



CADERNOS
GESTÃO SOCIAL

v.4, n.2, jul./ dez. 2013
ISSN: 1982-5447
www.cgs.ufba.br

Revista do Centro Interdisciplinar de Desenvolvimento
e Gestão Social - CIAGS & Rede de Pesquisadores em
Gestão Social - RGS

**TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E
PARTICIPAÇÃO POPULAR:
ESTUDO DE CASO DO PROJETO
TRANSPARÊNCIA DO TRIBUNAL DE
CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ**

**Information Technology and Popular Participation:
Case Study Design Transparency of the Court of
Accounts of the State of Paraná**

**Tecnologías de La Información y Participación
Pública: Estudio de Caso del Proyecto Transparencia
en el Órgano Jurisdiccional del Estado de Cuentas de
Paraná**

Carolina Wünsch Marcelino (TCE-PR)*

Carlos Alberto Frantz dos Santos (Uniasselvi)**

* Analista de Controle do Tribunal de Contas do Estado do Paraná
Graduada em Administração pela UFPR e MBA em Negócios Finan-
ceiros pela UFRGS.
Endereço: Rua Silveira Peixoto, 955 Batel. CEP. 80240-120, Curi-
tiba – PR.
Email: carolinamarcelino@hotmail.com

** Professor Tutor de Administração, Logística e Gestão Comercial
do Centro Universitário Leonardo da Vinci (Uniasselvi). Mestre e
bacharel em Administração de Empresas pela Universidade Federal
do Rio Grande do Sul (UFRGS).
Endereço: Rua Vigário José Inácio, 153, Centro. CEP: 90020-100,
Porto Alegre - RS.
Email: carlosfrantz@hotmail.com

Resumo

O estudo de caso do Projeto Transparência, implementado pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná (PR), discorre sobre a transparência da Administração Pública. O artigo aborda o uso de Tecnologia de Informação na Gestão Pública e a busca de alianças intersetoriais no âmbito municipal. Os dados foram coletados por meio de questionários aplicados a prefeitos e usuários da sociedade civil organizada de dois municípios paranaenses, além de entrevistas semiestruturadas com técnicos e diretores do TCE-PR. Realizou-se a análise de

dados com a utilização de duas técnicas: análise de conteúdo e triangulação. Assim, os dados foram analisados levando em consideração as seguintes categorizações temáticas: aspectos relacionados à criação e desenvolvimento do Projeto Transparência e discussão de temas ligados à participação popular, à transparência administrativa, à intersectorialidade e ao papel do município na solução dos problemas sociais. Os resultados da pesquisa indicam que a dicotomia entre os aspectos internos e as expectativas e necessidades externas permeiam a discussão acerca do que é necessário para ampliar a participação popular e a gestão participativa.

Palavras-Chave

Transparência. Participação Popular. Gestão Pública.

Abstract

The case study Transparency Project, implemented by the Tribunal of State (PR) refers to the transparency of public administration. The article discusses the use of Information Technology in Public Administration and search for intersectoral partnerships at the municipal level. Data were collected through questionnaires given to mayors and members of civil society organizations from two municipal districts, as well as semi-structured interviews with the directors and officers of TEC-PR. Data analysis was performed using two different techniques: content analysis and triangulation. Therefore, the data were analyzed taking into account the following categorizations topics: aspects related to the creation and development of the transparency of the project and discuss issues related to participation, administrative transparency, intersectoral and the role of the municipality in the solution of social problems. The results of the survey indicate that the dichotomy between internal and external aspects needs and expectations permeated the debate about what it takes to expand popular participation and participatory management.

Keywords

Transparency. Social Participation. Public Management.

Resumen

El estudio de caso del Proyecto de Transparencia, ejecutado por el Tribunal de Estado (PR), se refiere a la transparencia de la administración pública. El artículo aborda el uso

de las Tecnologías de la Información en la Gestión Pública y la búsqueda de alianzas intersectoriales a nivel municipal. Los datos fueron recolectados a través de cuestionarios dados a los alcaldes y miembros de organizaciones de la sociedad civil a partir de dos distritos municipales, así como entrevistas semi-estructuradas con los directores y funcionarios de TEC-PR. El análisis de datos se realizó mediante dos técnicas diferentes: análisis de contenido y triangulación. Por lo tanto, los datos se analizaron teniendo en cuenta las siguientes categorizaciones temas: aspectos relacionados con la creación y el desarrollo de la transparencia del proyecto y discutir temas relacionados con la participación, la transparencia administrativa, la intersectorialidad y el papel del municipio en la solución de los problemas sociales. Los resultados de la encuesta indican que la dicotomía entre los aspectos internos y externos necesidades y expectativas permeado el debate sobre lo que se necesita para ampliar la participación popular.

Palabras Clave

Transparencia. Participación Social. Administración Pública.

1. Introdução

A busca por participação popular, em especial na Gestão Pública, é um objetivo recorrente e atual, mas que condensa desafios muito profundos. Ainda que muitos caminhos tenham sido percorridos nesse sentido com o advento da Lei de Acesso à Informação (BRASIL, 2011), há outros dispositivos, que não somente os legais, que devem ser desenvolvidos para alcance da tão almejada transparência na Gestão Pública.

Assim, o ideal de contar com o envolvimento do cidadão-comum exige o alcance de etapas anteriores, igualmente complexas e plurais. O estabelecimento de parcerias intersetoriais (JUNQUEIRA, 2004), a interação com a sociedade civil organizada

e a transparência administrativa constituem importantes ferramentas para promover e ampliar a participação social. O intermédio de agentes provenientes de Observatórios Sociais, Conselhos de Classe, entre outros membros do Terceiro Setor tem sido fundamental para viabilizar o estabelecimento de um novo patamar de informação qualificada, capaz de ser difundida em nível de entendimento propício a todos os segmentos da sociedade.

Se, por um lado, a participação popular pode ser ampliada com apoio dos demais setores econômicos, por outro, observa-se a necessidade do Primeiro Setor em reestruturar os seus processos administrativos, especificamente aquele que tem como resultado as informações para a sua interface externa. A estruturação dessa informação deve considerar a heterogeneidade de objetos e agentes que compõem os três setores econômicos. Seus principais alicerces estão no uso de tecnologia de informação e de aplicação dos conceitos de e-governo, viabilizados pela criação de canais de comunicação, pelos novos suportes de estruturação de divulgação de audiências públicas e pelo envolvimento do Estado em parcerias e convênios regionais.

Em sintonia com esse movimento, e motivado pelo desejo de aproveitar os dados recebidos em termos de orçamento, investimento e gestão pública, o Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR) criou o Projeto Transparência, cujo mote é tornar esses dados de mais fácil entendimento, possibilitando o envolvimento da comunidade na gestão do orçamento em âmbito municipal e estadual.

Mas em que consiste o Projeto Transparência e como ele foi criado? E de que forma o uso de Tecnologia de Informação para o projeto poderá contribuir para estimular a participação social? Essas questões serão discutidas e analisadas ao longo desta pesquisa. Assim, o primeiro objetivo deste artigo é compreender a origem e o desenvolvimento do Projeto Transparência.

Como segundo objetivo, e considerando

que o Projeto Transparência encontra-se ainda em fase inicial, esta pesquisa almeja discutir como o uso de Tecnologia de Informações para o Projeto Transparência pode contribuir para a participação da sociedade, em especial da sociedade organizada, na gestão pública. Desta forma, procura-se verificar a percepção da comunidade, por meio de seus representantes ou membros da sociedade civil organizada e dos gestores públicos, ressaltando as divergências e as semelhanças dos juízos de valor sobre a gestão pública e sobre as pretensões de cada grupo em termos de informação qualificada, evidenciando as múltiplas facetas do e-governo.

Portanto, pretende-se estudar, via estudo de caso, uma rede de cooperação que está sendo tecida e que abrange a comunidade, os gestores públicos e os demais órgãos fiscalizadores, abrindo espaço para verificar uma nova formatação no modo de enxergar a gestão pública. Com esse intuito, foram selecionados dois municípios paranaenses onde há ativa e relevante participação de membros da sociedade civil organizada e representantes do Terceiro Setor, incluindo Observatórios Sociais e Conselhos Municipais e Especialistas em Controladoria e Gestão Pública, que atuam na mobilização social e na divulgação de dados da gestão pública.

De forma resumida, o trabalho está estruturado da seguinte forma: na próxima seção será apresentada a revisão teórica; após, são evidenciados os procedimentos metodológicos. Na sequência são descritos, analisados e discutidos os resultados da pesquisa. Por fim, apresentam-se as considerações finais do trabalho.

2. A transparência das informações na gestão pública e os vieses sobre participação popular

A construção teórica desta pesquisa relaciona-se à abordagem de temas ligados ao uso de Tecnologia de Informação na gestão pública, em particular, por intermédio do Business Intelligence, e-governo e preceitos da gestão

de projetos. As referências teóricas utilizadas buscam, sobretudo, a correlação entre temas, tendo como foco principal a proposição de novos caminhos para a interação e a interlocução entre os três setores econômicos, para a participação popular e para a transparência administrativa.

A abordagem sobre a sociedade organizada se deve à percepção de que o cidadão comum ainda possui um grande viés no seu entendimento sobre os problemas da gestão pública atual. A informação não adaptada à compreensão social e a falta de transparência administrativa levam a uma percepção equivocada sobre grandes mazelas sociais, cujo ideário padronizado se reflete em falta do exercício da reflexão política.

Por isso, a compreensão da realidade de forma ampla e contundente é, talvez, uma das únicas ferramentas de que se dispõe para que se direcionem e concretizem políticas públicas voltadas à solução real e ampla dos principais problemas sociais. Esse tipo de paradoxo social demonstra que, ainda que haja participação popular, não se pode, de forma alguma, partir-se do pressuposto que a sociedade já tem total conhecimento e ciência dos problemas que a assolam.

Nesse ponto, os projetos que trabalham com a transparência dos dados públicos e com a difusão do e-governo trazem à tona uma atitude de grande relevância, qual seja, a construção de um melhor entendimento por parte do cidadão, fazer com que os dados da Administração Pública sejam aproximados da realidade do cidadão, tornando-os mais inteligíveis, acessíveis, democráticos e mais transparentes. Segundo Cardoso (2004), o governo eletrônico pode resultar em uma prestação de serviços mais eficiente, além de representar uma transparência essencial para que exista um verdadeiro controle público sobre os atos e dispêndios dos governantes. Além disso, possibilita uma nova forma de interação entre os cidadãos e os seus representantes e governantes. Assim, o potencial de aproximação ou a democratização dos dados

recebidos, por meio das prestações de contas dos municípios, é um dos mais importantes aspectos citados ao longo desse projeto.

Portanto, a necessidade de se realizar uma gestão planejada que contemple a participação popular e a parceria institucional é um dos novos desafios ao Poder Público. Para Martins Júnior (2010), a gestão pública não pode prescindir de retroalimentação com a vontade popular, que deve ser ratificada nas audiências públicas, nos plebiscitos populares e em outros eventos nos quais a participação da sociedade exerce um papel efetivo nas decisões e orientações da Administração Pública. Porém, Martins Júnior (2010) deixa claro o grande viés que ainda existe entre o que é divulgado pela Administração Pública e o que é realmente compreendido pela sociedade. Para o autor, é necessária a redução da distância entre a Administração Pública e a sociedade, por meio da informação e da orientação do cidadão a respeito de seus deveres, direitos e cidadania.

Por sua vez, Paes de Paula (2005) apresenta a estruturação de uma nova perspectiva de participação e a necessidade de atingir maior transparência administrativa, quando a autora indica a reformulação das instituições públicas em todas as esferas de poder. Para a autora, o Poder Público está constituído por modelos híbridos, em que se confrontam a administração gerencial e societal. A administração societal é um modelo de gestão baseado em orçamentos participativos e estruturação de conselhos gestores, constituído durante os anos de 1990. A partir de então, acontece uma progressiva atuação conjugada entre o Estado (em todas as suas esferas) e as organizações não governamentais, em que o ponto crucial é o alcance das demandas coletivas e sociais. A autora ressalta que, até então, não há alcance integral desse modelo de gestão, que ainda sofre com o predomínio de uma estrutura gerencial, voltada para dentro da própria estrutura estatal.

A implantação desse modelo, ou a sua conciliação com diferentes modelos de gestão,

passa por intensas dificuldades na dimensão sociopolítica, “que compreendem problemas situados no âmago das relações entre Estado e sociedade, envolvendo os direitos dos cidadãos e sua participação na gestão” (PAES DE PAULA, 2005, p. 40). A aplicação do modelo, tal qual se prevê, esbarra na falta de mecanismos de infiltração popular, caracterizada pela inexistência ou insuficiência de canais de mediação eficientes, apontando para a demanda por novos arranjos institucionais no plano da estrutura e da informação.

Evidencia-se, portanto, a partir da compilação de obras tomadas como referência, o ideário de busca de uma nova consciência social em níveis multilaterais, baseada na formação da cidadania e no incremento da gestão participativa. O rompimento dessas barreiras e a consolidação de canais de mediação e ou comunicação são indissociáveis do uso de linguagem e suporte apropriados. Por isso, a construção do envolvimento inclusivo é um objetivo que encontra grande respaldo nos conceitos de e-governo, os quais podem ser aperfeiçoados com o uso de Business Intelligence (BI).

O BI pode ser uma ferramenta adequada para a gestão de bancos de dados cada vez mais complexos e que demandam decisões cada vez mais rápidas. O BI tem como objetivo possibilitar a tomada de decisões, transformando dados em informações, informações em decisões e decisões em ações (TURBAN *et al.*, 2009). Por isso, trata-se, também, de uma importante ferramenta a serviço da sociedade, na medida em que permite coletar informações e torná-las cada vez mais valiosas, mais simples, mais diretas e, por isso, mais transparentes. Assim, em primeira análise, é uma forma fundamental de agregar valor à informação, o que gera, em sentido lato, a inclusão e a transparência social.

Turban *et al.* (2009) tratam, ainda, sobre o binômio inteligência/espionagem que permeia o conceito de transparência, ressaltando que o BI compreende uma forma moderna e eficiente de coletar, ética e legalmente, os dados, convertendo-

os em informações potencialmente valiosas. A censura da informação, ou a manutenção de informações em tom privilegiado ou restrito, e a relação dessa tratativa com o poder correspondem ao uso da informação como espionagem, como segredo, ou seja, em detrimento da transparência e da inclusão.

Porém, não obstante a relevância de multiplicar e divulgar, o autor ressalta a importância de saber selecionar dados e a necessidade de processá-los adequadamente. Por isso, saber catalogar, rotular, classificar e filtrar os dados é importante para que o acesso da informação seja objetivo; e permitir que a divulgação e utilização dos dados fortaleçam a própria legitimidade é a essência do uso dessa ferramenta (TURBAN *et al.*, 2009).

A soma desses aspectos aborda a potencialização do alcance e da extensão de projetos sociais intersetoriais ou do Primeiro Setor e, efetivamente, compartilha a atuação social de forma ampla e democrática, transpondo o isolamento de casos de sucesso e atingindo os problemas sociais mais profundos. Principalmente, a participação inclusiva permite a entrada e a combinação de novos agentes, compondo parcerias até pouco tempo inusitadas na condução de diversos projetos ligados ao bem-estar coletivo. Nesse contexto, ONGs, movimentos sociais e associações merecem especial atenção por parte do Poder Público, na medida em que ainda há um conflito na interlocução direta com a sociedade civil. Para o gestor público, há uma grande dificuldade de superação do paradoxo entre a rigidez burocrática e a consideração das especificidades locais e regionais (PAES DE PAULA, 2005).

Importantes expoentes desse grupo de empresas são os Observatórios Sociais, instituições sem fins lucrativos que estabelecem uma interface diferente entre comunidade, empresas e governo e atuam, diretamente, no exercício do controle social, em particular em âmbito municipal. De forma geral, seu objetivo é “despertar na sociedade, nas instituições e nas

peças a preocupação e a consciência sobre as condições sociais e trabalhistas em que bens e serviços são produzidos e comercializados” (INSTITUTO OBSERVATÓRIO SOCIAL, 2011).

Instituições desse tipo possuem um grande potencial de catalisação, na medida em que proporcionam meios efetivos para a população compreender e participar da gestão pública. Sobretudo, exercem importante função na divulgação e na inteligibilidade dos dados sobre a execução orçamentária e financeira do município, consolidando a atuação de membros da sociedade civil organizada e de representantes populares.

3. Procedimentos metodológicos

A fim de responder aos objetivos propostos neste estudo, foi realizada uma pesquisa qualitativa, de cunho exploratório (GIL, 1994). Para viabilização da pesquisa escolhida, foi adotada a estratégia de pesquisa estudo de caso (YIN, 2001), tendo em vista, em especial, a necessidade de explorar o Projeto Transparência, que é caracterizado como um novo processo organizacional e reconhecido pelo seu pioneirismo. Essa característica foi um dos fatores determinantes da seleção do Tribunal de Contas do Estado do Paraná para a realização da pesquisa.

A coleta dos dados relativos ao primeiro objetivo específico proposto é constituída pela realização de entrevistas semiestruturadas com o Presidente Conselheiro, com a Coordenadora Geral e com três Analistas de Controle do TCE-PR, idealizadores do Projeto Transparência, que serão tratados como Analista de Controle A, B e C. Todas as entrevistas foram realizadas no próprio Tribunal de Contas do Estado do Paraná, em agosto de 2011, e tiveram duração média de 40 minutos. Também, realizaram-se coletas de dados secundários, disponíveis no sítio do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (www.tce.pr.gov.br), em especial o *link* para o Projeto Transparência

e no portal da transparência do Governo Federal (www.transparencia.gov.br).

Para compreender o segundo objetivo, além da revisão bibliográfica proposta, foram coletados dados primários sobre a inteligibilidade da informação em dois municípios paranaenses: Guarapuava e Cornélio Procópio. Este último é um município localizado no Norte do Estado do Paraná, com população de 46.925 habitantes, com taxa de urbanização de 94,42% e com IDH igual a 0,791 (PNUD, 2010). Já Guarapuava está localizada no centro-sul do Estado e conta com uma população de 167.463 habitantes, com 91,42% na zona urbana e IDH de 0,773 (PNUD, 2010).

Esses municípios foram selecionados em função da participação e o envolvimento de dois membros da sociedade civil organizada, os quais representam entidades de controle social e, com frequência, buscam dados junto ao TCE-PR, em especial prestações de contas, balanços e resultados financeiros do município, denúncias e consultas ao Tribunal. Trata-se de um representante do Fórum Permanente da Agenda 21 Cornélio Sustentável e de um professor universitário especialista em Planejamento e Controladoria e Gestão Pública do município de Guarapuava. Esperava-se que a familiaridade deles com o tema e com a estrutura contábil contribuísse para a capacidade de análise sobre a transparência administrativa e a participação popular.

Portanto, a aplicação dos questionários permite vislumbrar a percepção comparada de dois usuários comunitários e os respectivos prefeitos das cidades onde atuam, o que permite compreender, sob dois pontos de vista distintos, as perspectivas de utilização do Projeto Transparência por parte da sociedade civil.

Em relação às técnicas de análise de dados, optou-se pela Análise de Conteúdo (BARDIN, 2009) e pela triangulação de dados coletados, que se mostrou adequada ante a diversidade de fontes de coleta de dados, advindas da aplicação de questionários e de entrevistas.

A análise de conteúdo foi operacionalizada da seguinte forma: inicialmente, realizou-se a pré-análise e organização do material coletado: entrevistas e anotações de campo. Em seguida, explorou-se o material, o que consistiu na análise dos dados coletados de acordo com cada um dos objetivos específicos propostos. Assim, os dados foram analisados levando em consideração as seguintes categorizações temáticas (BARDIN, 2009): aspectos relacionados à criação e desenvolvimento do Projeto Transparência e discussão de temas ligados à participação popular, à transparência administrativa, à intersectorialidade e ao papel do município na solução dos problemas sociais.

Após esta breve apresentação dos procedimentos metodológicos, a próxima seção concentra-se em descrever os múltiplos estudos de caso desta pesquisa.

4. Descrição e análise dos resultados

Esta seção apresenta, inicialmente, um breve histórico do Projeto Transparência. Após, analisa-se o papel do BI como ferramenta da participação popular. Ao final da seção, serão apresentados exemplos de participação popular de dois municípios paranaenses.

4.1 Projeto Transparência: da concepção à convergência com o planejamento estratégico

Há dez anos, o TCE-PR desenvolveu e implantou um sistema de acompanhamento das informações municipais, conhecido como SIM-AM. Esse sistema pioneiro, que consagrou, na época, o TCE-PR como única instituição fiscalizatória a trabalhar com dados informatizados, ganhou, com o passar dos anos, significativas interfaces, dentre as quais plataformas de análise de dados interligadas, que permitiam sua captação e compactação pelos técnicos contábeis e jurídicos da instituição.

Com o passar dos anos, o SIM ganhou novos contornos, permitindo uma visão cada vez mais

ampla do jurisdicionado. Os dados declaratórios recebidos passaram a contemplar vastas informações sobre a gestão pública municipal, desde gastos com combustíveis, às obras e empenhos realizados, além de despesas com pessoal e recolhimento de tributos. Sobretudo, o sistema remontou um panorama da gestão municipal ao longo desses dez anos, permitindo que se pudessem inferir comparações e índices de forma evolutiva e comparativa.

Obviamente que, devido ao volume e complexidade dos dados, provenientes de 399 municípios paranaenses e demais órgãos ligados à Administração Direta e Indireta, solidificou-se uma necessidade de seleção e descarte das informações, o que é estabelecido pela elaboração de escopos definidos para as prestações de contas anuais. Porém, o que é feito com a informação descartada? Como saber se a informação processada é a mais útil para a população daquele município ou região? Como lidar com essas diferenças?

Do ponto de vista dos idealizadores do Projeto Transparência, um grupo tão volumoso e rico de dados estava sendo subutilizado. Essa utilização não integral e a forma de análise dos dados recebidos, vistos anualmente com base no exercício anterior, comprometiam a tempestividade e a abrangência das ações corretivas.

Repensar a organização desses dados, permitindo aferir novas análises sobre o panorama da gestão pública municipal, é um dos objetivos do Projeto Transparência. O detalhamento e consistência dos dados provenientes do SIM possibilitam o desenvolvimento de indicadores da gestão pública, que podem ser analisados comparativamente entre municípios de mesma região ou porte. Sobretudo, a apresentação dos dados em suportes comparativos e a divulgação das análises durante o próprio período de gestão possibilitam ao TCE-PR atingir novos patamares em termos de transparência administrativa.

Portanto, atuar como amplificador da base de dados e propulsor de transparência

administrativa é um dos grandes objetivos do Projeto Transparência. Por consequência, o Projeto permite trabalhar a imagem do TCE-PR como um todo, divulgando a função social da instituição e propagando, entre os jurisdicionados e a sociedade, noções de controle externo e social.

Segundo o Presidente do TCE-PR, o Projeto Transparência não é apenas uma iniciativa que atende ao Tribunal ou ao jurisdicionado, mas a uma demanda social, para a qual os órgãos da Administração Pública ainda procuram dar uma resposta. Para o entrevistado, é preciso ter certa ousadia na Administração Pública, possibilitando inovadores canais de transparência e gestão participativa, bem como intensificando as ações de aproximação do Poder Público com a sociedade e com o jurisdicionado. Essa aproximação é indissociável da legitimação do TCE-PR como um órgão de controle representativo da sociedade

A Coordenadora-Geral explica que todos os projetos do biênio 2011-2012, à exceção da gestão por competências, tratam diretamente da relação do Tribunal com a sociedade. Em paralelo com o Projeto Transparência, o TCE-PR tem se dedicado a uma série de projetos voltados à sua interface social. Dentre eles, estão o Projeto Comunicação, direcionado aos jornalistas e comunicadores, com intuito de divulgar aos formadores de opinião a atuação do Tribunal, e o Programa Anual de Fiscalização Social, que realiza auditorias sociais e desenvolve indicadores de gestão em parceria com universidades estaduais.

A concomitância da ação de concepção do Projeto Transparência e de reformulação do planejamento da instituição permitiu o alinhamento dos objetivos de ambos, cujas inferências são tão próximas que se torna difícil reconhecer se as medidas referem-se, exclusivamente, ao Projeto ou ao Tribunal de Contas como um todo. Entre as ações previstas no Mapa Estratégico do TCE-PR, está a intensificação das parcerias locais, de uso de Tecnologia de Informação e da cooperação com órgãos fiscalizadores.

Além disso, é de fundamental relevância destacar que a origem e a implementação do Projeto Transparência foram proporcionadas, fundamentalmente, em razão da convergência temporal de três aspectos, quais sejam: o reconhecimento da Alta Administração em legitimar o Tribunal de Contas como instituição de mobilização social; concordância e aspiração interna em proporcionar ou aperfeiçoar canais de interlocução com a sociedade; e existência de vasta e rica gama de informações, ainda subutilizadas.

4.2 O *business intelligence* como ferramenta de democratização da informação e de transparência administrativa para a participação popular

A coleta de dados demonstrou, por unanimidade, a inclinação dos respondentes para a necessidade de uso e desenvolvimento de Tecnologia da Informação na Gestão Pública. Os questionários aplicados aos dois prefeitos e aos dois membros da sociedade civil organizada convidavam o respondente a dar uma nota, de zero a dez, proporcional ao grau de facilidade de interpretação dos dados municipais. A nota dez correspondia à percepção do entrevistado de que os dados da Gestão Pública são absolutamente inteligíveis e compreensíveis.

Os membros da sociedade civil organizada e os prefeitos declararam compreender os dados contábeis e os das prestações de conta. Porém, em resposta à pergunta que trata da interação entre a sociedade, o Estado e as empresas, os líderes entrevistados escolheram a seguinte alternativa: “deve ser facilitado o acesso aos gestores públicos e às informações de gestão de dinheiro público pela comunidade, gerando mais transparência e confiança”. As respostas indicam que há compreensão das informações entre os representantes sociais, mas que esse entendimento não é repassado ao alcance do cidadão-comum.

Notadamente, porém, o TCE-PR dispõe da

informação necessária para prover a sociedade de dados completos e consistentes sobre a gestão dos recursos públicos. Entretanto, aspectos como o armazenamento e o processamento desses dados são onerosos e exigem definições estratégicas muito contundentes.

A aquisição de um sistema de BI pelo TCE-PR foi uma dessas definições estratégicas, em direção ao e-governo. Entretanto, o papel do Tribunal de atuar como elo entre sociedade e Estado exige que o sistema de tecnologia adotado esteja apto a atender diferentes interfaces externas e internas.

Por isso, ainda que a ferramenta atenda a essa multiplicidade de interesses e linguagens do ponto de vista técnico, é imprescindível que, por se tratar de uma retaguarda, a ferramenta seja alimentada com formatos de relatórios que sirvam à tomada de decisão dos diversos públicos, ou usuários finais, e de todos os interessados. O Analista de Controle B explica que “mais importante do que saber as respostas, é fazer as perguntas”. Para ele, o uso das demandas corretas e direcionadas para cada um desses diferentes níveis de relatório é crítico para a consolidação do BI como ferramenta de transparência administrativa. Para o Presidente do TCE-PR, o Projeto tem que se encaminhar para a superação de anos de estagnação em termos de transparência administrativa e envolvimento popular na Administração Pública brasileira e paranaense.

A acomodação da Administração Pública quanto à transparência efetiva de suas ações, ao longo desses anos, fez com que a demanda social tenha passado por um período de incubação e agravou, ainda mais, o distanciamento entre Estado e sociedade. Propositadamente ou não, o Setor Público foi reticente no uso de tecnologia de informação. Por sua vez, o Analista de Controle A relata que as primeiras alterações contundentes na comunicação externa, como os portais de transparência, são bastante recentes e ocorreram somente a partir de 2005, trazendo o aspecto de contemporaneidade de temas como e-governo.

Ainda que seja um assunto muito debatido atualmente, o Presidente do TCE-PR expõe que há muito para se crescer em termos de transparência e conhecimento da gestão pública, até mesmo em termos de composição orçamentária. Ele esclarece que, até mesmo as peças orçamentárias, são, com grande frequência, desconhecidas não somente pelo grande público, mas, em muitos casos, pelo próprio legislador, que dispõe apenas de informações passadas sobre o tema e é carente de tempo hábil para discussão e debate.

Dessa forma, o sistema administrativo brasileiro, não apenas na esfera legislativa, ainda não conseguiu atingir patamares razoáveis e suficientes de transparência e de tempestividade de informação, evidenciando um *gap* entre informação e ação. Sobretudo, a transparência administrativa “franqueia-se na oxigenação da Administração Pública (...) e da participação popular” (MARTINS JÚNIOR, 2010, p. 50). Assim, a necessidade de movimentos paralelos entre a gestão pública e a sociedade é condição para a coleta de dados e subsídios mais estreitos com as reais necessidades do público, gerando maior consenso nas medidas escolhidas e alcançando a compatibilização entre as políticas públicas e as demandas sociais (MARTINS JÚNIOR, 2010). Esse autor exemplifica o uso de linguagem simples e objetiva nos relatórios internos que tramitam no Congresso Americano. Na França, ele destaca a instituição de uma atividade de relações públicas, nas ações políticas do Estado, que trata da convergência entre os anseios de administradores e administrados.

Não obstante as ações de divulgação, o uso de linguagem adequada e de diferentes suportes é o que caracteriza a transparência administrativa e propulsiona o desenvolvimento econômico. E, de fato, não há utilidade alguma em divulgar informações que, ainda munidas de conteúdo verídico, estejam repletas de palavras evasivas, prolixas ou mesmo termos técnicos. É recorrente o uso da palavra transparência associada à ideia de não estar mentindo, em vez

de conceituá-la, efetivamente, como ato de falar a verdade. Portanto, afirmar ser transparente não é a mesma coisa que ser transparente de fato. A evasividade leva a não compreensão (BENNIS *et al.*, 2008).

Diante disso, observa-se a dificuldade de dissociar participação popular de transparência administrativa e, por sua vez, separar transparência administrativa de informação qualificada e recíproca. Por isso, as escolhas sobre como gerir o patrimônio público atingem a dinâmica sociopolítica como um todo, exigindo o estabelecimento de um novo paradigma de relação Estado e sociedade, do qual se parte para um ponto crítico: de que forma a sociedade se organiza para discutir e participar da Gestão Pública?

Nesse sentido, o alcance dos diferentes níveis de entendimento entre os diversos segmentos sociais evidencia o importante papel da sociedade organizada, estabelecendo os reais patamares do que é participação popular. Para Martins Júnior (2010), a participação popular na gestão dos recursos públicos pode ser entendida com uma ferramenta de exercício da democracia. Mais do que isso, a participação política constitui a verdadeira ampliação jus política da cidadania, pela própria definição do Estado Democrático de Direito.

Ainda que a participação popular caracterize a democracia, destaca-se o distanciamento dos conceitos de participação evidenciado pelas questões sobre estímulo à participação social. Enquanto os dois prefeitos entrevistados responderam que a participação é estimulada em sua gestão, os dois líderes posicionaram-se contrariamente.

Da mesma forma, posições contrárias se repetem quanto às limitações orçamentárias do governo municipal, considerando o uso desses recursos para projetos educacionais e para atendimento das demandas da população. Os representantes comunitários não entendem que haja problemas em termos de limitação orçamentária, enquanto os gestores municipais

consideram que as disposições orçamentárias limitam o atendimento dessas necessidades.

Quando solicitado que informassem as ações governamentais realizadas em seu Município para estimular a participação popular na Gestão Pública, os líderes atestaram, unanimemente, que são realizadas somente as audiências públicas que cumprem a determinação legal. Para a mesma questão, os prefeitos citaram a existência de outras medidas de interlocução com a sociedade. Em Cornélio Procópio, foi informado que, além da realização de audiências públicas, a Prefeitura mantém um Portal da Transparência Social, linha direta para o cidadão, e disponibiliza cursos e palestras educativas sobre orçamento participativo e gestão popular. Em Guarapuava, além das audiências públicas, o Prefeito informa que mantém Portais de Transparência.

As discrepâncias apontam distorções entre a visão do gestor e do líder comunitário sobre o que é estimular a politização e a participação da comunidade, bem como sobre as deficiências na divulgação dos eventos promovidos pelo Município. Cabe salientar, ainda, que não houve dúvidas sobre o conteúdo do que foi questionado, ou seja, não houve necessidade de esclarecer obrigações legais dos gestores, o que ressalta uniformidade na compreensão das questões propostas.

As distinções das respostas apresentadas são motivadas pelos vieses de percepção quanto ao que é estimular e participar. A conclusão se agrava quando se considera que prefeitos e membros da sociedade civil organizada nada mais são do que representantes sociais, seja por meio do voto ou da legitimação popular, e, portanto, responsáveis, à sua maneira, pela multiplicação de informações.

Infelizmente, como consequência dessas divergências, o cidadão comum se torna receptor de informações altamente divergentes. De um lado, assiste com frequência a uma propaganda política viciosa, muitas vezes baseada na promoção pessoal de agentes públicos (MARTINS JÚNIOR, 2010). De outro, depara-se com recorrentes

escândalos de corrupção, desvio, improbidade, expostos pelas mídias, ocasionando a progressiva desmoralização da figura do político, tido hoje quase de forma caricatural, do novo anti-herói nacional.

Tais controvérsias acabam por inibir a formação de uma consciência política mais elaborada no cidadão comum, incorrendo em graves problemas quanto à credibilidade e à imparcialidade das informações recebidas. O mal-estar causado por esse embate torna a discussão política desconfortável e decepcionante, mais uma vez, carregada de informações evasivas e de paradoxos.

Nessa formação de consciência, é que se destaca a atuação da sociedade civil organizada, na qual se inserem os Observatórios Sociais, os Conselhos de Classe, as diversas associações da comunidade, representada, nesta pesquisa, pelos membros da sociedade civil organizada. Silva *et al.* (2005) entendem a sociedade civil organizada como a disposição dos cidadãos em entidades, associações etc., que exercem uma relação de poder e comunicação com o Estado, inclusive no sentido de estabelecer limites à atuação estatal.

O contato com membros da sociedade civil organizada e a formação dessas entidades facilitam a mobilização e a participação popular. Inicialmente, há uma estratificação da sociedade nesses grupos, na qual o indivíduo encontra uma identificação com a causa ou com o propósito da organização. Posteriormente, a constituição do segmento serve como intermediação ao cidadão-comum, tanto como interlocutor como receptor das informações. Essas instituições têm se sagrado como potenciais parceiros da gestão pública.

Conclui-se, portanto, que existem diversas vertentes de transparência administrativa, que exigem apropriação da linguagem ao receptor. Os membros da sociedade civil organizada encontram-se relativamente informados sobre a gestão pública, em especial na esfera municipal, porém, de forma pouco multiplicada ou disseminada. Nesse sentido, a transparência a

serviço da sociedade civil organizada e a parceria com essas entidades são excelentes canais para a gestão pública compartilhada, possibilitando ações inclusivas graduais em direção ao cidadão-comum.

5. Discussão dos resultados

Em virtude da heterogeneidade dos municípios e da multiplicidade de parcerias e de agentes envolvidos na questão da gestão pública, muitos autores consideram hoje que o município, a cidade, esteja assumindo, paulatinamente, uma função de administração local e descentralizada, sendo esta a unidade que deve ser considerada para real combate das mazelas sociais.

Para Fischer (2002), os municípios têm assumido, ainda que parcialmente, atividades de planejamento das políticas públicas e viabilizando sua consecução pela parceria com entidades do Terceiro Setor. Esse quadro antevê a tendência de se consolidar uma forma localizada de gerir as questões sociais.

O entendimento jurídico brasileiro, marcado pela criação do Estatuto da Cidade, aponta para a necessidade de conceder maior autonomia à gestão municipal, considerando a distribuição da população e a diversidade entre localidades. O Projeto de Lei nº. 10.257 (BRASIL, 2001) estabelece diretrizes gerais sobre a política urbana, trazendo em sua seção de apresentação considerações sobre a ineficiência do Poder Público de intervir na questão urbana, na qual estão inseridos os mais difíceis problemas sociais a serem enfrentados.

Cabe destacar que a legislação brasileira concede ao município o *status* de ente federativo, assim como os vinte e seis estados e o distrito federal. Na posição de ente federativo, o município responde por seu próprio orçamento e destinação, observados os limites legais, permitindo a customização de projetos à realidade local.

Logo, a questão da pluralidade entre

municípios está diretamente relacionada à forma com que o município pode gerir e utilizar seu orçamento. Assim, segundo o Analista de Controle A, “em que pese a lei tratá-los iguais, no que se refere a limites de orçamento de saúde e educação, as realidades são diferentes”. Mais uma vez, evidencia-se a existência do paradoxo entre a inflexibilidade burocrática, característica histórica das estruturas estatais, e a necessidade de ajuste à tendência de tratamento personalista do interesse público. (PAES DE PAULA, 2005).

A individualidade dos municípios brasileiros foi evidenciada na coleta de dados. O Presidente do TCE-PR destaca que cada município possui a sua dinâmica política. Existem fatores históricos, culturais e, até mesmo, demográficos e físicos que caracterizam a estrutura municipal, que apontam para diferentes necessidades locais. Para o Analista de Controle C, as questões culturais e históricas de cada região não podem deixar de ser consideradas na implantação das políticas públicas, já que os municípios trazem consigo uma bagagem de experiências próprias e de dificuldades características da sua região, das condições climáticas, de ocupação etc.

Características como essas demonstram a dificuldade de uso de modelos de administração muito rigorosos e inflexíveis, e comprovam a necessidade de aproximação com a sociedade em nível local. A classificação dos municípios por porte e por região, realizada pelo Projeto Transparência, segundo os Analistas de Controle B e C, funciona como um primeiro filtro ao direcionamento das políticas públicas.

O uso de um suporte adequado às informações sobre a gestão pública municipal é um dos instrumentais necessários ao desenvolvimento de metodologias que possibilitem a gestão pública. Por meio do BI, o projeto permite a criação de indicadores de gestão municipal e de cubos de filtros, os quais possibilitam análises comparativas entre os municípios, já consideradas algumas de suas características heterogêneas.

As análises e os indicadores construídos

por meio do Projeto Transparência permitem, ainda, indicar localidades que se encontram fora do padrão das classificações desenhadas, com relação à média estadual ou nacional. Tomem-se como referência dois municípios pertencentes à mesma macrorregião, ambos com população entre 30.000 e 50.000 habitantes, e que, segundo o Censo 2011 do IBGE (IBGE, 2011), têm taxas de mortalidade infantil bastante discrepantes. O município Y possui taxa acima da média nacional, enquanto o município X está abaixo da mesma média. O Projeto Transparência pode propor um indicador que correlacione os investimentos de saúde, em cada localidade, com a taxa de mortalidade infantil, verificando se o problema é relacionado à gestão de recursos públicos para a saúde. Essas avaliações permitem reduzir a pasteurização dos municípios, utilizando Tecnologia de Informação para diagnóstico de seus problemas locais.

Além do tratamento da informação, o Projeto Transparência busca representação municipal, por meio da criação de alianças com esses entes representativos da comunidade. Entre as parcerias vislumbradas, figuram, ainda, o meio acadêmico e escolar, por seu caráter de disseminação e multiplicação de conhecimento e informação.

As parcerias com a sociedade civil, em nível municipal, são um dos caminhos encontrados pelo Projeto para atuar no cerne dos problemas sociais, viabilizando um canal de comunicação mais rápido e efetivo com a sociedade, já organizada. Isso permite consolidar uma gestão pública mais direcionada e heterogênea, com o real planejamento das políticas públicas direcionadas, de forma que atue em situações selecionadas pelos filtros realizados pelo Projeto Transparência.

6. Conclusão

Dois objetivos nortearam a elaboração deste artigo: de um lado, a compreensão sobre

a origem e os subsídios necessários à realização do Projeto Transparência; de outro, a exposição sobre a percepção da transparência e da participação popular na Gestão Pública, com intuito de vislumbrar possibilidades de expansão e atuação do projeto.

Ao analisar o conjunto de dados coletados, alguns aspectos ganham maior destaque. Em primeiro lugar, o estudo de caso ratifica dois importantes aspectos sobre a gestão pública: informação evasiva, não tratada e não qualificada; bem como não existe transparência administrativa quando se escolhe o que será transparente.

Essas duas considerações evidenciam o quanto é determinante a integração do Projeto Transparência com a consolidação da interface externa do planejamento estratégico do TCE-PR, bem como com o uso de um sistema de informação adequado e com o trabalho conjugado com a sociedade, em especial em nível municipal.

O uso das Tecnologias de Informações de forma mais inteligível e o suporte do BI servem para gerar informações e relatórios que contribuem para a dinâmica pública como um todo, formando uma estrutura que permite a gestão compartilhada, em particular em nível municipal. A coleta de dados destaca, porém, que é imprescindível a alimentação adequada do sistema, e que é possível fornecer informação qualificada para os diversos públicos interessados.

Para os membros da sociedade civil organizada, a informação qualificada tem o poder de gerar envolvimento popular. Seu entendimento sobre participação supera o cumprimento de ritos legais, como audiências públicas e portais de transparência. A informação deve conter o poder da mudança e de disseminação.

Para os gestores municipais, o Projeto Transparência trabalha o desenvolvimento de indicadores de qualidade, que apontam a situação comparativa do município com o estado, região, pares etc. Assim, a concepção do projeto considera o município como o local onde se revelam as mazelas sociais mais críticas, e o

ambiente necessário para transpor o isolamento de casos de sucesso e para implantar uma dinâmica de gestão focada no planejamento de base.

O entendimento do cidadão ainda se compromete pela oposição desses segmentos, o que prejudica a ampliação da consciência política e o envolvimento popular em maior escala. A mudança desse paradigma deve estar contida no poder de multiplicação e parceria de instituições governamentais e não governamentais.

Portanto, é de suma importância compreender a proposição de uma nova combinação de elementos no enfrentamento desses problemas sociais. Sobretudo, é imprescindível a compreensão de que cada um desses agentes, seja o Estado ou a iniciativa privada, por exemplo, possui sua função no processo de reconstrução social, para a formação de uma consciência cidadão e de uma postura de envolvimento com o interesse coletivo.

Para tanto, é necessário gerar transparência ampla, proveniente da integração entre interlocutor e destinatário. Realizar entrevistas com os moradores de localidades escolhidas, além de membros da sociedade civil organizada e gestores públicos, pode agregar a este trabalho uma terceira perspectiva, inclusive em termos do nível de conhecimento e interesse da comunidade sobre as políticas públicas. Essa análise faria emergir a multiplicidade da percepção e dos juízos de valor entre os verdadeiros patrocinadores do recurso público, já que o dinheiro arrecadado pertence ao contribuinte e deve ser revertido em seu favor.

As análises combinadas de dados, com uso de fontes como IBGE e ONU, podem trazer, ainda, às pesquisas os comparativos entre os resultados das políticas públicas e a destinação de orçamentos, construindo indicadores da gestão pública a serem mensurados entre diferentes elementos da amostra.

De qualquer forma, ressalta-se que o debate sobre qualquer uma das vertentes tratadas, de maneira interligada, é enriquecedor.

E quanto mais se estimula a reflexão e o debate, mais se colhem resultados para a qualidade de vida de todos. A busca dessas ações nada mais é do que um convite ao envolvimento. Mas, fazer a sua parte está diretamente ligado a compreender qual é a sua parte. E muito há por se fazer.

Referências

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. Lisboa: Ed. 70, 2009.

BENNIS, W.; BIEDERMAN, P.; GOLEMAN, D. **Transparência**: como criar uma cultura de valores essenciais nas organizações. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008.

BRASIL. **Estatuto da Cidade**. Brasil, 10 Jul. 2001. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 4 out. 2012.

_____. **Lei de Acesso à Informação**. Brasil, 18 Nov. 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm>. Acesso em: 13 dez. 2012.

CARDOSO, R. F. Um estudo sobre os resultados da utilização da bolsa eletrônica de compras no governo do estado de São Paulo. **Revista do Serviço Público – ENAP**, v. 55, n. 4, p. 31-43, 2004.

FISCHER, R. M. **O desafio da colaboração**: práticas de responsabilidade social entre empresas e terceiro setor. São Paulo: Gente, 2002.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 1994.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Cidades@**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>>. Acesso em: 18 out. 2011.

INSTITUTO OBSERVATÓRIO SOCIAL.

Comportamento social e trabalhista das empresas. 2011. Disponível em: <<http://www.observatoriosocial.org.br/portal/index.php?option=content&task=section&id=4&Itemid=41>>. Acesso em: 19 abr. 2012.

JUNQUEIRA, L. A. P. A gestão intersectorial das políticas sociais e terceiro setor. **Saúde e Sociedade**, v. 13, n. 1, p. 25-36, jan./abr. 2004.

MARTINS JÚNIOR, W. P. **Transparência administrativa**: publicidade, motivação e participação popular. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

PAES DE PAULA, A. P. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **Revista de Administração de Empresas**, v. 45, n. 1, p. 36-49, 2005.

PNUD. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **IDH**, 2010. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/idh/>>. Acesso em: 19 out. 2011.

SILVA, E. A.; SILVA, J. M.; BARROS, A. P. de M. Projeto e cotidiano: reflexões sobre os desafios contemporâneos das administrações populares. **Revista Emancipação**, v. 05, n. 1, p. 161-183, 2005.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ. **Transparência**. Disponível em: < <http://www1.tce.pr.gov.br/conteudo/introducao/24>>. Acesso em: 23 out. 2011.

TURBAN E.; ARONSON, J. E.; KING, D.; SHARDA, R. **Business intelligence**: um enfoque gerencial para a inteligência do negócio. Porto Alegre: Ed. Artmed, 2009.

YIN, R. K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.