



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Departamento de Gestão de Políticas Públicas

GUSTAVO PESSANHA RANGEL

**EMPREENDEDORES POLÍTICOS E O USO DE TECNOLOGIAS DA INFORMAÇÃO
PARA OTIMIZAÇÃO DA GESTÃO FISCAL E DAS RECEITAS MUNICIPAIS**

Brasília – DF

2016



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Departamento de Gestão de Políticas Públicas

GUSTAVO PESSANHA RANGEL

**EMPREENDEDORES POLÍTICOS E O USO DE TECNOLOGIAS DA INFORMAÇÃO
PARA OTIMIZAÇÃO DA GESTÃO FISCAL E DAS RECEITAS MUNICIPAIS**

Monografia apresentada ao Departamento de Gestão de Políticas Públicas como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Gestão de Políticas Públicas.

Professor-Orientador: Doutora Christiana Soares de Freitas

Brasília – DF

2016



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Departamento de Gestão de Políticas Públicas

GUSTAVO PESSANHA RANGEL

**EMPREENDEDORES POLÍTICOS E O USO DE TECNOLOGIAS DA INFORMAÇÃO
PARA OTIMIZAÇÃO DA GESTÃO FISCAL E DAS RECEITAS MUNICIPAIS**

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de Conclusão do
Curso de Administração da Universidade de Brasília do aluno

Gustavo Pessanha Rangel

Doutora Christiana Soares de Freitas

Professor-Orientador

Doutor Daniel Bin

Professor-Examinador

Doutor Luiz Fernando Macedo Bessa

Professor-Examinador

Brasília (DF), 30 de junho de 2016



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Departamento de Gestão de Políticas Públicas

Agradeço a Deus, por iluminar a minha mente em busca do conhecimento. À minha família, pela compreensão nos momentos de ausência para dedicação aos estudos. Aos meus pais, por me ensinarem o valor da educação. E ao meu país, pelo orgulho cívico para trabalhar em prol do bem-estar comum.



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Departamento de Gestão de Políticas Públicas

RESUMO

Dentre os direitos conquistados com a promulgação da Constituição de 1988, destaca-se a conferência de maior autonomia aos municípios brasileiros para a administração e desenvolvimento de políticas públicas locais, visando, sobretudo, viabilizar maior efetividade do Estado. Contudo, com o passar dos anos, o que se observou foi o descompasso entre disponibilidade orçamentária e legislação, levando a um alto grau de dependência dos municípios de repasses da União para o financiamento dos programas de governo. Os municípios, ao aumentarem o endividamento para financiarem políticas nacionais, depararam-se com os limitadores da Lei de Responsabilidade Fiscal, agravando a situação. Os limites da arrecadação municipal para a geração de receita própria dificulta o progresso de ações para reversão do quadro de dependência, gerando inércia e fortalecendo o discurso sobre a necessidade de um novo pacto federativo entre União e Municípios. Neste contexto, os empreendedores políticos se inserem como atores potenciais, atuando como catalisadores, especialmente pela suposta capacidade de aliar práticas de gestão e uso de tecnologias da informação para reversão do cenário de dependência e crise financeira.

Palavras-chave: Empreendedorismo Político, Federalismo, Receitas Municipais, Software Público, Tecnologias da Informação, Gestão Municipal.



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Departamento de Gestão de Políticas Públicas

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	8
1.1. Contextualização	9
1.2. Breve histórico de Software Público no Brasil	12
1.2.1. O Uso de Tecnologias da Informação nos Municípios	15
1.2.2. Os Softwares para Apoio Tecnológico aos Municípios	16
1.2.3. A CNM e o URBEM	17
1.3. Formulação do problema	18
1.4. Objetivo Geral	20
1.5. Objetivos Específicos	20
1.6. Justificativa	20
2. REFERENCIAL TEÓRICO	23
2.1. A Teoria dos Múltiplos Fluxos	24
2.1.1. O Fluxo Político	25
2.1.2. O Fluxo de Problemas	28
2.1.3. O Fluxo de Soluções	32
2.1.4. As Janelas de Oportunidade	33
3. METODOLOGIA DA PESQUISA	35
3.1. Tipologia e Descrição Geral dos Métodos de Pesquisa	35
3.2. Caracterização das Etapas do Estudo	36
3.3. População e Amostra	37
3.4. Caracterização e descrição dos instrumentos de pesquisa	38
3.5. Procedimentos de coleta e de análise de dados	41
4. RESULTADOS E DISCUSSÃO	44
4.1. Perspectivas das Entrevistas	47
4.1.1. A visão dos municípios - 1ª. Perspectiva	47
4.1.2. A visão do Ministério do Planejamento – 2ª. Perspectiva	54
4.1.3. A visão da Confederação Nacional dos Municípios – 3ª. Perspectiva	58
4.1.4. Consolidação das Perspectivas	62



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Departamento de Gestão de Políticas Públicas

5. CONCLUSÕES	65
REFERÊNCIAS	67
ANEXOS.....	71
ANEXO I: Roteiro de Entrevistas – Municípios	72
ANEXO II: Roteiro de Entrevistas – Ministério do Planejamento e CNM	74



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Departamento de Gestão de Políticas Públicas

1. INTRODUÇÃO

A Constituição de 1988 trouxe mais autonomia aos municípios, visando, sobretudo, viabilizar maior efetividade das ações do Estado por meio da adoção de políticas públicas locais. Contudo, ao longo dos anos, a ação municipal acoplou-se fortemente aos repasses de orçamento da União, tendo como um dos agravantes a limitação de geração de receitas próprias pelos municípios.

“O federalismo em vigor é muito diferente daquele pactuado pelos constituintes de 1988. O Município segue sendo ente federativo, mas a autonomia conquistada vem sendo limitada por reformas constitucionais que afetam negativamente a capacidade dos governos municipais protagonizarem políticas públicas” (SANTOS, 2011, p. 99).

A competência municipal para arrecadação de impostos é limitada constitucionalmente (Art. 156) ao Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), Imposto de Transmissão de Bens Imóveis Inter-vivos (ITBI) e Imposto sobre Serviços de qualquer natureza (ISSQN).

Além dos impostos, conforme às disposições do Art. 145 e 149, compete aos municípios o direito de instituir taxas e contribuições de melhoria e a contribuição para custeio serviço de iluminação pública. Mas, considerando o perfil discricionário da ação, os mesmos não foram considerados no estudo.

Diante da limitação para arrecadação, o uso de tecnologias da informação passou a ser uma alternativa para a otimização da gestão fiscal e das receitas municipais.

No âmbito do Governo Federal, o estímulo ao uso de tecnologias nos municípios foi dado por meio da regulamentação, a exemplo da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Lei de Acesso à Informação, e por meio do fomento ao uso de software público.



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Departamento de Gestão de Políticas Públicas

Externamente ao governo, um dos atores, a Confederação Nacional dos Municípios, aderiu à estratégia nacional de software público e passou investir no desenvolvimento do software de gestão URBEM.

Contudo, no âmbito municipal, diversas soluções se apresentaram como potenciais catalisadoras para otimização da gestão fiscal e das receitas municipais, não necessariamente alinhadas à estratégia de software público brasileiro.

Assim sendo, o presente estudo tem foco na análise das ações lideradas pelos atores políticos - municípios, Ministério do Planejamento e Confederação Nacional dos Municípios - para fomento ao uso de tecnologias da informação para otimização da gestão fiscal e das receitas municipais.

1.1. Contextualização

O Brasil vive um momento de crise financeira. A partir de 2014, diversos sintomas se manifestaram, a citar, processo inflacionário, taxas de juros, restrição de crédito, câmbio e demais. Acrescenta-se ainda a crise política, iniciada em 2013, agravando a tensão.

“É nesse contexto que se impõe uma reflexão sobre as manifestações que vêm ocorrendo no Brasil de junho a 07 de setembro de 2013, quando se vivenciou um fenômeno ainda não visto desde a promulgação da Constituição Federal de 1988: a tomada das ruas pela população brasileira, nos diversos estados da Federação” (DE ANDRADE, 2014, p. 155).

Neste compasso, o país sente os efeitos da queda da arrecadação. De acordo com os dados de análise de arrecadação da Receita Federal, o desempenho da



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Departamento de Gestão de Políticas Públicas

arrecadação das receitas por ela administradas começou a apresentar queda a partir do 3º. Trimestre de 2014¹.

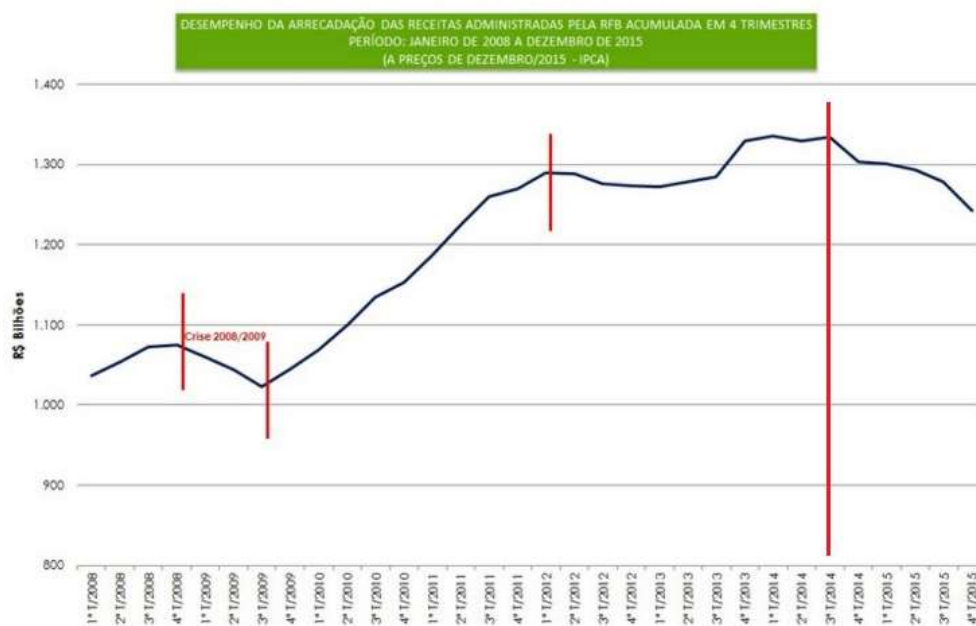


Figura 1 - Desempenho da Arrecadação (jan/2008 a dez/2015)

Fonte: ReceitaData

Diante do cenário, as consequências se propagam aos municípios brasileiros, que passam a enfrentar, além de suas limitações para a geração de receitas próprias, também a limitação de repasses da União.

¹ <http://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/arrecadacao/analise-do-resultado-da-arrecadacao/analise-do-resultado-da-arrecadacao>



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Departamento de Gestão de Políticas Públicas

“..., a Constituição Federal promulgada em 1988 redefiniu a participação dos diferentes níveis de governo nas receitas e nos encargos e responsabilidades. Os municípios, em particular, tiveram um aumento de suas receitas tributárias, mas em contrapartida, encargos que antes cabiam à União, como educação e saúde, foram municipalizados” (RIBEIRO, 1993, p. 1).

Atualmente, existem duas comissões específicas a tratar dos interesses municipalistas no Congresso Nacional. Na Câmara dos Deputados, a Comissão Especial do Pacto Federativo, e no Senado Federal, a Comissão Especial pelo Aperfeiçoamento do Pacto Federativo.

Dessa forma, torna-se fato que a pauta municipalista já conquistou espaço na agenda política. Um exemplo é a PEC 172/2012, de autoria do Deputado Mendonça Filho - DEM/PE, que propôs emenda para alterar o Art.160 da Constituição Federal, o que na prática se traduz em estabelecer lei que não permita imposição e/ou transferência por parte da União de qualquer encargo ou a prestação de serviços aos Estados, Distrito Federal ou aos municípios sem a previsão de repasses financeiros necessários ao seu custeio. A proposta foi aprovada pela Câmara dos Deputados e encaminhada ao Senado Federal em 24/09/2015 (CAMARA DOS DEPUTADOS, 2016)².

Em 2016, em meio à crise, a União vivenciou, na prática, uma das principais limitações dos municípios para aumento da receita própria - o caráter impopular que envolve a arrecadação de impostos, procrastinando as decisões políticas. O Programa Nacional de Emergência, apresentado pelo Partido dos Trabalhadores, recebeu contundentes críticas ao elencar a seguinte proposta dentre as 22 apresentadas: a “Recriação da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira (CPMF), estabelecendo arrecadação compartilhada entre os entes federativos, com a aprovação da PEC 140/2015” (PT, p. 14, 2016).

² <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=544681>



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Departamento de Gestão de Políticas Públicas

O Programa Nacional de Emergência do PT foi um aprofundamento da ação governamental para enfrentamento da crise. Até então, o governo federal concentrava suas medidas na racionalização do gasto público. Em maio de 2015, a Portaria nº 172 editada pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) limitou em R\$ 8,9 bilhões os gastos dos ministérios, reduzindo assim R\$ 1,6 bilhão em relação à projeção inicial para 2015. Em outubro, outra medida da Presidência da República, o Decreto 8.540/2015. Em paragrafo único, Art. 2º., a seguinte obrigação foi posta aos órgãos da administração pública federal direta, autárquica e fundacional: “Parágrafo único. A avaliação de que trata o caput tem como meta a redução de vinte por cento sobre o valor total dos contratos e instrumentos congêneres”.

O Decreto 8.540/2015 foi publicado dois dias úteis após o Decreto 8.539/2015, também relacionado às medidas para economia de recursos públicos. O Decreto 8539/2015 dispôs sobre o uso do meio eletrônico para a realização do processo administrativo, reconhecendo a importância das tecnologias da informação.

Assim sendo, alinhando-se ao momento pela União, este estudo analisará o uso de tecnologias da informação como instrumento para otimização da gestão fiscal e das receitas no âmbito municipal.

1.2. Breve histórico de Software Público no Brasil

Em passado recente, a economia de otimização de recursos correlatos à adoção de tecnologias da informação (TICs) ganhou espaço na agenda com a criação do Comitê Executivo do Governo Eletrônico (CEGE), em 2000, durante o governo de Fernando Henrique Cardoso.



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Departamento de Gestão de Políticas Públicas

Dentre as atribuições do CEGE estavam presentes a formulação de políticas públicas e diretrizes, além da coordenação e articulação para implantação do Governo Eletrônico, visando a prestação de serviços e informações ao cidadão.

“... os recursos governamentais para um programa, órgão ou uma dada política pública não partem do zero, e sim de decisões marginais e incrementais que desconsideram mudanças políticas ou mudanças substantivas nos programas governamentais” (SOUZA, 2012, p. 74).

Em 2003, o Presidente Luís Inácio Lula da Silva instituiu 08 (oito) comitês técnicos, dentre eles o Comitê Técnico de Implementação de Software Livre, que no ano seguinte publicou o relatório final de diretrizes, objetivos e ações correlatos a programas de código aberto na administração pública.

Em 2005, ocorreu a criação do Grupo de Migração de Trabalho para Software Livre (GT-Migra), que publicou o “Guia Livre: Referência de Migração para Software Livre do Governo Federal”.

Dentre as vantagens atribuídas pelo Governo ao uso de software livre à época estavam a independência de fornecedores, menores custos, acesso ao conhecimento, segurança e padrões abertos. No âmbito da administração pública podemos ainda acrescentar o fomento ao desenvolvimento econômico e o estímulo ao capital intelectual nacional.

Em 2007 foi criado o Portal do Software Público pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, com o intuito de compartilhamento de softwares entre os entes públicos e um ambiente colaborativo para desenvolvedores e usuários.

A conceituação de software público deriva da Economia, com a Teoria dos Bens Públicos. No Brasil, a PROCERGS (Companhia de Processamento de Dados do Estado do Rio Grande do Sul) publicou “Construindo uma plataforma tecnológica - Software



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Departamento de Gestão de Políticas Públicas

Público Brasileiro”. A partir disto se desenvolveu a estratégia da política de software público no Brasil.

Há que se distinguir o conceito de software livre de software público. A diferenciação entres os conceitos foi assim descrita por Freitas (2012):

“Apesar de seus princípios e requisitos tecnológicos básicos serem calcados nos princípios do software livre, hoje as diferenças entre o software livre e o público são claras. A liberdade em relação ao uso do código-fonte é, também, central para o desenvolvimento do software público. Tal como o livre, o software público pode ser executado, estudado, modificado, distribuído e redistribuído com as alterações realizadas por todos os interessados. As três diferenças conceituais mais importantes dizem respeito ao conceito de bem público, ao seu modelo de produção como sustentação de uma economia cujos bens mais significativos são os bens intangíveis e ao fato de se considerar o bem software como um direito do cidadão. Além dos requisitos tecnológicos similares aos do software livre, o software público tem como intuito atender a demandas da sociedade brasileira” (FREITAS, 2012, p. 100).

A Instrução Normativa 01/2011 (MPOG/SLTI) definiu o software público da seguinte maneira:

“Art. 2º O Software Público Brasileiro é um tipo específico de software que adota um modelo de licença livre para o código-fonte, a proteção da identidade original entre o seu nome, marca, código-fonte, documentação e outros artefatos relacionados por meio do modelo de Licença Pública de Marca – LPM e é disponibilizado na internet em ambiente virtual público, sendo tratado como um benefício para a sociedade, o mercado e o cidadão, conforme as regras e requisitos previstos no Capítulo II desta Instrução Normativa” (BRASIL, 2010, p.2).

Ao regulamentar o software público brasileiro, a Instrução Normativa 11/2011 se tornou uma das principais medidas facilitadoras à adoção das tecnologias da informação pelo governo. A afirmação é motivada pelo fato que, dentre outras ações, a Instrução definiu que o Portal do Software Público Brasileiro seria o ambiente oficial para a liberação, o compartilhamento e o desenvolvimento dos softwares públicos. Ela definiu ainda o termo comunidade virtual, que é aquela “que se caracteriza pela



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Departamento de Gestão de Políticas Públicas

aglutinação de um grupo de indivíduos com interesses comuns que trocam experiências e informações no ambiente virtual” (BRASIL, 2010, p.2).

A Instrução Normativa MP/SLTI N° 4, de 11 de setembro de 2014, foi editada pela Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação - SLTI do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MP. Ela dispõe sobre o processo de contratação de soluções de TI para os integrantes do SISP³. O artigo 12 da Instrução Normativa MP/SLTI N° 4 prevê que, na etapa de estudo técnico preliminar da contratação, as entidades devem avaliar as soluções disponíveis no portal do software público, bem como alternativas de mercado em software livre. Contudo, o que se observa é que as alternativas em software livre e em software público são frequentemente desconsideradas.

1.2.1. O Uso de Tecnologias da Informação nos Municípios

A capacidade dos municípios para adoção de tecnologias da informação pode ser balizada pelas pesquisas desenvolvidas pelo Centro Regional de Estudos para o Desenvolvimento da Sociedade da Informação (CETIC.br).

O CETIC.br possui a responsabilidade de coordenar e publicar pesquisas, além de monitorar o uso de computador, internet e dispositivos móveis no Brasil. O CETIC.br é um departamento do Núcleo de Informação e Coordenação do Ponto BR (Nic.br), que, por sua vez, implementa as decisões e projetos do Comitê Gestor da Internet do Brasil (Cgi.br)

³ SISP é Sistema de Administração dos Recursos de Informação e Informática do Poder Executivo Federal, que é composto por 222 órgãos e entidades.



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Departamento de Gestão de Políticas Públicas

Em 2013, a pesquisa TIC Governo Eletrônico destacou-se pelo mapeamento da utilização das TICs para gestão dos órgãos públicos. Foi a primeira vez que o CETIC.br englobou as prefeituras.

A amostra, composta por 348 municípios, incluiu todas as capitais e todos os municípios com mais de 500 mil habitantes. A coleta de dados em campo ocorreu no período de 9 de outubro a 20 de dezembro de 2013. E, ao final da coleta de dados em campo foram entrevistadas 334 prefeituras.

A pesquisa identificou que 100% das prefeituras utilizaram computadores e acessaram a internet nos 12 meses anteriores à pesquisa. Todas as capitais declararam possuir uma área ou departamento de TI, ao passo que nas prefeituras do interior o índice ficou em 45%.

Dentre as fragilidades, o relatório da pesquisa apontou que “a ausência de equipe de TI pode fragilizar a oferta de serviços de TI” (CGI BR, 2014, p.149). Outra fragilidade identificada pela pesquisa foi que 74% do desenvolvimento de software das prefeituras é realizado exclusivamente por equipes terceirizadas.

Ao que tange o uso de sistemas, a pesquisa identificou que 93% das prefeituras utilizam sistemas de finanças e contabilidade, 84% de recursos humanos e 82% de patrimônio. Contudo, menos da metade utiliza sistemas de informação geográfica (39%) e de apoio à decisão (28%), sendo que os mesmos estão mais presentes nas capitais (CGI BR, 2014, p.149).

1.2.2. Os Softwares para Apoio Tecnológico aos Municípios

Em 2014, o Governo Federal estimulou a adoção de software por meio de seminário intitulado Apoio Tecnológico aos Municípios. O conteúdo foi disponibilizado no sítio



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Departamento de Gestão de Políticas Públicas

Portal Federativo⁴. O objetivo da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República era incentivar a adoção de soluções para modernização da gestão municipal, englobando Cidades Digitais, Participa.BR, e-Proinfo, e-SIC, e-SUS e URBEM.

“Este é um momento importante para a sociedade brasileira e governo, pois estamos lançando a primeira versão do novo Portal do Software Público Brasileiro e nós sabemos que precisamos fazer com que as soluções disponíveis no portal cheguem aos municípios⁵” (SIQUEIRA, 2014).

1.2.3. A CNM e o URBEM

A Confederação Nacional dos Municípios – CNM, fundada em 1980, atua na representação institucional de municípios, de forma ativa, por meio de serviço de monitoramento das ações municipalistas⁶ em tramitação no Congresso Nacional através do sítio, pela produção de livros e estudos técnicos, bem como em proposição de emendas. Contudo, cabe aqui destaque à iniciativa do software de gestão municipal, URBEM.

O propósito do URBEM é ser uma ferramenta de modernização, permitindo a realização de diagnósticos, organização e dinamização dos processos internos, além de auxiliar o gestor municipal na elaboração do planejamento e na gestão⁷.

O software Urbem é licenciado como software livre sob licença pública geral (GNU/GPL). A Confederação Nacional de Municípios – CNM é responsável por seu desenvolvimento. O software é disponibilizado gratuitamente.

⁴ <http://www.portalfederativo.gov.br/seminario>

⁵ <http://www.softwarelivre.gov.br/news/novo-portal-do-software-publico-brasileiro-esta-no-ar/>

⁶ <http://www.mobilizacao.cnm.org.br/>

⁷ <http://www.urbem.cnm.org.br/urbem.php>



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Departamento de Gestão de Políticas Públicas

O Urbem é composto por módulos que englobam a gestão administrativa, gestão tributária, gestão de recursos humanos, gestão patrimonial, gestão financeira e Portal da Transparência.

A ação da CNM está alinhada à teoria de Kingdon (2003, pág. 204). Segundo o autor, em tradução livre⁸, os empreendedores políticos são indivíduos dispostos a investir seus recursos em troca de políticas futuras que lhes sejam favoráveis.

1.3. Formulação do problema

“Quando os conhecimentos disponíveis sobre determinado assunto são insuficientes para a explicação de um fenômeno, surge o problema. Para tentar explicar a dificuldade expressa no problema, são formuladas conjecturas ou hipóteses” (GIL, 2008, p.12).

A teoria desenvolvida por Easton (1968, p.49) definiu o conceito de Análise de Sistemas. Segundo o autor, a vida política deve ser encarada como sistema de comportamento. Esse sistema é distinguível de seu ambiente, mas influenciado por ele. Os membros do sistema produzem respostas para harmonizar e acompanhar as pressões do meio ambiente e de suas fontes internas.

Neste sentido, o Governo Federal, enquanto sistema, ao reconhecer a gravidade da crise econômica instaurada, produziu em resposta uma estratégia de ajuste fiscal. Essa resposta afetou tanto o sistema em si, quanto o meio ambiente. Ao optar pela contenção de gastos, o Governo Federal afetou diretamente o repasse de verbas para o financiamento dos programas em execução nos três níveis federativos.

“É inteiramente impossível imaginar um modo de análise que seguisse alguns modelos de sistemas físicos e interpretar a vida política como um sistema fechado, isolado das influências de seu meio ambiente” (EASTON, 1968, p. 93).

⁸ “Policy entrepreneurs are people willing to invest their resources in return for future policies they favor” (KINGDON, 2003, p. 204)



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Departamento de Gestão de Políticas Públicas

Os sistemas podem sofrer pressões vindas de suas direções: internas e externas (EASTON, 1968, p. 114). Nessa linha, Kingdon (2003, p. 15) aborda que o processo de formação da agenda está diretamente relacionado aos participantes envolvidos⁹. Um dos participantes são os empreendedores políticos, que podem estar fora ou dentro do governo, podem ser eleitos ou indicados, podem representar grupos ou organizações de pesquisa. Contudo, a característica mais marcante é que estão dispostos a investir seus recursos – tempo, energia, reputação e dinheiro – na esperança de retorno futuro¹⁰ (Kingdon, 2003, p. 122).

No sistema Governo Federal, o fomento para adoção de tecnologias da informação foi uma das respostas produzidas para o enfrentamento da crise. A ação, por sua vez, englobou a revisão da estratégia de software público.

Do lado externo, os municípios e a Confederação Nacional dos Municípios responderam aos estímulos do Governo Federal desenvolvendo ações voltadas ao uso de tecnologias da informação para amenizar os efeitos da crise. Contudo, as respostas produzidas não necessariamente seguiram a estratégia de software público brasileiro.

Assim sendo, surge a necessidade de entender o papel dos atores e o alinhamento das ações para o fomento do uso de tecnologias da informação para otimização da gestão fiscal e das receitas municipais sob a perspectiva da estratégia de software público brasileiro.

⁹ “In general, two categories of factors might affect agenda setting and the specification of alternatives: the participants who are active and the processes by which agenda items and alternatives come into prominence” (KINGDON, 2003, p.15).

¹⁰ “They could be in or out government, in elected or appointed positions, in interest groups or research organizations. But their defining characteristic, much as in the case of a business entrepreneur, is their willingness to invest their resources – time, energy, reputation, and sometimes money – in the hope of a future return” (KINGDON, 2003, p. 122).



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Departamento de Gestão de Políticas Públicas

1.4. Objetivo Geral

O que se objetiva com a pesquisa é identificar a atuação dos empreendedores políticos como fomentadores do uso de tecnologias da informação para a otimização da gestão fiscal e das receitas dos municípios brasileiros.

1.5. Objetivos Específicos

O extenso conjunto de possibilidades da pesquisa leva à necessidade de elencar objetivos específicos para serem analisados. Neste sentido, os seguintes estão dispostos:

- Identificar a existência ou não de uma janela de oportunidade para ações de fomento ao uso de tecnologias da informação baseadas em software público;
- Identificar o papel dos atores políticos como facilitadores ou dificultadores tecno-políticos para a adoção de tecnologias da informação;
- Identificar a atuação de atores políticos ao que tange à adoção das tecnologias (gestores), o grau de acesso a fontes de financiamento (empreendedores), o grau de transparência (políticos) e o grau de conhecimento sobre tecnologia e dependência de apoio externo (burocratas).

1.6. Justificativa

A importância do uso de tecnologias de informação (TICs) no processo de arrecadação vem crescendo ano a ano. Para ilustrar, cabe menção ao processo de



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Departamento de Gestão de Políticas Públicas

arrecadação do IPTU – imposto predial e territorial urbano. Em pesquisa realizada em 2013, o IDP - Instituto Brasiliense de Direito Público, em parceria com a FGV Projetos identificou que, em uma amostra de 5.248 municípios, cerca de 84% deles estão informatizados. Contudo, apenas 57% possuía planta genérica de valores digitalizada. Esse desalinhamento no processo de arrecadação evidencia que existe potencialidade a ser explorada, mas denuncia a limitação dos municípios para adoção eficiente dos recursos tecnológicos (AFONSO, 2013, p.16).

“Os indicadores apresentados nesta seção permitem concluir que o aperfeiçoamento das ferramentas administrativas é um dos caminhos a serem trilhados para desenvolver o potencial tributário do IPTU. Por outro lado, essas ferramentas, sozinhas, não geram potencial de arrecadação. A prova disso foi o comportamento da receita do imposto nos municípios de baixa renda” (AFONSO; ARAÚJO; NÓBREGA, 2013, p. 52).

Se por um lado, houve avanço em relação ao uso das tecnologias da informação, por outro, a carência de especialistas em nível local e a priorização de interesses particulares apresentam-se como possíveis fatores limitantes para o progresso.

Assim sendo, a pesquisa busca compreender riscos e limitações correlatas às ações de atores políticos ao que tange ao uso de tecnologias da informação baseadas em software público para a otimização da gestão fiscal. O estudo realizado por Santos Junior (2005) acerca das dificuldades para o uso das tecnologias da informação identificou entre os resultados:

“Verifica-se que três fatores apresentam potencialidade inibidora para qualquer estrato que se considere. São eles: 1) elevado custo de software e/ou hardware; 2) falta de uma política clara de adoção ou mudança de TI; e 3) a adoção/mudança de TI tem a resistência dos funcionários mais antigos” (SANTOS JUNIOR, 2005, p. 16).

Os resultados da pesquisa podem, eventualmente, apontar a necessidade de melhorias, sobretudo no fluxo de soluções, permitindo assim nortear a atuação dos empreendedores políticos. Ainda que mais drástica, outra possibilidade é identificar que



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Departamento de Gestão de Políticas Públicas

não existe janela de oportunidade para fomento ao uso de tecnologias da informação a ser alcançada.

Os resultados da pesquisa serão úteis, sobretudo, aos municípios que planejam investir na otimização da gestão fiscal e de suas receitas por meio da utilização de tecnologias da informação.

Desta maneira, o estudo pretende apontar os principais pontos - limitantes e estimulantes - para a adoção de tecnologias da informação baseadas em software público, fomentadas pelo Ministério do Planejamento e pela Confederação Nacional dos Municípios. Os resultados, além de poderem ser úteis para o planejamento dos municípios, poderão ainda prover *feedback* sobre a percepção dos municípios sobre as estratégias desenvolvidas pelo Ministério do Planejamento e pela Confederação Nacional dos Municípios.

A análise deste estudo está alinhado à estratégia nacional de Software Público Brasileiro e especificamente focado na ação do software de gestão municipal URBEM, da Confederação Nacional dos Municípios – CNM.



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Departamento de Gestão de Políticas Públicas

2. REFERENCIAL TEÓRICO

De acordo com Friedrich (1941), a influência é um dos conceitos básicos mais importantes em Ciência Política, tanto que popularmente pode ser reconhecida como uma forma de poder, ainda que conceitualmente muito evasiva.

“Depois do poder, a influência é provavelmente o mais importante conceito em ciência política. Na linguagem popular, a influência é reconhecida como uma forma de poder¹¹” (FRIEDERICH, 1941, p. 589).

No mesmo compasso, Thomas Dye (1972) reconhece a atuação de grupos de interesse e sua ação em torno das instituições governamentais, uma vez que essas são legitimamente capacitadas para a implementação de políticas públicas.

“Os interesses de indivíduos e grupos, e suas ações em nome desses interesses geralmente estão direcionados para instituições governamentais. Política pública é autoritariamente determinada, implementada e executada por instituições governamentais. A relação entre política pública e instituições governamentais é muito próxima. Em senso estrito, uma *policy* não se torna uma política pública até que seja adotada, implementada e executada por alguma instituição governamental¹²” (DYE, 1972, p. 32).

Em consonância como Dye, a Teoria dos Múltiplos Fluxos, desenvolvida por John Kingdon, também analisa a ação de grupos de interesse internos e externos ao governo em torno das políticas públicas,.

“O Presidente, O Congresso, burocratas do Poder Executivo, e várias forças externas ao Governo (incluindo a mídia, grupos de interesse, partidos políticos

¹¹ “Apart from power, influence is probably the most important concept of political science. In popular parlance, influence is recognized to be a form of power”. (FRIEDERICH, 1941, p. 589)

¹² “The interests of individuals and groups, and their activities on behalf of these interests, are generally directed toward governmental institutions. Public Policy is authoritatively determined, implemented, and enforced by governmental institutions. The relationship between public policy and governmental institutions is very close. Strictly speaking, a policy does not become a public policy until it is adopted, implemented, and enforced by some governmental institution”. (DYE, 1972, p. 32)



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Departamento de Gestão de Políticas Públicas

e o público em geral) poderiam ser fontes de itens da agenda e alternativas¹³ (KINGDON, 2003, p.15).

Da mesma forma, RUA (2009) aponta que o processo de tomada de decisão pode gerar conflitos, a depender do perfil conflituoso da política. Uma parte envolvida nos conflitos são os “atores políticos”.

“... os chamados “atores políticos”: aqueles cujos interesses poderão ser afetados, positiva ou negativamente, pelo rumo tomado por uma determinada política pública. Os atores políticos podem ser indivíduos, grupos ou organizações” (RUA, 2009, p. 39).

2.1. A Teoria dos Múltiplos Fluxos

O ciclo de políticas é uma abordagem que permite o estudo das políticas públicas em fases, a saber: formação da agenda, formação das alternativas e tomada de decisão, a implementação e avaliação (RUA, 2009, p. 37).

“O ponto de partida de John W. Kingdon (1984) é a separação das fases das políticas em: elaboração da agenda; especificação de alternativas; escolha de uma alternativa (pelo presidente, Legislativo ou autoridade competente); e implementação da decisão” (VIANA, 1996, p. 7).

De acordo com Viana (1996), os tipos de agenda idealizados por Kingdon se classificam em: sistêmica ou não governamental, que se refere aos assuntos que são preocupação do país, mas não chamam a atenção do governo; governamental, se referindo àquelas que tem atenção do governo; e de decisão, que se refere aos problemas a serem resolvidos.

¹³ “The president, the Congress, bureaucrats In the executive branch, and various forces outside of government (including the media, interest groups, political parties, and the general public) could all be sources of agenda items and alternatives”. (KINGDON, 2003, p. 15-16)



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Departamento de Gestão de Políticas Públicas

Além dos atores, Kingdon (2003)¹⁴ buscou entender como as agendas são formadas e as alternativas acatadas. Para tal, tomou como base três processos (fluxos): problemas, soluções e política.

“Em determinadas circunstâncias, estes três fluxos – problemas, soluções e dinâmica política – são reunidos, gerando uma oportunidade de mudança na agenda. Neste momento, um problema é reconhecido, uma solução está disponível e as condições políticas tornam o momento propício para a mudança, permitindo a convergência entre os três fluxos e possibilitando que questões ascendam à agenda” (CAPELLA, 2007, p. 95).

A convergência dos fluxos pode acontecer de forma natural ou motivada por agentes externos, os empreendedores políticos.

“Assim, os *policy entrepreneurs* desempenham um papel fundamental, unindo soluções a problemas; propostas a momentos políticos; eventos políticos a problemas. Sem um empreendedor, a ligação entre os fluxos pode não acontecer” (CAPELLA, 2007, p. 98).

Cabe ainda destacar a importância dos atores políticos conforme compreendida por Howlett (1995, p. 51): “As soluções (*policies*) são feitas em subsistemas políticos composto por atores que lidam com problemas públicos¹⁵”.

2.1.1. O Fluxo Político

O fluxo político é influenciado por três fatores, a saber: humor nacional (*national mood*); apoio ou oposição de forças e mudanças no governo (*turnover*). (KINGDON, 2003).

¹⁴ “So aside from the participants, we are interested in the processes by which agendas are set and alternatives are specified. We will deal in this book with three kinds of processes: problems, policies and politics” (KINGDON, 2003, p. 16).

¹⁵ “Policies are made by policy subsystems consisting of actors dealing with a public problem” (HOWLETT, 1995, p. 51).



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Departamento de Gestão de Políticas Públicas

Quanto ao humor nacional é importante lembrarmos as manifestações populares ocorridas em junho de 2013. Naquele momento, as ideias encontraram solo fértil para prosperarem. A população deixou expressa para o governo a sua insatisfação com a condução da política nacional, revoltando-se, inclusive, contra abusos de taxas e impostos.

“Diante de tantas restrições fiscais e orçamentárias só restaria, então, a hipótese tradicionalmente utilizada (quase absurda na atual conjuntura) de aumentar a carga tributária para acomodar todas as pressões por mais gastos (*tax and spend*) na União, nos Estados e nos Municípios, só que esta decisão implica um ônus cada vez mais insuportável para a população” (SOUZA, 2015, p.13).

De acordo com o Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação – IBPT, o Brasil é o pior país em retorno de valores arrecadados com tributos em qualidade de vida para a sua população¹⁶. Os Estados Unidos, Austrália e Coréia do Sul foram os três melhores colocados na avaliação do estudo. Na América do Sul, o país mais bem colocado foi o Uruguai, ocupando a décima terceira posição.

O estudo realizado pelo IBPT em 2015 comparou os dados de 30 países, tendo como critério de seleção os que possuem maior carga tributária em relação ao PIB (Produto Interno Bruto). O estudo verifica se os valores arrecadados retorna aos contribuintes em serviços de qualidade. O estudo utiliza o indicador chamado IRBES – índice de retorno de bem-estar à sociedade. Ele é calculado com base na carga tributária em relação ao PIB (Produto Interno Bruto) e no IDH (Índice de Desenvolvimento Humano).

As mudanças derivadas do processo eleitoral de 2015 alterou o movimento dos governos, caracterizando o *turnover*, que é a mudança de pessoas em posições estratégicas na estrutura governamental, conforme explicado por Kingdon (2003).

¹⁶ <http://www.ibpt.com.br/img/uploads/novelty/estudo/2171/IRBES2015.pdf>



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Departamento de Gestão de Políticas Públicas

Percebeu-se então, diante do cenário de crise financeira, que o fluxo político convergiu ao fluxo de problemas. Assim, o estudo levanta a hipótese que, os empreendedores políticos que apresentarem alternativas viáveis (fluxo de soluções), potencialmente abrirão as janelas de oportunidade.

“Aqueles que exercem um papel fundamental na integração dos fluxos são os empreendedores de políticas públicas, que detêm qualidades básicas, tais como: o apelo para se fazer ouvir, articulações políticas, habilidades para negociar e persistência . A integração dos três fluxos – problemas, alternativas e política – é denominada como a abertura de uma janela de políticas públicas, que se constitui na oportunidade para que os empreendedores possam apresentar suas propostas” (GOTTEMS, 2013, p. 4).

De acordo com Howlett (1997) é possível identificar o grau de previsibilidade das janelas de política. Para tanto, criou uma tipologia das janelas em função do grau de institucionalização.

Em um cenário de alto grau de institucionalização, as janelas serão muito frequentes e denominadas de rotina. Já em baixo grau de institucionalização, as muito frequentes serão as janelas discricionárias. Em alto grau de institucionalização, as janelas de transbordamento são pouco frequentes. E em baixo grau de institucionalização, a baixa frequência é denominada janelas de acaso.

“Em muitos países com corrupção, baixos salários, e condições de trabalho precárias, as burocracias frequentemente não tem capacidade de lidar com problemas complexos para os quais é chamada para resolver¹⁷” (HOWLETT, 1995, p. 64).

¹⁷ “In many countries with corruption, low wages, and poor working conditions, bureaucracies often do not have the capability to deal with the complex problems they are asked to address” (Howlett, 1995, p; 64).



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Departamento de Gestão de Políticas Públicas

2.1.2. O Fluxo de Problemas

De acordo com Howlett (1995, p. 105), “uma variedade de fatores políticos, sociais e ideológicos determinam quais problemas terão espaço na agenda de decisão do governo¹⁸”. O mecanismo para despertar a atenção dos formuladores pode acontecer de três maneiras básicas: indicadores; eventos, crises e símbolos; e feedback das ações governamentais (KINGDON, 2003).

A linha de raciocínio nesta monografia é que o uso de tecnologias da informação para otimização da gestão fiscal e das receitas despertou a atenção dos tomadores de decisão, em função do momento atual de crise financeira. É importante notar que os municípios brasileiros vêm sentido os impactos em suas receitas desde a Constituição de 1988. Em outros termos, a agenda, até então, poderia ser classificada como sistêmica ou, no máximo, governamental.

“Após a crise econômica mundial em 2008, o governo federal adotou uma série de políticas de desonerações de impostos. Mas a grande maioria delas foram em impostos partilhados com estados e Municípios. Isto teve como consequência a falta de recursos financeiros para a sua cidade¹⁹” (CNM – Panorama da Crise, Desonerações).

2.1.2.1. A Composição da Receita Municipal

Em 2002, Bremaeker analisou a situação das receitas dos municípios brasileiros para traçar um panorama situacional. Em 1997, em média, a receita municipal era constituída por 63,7% de transferências correntes, 21,5% de receitas tributárias e 14,8% de outras receitas. Em 2000, a situação teve pouca alteração, sendo a receita constituída, em média, 66,1% de transferências correntes, 17,8% de receitas tributárias

¹⁸ “It is now generally agreed, however, that a variety of political, social, and ideological factors determine which problems gain access to the policy agenda for resolution by the government” (Howlett, 1995, p. 105).

¹⁹ <http://www.panorama.cnm.org.br/principal/desoneracao/100153001>



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Departamento de Gestão de Políticas Públicas

e 16,1% de outras receitas. Em ambos levantamentos, a região Sudeste era a única que superava a média, onde as transferências correntes correspondiam a 59% e a receita tributária 23,8% da receita total.

2.1.2.2. A dependência de transferências e a limitação de arrecadação

As transferências intergovernamentais são costumeiras em países que adotam o federalismo. De forma primária, o mecanismo busca minimizar os riscos de guerra fiscal entre estados e municípios e equalizar o nível dos serviços entre os diversos entes.

“As primeiras experiências com transferências intergovernamentais no Brasil acontecem a partir da Constituição de 1946, que destinou aos municípios – exceto capitais – 10% da arrecadação do Imposto sobre a Renda (IR), distribuídos em partes iguais. Também naquele ano, dispositivo legal determinou que os estados repassassem aos municípios 30% do excesso de arrecadação local do Imposto sobre Vendas e Consignações (IVC) em relação às receitas municipais” (GASPARINI, 2006, p.12).

O Canadá e a Austrália são dois exemplos em transferências intergovernamentais (FERNANDEZ, 2012). Em ambos, os estados e as províncias já existiam antes da formação da federação e o mecanismo de transferência foi a forma encontrada para alívio da pressão dos entes subnacionais. Apesar da similaridade na origem, existem diferenças entre os países. No Canadá, as transferências não são condicionadas, ou seja, a aplicação do recurso é determinada pelo beneficiário. Isso porque as províncias canadenses possuem grande força política. Na Austrália, como o governo central é forte, ele determina a aplicação dos recursos, orientando-se na busca da equalização e melhoria de serviços à população.

No Brasil, as transferências correntes se dividem em correntes e constitucionais. Dentre as constitucionais, o estudo destaca o Fundo de Participação dos Municípios – FPM, em função do alto grau de dependência dos municípios.



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Departamento de Gestão de Políticas Públicas

“A forte dependência das receitas de transferência, principalmente do Fundo de Participação dos Municípios, decorre da limitada capacidade contributiva da população dos municípios de pequeno porte. Quanto menor o município, menor tende a ser a renda média de sua população, como o IBGE identificou na pesquisa Indicadores Sociais Municipais, elaborada com base nos dados do Censo de 2000” (SANTOS, 2012, p. 841).

A limitação municipal na arrecadação da Receita Tributária pode ser compreendida pela disposição do Código Tributário Nacional, ao prever em seu Art. 156, Seção V, que compete aos municípios os impostos: IPTU (Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana); ITBI (Imposto sobre Transmissão de Bens Inter Vivos); ISSQN (Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza); além de taxas e contribuições de melhorias.

“A efetiva arrecadação municipal só pode ser exercida plenamente sobre sua receita própria, composta principalmente pela receita tributária (impostos de competência municipal – IPTU, ISS e ITBI, taxas e contribuições), uma vez que apenas estas são instituídas e cobradas pelas Prefeituras, possibilitando às administrações aumentar a arrecadação, independente das transferências dos demais entes da Federação” (Gestão da Receita Municipal – Contribuições das Auditorias do TCE-RJ, 2012, p. 7).

2.1.2.3. As limitações impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal

A Lei de Responsabilidade Fiscal foi estabelecida pela Lei Complementar nº 101/2000. A legislação estabelece as normas e parâmetros referentes aos gastos públicos de todos os entes federativos.

A Lei foi uma forma de acompanhar e regulamentar a situação fiscal dos entes federativos, limitando os gastos às receitas. Além disto, a legislação implementou ainda regras para garantir a correta e responsável aplicação de recursos públicos, fomentando a transparência governamental.



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Departamento de Gestão de Políticas Públicas

A Lei de Responsabilidade Fiscal brasileira se inspirou em experiências similares em outros países, com destaque aos Estados Unidos, Nova Zelândia e a Comunidade Econômica Européia.

A legislação americana – *Budget Enforcement Act* (EUA) – abrange apenas o Governo Federal, uma vez que as unidades da federação possuem autonomia para a definição de suas próprias regras. Existem dois conceitos importantes a serem destacados: *sequestration* – que se refere a limitação de empenho para que possa se garantir os limites e metas orçamentárias fixados pelo Congresso; e *pay as you go* – que se refere ao mecanismo de compensação financeira, onde qualquer ato que aumente despesas deve ser compensado pela redução de outras despesas ou aumento de receitas (LIMA, 2002).

A legislação neozelandesa – *Fiscal Responsibility Act* - está inserida na realidade de um Estado unitário e parlamentarista. O Poder Executivo possui total liberdade para orçar e gastar desde que cumpra os princípios e grau de transparência estabelecidos pelo Congresso. A lei foi idealizada com princípio de gestão fiscal responsável, visando diminuir a dívida pública (débito da Coroa). A *Fiscal Act* não prevê metas fiscais (LIMA, 2002).

No caso da Comunidade Européia, a legislação é o Tratado de Maastricht. Ela define critérios para a verificação da sustentação financeira de cada integrante da comunidade. Os integrantes – países-membros – possuem relativa independência para a condução de suas políticas, mas mantendo os critérios acordados e evitando déficits excessivos. A Comissão monitora o orçamento e a dívida, havendo punições ao descumprimento (LIMA, 2002).

Por ser Estado-membro do Fundo Monetário Internacional (FMI), o Brasil também se inspirou nas recomendações do organismo, sobretudo ao que tange a transparência



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Departamento de Gestão de Políticas Públicas

dos atos. Além disto, os pontos relativos ao planejamento, publicidade, prestação de contas e relatórios fiscais também tem influência direta do FMI (LIMA, 2002).

2.1.3. O Fluxo de Soluções

“Deste ponto de vista, uma organização é uma coletânea de alternativas a procura de problemas, necessidades e vontades à procura de agendas de decisão, soluções à procura de problemas que talvez possam revolver, e tomadores de decisão à procura do trabalho²⁰” (COHEN, MARCH e OLSEN, 1972).

A teoria de Garbage Can (Cohen, March e Olsen 1972) é um caminho para explicar a busca das soluções por problemas a serem resolvidos.

O fluxo das soluções aponta as alternativas para a solução dos problemas. Normalmente, essas alternativas são generalistas e não vinculadas a um problema específico. Algumas alternativas são abandonadas, outras acabam se contaminando entre si e ainda existem aquelas que resistem de forma intacta. Em geral, as idéias são criadas por especialistas, pertencentes às comunidades políticas. São pesquisadores, consultores internacionais, assessores parlamentares, dentre outros (KINGDON, 2003).

A partir da teoria Garbage Can, Kingdon (2003), desenvolveu o conceito de “*primeval soup*” (sopa primordial, tradução livre), explicando porque algumas soluções são escolhidas, enquanto outras são esquecidas.

“Dentre as muitas idéias que flutuam na “sopa primordial” das políticas, aquelas que duram, em um sistema de seleção natural, atendem alguns critérios.

²⁰ “From this point of view, an organization is a collection of choices looking for problems, issues and feelings looking for decisions situations in which they might be aired, solutions looking for issues to which they might be the answer and decision makers looking for work” (COHEN, MARCH e OLSEN, 1972)



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Departamento de Gestão de Políticas Públicas

Algumas idéias sobrevivem e prosperam; algumas idéias são levadas mais a sério que outras²¹ (KINGDON, 2003, p. 117).

Quando uma alternativa sobrevive significa que ela é tecnicamente viável e politicamente defensável. Ela representa valores compartilhados e tem receptividade entre os tomadores de decisão, que as levam para a agenda de decisões. Contudo, a difusão não é automática, visto que é necessário todo um trabalho de persuasão e convencimento das partes. A esse processo, Kingdon atribuiu o conceito *soften up*. Alcançado êxito, o que provavelmente segue é efeito multiplicador dessa alternativa, o qual Kingdon conceituou como *bandwagon*.

Retomando o momento de crise atual, ao que tange tecnologias da informação, potencialmente, o fluxo de soluções pode ser direcionado para a convergência com os demais fluxos, dado a existência de um universo de alternativas disponíveis para tratar o problema da otimização de receitas e gestão.

2.1.4. As Janelas de Oportunidade

“basicamente duas importam à nossa consideração: a janela da matéria, que “se abre porque um novo problema capta a atenção dos funcionários do governo e daqueles que estão próximos a eles” (HOWLETT; RAMESH, 2003, p. 137); e a janela política, que “se abre por conta de mudança no fluxo político” (HOWLETT; RAMESH, 2003, p. 137) – (REIS, 2011, p. 3).

“Uma idéia cujo tempo chegou²²” (KINGDON, 2003, p. 1). A alusão feita por John Kingdon expressa de forma precisa o momento atual do Brasil.

²¹ “While many ideas float around in this policy primeval soup, the ones that last, as in a natural selection system, meet some criteria. Some ideas survive and prosper; some proposals are taken more seriously than others” (KINGDON, 2003, p. 117).



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Departamento de Gestão de Políticas Públicas

Em 2015, o Brasil passou a experimentar de forma intensa os efeitos da crise financeira. A escassez de recursos se consolida como realidade em um momento político conturbado, marcado por escândalos de corrupção e “pedaladas fiscais”²³.

A crise financeira, que já era uma realidade para municípios, desde 2008 ultrapassou a barreira local e atingiu o nível regional e o federal. A gravidade da situação é tal que no dia 16/09/2015 ocorreu greve das prefeituras em todo Brasil como sinal protesto e pleito para um novo pacto federativo.

O momento apresenta um cenário favorável para que os empreendedores políticos possam agir, realizando a conjunção dos fluxos - Problemas, Soluções e Político – conforme previsto na teoria desenvolvida por John Kingdon (2003, p. 182).

Todavia, cabe citar a importância do domínio do capital tecnológico-informacional neste processo. Conforme Freitas (2004, p.118), esse é o conhecimento que viabiliza o trânsito pessoal por redes de relacionamento e pressupõe condições específicas de formação social, cultural e educacional dos indivíduos.

“Quanto mais esse capital estiver presente como parte integrante do *habitus* de cada indivíduo, mais chances ele terá de obtenção de conhecimento e reconhecimento. Esse novo conjunto de disposições adquiridas é constituído de três elementos básicos: conhecimento específico, aparato material necessário para pôr em prática tal conhecimento apreendido e condições sociais, educacionais e culturais que permitam a aquisição desse saber para lidar com as novas tecnologias da informação e construir o ciberespaço” (FREITAS, 2004, p. 118-119).

²² “an idea whose time has come” (KINGDON, 2003, p. 1)

²³ A “pedalada fiscal” foi o nome dado à prática do Tesouro Nacional de atrasar de forma proposital o repasse de dinheiro para bancos (públicos e também privados) e autarquias, como o INSS. O objetivo do Tesouro e do Ministério da Fazenda era melhorar artificialmente as contas federais. Ao deixar de transferir o dinheiro, o governo apresentava todos os meses despesas menores do que elas deveriam ser na prática. (<http://infograficos.estadao.com.br/economia/pedaladas-fiscais/>)



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Departamento de Gestão de Políticas Públicas

3. METODOLOGIA DA PESQUISA

“Toda pesquisa implica o levantamento de dados de variadas fontes, quaisquer que sejam os métodos ou técnicas empregadas” (MARCONI e LAKATOS, 2003, p. 174).

3.1. Tipologia e Descrição Geral dos Métodos de Pesquisa

A pesquisa foi desenvolvida combinando métodos que proporcionam as bases lógicas e métodos que indicam os meios técnicos da investigação. Ao que tange as bases lógicas, a pesquisa seguiu o método indutivo, tendo, por consequência, conclusões prováveis. Já em referência aos meios técnicos, as entrevistas realizadas buscaram o processamento e a validação dos dados.

A partir das bases lógicas, a pesquisa buscou elaborar um ranking composto pelas 10 (dez) cidades com menores resultados no IFGF - Índice FIRJAN de Gestão Fiscal, no período de 2006 a 2013. Para a elaboração do ranking foram considerados apenas os municípios com população entre 50.000 e 100.000 mil habitantes. Em seguida, as entrevistas com os representantes foram realizadas com objetivo de analisar a ação dos empreendedores políticos e o uso de tecnologias da informação para otimização da gestão fiscal e receitas municipais. Foram ainda realizadas entrevistas complementares com Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e a Confederação Nacional de Municípios, pois ambos fomentam ações relacionadas ao uso de tecnologias da informação pelos municípios, e com a prefeitura de Bom Despacho – MG, que possui o software Urbem implementado.

De acordo com Gil (2008, p. 27), esta pesquisa é exploratória, uma vez que busca esclarecer conceitos e idéias para a formulação de problemas mais precisos, e que serão estudados posteriormente.



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Departamento de Gestão de Políticas Públicas

“Quando o tema escolhido é bastante genérico, tornam-se necessários seu esclarecimento e delimitação, o que exige revisão da literatura, discussão com especialistas e outros procedimentos. O produto final deste processo passa a ser um problema mais esclarecido, passível de investigação mediante procedimentos mais sistematizados” (GIL, 2008, p. 27).

Ao que tange a análise de dados, a pesquisa pode ser classificada como mista. Na primeira etapa foi efetuado levantamento em bases de dados públicas, sendo assim uma análise quantitativa. E a segunda etapa, onde foram realizadas entrevistas com os municípios selecionados e instituições, seguiu a linha qualitativa de coleta de dados e análise.

3.2. Caracterização das Etapas do Estudo

A primeira etapa da pesquisa visou à elaboração do ranking de municípios, usando como parâmetro o IFGF - Índice FIRJAN de Gestão Fiscal, no período de 2006 a 2013.

Em seu relatório IFGF 2015 - Índice FIRJAN de Gestão Fiscal - Ano Base 2013, a FIRJAN afirma que “...ainda que o crescimento das economias locais tenha permitido o aumento do montante arrecadado pelas prefeituras, a elevada dependência de transferências intergovernamentais cristalizou-se entre os municípios brasileiros: 94% têm nas transferências recebidas pelo menos 70% de suas receitas correntes”.

O IFGF é composto por cinco indicadores, a saber: Receita Própria (Capacidade de Arrecadação), Investimentos (Capacidade para Investir), Gastos com Pessoal (Rigidez do Orçamento), Liquidez (Suficiência de Caixa) e Custo da Dívida (Longo Prazo). A fonte de dados são arquivos “Finanças do Brasil” – FINBRA, disponibilizados anualmente pela Secretaria de Tesouro Nacional. A pontuação varia entre 0 e 1. Quanto mais próximo de 1, melhor a gestão fiscal do município. Na edição de 2015,



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Departamento de Gestão de Políticas Públicas

84,2% apresentaram situação fiscal difícil ou crítica, sendo que 63,7% do total analisado apresentou situação fiscal pior que o ano anterior.

Na sequência foi efetuada a etapa qualitativa com levantamento de informações nos sítios oficiais e entrevistas para coleta de dados junto aos municípios, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, a Confederação Nacional dos Municípios e a Prefeitura Municipal de Bom Despacho - MG.

3.3. População e Amostra

A presente pesquisa, assim como qualquer pesquisa social, apresenta um amplo universo de elementos. Dessa forma, com intuito de viabilizar o estudo, optou-se pela seleção de uma amostra, que é uma pequena parte da população.

“Universo ou população: É um conjunto definido de elementos que possuem determinadas características.

Amostra: Subconjunto do universo ou da população, por meio do qual se estabelecem ou se estimam as características desse universo ou população” (GIL, 2008, p. 90).

O universo de municípios do IFGF no período 2006 a 2013 está disposto na tabela a seguir:

Ano	Quantidade de Municípios
2006	5.515
2007	5.477
2008	5.408
2009	5.463
2010	5.452
2011	5.345
2012	5.118
2013	5.243



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Departamento de Gestão de Políticas Públicas

“O problema da amostragem é, portanto, escolher uma parte (ou amostra), de tal forma que ela seja a mais representativa possível do todo e, a partir dos resultados obtidos, relativos a essa parte, poder inferir, o mais legitimamente possível, os resultados da população total, se esta fosse verificada. O conceito de amostra é ser uma porção ou parcela, convenientemente selecionada do universo (população); é um subconjunto do universo” (MARCONI; LAKATOS, 2003, p. 223).

A pesquisa foi desenvolvida por amostragem não-probabilística. Para Gil (2008, p. 91), tais pesquisas “não apresentam fundamentação matemática ou estatística, dependendo unicamente de critérios do pesquisador”. A vantagem deste tipo de pesquisa é o baixo custo, apesar de eventuais contestações dos resultados. Foi selecionada a amostragem por acessibilidade ou por conveniência, uma vez que se refere a uma pesquisa exploratória. “Aplica-se este tipo de amostragem em estudos exploratórios ou qualitativos, onde não é requerido elevado nível de precisão” (GIL, 2008, p.94).

A etapa quantitativa da pesquisa selecionou como amostra um ranking com os 10 (dez) municípios com o pior desempenho no IFGF no período 2006 a 2013.

3.4. Caracterização e descrição dos instrumentos de pesquisa

Conforme dito, a etapa quantitativa da pesquisa se desenvolveu pelo levantamento das bases de dados do sistema FIRJAN, que congrega as organizações: FIRJAN – Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro, CIRJ – Centro Industrial do Rio de Janeiro, SESI – Serviço Social da Indústria, SENAI - Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial e IEL - Instituto Euvaldo Lodi.

De acordo com as informações disponíveis no sítio, o sistema FIRJAN conta com 104 sindicatos e 7.103 colaboradores e 283 estagiários. Atua em áreas fundamentais,



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Departamento de Gestão de Políticas Públicas

como a competitividade empresarial, a educação e a qualidade de vida do trabalhador e de seus familiares²⁴.

“Há documentos que não estão disponíveis sob a forma impressa; são consultados exclusivamente por via eletrônica. São constituídos por: base de dados, livros eletrônicos, publicações seriadas, monografias, programas de computador e mensagens eletrônicas, entre outros” (GIL, 2008, p. 193).

O IFGF – Índice FIRJAN de Gestão Fiscal - tem o objetivo de ajudar no aprimoramento da gestão fiscal dos municípios e aperfeiçoamento das decisões dos gestores públicos quanto à alocação dos recursos. O índice é construído a partir dos resultados fiscais das próprias prefeituras, que são disponibilizadas anualmente pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) na base de dados Finanças do Brasil - FINBRA. O índice é composto por cinco indicadores – Receita Própria, Gastos com Pessoal, Investimentos, Liquidez e Custo da Dívida. A pontuação do IFGF varia entre 0 e 1, sendo que, quanto mais próximo de 1, melhor a gestão fiscal do município no ano em observação²⁵.

A etapa qualitativa da pesquisa se desenvolveu pela coleta de dados por meio de entrevistas com os municípios e outros atores, a saber: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Confederação Nacional dos Municípios e Prefeitura Municipal de Bom Despacho – MG.

Os entrevistados nos municípios foram indicados pelos gabinetes dos prefeitos, que foram abordados inicialmente com explicação sobre escopo e objetivos da pesquisa.

Para a entrevista no Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão foi escolhido o Coordenador-Geral de Sistemas de Informação, dada a sua atribuição de revisor

²⁴ <http://www.firjan.com.br/o-sistema-firjan/quem-somos/>

²⁵ <http://www.firjan.com.br/ifgf/>



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Departamento de Gestão de Políticas Públicas

Instrução Normativa nº 01, de 17 de janeiro de 2011 e gestão do Portal do Software Público Brasileiro.

Para a entrevista na Confederação Nacional dos Municípios foi escolhido como entrevistado o Diretor-Executivo, responsável por liderar as ações e investimentos orientados às ações de promoção e desenvolvimento do software URBEM.

A Prefeitura Municipal de Bom Despacho – MG foi selecionada por ser um caso de referência, com reconhecimento da Confederação Nacional de Municípios, na utilização do software Urbem.

Para Diehl (2006), a entrevista é um encontro de duas pessoas cujo objetivo é que uma delas obtenha informações de determinado assunto mediante uma conversa de natureza profissional.

Já para Gil (2008), a entrevista é uma das técnicas mais utilizadas nas Ciências Sociais, bastante adequada para obtenção de informações e apresentando, dentre as vantagens:

- “a) a entrevista possibilita a obtenção de dados referentes aos mais diversos aspectos da vida social;
- b) a entrevista é uma técnica muito eficiente para a obtenção de dados em profundidade acerca do comportamento humano;
- c) os dados obtidos são suscetíveis de classificação e de quantificação” (GIL, 2008, p. 110).

As entrevistas foram padronizadas (estruturadas), onde o entrevistador segue um roteiro previamente estabelecido (DIEHL, 2004, p. 66) e as perguntas feitas ao indivíduo são predeterminadas (MARCONI; LAKARTOS, 2003, p. 197).



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Departamento de Gestão de Políticas Públicas

Após a coleta, os dados passaram pela análise de conteúdo, pois, sendo a entrevista um processo linguístico com comunicação dual, enquadra-se na usabilidade deste método, conforme Bardin (1977).

“A análise de conteúdo aparece como um conjunto de técnicas de análise das comunicações, que utiliza procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens” (BARDIN, 1977, p. 38).

3.5. Procedimentos de coleta e de análise de dados

Na etapa quantitativa, os arquivos contendo os dados do IFGF foram coletados diretamente do sítio da FIRJAN²⁶. Os arquivos são disponibilizados pela instituição em formato XLS. Para a pesquisa foi considerado o período de 2006 a 2013. Os dados foram consolidados em uma planilha Excel única.

“Na pesquisa de caráter tanto quantitativo como qualitativo, existe a necessidade de organizar os dados coletados para que eles possam ser interpretados pelo pesquisador” (DIEHL, 2004, p.82).

Na elaboração do ranking foram apenas os municípios participantes em todas as edições do IFGF realizadas no período analisado, descartando os demais. Em seguida, a média aritmética simples foi utilizada para a classificação da ordem dos municípios.

“Redução de dados está relacionado ao processo de selecionar, focar, abstrair e transformar dados... não é algo separado da análise²⁷” (MILES; HUBERMAN, 1994, p. 16-17).

A partir do ordenamento, apenas os municípios com população entre 50.000 a 100.000 habitantes foram considerados. De acordo com o Censo 2010²⁸, realizado pelo

²⁶ <http://www.firjan.com.br/ifgf/downloads/>

²⁷ “Data reduction refers to the process of selecting, focusing, simplifying, abstracting, and transforming the data. Data reduction is not something separate from analysis”. (MILES; HUBERMAN, 1994, p. 16-17)

²⁸ <http://censo2010.ibge.gov.br/resultados>



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Departamento de Gestão de Políticas Públicas

IBGE, esse conjunto é formado por 325 municípios. Logo, a amostra com o ranking dos 10 municípios com pior desempenho no IFGF para o período de de 2006 a 2013 representa 3,25% da população.

De forma complementar, a capacidade de geração de receita tributária dos municípios, especialmente dos impostos sobre o patrimônio e renda (IPTU, IRRF e ITBI) e dos impostos sobre a produção e a circulação (ISSQN) foi comparada com a utilização do sítio Compara Brasil²⁹, que também utiliza as bases de dados do FINBRA – Finanças do Brasil.

Após a elaboração do ranking, a etapa subsequente visou tabular o conteúdo disponível nos sítios oficiais dos municípios, buscando avaliar a disponibilidade de informações para contato com a prefeitura, a evidência de uso de software público, a oferta de serviços on-line aos cidadãos e as evidências de serviços prestados por terceiros. Para a análise, os dados encontrados para os três primeiros itens listados foram tabulados em uma planilha Excel, com arbitragem de pontuação binária - positivo e negativo. Para a evidência de serviços prestados por terceiros, na mesma planilha foram elencados nos nomes das empresas prestadoras.

Todos os municípios publicam, ao menos, 01 (hum) número de telefone para contato com a prefeitura e apresentam sua estrutura hierárquica. Contudo, em 03 (três) deles, Acará – PA, Coroatá – MA e Paudalho - PE, as estruturas são apresentadas sem conter dados de ocupantes do cargo e contato. Dentre eles, a Prefeitura de Coroatá - MA apresenta o pior nível de informação, com a publicação de telefone inexistente e e-mail de contato em forma não-funcional: ouvidoria@municipio.uf.gov.br

Após a tabulação das informações disponíveis nos sítios eletrônicos, o mesmo conjunto de municípios foi submetido ao processo de entrevistas.

²⁹ <http://comparabrasil.com/municipios/paginas/modulo1.aspx>



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Departamento de Gestão de Políticas Públicas

“Pode-se definir entrevista como a técnica em que o investigador se apresenta frente ao investigado e lhe formula perguntas, com o objetivo de obtenção dos dados que interessam à investigação” (GIL, 2008, p. 109).

As entrevistas junto aos municípios foram efetuadas por telefone, reduzindo assim os custos da pesquisa. As entrevistas com os atores localizados em Brasília - DF e o prefeito de Bom Despacho – MG foram realizadas presencialmente.

As entrevistas com os municípios ocorreram no período de 09 a 25 de maio de 2016. Foram enviados e-mails para as prefeituras que disponibilizam essa forma de contato, explicando os objetivos da pesquisa e compartilhando o roteiro da entrevista.

Durante o período de coleta foram realizados contatos telefônicos diários para o agendamento das entrevistas. Os contatos foram feitos nos dois períodos de funcionamento, matutino e vespertino. Do total de municípios, 05 (cinco) aceitaram o agendamento, mas, de fato, apenas 02 (dois) concederam a entrevista.

Em seguida foi realizada a análise de dados com base na categorização.

“Classificar elementos em categorias, impõe a investigação do que cada um deles tem em comum com os outros. O que vai permitir o seu agrupamento é a parte comum existente entre eles” (BARDIN, 1977, p. 118).

Ainda de acordo com Bardin (1977, p. 118), no processo de categorização, a etapa de classificação tem por objetivo impor certa organização às mensagens coletadas.

A pesquisa utilizou a categorização apriorística, ou seja, as categorias foram pré-definidas com base nos interesses (CAMPOS, 2004, p. 614). As categorias pré-definidas foram: janelas de oportunidade, software público, influência política, infraestrutura, recursos financeiros, capital tecnológico-informacional e parceria privada. As categorias foram analisadas sob três perspectivas diferentes: a visão dos municípios, a visão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, e a visão da Confederação Nacional dos Municípios.



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Departamento de Gestão de Políticas Públicas

4. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Os 10 (dez) municípios com população entre 50.001 e 100.000 habitantes (IBGE – Censo 2010) e com pior IFGF – Índice FIRJAN de Gestão Fiscal estão localizados nos estados do Pará (02), Maranhão (02), Pernambuco (04), Paraíba (01) e Bahia (01). Ou seja, 02 (dois) municípios da região Norte e 08 (oito) municípios da região Nordeste.

São eles:

Posição	UF	Município	IFGF (Média 2006 – 2013)	População (IBGE, Censo 2010)
1º.	PB	Sapé	0,1893	50.143
2º.	PA	Acará	0,2387	53.569
3º.	PA	Santa Izabel do Pará	0,2648	59.466
4º.	MA	Coroatá	0,2708	61.725
5º.	PE	Belo Jardim	0,2724	72.432
6º.	PE	São Bento do Una	0,2768	53.242
7º.	PE	Paudalho	0,2790	51.357
8º.	BA	Serrinha	0,2794	76.762
9º.	MA	Chapadinha	0,2859	73.350
10º.	PE	Santa Cruz do Capibaribe	0,2948	87.582

Após a formação do ranking foi realizada a comparação da capacidade da geração de receita tributária dos municípios, especificamente dos impostos sobre o patrimônio e renda (IPTU, IRRF e ITBI) e dos impostos sobre a produção e a circulação (ISSQN). A capacidade de geração de receita tributária é um dos componentes do IFGF.

Para o período de 2006 a 2013, na média, a Prefeitura de Belo Jardim – PE obteve a 1ª colocação e a de Santa Izabel do Pará – PA, a última. Os municípios de Santa Cruz do Capibaribe – PE e Acará – PA não foram considerados na análise, pois não possuíam dados disponíveis para todos os anos do período de comparação.



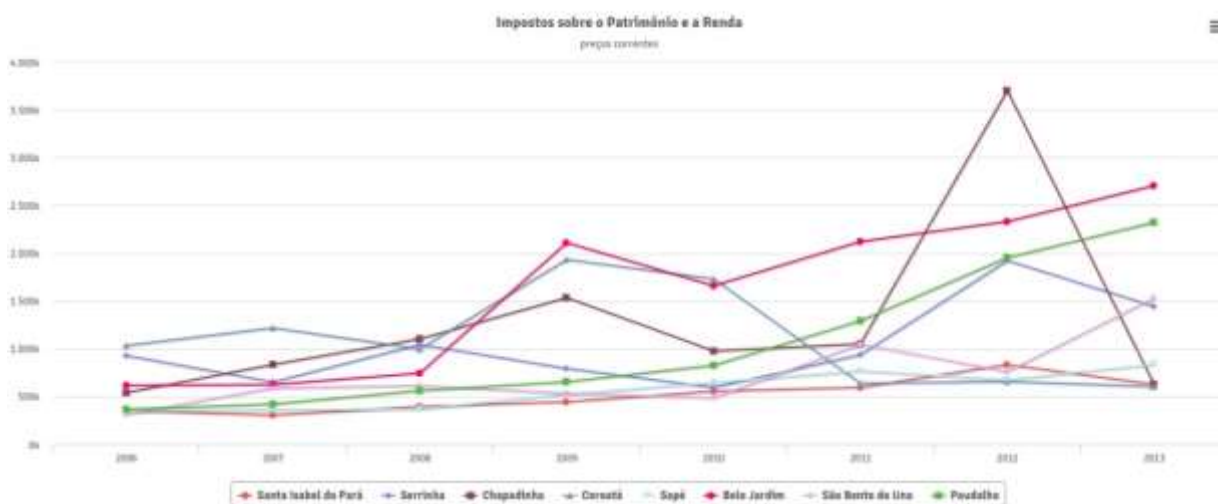
Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Departamento de Gestão de Políticas Públicas

UF	Município	Média de Impostos sobre Patrimônio e Renda (2006 – 2013)
PE	Belo Jardim	R\$ 1.613.662,44
MA	Chapadinha	R\$ 1.295.873,54
MA	Coroatá	R\$ 1.101.915,44
PE	Paudalho	R\$ 1.049.589,87
BA	Serrinha	R\$ 1.039.324,27
PE	São Bento do Una	R\$ 734.187,78
PB	Sapé	R\$ 565.472,98
PA	Santa Izabel do Pará	R\$ 513.698,87

No gráfico abaixo é possível perceber que Belo Jardim – PE, município mais bem posicionado neste item, apresentou uma curva de crescimento progressivo e constante de 2006 a 2013. No extremo oposto, Santa Izabel do Pará - PA, município pior posicionado, ainda que tenha demonstrado reação em 2012, manteve a baixa performance constante ao longo do tempo.



Quando analisada a geração de receita tributária dos municípios, especificamente dos impostos sobre a produção e a circulação (ISSQN), no período de 2006 a 2013, percebeu-se que, na média, a Prefeitura de Belo Jardim – PE ocupa a 1ª colocação e a



Universidade de Brasília

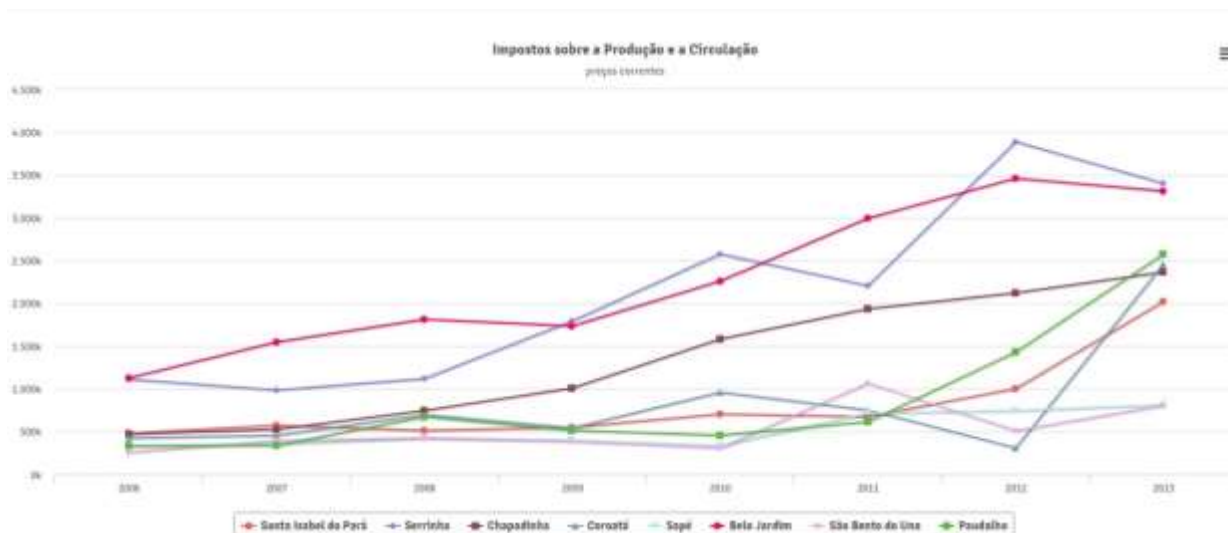
Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Departamento de Gestão de Políticas Públicas

Sapé – PA, a última. Os municípios de Santa Cruz do Capibaribe – PE e Acará – PA não foram considerados na análise, pois não possuíam dados disponíveis para todos os anos do período de comparação.

UF	Município	Média de Impostos sobre Produção e Circulação (2006 – 2013)
PE	Belo Jardim	2.279.448,57
BA	Serrinha	2.133.807,69
MA	Chapadinha	1.343.493,22
PE	Paudalho	865.999,15
MA	Coroatá	823.643,36
PA	Santa Izabel do Pará	813.723,26
PE	São Bento do Una	518.947,81
PB	Sapé	514.923,38

No gráfico abaixo é possível observar a posição ocupada por Belo Jardim – PE; assim como no item anterior, apresentou uma curva de crescimento progressivo e constante de 2006 a 2013. Ao passo que Sapé – PB, último colocado, apresentou sinais de reação a partir de 2010, o que permitiu ultrapassar São Bento do Una – PE no ano de 2013.





Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Departamento de Gestão de Políticas Públicas

4.1. Perspectivas das Entrevistas

4.1.1. A visão dos municípios - 1ª. Perspectiva

4.1.1.1. Janelas de Oportunidade

Ao que tange ao uso de tecnologias da informação para a gestão da receita tributária, a pesquisa concluiu que existe um campo a ser explorado, sobretudo relativo à arrecadação dos impostos sobre o patrimônio e renda (IPTU, IRRF e ITBI) e dos impostos sobre a produção e a circulação (ISSQN).

A comparação da performance dos municípios do ranking em relação à arrecadação de impostos sobre o patrimônio e renda (IPTU, IRRF e ITBI) revelou que 03 (três) municípios se mantiveram abaixo dos demais ao longo do período (Sapé – PB, Belo Jardim – PE e Coroatá – MA). O levantamento realizado nos sítios oficiais dos municípios revelou que o município de Sapé – PB, apesar de ser o que oferece o maior número de serviços on-line aos contribuintes, ainda assim não conseguiu mudar seu posicionamento.

A dificuldade de Sapé – PB para mudar a sua trajetória, apesar dos investimentos, pode ser parcialmente compreendida pelas declarações de Bom Despacho – MG. De acordo com a cidade mineira, antes da implementação do URBEM, não era possível aperfeiçoar a arrecadação do IPTU em virtude da deficiência do cadastro de contribuintes. A baixa qualidade dos dados e, em alguns casos a ausência deles (a exemplo, Cadastro de Pessoa Física - CPF), não permitia associar os imóveis aos cidadãos. Na visão de Bom Despacho – MG, mesmo com algumas prefeituras investindo até R\$ 50.000,00 por mês em softwares de execução orçamentária e financeira, o resultado pode ser frustrante. Assim como também pode ser frustrante o investimento em softwares livres sem planejamento. Isso porque existe a necessidade



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Departamento de Gestão de Políticas Públicas

de estudo prévio das deficiências e necessidades tecnológicas do município, e a revisão de seus processos burocráticos alinhando-os à implementação de uma visão integrada da gestão municipal. Desta forma, a pesquisa concluiu que o investimento em prestação de serviços *on-line* deve ser precedido de um estudo de viabilidade e planejamento da ação, visando minimizar ações ineficazes.

Nos municípios, talvez de forma mais contundente que nos demais níveis federativos, as janelas de oportunidade irão depender diretamente da organização municipal e da autonomia dos políticos (HOWLETT, 1995).

“A estrutura burocrática talvez seja o elemento de maior impacto no processo das políticas públicas, especialmente no nível setorial. A autonomia burocrática de políticos e grupos sociais também contribui para a força e a eficácia na formulação de políticas³⁰” (HOWLETT, 1995, p. 64).

4.1.1.2. Uso de Software Público

O processo de entrevistas demonstrou que existe pouco conhecimento por parte dos municípios acerca do Portal do Software Público, apesar dos investimentos realizados pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Ao que tange às evidências de uso de softwares disponibilizados no Portal do Software Público, a pesquisa identificou o uso de apenas um deles, o e-SIC - Sistema Eletrônico do Serviço de Informação ao Cidadão.

³⁰ “The structure of the bureaucracy has perhaps the strongest effect on public policy process, especially at the sectoral level. the bureaucracies autonomy from politicians and societal groups also contributes to their strength and effectiveness in policy-making” (Howlett, 1995, p. 64).



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Departamento de Gestão de Políticas Públicas

O e-SIC foi desenvolvido pela Controladoria Geral da União e “trata-se de um sistema eletrônico web que funciona como porta de entrada única para os pedidos de informação” (Manual e-SIC - Guia do SIC, p. 3).

A pesquisa buscou ainda localizar os municípios que são usuários do e-SIC na Escala Brasil Transparente – EBT, desenvolvida pela própria CGU. Na segunda versão da Escala Brasil Transparente (EBT 2.0), foram avaliados 1.613 entes federativos, sendo 1.559 municípios.

Os municípios de Coroatá (MA), Chapadinha (MA) e Paudalho (PE) tiveram nota 0 na escala EBT. O município de Santa Cruz do Capibaribe (PE) teve nota igual a 1,94, em escala que varia entre 0 e 10. Os demais municípios não constavam na EBT.

Na metodologia da escala EBT, 25% do peso da nota está relacionado com a regulamentação da LAI e 75% com a transparência passiva.

Todos os municípios da amostra possuem Portal da Transparência implementado. A obrigação de transparência está prevista na Lei Complementar 131/2009, que estabeleceu prazo de 2 (dois) anos para que os municípios com população entre 50.000 (cinquenta mil) e 100.000 (cem mil) habitantes implementassem Portal da Transparência.

Apesar da pouca relevância atribuída ao tema pelos municípios entrevistados, a presença de normativo legal aparenta ser um facilitador para a implementação de políticas públicas de tecnologias.

“Além disso, o que distingue a interação política de todos os demais tipos de interações sociais é que ela é predominantemente orientada à alocação de valores autoritários à sociedade³¹” (EASTON, 1965, p.50).

³¹ “Furthermore, what distinguishes political interactions from all other kinds of social interactions is that they are predominantly oriented toward the authoritative allocation of values for a society” (EASTON, 1965, p. 50).



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Departamento de Gestão de Políticas Públicas

Neste sentido, a CGU, ao atuar como empreendedora política, exerceu sua autoridade e, por consequência, consolidou o software público e-SIC como instrumento para monitorar o grau de aderência dos municípios brasileiros aos normativos legais de acesso à informação e transparência.

Dentre os pontos citados como limitantes para a adoção de software público foram mencionados: a dificuldade de migração dos sistemas ligados, que está diretamente correlacionado à carência de conhecimento; e a percepção que softwares públicos baseiam-se apenas em sistemas operacionais Linux, outro ponto de carência.

4.1.1.3. Influência Política

No município de São Bento do Una – PE, onde a adoção de software público é nula, o depoimento apurado foi que as decisões relativas ao uso de software baseiam-se apenas em estudos técnicos, sem interferência política. Contudo, para a pesquisa, esse posicionamento pode estar relacionado com a ausência de servidores com capital tecnológico-informacional para a administração de softwares.

O posicionamento de São Bento do Una – PE é contraditório ao discurso da prefeitura de Bom Despacho - MG, caso de referência na adoção do URBEM, onde a iniciativa de software público foi liderada pelo prefeito. Aliás, na visão do gestor, os prefeitos devem liderar as iniciativas em seus municípios e fomentarem a melhoria da gestão com uso de softwares públicos e softwares livres, reduzindo assim suas despesas.



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Departamento de Gestão de Políticas Públicas

4.1.1.4. Infraestrutura

A pesquisa identificou que a melhoria da infraestrutura tecnológica nos municípios pode facilitar a implementação de políticas orientadas ao software público.

Apesar do baixo grau de reconhecimento do portal do Software Público Brasileiro entre os municípios pesquisados, o mesmo não ocorre com outros programas federais com foco nos municípios. O programa Minha Cidade Inteligente, do Ministério das Comunicações, lançado em maio de 2016 foi citado pela prefeitura de São Bento do Una – PE e Belo Jardim - PE. Portanto, a pesquisa concluiu que os municípios estão atentos às iniciativas que proporcionem a melhoria de infraestrutura local, sobretudo quando percebem ganhos diretos para sua localidade.

Ainda sobre a infraestrutura, a pesquisa apurou junto aos entrevistados que a adoção de soluções baseadas em processamento em nuvem é uma realidade. Para São Bento do Una – PE, a principal vantagem das tecnologias em nuvem é que elas estão facilitando a implementação de serviços. Ademais, as tecnologias em nuvem, potencialmente podem favorecer para diminuir a deficiência decorrente da falta de capital tecnológico-informacional.

4.1.1.5. Recursos Financeiros

Os municípios entrevistados reconhecem as limitações provenientes da escassez de recursos. Contudo, a forma de enxergar a questão varia em função do cargo exercido.

Na visão do entrevistado na Prefeitura de São Bento do Una – PE, lotado na área de tecnologias da informação, os investimentos por parte do governo federal são necessários e facilitam a adoção de tecnologias da informação. Na visão do prefeito de



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Departamento de Gestão de Políticas Públicas

Bom Despacho – MG, a questão requer, antes de tudo, uma mudança cultural dos gestores. Os municípios devem cortar a ineficiência e fomentar a economia de recursos.

4.1.1.6. Capital Tecnológico-Informacional

A pesquisa identificou que existe uma forte dependência dos municípios dos serviços prestados pelas empresas privadas. A dependência não está limitada ao campo das tecnologias da informação, mas também em outras áreas técnicas.

A carência de conhecimento favorece o controle por empresas privadas, que aprisionam as informações com softwares proprietários e domínio sobre a oferta de mão-de-obra especializada local em áreas técnicas (contabilidade pública, por exemplo).

A falta de padronização dos tribunais de contas estaduais para a apuração das contas públicas é outro fator associado ao capital tecnológico-informacional e que dificulta a adoção de software público. Por exigir um alto grau de parametrização e customização das soluções, conhecimento esse muitas vezes indisponível nos municípios, a ausência de um padrão de prestação de contas acaba favorecendo as empresas com modelo comercial baseado em softwares proprietários.

A contratação de software proprietário busca suprir a carência de capital tecnológico-informacional local. A afirmação se baseia na entrevista com a prefeitura de São Bento do Una – PE, que enxerga, dentre as vantagens apontadas para contratação de software proprietário, o fato das empresas comercializarem conjuntamente a assessoria técnica necessária.

Em sua maioria, os serviços *on-line* ofertados pelos municípios são mantidos por empresas privadas. Todos os municípios do ranking possuem empresas terceirizadas



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Departamento de Gestão de Políticas Públicas

para a prestação de serviços. A forma de contratação mais identificada pela pesquisa foi a licitação, processada na modalidade pregão presencial.

“O giro dado em torno do Decreto n. 5.450/05 implica assim – e de modo fundamental – no saber se o pregão eletrônico é – de fato – o caminho obrigatório (SANTANA, 2010, p.5)”.

O Art. 4º. do Decreto 5.450/05 e o Art. 1º. do Decreto 5.504/05 dispõem sobre a compulsoriedade relativa da obrigatoriedade do pregão eletrônico. Ou seja, o pregão presencial somente pode ser utilizado quando comprovada inviabilidade de utilizar a forma eletrônica, fato devidamente justificado pela autoridade competente. A prática comum de pregão presencial identificada nos municípios da pesquisa, em virtude do seu rito processual, pode ser uma abertura para fraudes e outros atos ilícitos.

No caso do estado de Pernambuco, por exemplo, que apresentou 04 (quatro) municípios dentre os 10 (dez) estudados, todos possuem serviços contratados com a mesma empresa, a Tributus Gestão Municipal. No estado do Pará, os 02 (dois) municípios do ranking possuem contrato com a mesma empresa, a ASPEC. Isso indica que existe um domínio regional do mercado e do conhecimento. Em outras palavras, observa-se a materialização da dominância do poder privado sobre o público.

4.1.1.7. Parceria Privada

Relativo à parceria com a iniciativa privada, a pesquisa junto aos municípios identificou que existe a percepção da importância, mas ainda é percebida como uma realidade distante.



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Departamento de Gestão de Políticas Públicas

4.1.2. A visão do Ministério do Planejamento – 2ª. Perspectiva

4.1.2.1. Janelas de Oportunidade

Na visão do Ministério do Planejamento, existe um ambiente favorável para a exploração de tecnologias da informação que gerem economia de recursos, tais como a adoção de software público.

Neste momento, o Ministério está atuando na revisão da Instrução Normativa nº 01, de 17 de janeiro de 2011, que regulamenta as regras de software público no Brasil. A iniciativa tem o objetivo de favorecer a expansão da política, reduzindo as exigências burocráticas, o que em certa medida pode gerar um estímulo positivo para a consolidação do Portal do Software Público Brasileiro, que ainda é desconhecido por muitos municípios. Por outro lado, na visão da pesquisa, se processada conforme apresentada em consulta pública em 07 de março de 2016, existe o risco da revisão da instrução normativa incorporar elementos que descaracterizem o propósito do Portal do Software Público Brasileiro e favoreçam a dominância de grandes empresas de desenvolvimento de software.

O entrevistado explicou que a ação de revisão da instrução normativa é decorrente da política de EGD – Estratégia de Governança Digital – que possui vários eixos, onde todos eles priorizam fortalecer o uso de tecnologias da informação para atendimento aos cidadãos e redução de custos. E complementou, explicando que apesar da STI – Secretaria de Tecnologia da Informação - ter seu olhar orientado para a esfera federal, os reflexos são percebidos nas esferas estaduais e municipais.

Para o entrevistado, a existência de um normativo legal, tal qual o Decreto 8.539/2015, que determinou a obrigatoriedade de implementação de uso do meio eletrônico para a realização do processo administrativo, favorece a adoção de software



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Departamento de Gestão de Políticas Públicas

público. Neste caso, o governo federal está consolidando o software público SEI – Sistema Eletrônico de Informações, desenvolvido pelo TRT da 4ª. Região, como padrão para administração federal.

4.1.2.2. Uso de Software Público

A pesquisa identificou que o Ministério reconhece a falta de informação consolidada para monitoramento e avaliação da política pública.

Hoje, o Ministério tem uma visão dos softwares mais baixados e as comunidades mais acessadas. Consegue verificar os softwares com melhor qualificação atribuída pelos usuários. Com o grau de informação atual, no âmbito de softwares públicos destinados à gestão municipal, o Ministério acredita que o e-Cidade está mais disseminado que o URBEM. E que o i-Educar e o e-SIC também são bastante utilizados.

Essa falta de informações consolidadas gera contradições, pois para o Ministério, os municípios são muito participativos e os softwares Urbem, e-Cidade, i-Educar estão economizando recursos. Entretanto, essa não foi a percepção apurada nos municípios. A Secretaria de Tecnologia da Informação - STI ainda não tem estudos comprovando os resultados de economia com o compartilhamento de recursos.

4.1.2.3. Influência Política

A influência política é percebida pelo Ministério como uma fonte de resistência para a adoção de softwares públicos. A equipe entrevistada citou que o município de Arapiraca - AL implementou e evoluiu o i-Educar e o e-Cidade, mas, na troca de prefeitos em 2012, o novo gestor determinou abandonar o uso de software público.



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Departamento de Gestão de Políticas Públicas

Essa percepção é conflitante à visão da prefeitura de Bom Despacho – MG e da Confederação Nacional de Municípios, onde a influência política é vista como componente determinante para o êxito dos projetos.

4.1.2.4. Infraestrutura

De acordo com as informações colhidas na pesquisa, o Ministério enxerga a falta de infraestrutura como fator limitante ao crescimento de software público no Brasil. Essa percepção é a mesma nos municípios e para a Confederação Nacional dos Municípios.

Para o Ministério, os municípios estão em situação precária e acreditam que a adoção de serviços em nuvem pode facilitar a adoção de software público. Foi mencionado que existe um movimento nesta direção. A Confederação Nacional de Municípios está desenvolvendo um novo URBEM, em parceria com o SEBRAE, baseado em processamento em nuvem. A Microsoft tem iniciativas de software público em nuvem. E, entre as empresas públicas, a PRODERTJ tem ação similar no estado do Rio de Janeiro.

4.1.2.5. Recursos Financeiros

A disponibilidade de recursos financeiros é visto como um fator relativo para a adoção de softwares públicos. Para o Ministério, de fato existem municípios sem as mínimas condições, mas outros estão em melhor situação. Para os municípios e para a Confederação, o reconhecimento da limitação é unânime.

Foi mencionado na entrevista que o Ministério do Planejamento realizou parceria com a Caixa Econômica Federal e o Banco do Brasil para disponibilizar os recursos financeiros para implementação de softwares públicos nos municípios atendidos pelo



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Departamento de Gestão de Políticas Públicas

programa Cidades Digitais do Ministério das Comunicações. No projeto original do Ministério das Comunicações não havia a previsão de softwares públicos e nem de financiamentos. Com a ação, o Ministério do Planejamento se comportou como um empreendedor político, investindo seus esforços na expectativa de benefício futuro (KINGDON, 2003).

4.1.2.6. Capital Tecnológico-Informacional

A percepção do Ministério do Planejamento é que as prefeituras são incapazes de implementar os softwares públicos. Percebe ainda que existem problemas mais básicos e anteriores, como, por exemplo, a falta de conhecimento para elaboração de editais de contratação.

No campo técnico, o Ministério defende que, quanto mais automatizado o processo de instalação dos softwares públicos, melhor. As parametrizações e customizações são limitantes para a adoção de softwares públicos. Neste ponto, a falta de padronização de processos de gestão municipal impede maior avanço dos softwares públicos. Esse ponto foi percebido também nas entrevistas com os municípios.

4.1.2.7. Parceria Privada

A parceria com o setor privado foi apontada como o principal fator para sucesso no processo de adoção de software público. Para o Ministério, o conceito de software público foi idealizado para a atuação em parceria com o setor privado.

Na visão ministerial, o grau de adoção dos softwares disponibilizados no portal SPB aparenta estar diretamente correlacionado a três fatores. O primeiro deles é a gratuidade do uso, mas que por si só não é suficiente, pois muitos softwares

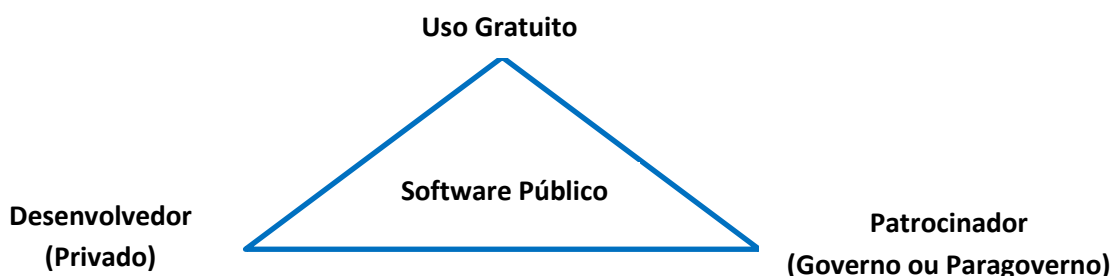


Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Departamento de Gestão de Políticas Públicas

disponibilizados são pouco acessados. Os que possuem maior publicidade e, conseqüentemente, mais contribuições da comunidade, congregam os dois outros fatores, que são a liderança de uma empresa privada no desenvolvimento e uma entidade de notória influência política como patrocinadora e difusora. Cabe ressaltar que a liderança das empresas privadas relaciona-se diretamente com a falta de conhecimento específico nas prefeituras para lidar com os softwares.



A parceria entre entes governamentais e entidades paragovernamentais foi destacada, especialmente as ações da Confederação Nacional da Indústria e do SEBRAE - Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas. Ainda foi mencionado que o Ministério da Justiça, por meio do PROCON, está inovando ao formar parceria com empresas privadas para a resolução de problemas com uso de tecnologias da informação.

4.1.3. A visão da Confederação Nacional dos Municípios – 3ª. Perspectiva

4.1.3.1. A percepção de janelas de oportunidade

Para o entrevistado, diretor-executivo da Confederação, o momento é oportuno para repensar a gestão nos municípios, com foco na economicidade e qualidade da



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Departamento de Gestão de Políticas Públicas

informação. Nesse sentido, o contexto favorece a adoção do uso de tecnologias de informação, desde que haja um baixo custo de implantação, com apoio na assistência técnica e com facilidades na implantação.

A visão da Confederação se aproxima à percepção do Ministério do Planejamento em dois pontos: momento político e uso de softwares públicos mais simplificados. O entrevistado baseia a sua visão na análise de discurso político dos gestores municipais favoráveis as novas tecnologias; o grande interesse nas ferramentas do Urbem durante a Marcha dos Prefeitos em 2016; e a preocupação dos gestores com a sustentabilidade das ações nas transições governamentais.

4.1.3.2. Uso de Software Público

A Confederação Nacional de Municípios, por meio do Urbem, iniciou um trabalho de estímulo a adoção do software público. Todavia, observa-se uma descontinuidade desta política. Para a CNM, o próprio governo federal tem dificuldade de implementar esta lógica dentro dos Ministérios. Essa visão diverge das informações apuradas junto ao Ministério do Planejamento.

Na visão do entrevistado, a ferramenta Urbem, embora com baixa adesão, pode ser considerada um caso de sucesso na medida em que consegue reunir diversos parceiros públicos e privados interessados à implementação nos municípios.

Acerca de uso de software pelas prefeituras, a CNM está desenvolvendo pesquisa sobre o tema e até o momento (maio/2016) foram pesquisados 3.486 municípios.

Quando questionados, 86,7% dos municípios afirmaram possuir despesas com licenças, locação de sistemas e suporte técnico;



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Departamento de Gestão de Políticas Públicas

O Município tem despesa com licenças, locação de sistemas e suporte técnico?

Sim	3.022	86,7%
Não	283	8,1%
Não sabe	128	3,7%
Não responderam	53	1,5%
Total	3.486	100,0%

Contudo, apenas 14,9% dos municípios informou possuir conhecimento sobre o software Urbem;

O Município tem conhecimento do Urbem? (Software de gestão municipal disponibilizado gratuitamente pela CNM)?

Sim	521	14,9%
Não	2.819	80,9%
Não responderam	146	4,2%
Total	3.486	100,0%

O gasto médio mensal das prefeituras com softwares proprietários é de R\$ 15.054,32 - apurado até o presente momento da pesquisa. As principais áreas de investimento são Contabilidade e Finanças; Folha de Pagamento; Tributos; Nota Eletrônica; Compras e Licitações ; Frotas e Patrimônio.



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Departamento de Gestão de Políticas Públicas

4.1.3.3. Influência Política

O entrevistado considera que a influência política é característica marcante nos municípios que tiveram sucesso na adoção do URBEM. Essa visão é divergente do Ministério do Planejamento, mas alinhada à percepção dos municípios.

4.1.3.4. Infraestrutura

Para o entrevistado, a carência de equipamentos ainda é um desafio a ser superado. A visão é a mesma pelo Ministério do Planejamento e pelos municípios.

4.1.3.5. Recursos Financeiros

A Confederação Nacional dos Municípios tem uma percepção que a falta de recursos financeiros é uma limitação grave para os municípios. Não apenas para as ações no campo das tecnologias da informação, mas para a manutenção das estruturas administrativas.

4.1.3.6. Capital Tecnológico-Informacional

Na visão do entrevistado, o processo de adoção de um software público, tal qual o Urbem, requer uma mudança cultural e vai contra os interesses de empresas locais. O problema é a existência de uma forte dependência municipal dos serviços prestados por empresas locais, que monopolizam o capital tecnológico-informacional necessário. Essa visão foi a mesma identificada na prefeitura de Bom Despacho – MG.



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Departamento de Gestão de Políticas Públicas

4.1.3.7. Parceria Privada

O entrevistado acredita que um projeto para ter sucesso no Brasil tem que permitir uma estrutura *win-win* (ganha-ganha). Para a CNM, o diálogo direto que mantém com o Governo Federal contribui consideravelmente com a melhoria e a credibilidade da ferramenta (Urbem). Por outro lado, as empresas privadas também se beneficiam por reduzir o custo do desenvolvimento, aliado ao compartilhamento para todos de novos desenvolvimentos privados. De acordo com a Confederação, as entidades paragonamentais tem como objetivo o desenvolvimento do território – não sendo conduzidas pelo interesse privado – mas possuem mais facilidades de articular os diferentes atores e corrigir o direcionamento das forças.

4.1.4. Consolidação das Perspectivas

4.1.4.1. Janelas de Oportunidades

Todos os atores entrevistados percebem que o momento é próprio para a exploração de soluções que gerem redução de custos, a exemplo dos softwares públicos.

4.1.4.2. Uso de Software Público

Os municípios ainda possuem baixa percepção de softwares públicos, apesar dos investimentos realizados pelos atores entrevistados, especialmente Confederação Nacional dos Municípios e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Departamento de Gestão de Políticas Públicas

4.1.4.3. Influência Política

A percepção dos municípios e da Confederação Nacional de Municípios é que a influência política é positiva no processo de ação de softwares públicos. Para o Ministério do Planejamento, a influência política é vista como uma possível fonte de resistência e limitação para avanço de softwares públicos. Isso porque, a influência política pode estar associada à conveniência de alianças entre o setor privado e as elites governamentais locais.

4.1.4.4. Infraestrutura

A infraestrutura em si não é vista como um problema pelos municípios, apesar de se admitir que o desenvolvimento de soluções em nuvem pode reduzir as limitações atuais, sobretudo em relação à carência de profissionais especializados e à alocação de recursos tecnológicos. Esse posicionamento é parcialmente aderente à visão do Ministério do Planejamento e da Confederação Nacional dos Municípios, que concordam que a adoção de nuvem pode propiciar maior uso de softwares públicos e identificam limitações na infraestrutura tecnológica municipal.

4.1.4.5. Recursos Financeiros

Todos os atores percebem que existe a limitação de recursos para o desenvolvimento. Neste âmbito, a Confederação Nacional de Municípios é o ator mais participante da defesa de interesses municipais.



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Departamento de Gestão de Políticas Públicas

4.1.4.6. Capital Tecnológico-Informacional

Todos os atores percebem que este é um ponto crítico para a evolução dos projetos de implementação de softwares públicos. A baixa capacidade técnica dos municípios favorece a atuação de empresas privadas, que dominam e aprisionam o conhecimento e as informações.

4.1.4.7. Parceria Privada

Todos os atores percebem que a parceria privada é um passo importante para a consolidação da política de software público no Brasil.



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Departamento de Gestão de Políticas Públicas

5. CONCLUSÕES

A pesquisa identificou que os municípios estão sendo diretamente impactados pela crise e buscam soluções baseadas em tecnologias da informação para minimizar os efeitos. Contudo, a adoção de softwares públicos é preterida, havendo dominância de softwares proprietários.

A dominância dos softwares privados leva ao controle do poder privado sobre o público. A dependência do setor público é elevada. Isso porque as empresas dominam o capital tecnológico-informacional necessário, ausente nas prefeituras, gerando uma relação de aprisionamento. Deve ser considerado ainda que a dominância do poder privado pode ser fruto de alianças convergentes aos interesses das elites governamentais.

Existe um momento favorável para os empreendedores políticos desenvolverem as janelas de oportunidade para fomento ao uso de tecnologias da informação, pois o fluxo de problemas está bem delineado. Contudo, ações nos demais fluxos precisam ser aperfeiçoadas para que as janelas realmente se abram.

Para a pesquisa, por meio das janelas de oportunidade, os empreendedores políticos podem vir a ser agentes transformacionais. As recentes manifestações populares evidenciam o *national mood* atual e as iniciativas bem sucedidas podem ativar o fenômeno *bandwagon*, proliferando-as pelo país.

Os atores entrevistados podem ser classificados como facilitadores tecno-políticos para adoção de tecnologias da informação. A Confederação Nacional dos Municípios e o Ministério do Planejamento tem exercido esse papel de forma ativa, enquanto os municípios, em sua maioria, apenas colhem os resultados. Percebe-se assim que o delineamento do fluxo político é um ponto a ser aperfeiçoado.



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Departamento de Gestão de Políticas Públicas

Ao que tange o fluxo de soluções, a melhoria de acesso aos recursos financeiros é a grande barreira a ser superada. Em seguida, a melhoria do nível de capital tecnológico-informacional.

Ainda sobre o fluxo de soluções, a pesquisa apurou que o exercício da autoridade do Estado é fator determinante na prosperidade das iniciativas voltadas para a melhoria da gestão pública.

A ampliação da amostra da pesquisa é um ponto de aperfeiçoamento importante a ser desenvolvido. Com uma amostra de 10 (dez) municípios, as negativas de resposta às entrevistas tiveram alto impacto e uma amostra maior poderá revelar divergência dos resultados apurados.

Em última instância, a pesquisa confirmou seu objetivo, concluindo que os empreendedores políticos atuam como fomentadores do uso de tecnologias da informação para a otimização da gestão fiscal e das receitas dos municípios. De forma complementar, o estudo percebeu que os empreendedores atuam como facilitadores para a adoção de tecnologias e existe uma janela de oportunidade latente.



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Departamento de Gestão de Políticas Públicas

REFERÊNCIAS

- AFONSO, José Roberto R.; ARAÚJO, Erika Amorim; NÓBREGA, Marcos Antonio Rios da. O IPTU no Brasil: um diagnóstico abrangente. 2013.
- BARDIN, Laurence. Análise de conteúdo. Lisboa: v. 70, 1977.
- BRASIL. Manual do e-SIC. Controladoria Geral da União, 2015.
- BRASIL. Constituição Federal de 1988. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm
- BRASIL. Código Tributário Nacional. – 2. ed. – Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2012.
- BRASIL. Instrução Normativa N^o 01, de 19 de janeiro de 2010. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2010.
- BRASIL. Instrução Normativa N^o 04, de 11 de setembro de 2010. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2014.
- CAMPOS, Claudinei José Gomes. Método de análise de conteúdo: ferramenta para a análise de dados qualitativos no campo da saúde. Rev Bras Enferm, v. 57, n. 5, p. 611-4, 2004.
- CAPELLA, Ana Cláudia N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. Políticas públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Fiocruz, v. 1, p. 87-124, 2007.
- COHEN, Michael D.; MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. A garbage can model of organizational choice. Administrative science quarterly, p. 1-25, 1972.
- DE ANDRADE, Denise Almeida; JUCÁ, Roberta Laena Costa. Participação Política no Brasil: Uma Reflexão Sobre as Manifestações Populares de Junho a Setembro de 2013 a Partir da Proposta da Democracia Deliberativa. Nomos: Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará, v. 34, n. 2, 2014.



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Departamento de Gestão de Políticas Públicas

DE BREMAEKER, François EJ. Panorama das finanças municipais no período 1997/2000. Revista do TCU, n. 92, p. 13-27, 2002.

DE FREITAS, Christiana Soares. O Software Público Brasileiro: novos modelos de cooperação econômica entre Estado e Sociedade Civil. Informação & Sociedade, v. 22, n. 2, 2012.

DE FREITAS, Christiana Soares de. O capital tecnológico-informacional. Estudos de Sociologia, v. 9, n. 17, p. 115-132, 2004.

DIEHL, Astor Antônio; TATIM, Denise Carvalho. Pesquisa em ciências sociais aplicadas: métodos e técnicas. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2006.

DYE, Thomas R. Understanding public policy. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1972.

EASTON, David. A framework for political analysis. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1965.

EASTON, David. Uma teoria de análise política. Rio de Janeiro: Zahar, 1968.

FRIEDRICH, Carl J. et al. Constitutional government and democracy; theory and practice in Europe and America. 1941.

GASPARINI, Carlos Eduardo; MIRANDA, Rogério Boueri. Evolução dos aspectos legais e dos montantes de transferências realizadas pelo Fundo de Participação dos Municípios. 2006.

GIL, Antonio Carlos. Métodos e técnicas de pesquisa social. In: Métodos e técnicas de pesquisa social. Atlas, 2008.

GOTTEMS, Leila Bernarda Donato et al. O modelo dos múltiplos fluxos de Kingdon na análise de políticas de saúde: aplicabilidades, contribuições e limites. Saúde e Sociedade, v. 22, n. 2, p. 511-520, 2013.

FERNANDEZ, Angela Carballido; DUARTE, Janete. Textos para Discussão (Secretaria do Tesouro Nacional). 2012.

HOWLETT, Michael; RAMESH, Michael; PERL, Anthony. Studying public policy: Policy cycles and policy subsystems. Toronto: Oxford University Press, 1995.



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Departamento de Gestão de Políticas Públicas

HOWLETT, Michael. Predictable and Unpredictable policy windows: Institutional and Exogenous Correlates of Canadian Federal Agenda-Setting. *Canadian Journal of Political Science*, vol. 30, n.1, 1997.

KINGDON, John W. *Agendas, alternatives, and public policies*. 2nd. edition. New York: Longman, 2003.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Mariana de Andrade. *Fundamentos de pesquisa metodológica científica*. São Paulo: Atlas, 2003.

LIMA, Edilberto Pontes. *Disciplina Fiscal no Brasil: Atuais instituições garantem equilíbrios permanentes*. Brasília: ESAF, 2002.

MILES, Matthew B.; HUBERMAN, A. M. *Qualitative data analysis: an expanded sourcebook*. 2nd ed. Thousand Oaks: Sage Publications, 1994.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. *O futuro está na retomada das mudanças*, 2016.

REIS, Leonardo Silva. Políticas públicas sob a ótica do novo gestor: o public policy-cycle de Howlett e Ramesh como estratégia para ação do Estado. *Revista de Políticas Públicas e Gestão Governamental*, 2011.

RIBEIRO, Carlos AC. Crise fiscal em municípios: uma discussão teórica a cerca de suas causas, indicadores e instrumentos. *Planejamento e políticas públicas*, v. 9, 1993.

RIO DE JANEIRO (Estado). Tribunal de Contas. *Gestão da Receita Municipal. Contribuições das auditorias da receita do TCE-RJ / Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro*. – Rio de Janeiro: Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, 2012.

RUA, Maria das Graças. *Políticas públicas – Florianópolis* : Departamento de Ciências da Administração / UFSC: CAPES: UAB, 2009.

SANTANA, Jair Eduardo. *Compulsoriedade relativa da utilização do pregão eletrônico em decorrência de transferências voluntárias realizadas pela União-Análise do Decreto 5.504/05*. 2010.



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Departamento de Gestão de Políticas Públicas

SANTOS, Angela Moulin S. Penalva. Federalismo no Brasil: uma abordagem da perspectiva dos Municípios/Federalism in Brazil: an approach from the perspective of Municipalities. *Revista de Direito da Cidade*, v. 3, n. 1, p. 95-123, 2011.

FERNANDEZ, Angela Carballido; DUARTE, Janete. *Textos para Discussão*. 2012.

SANTOS, Angela Moulin Simões Penalva. Descentralização e autonomia municipal: uma análise das transformações institucionais no federalismo brasileiro. *Geo UERJ*, v. 2, n. 23, p. 825-852, 2012.

SANTOS JUNIOR, Silvio; FREITAS, Henrique Mello Rodrigues de; LUCIANO, Edimara Mezzomo. Dificuldades para o uso da tecnologia da informação. *RAE-eletrônica*. Vol. 4, n. 2 (jul/dez 2005)., 2005.

SOBRE O USO, CGI BR. Pesquisa das tecnologias da informação e comunicação no setor público brasileiro [livro eletrônico]: TIC Governo Eletrônico 2013 – São Paulo : Comitê Gestor da Internet no Brasil, 2014.

SOUZA, Marcos Tadeu Napoleão de. *Aspectos fiscais do pacto federativo*. 2015.

SOUZA, Celina. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, p. 65-86, 2012.

VIANA, Ana Luiza. Abordagens metodológicas em políticas públicas. *Revista de Administração Pública*, v. 30, n. 2, p. 5-43, 1996.



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Departamento de Gestão de Políticas Públicas

ANEXOS



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Departamento de Gestão de Políticas Públicas

ANEXO I: Roteiro de Entrevistas – Municípios

1. A Prefeitura utiliza algum software para gestão fiscal? Qual/Quais? Desenvolvido ou adquirido pela Prefeitura? Código aberto ou fechado?
2. A Prefeitura utiliza algum software para aprimorar arrecadação (Ex.: IPTU, ISSQN e ITBI)?
3. A Prefeitura tem conhecimento do Portal de Software Público Brasileiro?
4. A Prefeitura conhece o Urbem ou similar? Utiliza?
 - a. Se sim, qual o tempo de utilização? Qual o tamanho da equipe? Teve resultados positivos? Quais os principais desafios?
 - b. Se não, existe alguma limitação do Urbem ou similares? Quais?
5. Qual a infraestrutura básica disponível?
 - a. Número de computadores:
 - b. Acesso à Internet (ADSL, Rádio, Outros):
 - c. A Prefeitura tem rotina de backup?
 - d. A Prefeitura utiliza computação em nuvem?
6. Quem administra os dados da prefeitura (equipe própria, terceirizados)?
7. Qual a forma de contratação mais usada para software e/ou serviços correlatos (dispensa, convite, pregão presencial, concorrência)?



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Departamento de Gestão de Políticas Públicas

8. Quais fatores estimulam a adoção da tecnologias disponíveis em software público?
- a. Recursos Financeiros
 - b. Capital Tecnológico
 - c. Infraestrutura tecnológica
 - d. Resistência à Inovação
 - e. Influência Política
 - f. Transparência Pública
 - g. Parceria Privada
9. Quais fatores limitam a adoção da tecnologias disponíveis em software público?
- a. Recursos Financeiros
 - b. Capital Tecnológico (equipe especializada local)
 - c. Infraestrutura tecnológica
 - d. Resistência à Inovação
 - e. Influência Política
 - f. Transparência Pública
 - g. Parceria Privada



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Departamento de Gestão de Políticas Públicas

ANEXO II: Roteiro de Entrevistas – Ministério do Planejamento e CNM

1. Você considera que o momento atual de crise financeira no Brasil favorece a adoção e uso de tecnologias da informação nos municípios?
2. Quais dados justificam seu posicionamento?
3. Quais as políticas e estratégias da Instituição buscam motivar os municípios na adoção de softwares públicos, especialmente direcionados aprimoramento de gestão fiscal?
4. A Instituição identifica resistências das prefeituras para adoção das tecnologias?
5. Quais as principais limitações e resistências no processo de adoção das tecnologias pelos municípios?
 - a. Recursos Financeiros
 - b. Capital Tecnológico
 - c. Infraestrutura
 - d. Resistência à Inovação
 - e. Influência Política
 - f. Transparência Pública
 - g. Parceria Privada
6. Quais os casos de sucesso de adoção de software público podem ser citados?
7. Quais fatores são fundamentais para garantir o sucesso de adoção?



Universidade de Brasília

Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade

Departamento de Gestão de Políticas Públicas

8. Quais as características dos municípios que obtiveram sucesso?
- a. Recursos Financeiros
 - b. Capital Tecnológico
 - c. Infraestrutura
 - d. Resistência à Inovação
 - e. Influência Política
 - f. Transparência Pública
 - g. Parceria Privada
9. Qual a importância da parceria Governo – Setor Privado no processo do software público brasileiro?
10. Qual a importância da parceria entre instâncias de Governo e entre Governo e Entidades Paragovernamentais para viabilizar a adoção?