetividade dos serviços e processos da Administração Pública, revelando um aspecto cíclico de comprometimento do interesse público. Esse ciclo se desenvolve em uma rota de baixa efetividade dos serviços (seja pela morosidade, pela elevação de custos, pela má gestão de recursos ou baixa absorção efetiva de demandas) seguida pelo baixo conhecimento quanto aos serviços, um filtro reduzido de demandas e propostas que poderiam oferecer soluções aos problemas e, novamente, a baixa efetividade dos serviços. Planos de ação adequados à solução dessas problemáticas envolvem a compreensão das particularidades locais, observado o aspecto micro de desenvolvimento e execução das políticas e serviços públicos, e a construção de uma cultura organizacional cooperativa - cujos pensamentos e planejamentos se expandem para além do curto prazo - e focada no interesse público e na necessidade de interlocução entre sociedade e Administração Pública na execução de suas atividades e alcance dos objetivos.

É respondida, então, a questão sobre qual é a influência das debilidades dos sistemas de Tecnologia da Informação na gestão municipal, com foco para a transparência, para a *accountability* e para o controle da Administração Pública, especialmente nos municípios mineiros de pequeno porte.

## Referências

- AKUTSU, Luiz. PINHO, José Antonio Gomes de. Sociedade da informação, *accountability* e democracia delegativa: investigação em portais de governo no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro. Setembro/Outubro de 2002. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile/6461/5045>>. Acesso em 26 mar. 2017.
- ANGÉLICO, Fabiano. **Lei De Acesso à Informação Pública e seus Possíveis Desdobramentos à Accountability Democrática no Brasil**. Fundação Getúlio Vargas. Escola De Administração De Empresas De São Paulo. São Paulo. 2012. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/9905>>. Acesso em 26 mar. 2017, às 17:37.
- BELLAMY, Cristine. TAYLOR, John A. **Governing in the information age**. Buckingham, Open University Press. 1998.
- BRAGA, Marcus Vinicius de Azevedo. Como incentivar os municípios a prevenir a corrupção? **Prêmio JOTA INAC**, 2016. Disponível em: <[https://jota.info/especiais/como-incentivar-os-municipios-prevenir-corrupcao-07122016#\\_ftn6](https://jota.info/especiais/como-incentivar-os-municipios-prevenir-corrupcao-07122016#_ftn6)>. Acesso em 30 abr. 2017.
- BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em 08 abr. 2017.
- BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm)>. Acesso em 08 abr. 2017.
- BRESSER PEREIRA, L. C.. Da Administração Pública Burocrática à Gerencial. **Revista do Serviço Público**, vol. 47, n. 1, jan-abr. 1996.
- BRESSER PEREIRA, L. C.; SPINK, P. **Reforma do estado e administração pública gerencial**. 6ª ed. São Paulo: FGV, 2005.
- COELHO, Espartaco Madureira. Governo eletrônico e seus impactos na estrutura e na força de trabalho das organizações públicas. **Revista do Serviço Público**. Ano 52. Número 2. Abr-Jun 2001. Disponível em: <[https://www.faecpr.edu.br/site/documentos/governo\\_eletronico\\_impactos.pdf](https://www.faecpr.edu.br/site/documentos/governo_eletronico_impactos.pdf)>. Acesso em 30 abr. 2017.
- DINIZ, E.; BARBOSA, A.; JUNQUEIRA, A.; PRADO, O. O governo eletrônico no Brasil: perspectiva histórica a partir de um modelo estruturado de análise. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 2009.
- JARDIM, José Maria. **A implantação da lei de acesso à informação pública e a gestão da informação arquivística governamental**. Rio de Janeiro. Novembro de 2013. Disponível em: <<http://revista.ibict.br/liinc/article/view/3495/3020>>. Acesso em 26 mar. 2017.
- KAUFMANN, Daniel. BELLVER, Ana. Transparenting Transparency: Initial Empirics and Policy Applications. **Social Science Research Network**. Agosto de 2005. Disponível em: <[http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=808664](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=808664)>. Acesso em 26 mar. 2017.
- LEITE, L.. REZENDE, D. Modelo de gestão municipal baseado na utilização estratégica de recursos

da tecnologia da informação para a gestão governamental: formatação do modelo e avaliação em um município. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, mar./abr. 2010. Disponível em: <<http://www.tvassembleia.org/alepi/upload/modeloPrefeitura231351686707.pdf>>. Acesso: em 21 jan. 2017.

LIPSKY, M. **Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the individual in Public services**. Nova York: Russel Sage Foundation, 1980.

MANUAL da Lei de Acesso à Informação para Estados e Municípios. Controladoria Geral da União. Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas. 1ª ed. Brasília, 2013. Disponível em: <[http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/transparencia-publica/brasil-transparente/arquivos/manual\\_lai\\_estadosmunicipios.pdf](http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/transparencia-publica/brasil-transparente/arquivos/manual_lai_estadosmunicipios.pdf)> Acesso em 30 abr. 2017.

MEYERS, Marcia K.. VORSANGER, Susan. Burocratas de nível de rua e a implementação de políticas públicas in Peters, B e Pierre, Jon (orgs.) **Administração Pública: Coletânea**. São Paulo: Unesp, 2010.

PFEIFFER, P. Planejamento estratégico municipal no Brasil: **Texto para discussão 37**. Brasília: ENAP, 2000.

POWER, Timothy Joseph. TAYLOR, Matthew MacLeod (Orgs.). **Corruption and democracy in Brazil: the struggle for accountability**. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2011.

REZENDE, Denis Alcides. Planejamento de informações públicas municipais: sistemas de informação e de conhecimento, informática e governo eletrônico integrados aos planejamentos das prefeituras e municípios. **RAP**. Rio de Janeiro, maio/jun de 2007. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v41n3/a07v41n3.pdf>>. Acesso em 30 mar. 2017, às 10:31.

REZENDE, D. GUAGLIARDI, J. A. Sistemas de Informação e Conhecimentos para contribuir na Gestão Municipal. **Periódico Produto & Produção**, vol. 8, n. 3, p. 45-61. Outubro de 2005. Disponível em: <[https://www.researchgate.net/profile/Denis\\_Rezende/publication/277205223\\_Sistemas\\_de\\_Informacao\\_e\\_de\\_Conhecimentos\\_para\\_contribuir\\_na\\_gestao\\_municipal/links/568bc9ec08ae129fb5cb8339.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Denis_Rezende/publication/277205223_Sistemas_de_Informacao_e_de_Conhecimentos_para_contribuir_na_gestao_municipal/links/568bc9ec08ae129fb5cb8339.pdf)> Acesso em 30 mar. 2017.