

**RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS E USO DE SISTEMAS DE
INFORMAÇÃO EM POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL**

MANUELLA MAIA RIBEIRO
FGV/SP
maiamanuella@gmail.com

ÁREA: Tecnologia da Informação

TEMA: Governo Eletrônico e Tecnologias da Informação e da Comunicação (TICs) para o Desenvolvimento

RELAÇÕES INTERGOVERNAMENTAIS E USO DE SISTEMAS DE INFORMAÇÃO EM POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL

RESUMO

O objetivo deste artigo é identificar implicações da adoção de sistemas de informação em políticas sociais do governo federal nas relações intergovernamentais a partir de um estudo sobre os usuários de sistemas de informação definidos pelo governo federal e implementados por outros níveis federativos, especialmente no âmbito municipal. O governo federal vem utilizando as tecnologias da informação e comunicação (TICs) para melhorar a coordenação federativa de diversos programas sociais. Isso significa dizer que a tecnologia é mais um componente da implementação dessas políticas que são desenhadas para serem compartilhadas com os entes subnacionais e se tornam, conseqüentemente, um dos aspectos que merecem ser estudados. Este trabalho adota como pressuposto que os usuários de sistemas de informação podem mudar o contexto do uso da tecnologia e não apenas a tecnologia ou o sistema de informação em si. Essas mudanças de uso que não estavam previstas na formulação do programa podem explicar fatores de sucesso ou fracasso da adoção desses sistemas em políticas sociais coordenadas pela instância federal. Assim, foram realizados estudos de caso de dois programas de diferentes áreas (educação e assistência social) em dois estados (Pará e São Paulo) para identificar as diferenças de utilização dos sistemas de informação pelos governos municipais em relação ao proposto pelo governo federal. Portanto, o foco do artigo foi orientado para identificar como os usuários de sistemas da informação dos programas escolhidos alteram o contexto de uso desses sistemas.

PALAVRAS-CHAVE

Relações intergovernamentais; sistemas de informação; políticas sociais

INTRODUÇÃO

As relações intergovernamentais já vêm sendo uma temática discutida amplamente na literatura brasileira, especialmente no contexto de descentralização das políticas públicas no país. Este movimento ganha especial atenção a partir das mudanças ocorridas na décadas de 80 e 90 caracterizadas pelo fim do período ditatorial; a promulgação da Constituição de 1988 que aumentou consideravelmente as competências e atribuições dos estados e municípios; e, os movimentos de Reforma do Estado no país, que entre outras diretrizes, objetivava a melhoria da gestão pública através do aumento da eficiência, eficácia e efetividade das ações realizadas pelas organizações públicas (DINIZ et al, 2013; ABRUCIO, 2005; FARAH, 2001; ARRETCHE, 1999). Nesse contexto, o uso intensivo das tecnologias da informação e comunicação (TICs) é ampliado para auxiliar na realização das atividades da administração pública, envolvendo desde a sua utilização para a racionalização dos processos internos até nas relações com a sociedade como a prestação de serviços públicos e a disponibilização de informações públicas pela Internet (CUNHA & MIRANDA, 2013; RIBEIRO, 2009; VAZ, 2005).

O uso das TICs também vem sendo adotado para a implementação de políticas sociais com o objetivo de facilitar a sua realização e controle por parte do governo federal brasileiro. Um dos exemplos dessa utilização é o Cadastro Único, sistema de informação criado para gerenciar os dados dos beneficiários do Programa Bolsa Família (PBF), em que os municípios ficaram responsáveis, entre outras competências, por inserir as informações sobre os cidadãos que podem se tornar beneficiários dessa política. A forma como foi desenhado o PBF revela a necessidade de um relacionamento entre o governo nacional e o local para a efetiva implementação desta política pública (AZEVEDO, 2011). Essa situação não ocorre exclusivamente no Ministério do Desenvolvimento Social, responsável pelo PBF e outros programas que contam com a participação dos outros níveis federativos, mas também em outras áreas como Educação e Saúde (DINIZ et al, 2013). Portanto, as TIC vêm sendo utilizadas em programas coordenados e implantados pelo governo federal, mas que necessitam do auxílio de entes subnacionais, especialmente dos governos municipais, para implementar e controlar as atividades da política.

Alguns estudos no país já discutem as implicações do uso das TIC nesses programas nas relações federativas e na efetividade da implementação das políticas públicas (SILVA, 2011; LICIO, 2012; DINIZ et al; 2013). Entretanto, ainda existem poucos estudos no campo da administração pública como os citados acima que avaliam o desenho e a implementação de sistemas de informação em políticas públicas a partir da ótica de seus usuários, criando, portanto uma lacuna nos estudos sobre a temática. Por outro lado, em outras áreas do conhecimento como nas teorias e estudos no campo de sistemas de informação já são muito explorados os fatores que levam ao sucesso e fracasso da adoção e uso de sistemas de informação, especialmente estudos que avaliam como superar o *gap* entre os desenvolvedores desses sistemas e os seus usuários (DINIZ, BAILEY & SHOLLER, 2014). Teorias como as que analisam os sistemas de informação interorganizacionais (ROBEY ET AL, 2008) também podem auxiliar na análise dos sistemas de informação utilizados por diferentes atores em países federativos. Diniz et al (2015) ressaltam ainda que estudos que discutam diretamente as relações intergovernamentais e a adoção de sistemas de informação é pouco explorado pela literatura (BOVENS E ZOURIDIS, 2002; SILVA, 2011; LICIO, 2012), sendo mais comuns estudos que analisem separadamente o federalismo e as relações intergovernamentais no Brasil (ABRUCIO, 2010; OBINGER, LEIBFRIED E CASTLES, 2005; ROCHA E FARIA, 2004) e as TICs na atuação do setor público (DINIZ ET AL., 2009; THURSTON, 2012; JORNA E WAGENAAR, 2007).

Assim, esse trabalho propõe suprir parte dessa lacuna, focando nos usuários de sistemas de informação de políticas sociais do governo federal brasileiro que dependem de

outros níveis federativas como os gestores públicos municipais para a sua implementação. Portanto, a partir deste contexto em que o governo federal vem adotando as TIC por meio da compulsoriedade de uso de sistemas de informação para a implementação de suas políticas sociais e que estas dependem muitas vezes de outras instâncias para a sua adoção, é importante identificar a implicação do uso das TIC nas relações intergovernamentais e na implementação dessas políticas. Portanto, o objetivo deste artigo é identificar implicações da adoção de sistemas de informação em políticas sociais do governo federal nas relações intergovernamentais a partir de um estudo de caso sobre os usuários de sistemas de informação definidos pelo governo federal e implementados por outros níveis federativos, especialmente no âmbito municipal.

A metodologia de pesquisa será composta pela identificação apontada no referencial bibliográfico das implicações dessas políticas públicas nas relações intergovernamentais, bem como a análise de estudos de caso que foi baseada em levantamento bibliográfico e documental sobre sistemas do governo federal e em entrevistas semiestruturadas com participantes dessas políticas públicas em todos os níveis federativos nos estados de Pará e São Paulo. Os dois sistemas de informação do governo federal analisados nesse artigo fazem parte de programas sociais de diferentes áreas do governo: o sistema PDE Interativo (Ministério da Educação) e o Sisjovem (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome).

Outro ponto que merece ser destacado é que este artigo adota como pressuposto que os usuários de sistemas de informação podem mudar o contexto do uso da tecnologia e não apenas a tecnologia ou o sistema de informação em si (DINIZ, BAILEY & SHOLLER, 2014). Isso significa dizer que apesar de, geralmente, os usuários de sistemas de informação na ponta como os gestores públicos municipais não modificarem o sistema de informação para utilizá-lo de acordo com as suas necessidades, estes podem modificar o contexto em que estão inseridos seja nos âmbitos social, organizacional, político, cultural etc. Portanto, o foco do artigo foi orientado para identificar como os usuários de sistemas de informação dos programas escolhidos alteram o contexto de uso desses sistemas. Assim, a análise dos resultados visa a explicitar como os sistemas de informação estudados deveriam ser utilizados e como eles são realmente implementados pelos usuários no âmbito dos governos locais. Além disso, os resultados da pesquisa auxiliaram na construção de hipóteses preliminares sobre as vantagens e desvantagens da adoção de sistemas de informação rígidos nas relações intergovernamentais, ou seja, cuja a utilização da tecnologia não permita nenhuma adequação à realidade dos entes locais.

REFERENCIAL TEÓRICO

Relações intergovernamentais e políticas sociais no Brasil

A temática das relações intergovernamentais é bastante discutida na literatura brasileira, especialmente a partir do contexto no país após a década de 80. Antes desse período, o relacionamento entre as organizações governamentais estava muito mais próximo de um Estado Unitário, caracterizando-se pela centralização financeira e decisória no âmbito federal e um papel subsidiário aos Estados e municípios que eram envolvidos em políticas públicas específicas para executar o que tinha sido determinado pelo governo federal (ABRUCIO & FRANZESE, 2007; FARAH, 2001; ARRETICHE, 1999).

A partir dos anos 80 podem ser apontados diversos fatores que foram considerados responsáveis por modificaram as relações intergovernamentais no país (FARAH, 2001). Um deles foi a promulgação da Constituição Federal de 1988, que se constitui também como um dos marcos da redemocratização no país. A Constituição modificou as competências e atribuições dos entes subnacionais do país, inclusive tornando os municípios como um dos

entes federados, dando autonomia e fortalecendo os governos municipais (ABRUCIO & FRANZESE, 2007). Esse processo foi acompanhado da descentralização dos recursos financeiros e das atribuições dos entes federativos no Brasil. Outro ponto que merece ser destacado é o contexto de crise e a implementação de políticas de Reforma do Estado no país que se desenvolvem principalmente nos anos 90. Tais ações objetivavam a melhoria da gestão pública através do aumento da eficiência, eficácia e efetividade das ações realizadas pelas organizações públicas e tinham como uma das suas propostas a descentralização das políticas públicas (DINIZ ET AL, 2015).

De acordo com Arretche (1999), apesar de não ser possível afirmar que os propósitos da descentralização tenham sido atingidos no Brasil, geralmente havia uma associação positiva nas décadas de 80 e 90 desse movimento com a prestação de serviços públicos mais democráticos, ou seja, com o papel de fortalecer e consolidar a democracia. Além disso, a descentralização das políticas também garantiriam serviços mais eficientes e dotados de maior transparência e possibilidades de controle social, diferentemente do modelo centralizado na instância federal. Segundo Souza (2002), por outro lado a descentralização pode ressaltar e ampliar as disparidades entre as diferentes regiões do país caso o governo federal não atue de forma a compensar tais desigualdades. Portanto, a partir desse pressuposto o nível federal deve atuar como um agente que através da coordenação das políticas públicas nacionais auxilie nas políticas públicas locais, objetivando a diminuição das desigualdades regionais. No Brasil, foram produzidos diversos estudos sobre as relações intergovernamentais e suas implicações no federalismo no país, envolvendo desde perspectivas macro que discutem as características do federalismo brasileiro e apontam reflexões sobre os dilemas e processos de recentralização e descentralização (SOUZA, 2002) das políticas até perspectivas no nível micro como os estudos relacionados ao burocratas do nível de rua (LOTTA, 2010):

Um dos principais enfoques dados pela literatura no que se refere à relação entre federalismo e políticas públicas no Brasil são os diferentes movimentos de descentralização e centralização que teriam ocorrido no país ao longo dos anos (...) os conceitos de centralização e descentralização têm estruturado os estudos sobre federalismo e políticas públicas no Brasil: O grau e a forma de participação das esferas de governo [na decisão sobre políticas] dependeram do caráter mais ou menos centralizado do arranjo federativo prevalecente (FRANZESE, 2010, p.44-45).

Assim, diferentes análises foram realizadas para explicar essa dinâmica de relacionamento entre a instância federal e a esfera subnacional. Segundo Franzese (2010), a literatura foi praticamente unânime sobre o movimento de descentralização iniciado na década de 80, mas diferentes interpretações foram feitas sobre os resultados desse processo. De acordo com a autora, existem estudos que concluem as relações intergovernamentais estão baseadas na recentralização (ALMEIDA, 2005), outros na centralização (ARRETICHE, 1996); e ainda uma terceira proposta que é idealizada a partir da concepção de coordenação federativa (ABRUCIO, 2005). Dentre essas perspectivas, esse artigo pretende destacar as discussões sobre as relações intergovernamentais e a coordenação federativa. Conforme os apontamentos de Ramos e Abrucio (2012), a coordenação federativa é essencial para garantir a interdependência entre os governos. Outro aspecto de importante relevância, principalmente na provisão das políticas públicas, é o fato das relações intergovernamentais se tornarem cada vez mais complexas no Brasil (ABRUCIO & FRANZESE, 2007):

Com graus variados de autonomia, mas com maior raio de ação do que no passado, há gestores municipais, estaduais e federais em Educação, Saúde, Assistência Social e noutras políticas públicas relevantes. Assim, a coordenação entre os níveis de governo se torna cada vez mais necessária, contudo, nem sempre a decisão de um ente federativo se coaduna com a dos demais. Entender este intrincado jogo é tarefa fundamental para aqueles que se dedicam a estudar e a trabalhar com programas governamentais (ABRUCIO & FRANZESE, 2007, p. 1).

As discussões sobre o conceito de coordenação federativa emergem de um contexto em que os Estados Modernos devem atender a uma série de demandas sociais, que são satisfeitas através da expansão e provisão de políticas sociais (ABRUCIO, 2005). Em países federalistas, há um compartilhamento na tomada de decisão e independência entre os entes que a compõem. Assim, para garantir o atingimento dos objetivos em comum é necessária uma coordenação federativa: “para garantir a coordenação entre os níveis de governo, as federações devem, primeiramente, equilibrar as formas de cooperação e competição existentes, levando em conta que o federalismo é intrinsecamente conflitivo”(ABRUCIO, 2005, p. 44). De acordo com Abrucio (2005), a coordenação pode gerar ações cooperativas entre os entes que são fundamentais para otimizar a utilização de recursos comuns; auxiliar governos menos capacitados ou mais pobres; integrar as políticas públicas compartilhadas; e, evitar comportamentos financeiros predatórios. Por outro lado, se a coordenação federativa não for bem articulada, a política pública pode se resultar mais em um processo de subordinação dos governos subnacionais ao federal do que uma parceria, podendo afetar a interdependência dos entes federativos.

Assim, este artigo adota a existência de instrumentos de coordenação federativa como um dos pilares para a implementação das políticas públicas no país, conceituando esta como: “(...) as formas de integração, compartilhamento e decisão presentes nas federações, que se expressam nas regras legais que obrigam os atores a compartilhar decisões e tarefas; em fóruns e mecanismos políticos de negociação intergovernamental; no funcionamento das instituições representativas; no papel coordenador e/ou indutor do governo federal” (VIANA & MACHADO, 2009, p. 810-811). E para compreender a coordenação federativa é fundamental tratar de como as relações intergovernamentais ocorrem no contexto da políticas públicas.

De acordo com Franzese (2010), as relações intergovernamentais tem sido um termo utilizado para designar as interações existentes entre diferentes organizações de governo dos mais diversos tipos e níveis dentro do sistema federativo. No âmbito do federalismo no Brasil este artigo adota como conceito de relações intergovernamentais a interação entre os entes federativos. Essas relações podem ser diversas. Assim, foi definido como foco deste trabalho as relações intergovernamentais nas políticas sociais no país. Segundo a autora, a necessidade implementar políticas sociais universais para todo o país gera mudanças dentro da matriz federativa e nas relações e formas de coordenação entre os entes que a compõem.

Sistemas complexos e compostos por vários entes e atores, inclusive da sociedade civil, compõem as articulações de uma série de políticas públicas no Brasil como nas áreas de educação, saúde e assistência social. Apenas para citar como exemplo o sistema de saúde no Brasil, Viana & Machado (2009) apontam que o contexto federativo no país é caracterizado por arranjos institucionais e regras para decisões nacionais com vistas a incorporar interesses territoriais; pela ampliação dos atores envolvidos na implementação da política, como gestores locais e conselheiros de saúde; por arranjos legais para definir responsabilidades entre níveis de governo, entre outros.

As disparidades regionais e a necessidade de articular estratégias nacionais comuns para a implementação de políticas sociais leva a serem fundamentais a existência de estratégias do governo federal e dos estaduais para garantir sua efetivação (ARRETCHE, 1996). Entre essas estratégias, no Brasil é utilizada a coordenação nacional das políticas sociais com indução dos governos subnacionais a assumirem diversos encargos para receber verbas, cumprir metas ou receber punições caso não atinjam os objetivos definidos (ABRUCIO, 2005).

Assim, a descentralização das políticas sociais como princípio foi adotada no Brasil, especialmente a partir da década de 80 (ARRETCHE, 1996). Entretanto, do ponto de vista

prático das reformas para gerir a descentralização, estas se caracterizaram pela necessidade de relações intergovernamentais, muitas vezes complexas, e que exigem esforços por parte dos entes federativos para articular e negociar arranjos institucionais em prol do atingimento dos objetivos em áreas como saúde, educação e assistência social. Dentre estes arranjos, cabe destacar as políticas sociais do governo federal que são coordenadas e implementadas com o apoio dos entes subnacionais. Tais políticas são caracterizadas pelo auxílio dos governos locais em qualquer das etapas de formulação, implementação ou avaliação da política pública. Por exemplo, o Programa Bolsa Família (PBF) possui uma gestão compartilhada entre todos os entes federativos, sendo os níveis locais também responsáveis pela implementação e controle do programa, bem como gerenciamento de seu cadastro de beneficiários.

Para produzir uma interação constante e efetiva dessas políticas sociais, bem como garantir a comunicação entre os governos locais e o governo federal, o governo brasileiro vem adotando a utilização das tecnologias da informação e comunicação (TICs) para a implementação de suas políticas sociais. Geralmente, são criados sistemas de informação pelo nível federal que devem ser adotados pelas entidades estaduais e municipais com o objetivo de inserir ou validar informações que servirão para garantir a gestão do programa em atividades como construção de indicadores, avaliação, controle, entre outros. Citando mais uma vez como exemplo o PBF, foi criado o sistema de informação denominado Cadastro Único (CadÚnico) que depende das relações intergovernamentais para a sua gestão, pois a responsabilidade de inserir e gerir o cadastro das famílias em condições de vulnerabilidade social e econômica nos municípios são das prefeituras (DINIZ ET AL, 2013).

Geralmente, para ter acesso aos recursos dos programas sociais do governo federal, os municípios tem que se sujeitar as regras definidas pela instância nacional que incluem a obrigatoriedade da utilização do sistema e a inserção das informações definidas para a política pública. De igual modo, usualmente tais políticas são baseadas em leis e regulamentos que definem as competências e atribuições de cada um dos entes federativo no programa em questão, incluindo as sanções quanto ao não cumprimento das regras definidas pelo governo federal brasileiro. Nesse sentido, o uso das TICs se tornou fundamental para a cooperação e a relação entre os entes governamentais na implementação de políticas sociais (DINIZ et al, 2013). A adoção de sistemas de informação interorganizacionais passa a ser um dos componentes da implementação de políticas sociais do governo federal que são desenhadas de forma compartilhada com os entes subnacionais e se torna, conseqüentemente, um dos aspectos que devem ser estudados com o objetivo de identificar as implicações do uso da tecnologia nas relações governamentais e na coordenação federativa das políticas públicas no país.

Sistemas de informação interorganizacionais no setor público

Antes de adentrar na discussão sobre a utilização de sistemas de informação em políticas sociais do governo federal, cabe discutir brevemente sobre os conceitos em torno dos sistemas de informação interorganizacionais, bem como as discussões relacionadas ao *gap* entre desenvolvedores e usuários desses sistemas.

Sistemas interorganizacionais podem ser definidos como sistemas de informação automatizados que são compartilhados por duas ou mais organizações e são projetados para vincular processos (ROBEY et al, 2008; SILVEIRA, 2005; KUMMAR & DISSEL, 1996). Exemplos de uso desses sistemas são diversos e podem ocorrer em situações como compartilhamento de bases de dados, redes de comunicação e outras formas que auxiliem na compilação de recursos de informação. Além disso, este tipo de sistema não está apenas presente nas organizações públicas, mas também no setor empresarial. Em geral, os estudos nessa temática discutem os benefícios e dificuldades da adoção desses sistemas entre as organizações empresariais e focam, geralmente, em três questões: fatores que influenciam a

organização a adotar estes sistemas; o impacto destes na governança das transações econômicas e as consequências na organização (ROBEY et al, 2008).

Outra discussão bastante presente sobre a relação entre implementação de sistemas com diferentes atores, especialmente em projetos de tecnologia para o desenvolvimento (ICT4D) que incluem a implantação de sistemas de informação criados fora do contexto local, é a relação entre os desenvolvedores e os usuários destes sistemas. Diniz et al (2014) apontam que nos estudos sobre o fracasso de implementação de sistemas de informação, diversas vezes os pesquisadores relacionam as diferenças entre como os desenvolvedores e os usuários entendem o contexto de uso da tecnologia no âmbito local. Essas diferenças podem significar desde a necessidade modificações do sistema de informação para adaptá-lo aos usuários até a sua completa inutilização, acarretando prejuízos econômicos e sociais. Por outro lado, os autores destacam também que, geralmente, a literatura foca os estudos na tecnologia, ou seja, os trabalhos sobre essa temática afirmam que os fatores que levam ao sucesso ou fracasso no uso de sistemas da informação está na tecnologia adotada. Para demonstrar que essa é a abordagem mais utilizada, Diniz et al (2014) apresentaram quatro teorias mais utilizadas para compreender esse *gap* entre as percepções dos desenvolvedores e a experiência dos usuários de sistemas de informação no seu contexto: a abordagem cognitiva, a abordagem da configuração local; a abordagem contextualista; e, a abordagem agência-usuário. As principais críticas às abordagens é que todas focam na tecnologia e não consideram o contexto como algo que pode ser mutável e garantir o sucesso da implementação do sistema. Nas palavras dos autores:

Usuários não são receptores passivos que se encontram infelizes em um mar de intersecções contextuais em que as únicas opções são aceitar as falhas do sistema ou rejeitar as tecnologias. Pelo contrário, quando o contexto é fungível mais do que a tecnologia, os usuários podem modificar o contexto de utilização e auxiliar na aplicação bem sucedida do sistema de informação (DINIZ ET AL, 2014, p. 16, tradução nossa).

Assim, os autores defendem que os usuários podem alterar a implementação do sistema de informação a partir da mudança do contexto e não da tecnologia. Contexto este que pode ser complexo e estar relacionado à questões políticas, culturais, financeiras, organizacionais, entre outras. Ao contrário das teorias predominantes na literatura que estudam os aspectos tecnológicos para o sucesso da implementação de sistemas de informação em contextos locais, Diniz et al. (2014) baseiam-se em parte das discussões em torno da teoria da estruturação para identificar os fracassos e sucessos da adoção de sistemas em duas questões poucos estudadas na literatura: os usuários desses sistemas e as mudanças de contexto realizadas por estes para utilizá-los no seu dia-a-dia. A partir do estudo de caso dos correspondentes bancários no Brasil, os autores identificaram que o sucesso dessa iniciativa se devem em grande parte aos seus usuários que agiram para que funcionasse a exemplo de situações em que desenvolveram soluções alternativas para a inserção de informações de identificação da conta e formas de contornar as restrições de caixa decretadas pelos bancos.

Este artigo tem como objetivo identificar o uso de sistemas interorganizacionais no setor público, especificamente nas políticas sociais brasileiras que contam com o apoio de diferentes níveis federativos na sua implementação. Além disso, foi adotado como lente teórica desse fenômeno os estudos que tratam das relações entre desenvolvedores e usuários de sistemas de informações a partir dos estudos de Diniz et al. (2015) que focam nos usuários desses sistemas e nas soluções encontradas por estes para modificar o contexto social, econômico, cultural ou político. De acordo com Diniz et al (2015), os sistemas de informação vem sendo considerado um elemento essencial para a melhoria das políticas sociais no país:

(...) os sistemas de informação têm sido considerados ferramenta estratégica para melhorar a eficiência dos serviços públicos, gerando maior economia para o estado, maior nível de transparência e mais qualidade no atendimento das demandas dos cidadãos.

Alguns estudos no país já discutem as implicações do uso das TIC nas relações federativas e na efetividade da implementação das políticas públicas (SILVA, 2011; LICIO, 2012; DINIZ et al; 2013). Entre os apontamentos desses estudos, os autores destacam alguns desafios para o uso efetivo dos sistemas de informação por parte de seus usuários, que geralmente são os gestores públicos municipais, como as dificuldades de infraestrutura e recursos humanos que muitas prefeituras ainda enfrentam. Por exemplo, Diniz et al (2013) apontam como dificuldades encontradas na administração pública municipal: possuir acesso à Internet (a maior parte dos sistemas são online, ou seja, necessitam de conexão à Internet para que sejam utilizados pelas prefeituras); escassez de funcionários ou pessoas capacitadas para trabalhar no sistema definido pelo governo federal; sistema fechado, ou seja, que não permite nenhum tipo de customização por seus usuários; e, pouca participação dos usuários na construção ou avaliação desses sistemas.

Assim, tais dificuldades podem gerar desde sanções para os entes subnacionais, como o desligamento daquele município do programa por não conseguir atender aos requisitos do sistema até falhas de implementação da política pública, diminuindo a sua efetividade. Nas palavras de Diniz et al. (2015, p. 27): “a proliferação indiscriminada de sistemas, sem a devida capacitação de seus usuários, pode gerar consequências negativas, como a exclusão dos atores do processo ou dos cidadãos do acesso aos serviços públicos”.

Um dos poucos estudos brasileiros sobre coordenação interorganizacional no setor público através do uso das TIC é apresentado por Silveira (2005) que analisa os benefícios e dificuldades para a implantação de organizações virtuais na administração pública no país. No entendimento do autor, o desenvolvimento da sociedade da informação amplia as possibilidades de interação e troca de informações à distância. Entretanto, essa interação depende da cooperação entre as organizações. O conceito de organização virtual foi apresentado como aquela: “(...) baseada na integração de competências entre organizações independentes, provendo um produto ou serviço que não poderia ser oferecido em tempo e com custo adequado por nenhum dos parceiros sozinho” (p.74). Além disso, o autor afirma que o sucesso da coordenação interorganizacional está no gerenciamento e solução dos conflitos entre as diferentes culturas organizacionais e que, portanto, as maiores dificuldades são encontradas mais nas próprias organizações do que nas tecnologias em si. Entre os exemplos de dificuldades que aparecem é citada a dificuldade de mudança de um modelo hierárquico para um interorganizacional em que o controle deixa de ser a característica dominante da interação entre as organizações. Portanto, sobre a temática proposta neste trabalho foram encontrados os seguintes marcos teóricos que balizaram a pesquisa: sistemas de informação interorganizacionais e abordagens sobre as diferenças de entendimento entre desenvolvedores e usuários de sistemas na construção desse tipo de iniciativa. Foi adotado o entendimento de Diniz et al. (2014), baseado no estruturacionismo, sobre a importância das mudanças que os usuários realizam no contexto para adoção da tecnologia. Nesse sentido, o artigo busca compreender se os usuários de sistemas de informação de políticas sociais do governo federal vem modificando o contexto para conseguir utilizar essas novas tecnologias em suas atividades.

METODOLOGIA

Para identificar as implicações do uso de sistemas de informação nas relações intergovernamentais em políticas sociais que exijam cooperação entre órgãos governamentais, a metodologia do artigo foi composta pelo referencial bibliográfico, abrangendo os conceitos

e referenciais em torno das seguintes temáticas: relações intergovernamentais, coordenação federativa, as relações entre desenvolvedores e usuários de sistemas e sistemas interorganizacionais. Além disso, foi adotado como o método o estudo de caso e a pesquisa qualitativa através da análise de dois programas que abrangem sistemas de informação criados pelo governo federal e implementados por governos locais brasileiros em diferentes áreas (assistência social e educação):

- **Sisjovem:** sistema do Programa Projovem Adolescente (Ministério do Desenvolvimento Social) instituído com o objetivo de avaliar e controlar a execução das atividades do programa pelos municípios.
- **Sistema PDE Interativo:** instrumento de planejamento e gestão do Programa de Desenvolvimento da Escola (PDE Escola) do Ministério da Educação que objetiva auxiliar as escolas a fazerem um diagnóstico de suas realidades e um planejamento das ações prioritárias para melhorar sua gestão.

O Sisjovem faz parte do Programa Nacional de Inclusão do Jovem Adolescente que tem como objetivo promover a integração familiar e social, a participação cidadã e permanência na escola de jovens em situação de vulnerabilidade social (BRASIL, 2015). Apesar de o programa ter sido criado em 2008, este sistema só passou a ser utilizado a partir de 2010. O programa Projovem Adolescente possui como público-alvo adolescentes de 15 a 17 anos em situação de extrema pobreza e oriundos de família que são beneficiárias do Programa Bolsa-Família ou aqueles que se encontram em situação de risco pessoal e social, encaminhados pelos serviços de Proteção Social Especial do Sistema Único da Assistência Social (Suas) ou pelos órgãos do Sistema de Garantia dos Direitos da Criança e do Adolescente (BRASIL, 2015). O programa realiza atividades promovendo a convivência social, a participação cidadã e uma formação geral para o mundo do trabalho através de grupos, denominado coletivos, composto por no mínimo 15 e no máximo 30 jovens em cada coletivo. O coletivo é acompanhado por um orientador social e supervisionado por um profissional de nível superior do Centro de Referência de Assistência Social (Cras), também encarregado de atender as famílias dos jovens, por meio do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (Paif). O sistema foi criado com o objetivo auxiliar na gestão do programa e tem como principal propósito controlar a execução das atividades do Projovem Adolescente por meio do envio mensal da frequência dos jovens aos coletivos, auxiliando na definição dos repasses aos municípios que depende do número de jovens participantes (DINIZ ET AL, 2015). Além disso, o sistema também armazena informações sobre cadastramento, frequência escolar dos participantes e execução das atividades do programa. Em 2013, o sistema estava presente em 3.674 Municípios em 26 Estados da União e Distrito Federal.

Enquanto o Sisjovem tem como principal objetivo auxiliar no controle do programa Projovem Adolescente, o sistema PDE Interativo funciona como uma ferramenta de diagnóstico e planejamento das escolas de educação básica no país com o objetivo de desenvolver a gestão escolar no âmbito do programa Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE Escola), melhorando o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). O diagnóstico e planejamento das necessidades feitas pela escola através do sistema servem como base de informações para o governo federal realizar o repasse de recursos financeiros para escolas que estão com avaliações abaixo da média no Ideb e são priorizados no programa. Escolas em 1114 municípios em 26 Estados já utilizavam o sistema em 2013.

Entre os motivos para a escolha desses programas, podem ser destacados a adesão obrigatória ao sistema de informação para receber os recursos do governo federal e as características de participação do usuário na definição desses sistemas. Primeiramente, isso significa dizer que o governo local só recebe os recursos do governo federal caso utilize o sistema de informação associado à política pública. Apesar do desenho dessas políticas contarem com os governos estaduais e municipais para a implementação desses programas, as

prefeituras são um dos atores mais relevantes nesse processo, pois são responsáveis por inserir os dados e informações nos sistemas de informação.

Em relação à forma de implementação desses sistemas, de acordo com Diniz et al. (2015), os processos de construção dos sistemas de informação para a implementação de políticas sociais pode ser mais hierarquizado ou mais participativo. Estudos anteriores destes autores com diversos sistemas implementados pelo governo federal no âmbito social apontaram que o Sisjovem é um dos que contaram com menor participação dos envolvidos em sua construção. Assim, as decisões sobre o sistema foram tomadas pelo MDS e apenas comunicadas aos demais atores que compõem a política como as prefeituras e os conselhos de assistência social. Por outro lado, o PDE Interativo foi composto por processos participativos que geraram mudanças frequentes no sistema a partir das avaliações de seus usuários (Diniz et al., 2015).

Para produzir análises em contextos socioeconômicos diferentes, foram realizadas entrevistas a partir de roteiros semiestruturados nos estados de Pará e São Paulo em três municípios em cada estado. Foram realizadas entrevistas com gestores nos três níveis de governo (federal, estadual e municipal). No total foram realizadas 27 entrevistas entre o final de 2012 e o início de 2013, sendo 3 com o governo federal, 4 com gestores estaduais e as demais com as prefeituras, centros de referência de assistência social (Cras) e escolas estudadas. Os municípios visitados foram: Belém (PA), Ananindeua (PA), Augusto Corrêa (PA), Diadema (SP), São Paulo (SP) e Juquitiba (SP).

Foi feita uma análise qualitativa dos dados, buscando compreender como os sistemas de informação deveriam ser implementados e como estes na realidade são utilizados pelos seus usuários na ponta. Portanto, a partir da análise das entrevistas buscou-se identificar se a maneira como os gestores do governo federal esperavam que o sistema de informação fosse implementado e utilizado pelos gestores municipais é semelhante a realidade, ou seja, se as prefeituras estão implantando os sistemas conforme o previsto ou se estão mudando a forma de sua implementação. O principal texto utilizado como base para a análise de resultados foi o estudo de Diniz et al (2014) que parte do pressuposto que os usuários de sistemas de informação podem modificar a implementação desses sistemas a partir do contexto, ou seja, sem que haja a necessidade de alterar a tecnologia em si. Para os autores, muitas vezes o sucesso da adoção de uma tecnologia criada no âmbito global e utilizado no nível local passam por adaptações feitas por seus usuários que nem sempre tem a possibilidade de mudar a tecnologia, mas podem mudar o contexto para se adequar ao sistema e atingir seus objetivos. Além disso, foi utilizado como marco metodológico para a análise o modelo multinível (POZZEBON, DINIZ & JAYO, 2009). O modelo foi baseado em três marcos teóricos (estruturacionismo, construtivismo e contextualismo) e tem como objetivo identificar e analisar o relacionamento entre os diferentes grupos sociais que utilizam tecnologias como, por exemplos, os sistemas de informação das políticas sociais. Esse modelo analítico permite compreender e descrever as visões de cada um dos grupos envolvidos na adoção de uma determinada tecnologia. As coletas de dados utilizando o modelo multinível buscam identificar os grupos de interesse envolvidos no uso de sistema de informação e as suas percepções acerca da tecnologia (dimensão contexto); a análise da negociação entre os grupos envolvidos para o desenvolvimento e implantação do sistema de informação, bem como a sua operação (dimensão processo); e, as práticas de uso do sistema após os processos definidos anteriormente (dimensão conteúdo). Apesar da importância da negociação entre os entes federativos para a implementação dos sistemas de informação nas políticas sociais, neste artigo serão destacados a dimensão contexto e conteúdo com o objetivo de identificar se existem diferenças entre o modo que foi concebido o sistema de informação para a política pública e como este é utilizado pelos atores no âmbito dos governos municipais.

ANÁLISE DOS RESULTADOS

Conforme já apontado acima, o objetivo da análise dos resultados é identificar a dimensão contexto e conteúdo na adoção de sistemas de informação em políticas sociais do governo federal em dois programas do Ministério da Educação e do Ministério do Desenvolvimento Social e do Combate à Fome: o PDE Interativo e o Sisjovem. Assim, pretende-se identificar elementos que demonstrem se as práticas de uso desses sistemas no âmbito local seguem o que foi proposto pelo formulador da política social, no caso o governo federal. Tais resultados podem auxiliar na compreensão e construção de hipóteses sobre como o governo federal pode melhorar as relações intergovernamentais e a coordenação federativa em programas que adotam a utilização de sistemas de informação.

Na dimensão contexto, os principais atores envolvidos no Sisjovem são:

- **Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome:** idealizador da política pública e do sistema de informação. Também é responsável pelo seu gerenciamento. Criou o sistema com o objetivo de controlar a participação dos jovens no programa e definir o valor do repasse aos municípios de acordo com a quantidade de beneficiados;
- **Secretarias Estaduais de Assistência Social:** possuem a atribuição de monitorar o programa no âmbito estadual;
- **Secretarias ou departamentos de assistência social nas prefeituras:** são responsáveis por auxiliar os responsáveis dos Centros de Referência de Assistência Social (Cras);
- **Centros de Referência de Assistência Social da Prefeitura:** têm a responsabilidade de implantar o programa, incluindo a realização das reuniões dos coletivos, e preenchimentos dos dados e informações exigidas no Sisjovem.

Quanto às expectativas em relação ao uso do sistema pelos atores locais, o governo federal desenhou o programa de acordo com o que está disposto no Decreto nº 6.629/2008 e na Portaria nº 848/2010. De acordo com estes dispositivos legais, que explicam detalhadamente as atribuições de cada ente federativo no programa, incluindo o uso do Sisjovem, os municípios são responsáveis por preencher e manter atualizadas as bases de dados dos subsistemas e aplicativos da rede do Sistema Único de Assistência Social, componentes do sistema nacional de informação do serviço socioeducativo, atualizando-o, no mínimo, a cada três meses.

Assim, a partir dos documentos e das entrevistas realizadas foi possível identificar que o governo federal espera que os implementadores da política na ponta, no caso os gestores dos Cras, sejam responsáveis pela utilização e atualização dos dados no sistema. Já as secretarias municipais e estaduais atuam de forma a auxiliar estes gestores que trabalham nos Cras no uso de sistema, bem como inserir informações quando necessárias para a implantação do programa. Entre os benefícios citados pelo governo federal para justificar a adoção do sistema neste programa estão: ampliar o controle em menor período de tempo, pois o sistema deve ser atualizado mensalmente e é encaminhado pela Internet para o Ministério; efetivar os repasses para os municípios porque o sistema também aponta o número de participantes do programa, informação essencial para definir os recursos financeiros disponibilizados para o município; e, avaliação do programa, permitindo que o governo crie indicadores ou análises acerca do programa.

Contudo, a prática se mostra um pouco diferente do que era esperado. A maior parte das prefeituras entrevistadas declarou que o preenchimento e atualização dos sistemas é feita de forma centralizada nas secretarias municipais. Entre as dificuldades citadas que levam a essa mudança de implementação com o objetivo de atingir os propósitos do sistemas e encaminhar os dados de controle para receber recursos do governo federal, os municípios

alegam que, por vezes, falta capacitação ou as informações necessárias nos Cras. Em Belém, por exemplo, a prefeitura definiu sem que fosse solicitado pelo MDS que os orientadores do programa nos Cras deveriam ter Ensino Superior para minimizar a questão da falta de capacitação desses servidores. A grande quantidade de atividades nos Cras também é um motivo citado para centralizar a utilização dos sistemas nas secretarias municípios, pois acaba havendo uma sobrecarga nas atividades do gestor responsável pelo preenchimento do sistema. Um dos motivos dessa sobrecarga é a falta de integração dos sistemas sociais. O MDS possui diferentes sistemas que muitas vezes pedem as mesmas informações, mas tem que ser preenchidos um por vez porque ainda não existe a integração.

Outro apontamento foi de que nem sempre os Cras possuem acesso à Internet ou esta é muito lenta, impossibilitando que os gestores utilizassem o sistema que foi desenhado para ser online. Além disso, foram feitas críticas ao sistema que, por vezes, fica fora do ar e pode afetar a atuação dos municípios do programa como, por exemplo, perder o prazo de atualização dos dados e, conseqüentemente, não receber os recursos do governo federal.

Já o programa que utiliza o PDE Interativo possui os seguintes grupos envolvidos:

- **Ministério da Educação:** idealizador e executor da política através da Secretaria de Educação Básica;
- **Secretarias estaduais e municipais de Educação e Comitês de Análise e aprovação dessas secretarias:** possuem a atribuição de avaliar os planos desenvolvidos por suas escolas;
- **Escolas:** são as responsáveis pela implantação do programa no âmbito local, incluindo o preenchimento e envio dos dados do Sistema.

Quanto ao uso ideal do sistema e sua realidade na prática das escolas, o MEC espera que as escolas utilizem esse sistema para melhorar as informações sobre seu diagnóstico, bem como planejar a execução de ações que melhorem a gestão escolar. Na prática, muitas vezes o sistema é preenchido colaborativamente, incluindo diversos atores do ambiente escolar como professores e diretores que respondem os dados pedidos de acordo com as informações que tem acesso ou capacidade de prover. Por exemplo, em um dos municípios do Pará, aqueles que tinham mais familiaridade com as estatísticas da escola preenchiam este módulo e os outros os demais. Em alguns casos, também há a centralização do preenchimento do sistema nas secretarias de educação, pois apesar de o diagnóstico e planejamento ser preparado pela escola há uma preocupação em informar os dados corretamente para evitar sanções tanto aos municípios quanto para escolas, bem como em outros casos é citado que apesar das escolas geralmente serem dotadas de computador com acesso à Internet, muitas vezes esta é lenta e o sistema acaba não funcionando adequadamente. A sobrecarga de trabalho nas escolas também foi apontada como uma das dificuldades para utilizar o sistema, exigindo que este seja preenchido em horários fora do trabalho como finais de semana.

Um exemplo de um uso diferenciado que apareceu em entrevistas de ambos os sistemas é a associação do login e senha do sistema a um CPF e e-mail. Nos dois programas, mais de uma pessoa utilizava e preenchia dados do sistema usando apenas este login criado para uma pessoa. Em algumas entrevistas foi relatado que isso gerou problemas para acessar o sistema, pois se uma pessoa utilizava algum *login* ou senha incorreta, o sistema era bloqueada. Assim, diversos entrevistados sugeriram que fossem criados mais senhas de acesso para utilizar o sistema daquele programa.

A partir das entrevistas dos dois programas sociais é possível destacar dois pontos para serem analisados em relação aos usuários de sistemas de informação providos pelo governo federal:

- 1) Dificuldades técnicas e administrativas no uso de sistemas de informação ;
- 2) Rigidez dos sistemas da informação e compartilhamento dos dados e informações com os entes subnacionais.

O primeiro ponto diz respeito às mudanças realizadas pelos municípios devido à dificuldades técnicas, como a Internet lenta ou falta de computadores, ou administrativa, como a sobrecarga de trabalho ou usuários que não eram capacitados. Assim, os órgãos em que eram previstos que esses sistemas fossem utilizados por determinados atores não ocorriam e esse trabalho geralmente era feito pelas secretarias municipais relacionadas aos programas pesquisados. O governo federal determinou a utilização desses sistemas nas organizações públicas que representavam a ponta dos programas selecionados neste artigo (CRAs e escolas) com o objetivo de possuir a informação mais correta e fácil de ser buscada, atualizada e verificada no caso de suspeitas sobre os beneficiários dessas políticas (jovens e escolas). Entretanto, na realidade isso não ocorre conforme o esperado e os municípios se valem de outras estruturas da prefeitura como as secretarias para garantir o envio das informações pedidas pelo governo federal através do sistema e garantir o recebimento de recursos. Isso aponta que a adoção e uso das TIC pelos governos locais não é igual e, portanto, os recursos humanos e tecnológicos que os municípios possuem são diferentes entre si. Tais diferenças podem também significar que as condições de acesso e participação das prefeituras nas políticas sociais do governo federal mediada por sistemas de informação não são iguais.

De acordo com a Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2012 (MUNIC 2012), produzida pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), todos os municípios brasileiros utilizaram computador (100%) e quase todos acessaram a Internet em 2012 (99,8%). Por outro lado, a pesquisa do IBGE também demonstra que ainda existem muitas disparidades quanto à complexidade da adoção das TIC entre os municípios no país, apresentando, por exemplo, que a maior parte dos sites municipais ainda são estáticos, ou seja, geralmente não apresentam possibilidades de prestação de serviços públicos ou interação pelos meios digitais. Nesse mesmo sentido, a pesquisa TIC Governo Eletrônico 2013 demonstrou que os municípios brasileiros já possuem acesso à computador e Internet, mas ainda não exploram todas as possibilidades de uso das TIC tanto nas atividades internas quanto nas relações com a sociedade. Por exemplo, menos de metade das prefeituras brasileiras possuem departamento de tecnologia da informação (46%) e sistemas informação de apoio à tomada de decisão (28%). Em relação à interação com os usuários, 84% das prefeituras possuíam website em 2013. Dentre essas, enquanto a maior parte permite o *download* de documentos ou formulários por meio do website (69%), poucos possibilitam a realização de serviços mais sofisticados como: emitir boletos de tributos (25%), fazer emissões de documentos (23%) ou realizar agendamentos (14%).

Portanto, propõe-se que o primeiro ponto que deve ser levado em consideração pelo governo federal na adoção de sistemas de informação em que os usuários são os governos locais seriam as capacidades técnicas e administrativas dos municípios que participam da política, criando estratégias que tenham como objetivo minimizar essas diferenças e garantir que os entes locais consigam tanto aderir aos programas sociais do governo federal quanto atender suas condicionalidades para o recebimento dos recursos.

O segundo ponto diz respeito ao enrijecimento dos sistemas propostos pelo governo federal, que não permitem nenhuma discricionariedade do agente público local sobre o sistema de informação. Um dos riscos das políticas sociais do governo federal é tornarem as entidades locais meros subordinados, desrespeitando os pressupostos da coordenação federativa. Além disso, há críticas contra a falta de integração de sistemas, obrigando que o usuário insira as mesmas informações para diferentes programas sociais e nem sempre é permitido acesso aos agentes locais sobre os dados e informações que ele mesmo produz nestes sistemas. Nas palavras de Diniz et al. (2015):

Ao padronizar o processo de tomada de decisões dos burocratas, propondo a interpretação “correta” ou oficial da lei, os sistemas de informação podem reduzir

demasiadamente o escopo dessa discricionariedade, introduzindo maior disciplina hierárquica nas organizações públicas. Em alguns casos, os burocratas de nível de rua podem perder seu papel primordial, limitando-se a auxiliar os usuários dos serviços públicos a preencherem os formulários.

O governo federal pode observar pontos relacionados à importância de utilizar os sistemas para que estes também atendam às especificidades e necessidades locais, evitando situações como as que ocorrem no Sisjovem em que o sistema funciona apenas como um controle formal dos jovens que frequentam o coletivo e não é possível que os agentes públicos locais utilizem esses dados para repensar essa política no âmbito municipal. Nas escolas, o PDE Interativo só permite que os recursos financeiros recebidos sejam utilizados para as situações previstas no sistema. Assim, se a escola tiver outras necessidades fora daquela lista, elas não podem sequer discutir ou propor outros usos daquele recurso com o governo federal.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O governo federal brasileiro vem se valendo dos sistemas de informação online para a implementação de programas em diversas áreas como o campo das políticas sociais por meio de estratégias de trabalho em conjunto com outros entes federativos. Geralmente, os municípios podem aderir ao programa do governo federal desde que sigam uma série de condições. Dentre elas, várias políticas públicas estão incluindo a utilização de sistemas de informação online como ferramenta obrigatória para garantir a implementação, monitoramento e avaliação dessas políticas públicas. Inicialmente, essa obrigação seria de extrema importância para não só melhorar a implementação das políticas públicas no âmbito federal, mas também atuar como um indutor do uso das TIC nos governos locais. Assim, o uso desses sistemas podem gerar desdobramentos políticos e gerenciais positivos como a melhoria da eficiência das políticas públicas e o aumento da transparência e controle social.

Apesar da importância do tema, ainda são poucos os estudos que analisam o uso de sistemas de informação nesse tipo de política pública. Esse trabalho se propôs a suprir parte dessa lacuna através da realização de estudos de caso sobre dois programas sociais do governo federal com foco nos usuários dos sistemas de informação no âmbito local. Partindo do pressuposto que os usuários de sistemas de informação podem mudar o contexto do uso da tecnologia e não apenas a tecnologia ou o sistema de informação em si, as entrevistas realizadas com gestores municipais em São Paulo e Pará apontaram uma série de dificuldades técnicas e administrativas para utilizar o sistema adequadamente e que promoveram mudanças na sua adoção, como por exemplo, o preenchimento das informações exigidas serem realizadas por outros atores não previstos pelo governo federal.

Além disso, a partir das entrevistas e documentos oficiais dos programas sociais estudados como legislação e relatórios, foi percebido que o governo federal define regras detalhadas e sistemas completamente fechados para os usuários no contexto local. Isso significa dizer que sobra pouco espaço para discricionariedade ou novas formas de uso e adaptação do sistema ao contexto local. Partindo do pressuposto que o governo federal deve garantir a coordenação federativa, é essencial que a instância nacional crie condições para que os agentes públicos locais não se tornem meros “preenchedores” de dados nos sistemas de informação e também possam participar da construção da política e das tecnologias que serão utilizadas, bem como possam ser capacitados para o uso desses dados para sua própria tomada de decisão interna. Em estudos futuros seria importante identificar que características desses sistemas de informação facilitam a melhoria das políticas sociais do governo, bem como ampliar as análises sobre a participação dos governos locais no desenvolvimento e implantação dos sistemas e sua utilização nas para a construção e avaliação das políticas públicas locais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRUCIO, F. L.; FRANZESE, C. Federalismo e Políticas Públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. In: Maria Fátima Infante Araújo; Lígia Beira. (Org.). Tópicos de Economia Paulista para Gestores Públicos. 1 ed. Edições FUNDAP: São Paulo, 2007, v. 1, p. 13-31.
- ABRUCIO, F. L. (Org.); RAMOS, M. N. (Org.) . Regime de Colaboração e Associativismo Territorial Arranjos de Desenvolvimento da Educação. 1. ed. São Paulo: Editora Moderna/Fundação Santillana, 2012. v. 1. 151p.
- ARRETCHE, M.T.S. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, ano 11, n. 31 , jun. 1996.
- AZEVEDO, V. et al. Sistemas Integrados de Información Social. Santiago: Centro de Políticas Públicas da Universidade do Chile, 2011.
- BOVENS, Mark; ZOURIDIS, Stavros. From street-level to system-level bureaucracies: how information and communication technology is transforming administrative discretion and constitutional control. *Public Administration Review*, v. 62, n. 2, p. 174-184, mar./abr. 2002.
- BRASIL. Portaria nº 848, de 28 de fevereiro de 2010. Disponível em: <www.mds.gov.br/aceso-a-informacao/legislacao/assistenciasocial/portarias/2010/Portaria_MDS_no_848_de_28-12-2010.pdf>. Acesso em: 11 fev. 2013.
- CUNHA, M. A. V. MIRANDA, P. R. M. O uso de TIC pelos governos: uma proposta de agenda de pesquisa a partir da produção acadêmica e da prática nacional. In: Revista O&S, Julho-Setembro, 2013.
- DINIZ, E. H. FALEIROS, S. M. PORTO, L. C. RIBEIRO, M. M. Fluxos de informações entre entes federados para a construção de políticas sociais. Disponível em: <http://participacao.mj.gov.br/pensandoodireito/wp-content/uploads/2013/11/Volume-49-II-EAESP-Fluxo-de-Pol%C3%ADticas-Sociais.pdf>. Acesso em 01. 10. 2013.
- DINIZ, E. H. BAILEY, D. E. SHOLLER, D. **Achieving ICT4D Project Success by Altering Context, Not Technology.** . In: Information Technologies & International Development. Volume 10, Número 4, 2014.
- DINIZ, E. H. FALEIROS, S. M. PORTO, L. C. Sistemas de informação em políticas sociais descentralizadas: uma análise sobre a coordenação federativa e práticas de gestão. In: RAP, V.49, n.1, 2015.
- FARAH, M.F.S. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 35, n. 1, p. 119-144, jan./ fev. 2001.
- IBGE. MUNIC 2012. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2012/>. Acesso em 26. MAI. 2014.
- FRANCEZE, C. Federalismo cooperativo no Brasil: da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas. . São Paulo: EAESP/FGV, 2010(Tese de doutorado apresentada ao Curso de Doutorado em Administração Pública e Governança EAESP/FGV).
- JORNA, Frans; WAGENAAR, Pieter; Discretion and digital discipline. *Public Administration*, v. 85, n. 1, p. 189-214, 2007.
- KUMMEL, K. DISSEL, H. G. V. Sustainable Collaboration: Managing Conflict and Cooperation in Interorganizational Systems. In: MIS Quarterly, Vol. 20, No. 3 (Sep., 1996), pp. 279-300 .
- LICIO, E. C. Para além da recentralização: os caminhos da coordenação federativa do Programa Bolsa Família (2003-2010). 2012. Tese (Doutorado em Política Social). Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

LOTTA, G. S. Implementação de Políticas Públicas: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos Burocratas de Nível de Rua do Programa Saúde da Família. Tese (Doutorado) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

OBINGER, Herbert; LEIBFRIED, Stephan; CASTLES, Francis G. Introduction: federalism and welfare state. In: OBINGER, Herbert; LEIBFRIED, Stephan; CASTLES, Francis G. (Ed.). *Federalism and the welfare state: new world and European experiences*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005. p. 1-64.

POZZEBON, Marlei; DINIZ, Eduardo H.; JAYO, Martin. Chapter II: Adapting the structurationist view of technology for studies at the community/societal levels. In: DWIVEDI, Yogesh K. et al. (Ed.). *Handbook of research on contemporary theoretical models in information systems*. Hershey, PA: IGI Global, 2009. p. 18-33.

RIBEIRO, M. M. Como os estados brasileiros promovem a transparência nos portais de compras eletrônicas? In: Anais do II Congresso CONSAD. Brasília, 6 a 8 de maio de 2009.

ROBEY, D. IM, G. WAREHAM, J. D. Theoretical Foundations of Empirical Research on Interorganizational Systems: Assessing Past Contributions and Guiding Future Directions. In: Journal of the Association for Information Systems, Vol. 9, 9, Setembro, 2008.

ROCHA, C.A.; FARIA, C.A. Cooperação intermunicipal, reterritorialização da gestão pública e provisão de bens e serviços sociais no Brasil contemporâneo: experiência dos consórcios de saúde em Minas Gerais. Cadernos Metrópole, São Paulo, n 11, 2004. p. 73-105.

SILVA, F. J. P. Inovações Tecnológicas no Serviço Público Brasileiro: o caso do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse – Portal SICONV. Dissertação (Mestrado em Administração). Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

SILVEIRA, H. Gestão da informação em organizações virtuais: uma nova questão para a coordenação interorganizacional no setor público. In: Ci. Inf., Brasília, v. 34, n. 2, p. 70-80, maio/ago. 2005.

SOUZA, Celina. Governos e sociedades locais em contextos de desigualdades e de descentralização. *Ciência e Saúde Coletiva*, v. 7, n. 3, p. 431-442, jul. 2002.

THURSTON, A. Public Records: Evidence for Openness. London: University of London, 2012. Disponível em: <http://blogs.estadao.com.br/publicos/files/2012/08/Public-Records-as-Evidence-for-Openness-FINAL.doc_.pdf> Acesso em: 14 ago. 2012.

VAZ, José Carlos. Limites e possibilidades do uso de portais municipais para promoção da cidadania: a construção de um modelo de análise e avaliação. São Paulo: EAESP/FGV, 2003(Tese de doutorado apresentada ao Curso de Doutorado em Administração de Empresas da EAESP/FGV).

VIANA, A. L. A. MACHADO, C. V. Descentralização e coordenação federativa: a experiência brasileira na saúde. In: Ciência Coletiva e Saúde, Rio de Janeiro, Maio/Junho, 2009.