

Controle social através do monitoramento de metas municipais por meio de Tecnologias de Informação e Comunicação na região metropolitana do estado de São Paulo

TAMARA ILINSKY CRANTSCHANINOV

Escola de Administração de Empresas de São Paulo
tami.crants@gmail.com

ANNY KARINE DE MEDEIROS

Escola de Administração de Empresas de São Paulo
annykmedeiros@gmail.com

DOUGLAS NIER OLIVEIRA PIRES

EAESP/FGV
douglasnier@gmail.com

Área Temática: Relação Governo-Sociedade: Transparência, Accountability e Participação

Controle social através do monitoramento de metas municipais por meio de Tecnologias de Informação e Comunicação na região metropolitana do estado de São Paulo

Resumo: Um dos instrumentos apresentados pela vertente gerencialista da Administração Pública está centrada na gestão de resultados. Este artigo apresenta como a contratualização de metas ou resultados pode subsidiar estratégias de controle social, a partir de seu monitoramento por meio de Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs). A partir desta argumentação, foram estudados os 39 municípios da região metropolitana do Estado de São Paulo, a fim de verificar se os municípios da região metropolitana de São Paulo se apropriaram do estabelecimento de metas de gestão como instrumento de políticas públicas; e se é possível, através das TICs, controlar socialmente a administração pública através de suas metas estabelecidas. Com apenas 2 municípios contando com instrumentos de controle por resultados, é feita uma discussão sobre a falta de apropriação deste instrumento e também das TICs pelos municípios, e como este processo influencia negativamente o controle social.

Palavras-chave: contratualização de resultados; controle social; tecnologias de informação e comunicação.

Social control by monitoring municipal goals through Information and Communication Technologies in the metropolitan region of São Paulo

Abstract: One of the instruments presented by the managerial aspects of the Public Administration is focused on results management. This article presents as contracting goals or results may subsidize social control strategies, from its monitoring through Information and Communication Technologies (ICTs). From this reasoning, the 39 municipalities in the metropolitan region of São Paulo were studied in order to verify if the municipalities in the metropolitan region of São Paulo appropriated management goals as an instrument of public policy; and if it is possible, through ICT, socially control the government through its established goals. With only two municipalities relying on results as a instrument of control, it is made a discussion about the lack of appropriation of this instrument and also of ICTs by municipalities, and how this process negatively influences the social control.

Key words: contractualisation of results; social control; information and communication technologies.

Introdução

O controle gerencial por meio de metas é um dos instrumentos que se popularizaram com a emergência das técnicas da Nova Gestão Pública, em especial nos anos 1990. Cada vez mais, a gestão pública busca acompanhar, por meio de indicadores mensuráveis, os processos e projetos considerados estratégicos para a gestão. No caso de programas de metas, estes têm formatos anteriores no governo brasileiro, vide o Plano de Metas desenvolvido por Juscelino Kubitschek na década de 1950, mas têm sofrido influências de instrumentos de gestão privada e de Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs).

Vale destacar que parte da literatura especializada em estudos sobre contratualização de resultados trata da relação estabelecida com organizações externas ao governo, os chamados Contratos de Gestão (caso dos contratos de gestão com Organizações Sociais). O presente artigo se foca na contratualização de resultados de projetos considerados estratégicos para os governos, servindo como instrumento de monitoramento e avaliação de metas preestabelecidas do governo para consigo próprio ou outros órgãos.

Ao tratar de Contratualizações de Resultados de iniciativa espontânea no Brasil, o governo do estado de Minas Gerais foi pioneiro, seguido por Pernambuco, Sergipe e São Paulo (PACHECO, 2006). Atualmente, municípios vêm adotando este instrumento de gestão como forma de gerir e monitorar os programas de governo, como Rio de Janeiro (RJ), Porto Alegre (RS), Salvador (BA), Belo Horizonte (MG), dentre outros.

Estudos sobre o caso de Minas Gerais apontam o desafio – e a necessidade – de motivar os servidores públicos para o alcance das metas estabelecidas, inclusive por meio de premiações financeiras (ideia da participação em lucros, recorrente na iniciativa privada). O presente artigo aponta outra vertente também fundamental para o sucesso da contratualização de resultados: sua publicização e adoção de ferramentas de controle social, tornando o cidadão não apenas foco, mas também protagonista da gestão pública. Tem-se como pressuposto que o controle social permite aperfeiçoar as contratualizações realizadas, dado que seu monitoramento é ampliado para além dos gestores públicos.

Além da contratualização de resultados e do controle social, o terceiro elemento-chave desta pesquisa é a utilização de tecnologias de informação e comunicação (TICs) no setor público, as quais tem sido progressivamente utilizadas com o objetivo de atender às demandas por qualidade, eficiência e transparência nos serviços públicos. No Brasil, o uso de TICs tem se caracterizado como medidas táticas para racionalização do trabalho e também como meios para disponibilização de dados e informações para consulta dos cidadãos. São exemplos desse esforço os “portais”, que são sítios eletrônicos que centralizam uma diversidade de serviços ou informações de um órgão público.

Complementando a busca por transparência como instrumento de controle social, outro importante marco é a Lei de Acesso à Informação - LAI, Lei Federal nº 12.527 em vigor desde maio de 2012. A LAI foi aprovada com a finalidade de permitir acesso a informações públicas, buscando reverter o quadro de baixa transparência das informações, ao permitir seu acesso de forma mais direta que os meios até então existentes, favorecendo a transparência por meios digitais. Segundo o Relatório de Pedidos de Acesso à Informação e Solicitantes, no período de junho de 2012 a maio de 2013, foram acionados 86.266 pedidos de informações; destes, 98,6% foram atendidos no prazo determinado (PORTAL DA TRANSPARÊNCIA, 2013). Sobre as características dos pedidos, o relatório destaca que finanças, administração pública e economia, representam juntos, 32,87% de todas as solicitações. Os pedidos estão concentrados na região sudeste (51,94%) e a ferramenta mais utilizada para obtenção da resposta é o pedido digital (e-mail), correspondendo a 95,56% dos casos (PORTAL DA TRANSPARÊNCIA, 2013).

Pelos dados apresentados é possível conceber que os pedidos realizados por meio digital convergem para uma nova realidade social pautada pelas novas Tecnologias de Informação e

Comunicação (TICs), que, ao mesmo tempo em que se tornam ferramentas de acesso imediato e dinâmico, disseminam a necessidade de cada vez mais informações. Entretanto, a recente aprovação da LAI, somada a indefinição dos dados a serem disponibilizados e número reduzido da equipe responsável pelo programa, tornam esta realidade ainda muito distante.

Dessa forma, o objetivo deste artigo é verificar se: 1) os municípios da região metropolitana de São Paulo se apropriaram do estabelecimento de metas de gestão como instrumento de políticas públicas; 2) se é possível, através das TICs, controlar socialmente a administração pública através de suas metas estabelecidas.

Metodologia

Por meio de levantamento bibliográfico e pesquisa sistematizada em sites de busca no período de janeiro a junho de 2015, identificou-se os estados e municípios que divulgaram utilizar alguma das formas de contratualização de resultados seja em seus portais, seja em sites locais de notícias, dando destaque para as experiências de municípios da região metropolitana de São Paulo. De todos os municípios mencionados, apenas o município de São Paulo conta com uma plataforma online de acompanhamento dos resultados alcançados, o portal PlanejaSampa.

Em seguida, foi realizada uma análise de todos os portais de prefeituras da região metropolitana de São Paulo, que compreende 39 municípios de pequeno, médio e grande porte. Esta fase objetivou a verificação da disponibilização das metas de gestão do município, bem como de possíveis instrumentos de monitoramento e controle disponíveis ao acesso público. A pesquisa foi feita de modo exploratório e também por palavras-chave (metas, resultados, programa de metas, contratualização).

Por último, foi enviado um pedido de acesso a informação para cada um dos 39 municípios, com as seguintes questões:

De acordo com a Lei Federal nº 12.527/2011, solicito as seguintes informações:

1. Além do Plano Plurianual, existe Programa de Metas do município ou outro instrumento de planejamento com objetivos mensuráveis para a gestão atual?

2. Se sim, este documento é público? Existe algum endereço na internet onde é possível acessá-lo?

3. O município possui indicadores de acompanhamento de metas? Se sim, são públicas e são atualizadas com frequência? Se sim, qual frequência?

4. O município faz avaliação de andamento de projetos periodicamente? Se sim, quais instrumentos utiliza?

Os pedidos foram realizados nos dias 19 e 20 de janeiro de 2015. Como a própria lei afirma, o pedido de informação deve ser processado no prazo de 20 (vinte) dias, conforme estabelecido no art. 11, § 1º, da Lei nº 12.527/2011, podendo esse prazo ser prorrogado por mais 10 (dez) dias, mediante justificativa expressa, conforme dispõe o art. 11, § 2º, da referida Lei.

As informações colhidas nos endereços eletrônicos das prefeituras e as respostas dos Pedidos de Acesso a Informação foram tabulados, resultando nas análises do presente artigo.

Contratualização de Resultados e Controle Social

O movimento internacional de adoção de instrumentos de contratualização de resultados, promovido particularmente em países como Austrália, Bélgica, Espanha, Finlândia, Inglaterra, França, Dinamarca, Nova Zelândia e Noruega, surge dos movimentos de reforma do

Estado provenientes das crises das décadas de 1980 e 1990 (SCHWARZ, 2010). No Brasil, surge no contexto de reforma do Estado dada entre os anos 1980 e 1990, sendo destacado como uma das metodologias de maior alcance dentre as novas propostas para reformulação da gestão pública (PACHECO, 2004). Bernardo (2011) define a contratualização como a

formalização de acordos bilaterais, conhecidos como contratos de gestão (também conhecidos como contratos de resultados ou contratos de desempenho). Trata-se de um compromisso gerencial entre duas partes que não se baseia na simples delegação ou na imposição de resultados a serem alcançados, mas na negociação. (BERNARDO, 2011: 04).

Numa visão aplicada ao setor público, Duarte et ali. (2006) complementa:

O Acordo é um instrumento de pactuação de resultados, que se dá mediante a negociação entre dirigentes dos órgãos e entidades do Poder Executivo, bem como entre gerentes das unidades administrativas e autoridades que sobre eles tenham poder hierárquico ou de supervisão” (CARNEIRO; BARBOSA, 2007, p. 2). Essa ferramenta gerencial celebra um “contrato” que representa um compromisso (negociado entre as partes) que regula as relações (via de regra) entre o núcleo estratégico (formulador de políticas) e as entidades descentralizadas (executoras) (DUARTE et ali., 2006).

A partir de um acordo entre as duas partes, definem-se objetivos a serem alcançados ao longo de um período também estabelecido. Assim, o foco da contratualização está no controle do *resultado*, e não dos *processos*, elemento fundamental para os movimentos em favor de uma Nova Gestão Pública (NGP).

A Nova Gestão Pública entende a gestão por resultados como busca de um “governo empreendedor, caracterizado pelo estímulo à competição, pela transferência de controle aos cidadãos e pela focalização nos resultados – orientando-se pela missão e objetivos, em vez de regras e regulamentos” (OSBORNE; GAEBLER, 1995). Para Serra (2008), “a gestão por resultados se apresenta como uma proposta de cultura organizadora de gestão, mediante a qual se põe ênfase nos resultados e não nos processos e procedimentos”.

Assim, tenta-se quebrar um ciclo de controle burocrático, permitindo maior flexibilidade na adoção de métodos que sejam capazes de alcançar tais objetivos acordados. Sob uma perspectiva de redução do Estado e busca de eficiência gerencial, a contratualização pode permitir que se reduza o aparelho burocrático, já que este deixa de ser o enfoque central da organização – o foco passa a ser a otimização das entregas governamentais – tanto pelo viés da minimização dos custos, quanto da maximização dos resultados (PACHECO, 2004).

O argumento do presente artigo é que a contratualização de resultados também é uma ferramenta fundamental para ampliar o controle social sobre o setor público, em especial as ações do poder executivo, uma vez que as informações que o governo reporta à sociedade são instrumentos que promovem o controle social (CORBARI, 2004). Quando o processo de contratualização é conduzido de forma transparente e acessível ao cidadão, torna-se mais simples parametrizar quais resultados devem ser cobrados do governo, permitindo uma interação mais efetiva do que somente no período eleitoral.

Como afirma Bobbio (1992), a transparência governamental é condição necessária, apesar de não suficiente, para que se efetive a ordem democrática, uma vez que a democracia pode ser entendida como “o governo do poder visível” (BOBBIO, 1992: 83). Segundo o Portal da Transparência do Governo Brasileiro (2013), a transparência pública permite o controle

social, constituindo-se como mecanismo de capacitação do cidadão, que passa a ter informações (e, portanto, poder) sobre a gestão pública, que por sua vez passa a ser cada vez mais fortalecida (PORTAL DA TRANSPARÊNCIA, 2013).

Vale destacar que o conceito de controle social está ligado à definição de *accountability*. Para Miguel (2005), *accountability*

refere-se ao controle que os poderes estabelecidos exercem uns sobre os outros (accountability horizontal), mas, sobretudo, à necessidade que os representantes têm de prestar contas e submeter-se ao veredicto da população (accountability vertical)”. (MIGUEL, 2005:25)

Assim, *accountability* refere-se ao processo de responsabilização do agente público pelas ações que este toma em nome da população. Considerando a definição de *accountability* horizontal, a contratualização de resultados permite equalizar objetivos comuns à todas as áreas de um mesmo governo, que podem ser utilizados como instrumento de gestão posterior. Já a respeito da definição de *accountability* vertical, a contratualização permite propor um acordo público entre sociedade civil e governo, na perspectiva apontada por Pacheco (2004) e Bernardo (2011), de negociação entre as partes.

No Brasil, o controle social ganha forças no mesmo momento em que a democracia se torna princípio fundamental do sistema político, após a queda do regime militar, ampliando o poder de decisão por meio do voto, mas também por outras estruturas de participação instituídas pela Constituição Federal de 1988, como conselhos permanentes e realização periódica de conferências públicas. Abrucio e Loureiro (2005) colocam o controle social e a responsabilização por ações públicas como princípios fundamentais da democracia. Para a efetivação da democracia, é preciso ampliar os momentos de prestação de contas para além das eleições, mas também de forma contínua e cotidiana para a população. Dessa forma, o controle social exerce papel importante enquanto instrumento democrático por permitir que os indivíduos conheçam e avaliem as ações do governo de forma constante; por permitir e impulsionar a articulação entre os atores em torno dos processos de controle (estímulo ao desenvolvimento de capital social); e principalmente por deslocar o centro do processo político dos governantes para a população, que passam a contar com informação qualificada para a tomada de decisões. Abrucio e Loureiro (2005) apontam que a institucionalização do controle social é fundamental para que o governo se encontre comprometido com uma avaliação contínua da população que o elegeu.

Contudo, ainda existe diversos desafios a serem superados para o exercício do controle social no Brasil. Um deles é a armadilha do discurso participacionista e de controle social que serve, na verdade, como instrumento legitimador dos governos, sem permitir real acesso ou influência as estruturas de tomada de decisão. Dentro dos espaços de interação entre governo e sociedade civil se reproduzem as lógicas presentes na sociedade, então é preciso superá-las também neste contexto. Assim, estratégias de controle por resultados e metas precisam também refletir um processo de construção e monitoramento que englobe as preocupações da sociedade que deve monitorá-las.

Controle social através do uso de TICs

As tecnologias de informação e comunicação (TICs) são meios capazes de receber, armazenar, processar, transmitir e manipular dados e informações, normalmente por vias digitais, que surgiram na década de 70, no período da Terceira Revolução Industrial (CASTELLS, 1999). Atualmente, a internet pode ser considerada a principal tecnologia de

informação e comunicação: com ela, dispositivos eletrônicos como celulares e computadores podem se interligar em rede, o que gera a maior flexibilidade, menores custos e “menores distâncias” de tempo e espaço para a comunicação. A sistematização das informações também possibilita o cruzamento e filtragens de dados, favorecendo o monitoramento e avaliação de setores ou políticas públicas, gerando assim mais conhecimento. O advento dessas tecnologias associadas a fatores humanos e organizacionais gera o que se chama de *sistemas de informação*. No setor público, o uso de sistemas de informação tem sido gradualmente maior ao longo do tempo devido as suas capacidades de aperfeiçoar os serviços públicos, dando-lhes eficiência, economia, transparência e melhor atendimento ao cidadão. (DINIZ et al, 2015)

No Brasil, especialmente a partir do processo de modernização da administração pública e reforma do Estado iniciado em 1995, o incremento das TICs tem sido introduzido com intuito de gerar maior eficiência e transparência para a gestão pública. Outro aspecto importante dessa introdução foi a concepção de controle burocrático com o uso dessas tecnologias, uma vez que reduz as rotas de fugas ou discricionariedade dos agentes públicos. (DINIZ, et al, 2015). Com a Constituição Cidadã de 1988, a intensidade das pressões por transparência, controle social e participação social nas tomadas de decisões dos atores governamentais tem sido ao longo dos anos maior. Diante das cobranças de atores como organizações da sociedade civil, órgãos de controle interno ou externo, e até mesmo pela imprensa, os governos tem buscado meios para publicização de dados e informações sobre suas gestões e das políticas públicas (VAZ et al, 2010).

Nesse contexto, o esforço em conjugar TICs com prestação de serviços, participação e controle social no setor público tem sido denominado como “Governo Eletrônico” (e-gov). Os portais governamentais tem sido um dos principais resultados desse esforço, sendo que, segundo a literatura, sua evolução tem se dado nas seguintes fases:

- 1 - Publicação de dados e informações em formato fechado e sem interatividade (por exemplo, balanços financeiros);
- 2 - Possibilidade de acesso às bases de dados para manipulação e cruzamento;
- 3 - Atualmente vem se expandindo a possibilidade de se ter bancos de dados abertos, onde é possível ter acesso aos dados brutos sem filtragem prévia. Embora sua manipulação não seja de todo democrática, em função da sua complexidade, os chamados Dados Governamentais Abertos (DGA) podem ser trabalhados inclusive em aplicações criadas pela sociedade civil. (VAZ et al, 2010)

Segundo estudos de VAZ (2010) e PINHO (2015), os portais municipais tendem a apresentar uma clivagem na sua qualidade quando comparados com portais de estados mais ricos da União. Devido a limitações financeiras e até mesmo baixo acesso local à internet, as prefeituras tendem investir menos em TICs, utilizando geralmente ferramentas ultrapassadas e apresentando poucos recursos para participação ou transparência. Já os portais estaduais tendem a apresentar adequados recursos tecnológicos e maior divulgação de dados, apesar disso, a divulgação de informações e canais de participação não se encontram dentro do esperado. A partir de estudos de VAZ (2008), em 2007, os tipos de serviços disponíveis em portais mais frequentes eram: centrais de atendimento ao cidadão; emissão de formulários e documentos; boletins informativos; informações sobre compras, licitações, obras e concursos; programações culturais; e divulgação de contatos.

Contudo, a LAI tem sido um elemento de pressão no sentido de obrigar os poderes públicos a se mobilizarem para disponibilizar dados e informações não sigilosas de forma ativa, ou seja, sem uma solicitação prévia do cidadão. No entanto, também estabelece prazos e procedimentos para o atendimento passivo, nesse sentido, surgem os Serviços de Informação

ao Cidadão (SICs) para recepcionar os pedidos, tomar as providências para ter as informações solicitadas e dar a resposta ao cidadão.

O SIC é um serviço realizável presencialmente em um ambiente físico. Como alternativa, foi criado pela Controladoria Geral da União o Sistema Eletrônico de Serviços de Informações ao Cidadão (e-SIC), que é um meio de solicitação de informações públicas via internet. Nessa TIC, o cidadão pode escolher o órgão que deseja consultar, submeter sua solicitação e, então, o poder público tem o prazo de 20 para atender, solicitar prorrogação de prazo, ou justificar o não atendimento.

As TICs têm possibilitado melhores meios de disseminação e divulgação dos dados públicos. Quanto maior é o nível do acesso à internet por parte da população, maior é o alcance da informação. Isso se deve pela facilidade que os meios eletrônicos em rede ofertam. Sendo assim, o desenvolvimento de TICs no setor público tem promovido transparência e melhores condições para participação e controle social (VAZ et al, 2010). No Brasil, o uso das TICs tem tido maior ênfase na divulgação de dados e informações públicas, embora desigual em termos de sofisticação entre os diversos órgãos públicos e entes da União.

Análise dos resultados

Caracterização dos municípios

Todos os municípios estudados pertencem a região metropolitana de São Paulo. Este recorte foi escolhido pelos mesmos estarem inseridos no mesmo contexto socioeconômico, e terem acesso a praticamente o mesmo fluxo de informações. Foram considerados todos os municípios para garantir a diversificação de portes, partidos no comando das Prefeituras, além de diversos níveis de PIB e IDH, conforme a tabela síntese abaixo.

Tabela 1 - Características dos municípios estudados

Característica	Grande/Alto	Médio	Pequeno/Baixo
Tamanho (km ²) ¹	3	17	19
Volume populacional (hab.) ²	25	6	8
PIB 2011 (milhões de reais) ³	8	20	11
IDH-M (2010) ⁴	5	16	18

Fonte: Formulado pelos autores a partir de bases de dados (2015).

Da tabela 1 pode-se apreender, então, que o universo estudado conta com municípios pequenos e médios, mas com grandes populações (ou seja, densamente habitados), com baixos PIBs e baixos IDH.

Em relação aos partidos dos prefeitos eleitos em 2012, tem-se o seguinte quadro:

Tabela 2 - Partidos dos prefeitos eleitos em 2012 nos municípios estudados

Partido	Número de municípios	Porcentagem
Partido dos Trabalhadores (PT)	9	23,1%

¹ P = Até 100 km²; M = Entre 100 e 500 km²; G = Mais de 500 km².

² P = Até 50 mil hab.; M = Entre 50 e 100 mil hab.; G = Mais de 100 mil hab.

³ P = Até 1.000; M = Entre 1.000 e 10.000; G = Mais de 10.000.

⁴ P = Até 0,75; M = Entre 0,75 e 0,8; G = Mais de 0,8.

Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB)	6	15,4%
Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB)	6	15,4%
Partido Verde (PV)	6	15,4%
Partido da República (PR)	3	7,7%
Democratas (DEM)	2	5,1%
Partido Popular Socialista (PPS)	2	5,1%
Partido Social Democrático (PSD)	2	5,1%
Partido Democrático Trabalhista (PDT)	1	2,6%
Partido Socialista Brasileiro (PSB)	1	2,6%
Partido Trabalhista Nacional (PTN)	1	2,6%

Fonte: Formulado pelos autores a partir de bases de dados (2015).

É interessante notar que os conceitos tratados neste artigo têm diferentes abordagens, de acordo com as linhas ideológicas de cada partido. Enquanto partidos no espectro conservador (alinhados à direita) se identificam com conceitos de gestão por resultados e Nova Gestão Pública, partidos progressistas (alinhados à esquerda) costumam pregar um maior controle social sob suas gestões. Ao considerar que mais de 20% dos casos estudados nesta pesquisa estão sob governo do Partido dos Trabalhadores, alinhado à esquerda, um dos resultados esperados seria a disponibilização de informações de forma ampla por estas prefeituras. Ao mesmo tempo, prefeituras governadas por Partidos como PSDB, DEM e PSD, alinhados à direita, que somam também mais de 20% dos casos, poderiam apresentar investimentos em estratégias como a contratualização de resultados.

Configuração das Secretarias de Planejamento

Dos 39 municípios estudados, 26 (66%) contam com pastas responsáveis pelo Planejamento, enquanto 13 (34%) não contam com estruturas para tal. Apesar de representarem mais da metade, grande parte delas se mesclam com outras atividades, como Obras, Meio Ambiente e Urbanismo, indicando qual é o foco seguido por cada uma destas estruturas.

Tabela 3 - Denominações das Secretarias correlatas ao Planejamento nos municípios estudados

Nome da Secretaria	Número de municípios	Porcentagem
Planejamento	9	35%
Planejamento e Gestão	3	12%
Planejamento e Meio Ambiente	2	8%
Obras e Planejamento	2	8%
Planejamento e Urbanismo	2	8%
Orçamento e Planejamento Participativo	2	8%
Meio ambiente e Planejamento Urbano	1	4%
Planejamento e Desenvolvimento Estratégico	1	4%
Planejamento e Governo Comunitário	1	4%

Planejamento, Obras, Urbanismo e Habitação	1	4%
Planejamento, Orçamento e Gestão	1	4%
Gestão e Planejamento Administrativo	1	4%

Fonte: Formulado pelos autores a partir de bases de dados (2015).

Divulgação de Plataformas de Governo, Plano Plurianual – PPA e Portal da Transparência

13 municípios (34%) divulgam, em seus próprios endereços eletrônicos, os planos de governo dos então candidatos a prefeito ou prefeita. Essa seria uma primeira indicação dos compromissos formados com a sociedade, apesar de já existir a exigência legal de protocolo, no Tribunal Superior Eleitoral (TSE), dos programas de governo em momento anterior à eleição.

Além disso, também por conta de exigência legal da Lei Complementar nº 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), 25 (64%) municípios divulgam seu Plano Plurianual nos endereços eletrônicos, e somente 2 municípios não contam com páginas do “Portal da Transparência”, exigido pela LRF, sendo que 16 (41%) municípios contam com dados editáveis/abertos, ou seja, que podem ser manipulados pela população.

Existência de Contratualização de Resultados

Foram identificados somente dois municípios na região metropolitana com instrumentos de contratualização de resultados: São Paulo e Osasco. São Paulo instituiu a obrigatoriedade da apresentação do Programa de Metas através da Emenda nº 30 a Lei Orgânica Municipal, de 2007, que coloca:

*“Art. 69-A. as prioridades: as ações estratégicas, os indicadores e metas quantitativas para cada um dos setores da Administração Pública Municipal, Subprefeituras e Distritos da cidade, observando, no mínimo, as diretrizes de sua campanha eleitoral e os objetivos, as diretrizes, as ações estratégicas e as demais normas da lei do **Plano Diretor Estratégico**”. (LEI ORGÂNICA MUNICIPAL DE SÃO PAULO, 1990, alterada em 2007).*

No caso de Osasco, o estabelecimento de metas de gestão tem por base o projeto “Osasco 50 anos”, iniciado em 2007 para definir as metas para o cinquentenário da cidade, completo em 2012. Este projeto foi elaborado por meio de 75 reuniões em nove eixos temáticos, e encabeçado pela então Secretaria de Governo, tendo participação dos diferentes setores societários: sociedade civil organizada, sindicatos, empresários, etc. Sua conclusão se deu em seminário público, realizado em fevereiro de 2012.

Os dois municípios são, no momento, geridos pelo Partidos dos Trabalhadores, colocando as duas experiências como um paradigma dentro das experiências do Partido em lidar com sistemas de contratualização de resultados.

Sistemas de monitoramento e indicadores

Da mesma forma, somente Osasco e São Paulo apresentam sistemas de monitoramento. Contudo, o de São Paulo é público e acessível a qualquer munícipe, enquanto o de Osasco é restrito aos gestores públicos. A plataforma PlanejaSampaⁱ apresenta, desde 2014, dados específicos sobre cada meta acordada, bem como seu desenvolvimento e regionalização.

Neste sentido, destaca-se também a experiência de Santo André, que apresenta de forma simplificada as metas instituídas de forma colaborativa no PPA, apesar de não contar com um sistema de monitoramento que apresente a evolução das metas.

Pedidos de acesso a informação

Como os endereços eletrônicos visitados não apresentaram informação suficientes para garantir que os municípios não contavam com instrumentos de planejamento por resultados ou metas, foram realizados pedidos de acesso a informação aos 39 municípios, com as seguintes questões:

De acordo com a Lei Federal nº 12.527/2011, solicito as seguintes informações:

- 1. Além do Plano Plurianual, existe Programa de Metas do município ou outro instrumento de planejamento com objetivos mensuráveis para a gestão atual?*
- 2. Se sim, este documento é público? Existe algum endereço na internet onde é possível acessá-lo?*
- 3. O município possui indicadores de acompanhamento de metas? Se sim, são públicas e são atualizadas com frequência? Se sim, qual frequência?*
- 4. O município faz avaliação de andamento de projetos periodicamente? Se sim, quais instrumentos utiliza?*

Os meios de envio foram elencados da seguinte maneira: primeiramente, pelo E-SIC (23%); se não disponível, canal de “Fale Conosco” (20,5%); e quando também não disponível, por contato (e-mail) da Ouvidoria (23%), Gabinete do Prefeito (13%) ou Secretaria de Planejamento (e correlatas) (7,5%). Quatro prefeituras (10%) precisam ser excluídas da amostra por não apresentarem nenhuma das ferramentas disponíveis nos endereços eletrônicos – Guarulhos, Jujutiba, Pirapora do Bom Jesus e São Lourenço da Serra. Também não foram enviados pedidos a São Paulo (3%), pois as questões foram suficientes esgotadas através de acesso ao endereço eletrônico da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão. Passou-se a trabalhar, então, com um universo de 34 municípios.

Sintomática é a existência de E-SIC somente em 23% dos municípios, apesar de contarem com embasamento legal para sua existência e serem um meio mais simples e ágil de implementação da Lei de Acesso a Informação.

Dos 34 pedidos realizados, somente 5 (14%) foram respondidos, sendo 3 (8,8%) dentro do prazo estipulado pela Lei de 20 dias corridos. Os cinco municípios respondentes foram Mauá, Ribeirão Pires, Santo André, São Bernardo do Campo e São Caetano do Sul, todos bastante próximos geograficamente da capital. A resposta de São Caetano do Sul, no entanto, foi desconsiderada, por indicar que “A RESPOSTA REFERENTE AO PROCESSO SIC 880/15, ESTARÁ À DISPOSIÇÃO NO PROTOCOLO DO ATENDE FÁCIL, 2º ANDAR, DIA 04/02/15 ÀS 15:00 HORAS”. Para os fins determinados nesta pesquisa, de acesso às metas e seu respectivo monitoramento através de ferramentas digitais, considerou-se que a resposta física, apesar de disponibilizada, não é suficiente.

Ribeirão Pires e Santo André responderam somente a primeira das 4 perguntas:

Tabela 4 - Respostas ao pedido de acesso a informação da Prefeitura de Ribeirão Pires

Pergunta	Resposta
<i>Além do Plano Plurianual, existe Programa de Metas do município ou outro instrumento de</i>	De acordo com as suas últimas perguntas, o município tem metas, existem indicadores e são

<i>planejamento com objetivos mensuráveis para a gestão atual?</i>	acessíveis a população, conforme a Lei 5724 de 02/07/2013, com base na Constituição Federal Artigo 165. Segue PPA anexo, devido a complexidade, caso ainda haja alguma dúvida, nos especifique por gentileza.
--	---

Fonte: Formulado pelos autores a partir de coleta (2015).

Tabela 5 - Respostas ao pedido de acesso a informação da Prefeitura de Santo André

Pergunta	Resposta
<i>Além do Plano Plurianual, existe Programa de Metas do município ou outro instrumento de planejamento com objetivos mensuráveis para a gestão atual?</i>	Informo que apenas prestamos contas do cumprimento de metas para o Tribunal de Contas, através do site do próprio tribunal e a prestação refere-se as metas e indicadores estabelecidos na LDO/PPA.

Fonte: Formulado pelos autores a partir de coleta (2015).

A Prefeitura de Mauá respondeu de forma telegráfica, indicando somente Sim ou Não para as questões:

Tabela 6 - Respostas ao pedido de acesso a informação da Prefeitura de Mauá

Pergunta	Resposta
<i>Além do Plano Plurianual, existe Programa de Metas do município ou outro instrumento de planejamento com objetivos mensuráveis para a gestão atual?</i>	Sim.
<i>Se sim, este documento é público? Existe algum endereço na internet onde é possível acessá-lo?</i>	Sim, não.
<i>O município possui indicadores de acompanhamento de metas? Se sim, são públicas e são atualizadas com frequência? Se sim, qual frequência?</i>	Sim, sim, sim, mês a mês.
<i>O município faz avaliação de andamento de projetos periodicamente? Se sim, quais instrumentos utiliza?</i>	Sim, oficina de planejamento estratégico.

Fonte: Formulado pelos autores a partir de coleta (2015).

São Bernardo do Campo foi a Prefeitura que deu a resposta mais satisfatória, em termos da Lei de Acesso a Informação:

Tabela 7 - Respostas ao pedido de acesso a informação da Prefeitura de São Bernardo do Campo

Pergunta (São Bernardo do Campo)	Resposta
<i>Além do Plano Plurianual, existe Programa de Metas do município ou outro instrumento de planejamento com objetivos mensuráveis para a gestão atual?</i>	O Principal instrumento utilizado para a mensuração das metas da Gestão está relacionado ao Anexo de Metas e Prioridades vinculados

	<p>sempre às Leis de Diretrizes Orçamentárias (Que dialogam logicamente com o Planejamento de médio Prazo que é o Plano Plurianual Participativo) que estabelecem metas de ações e indicadores dos programas que medem a eficiência e eficácia da gestão.</p>
<p><i>Se sim, este documento é público? Existe algum endereço na internet onde é possível acessá-lo?</i></p>	<p>Sim, esse instrumento é público e pode ser acessado na íntegra pelo link http://www.saobernardo.sp.gov.br/comuns/pqt_container_r01.asp?srcpg=sf_orcamento_relatorios&LIHTM=false</p>
<p><i>O município possui indicadores de acompanhamento de metas? Se sim, são públicas e são atualizadas com frequência? Se sim, qual frequência?</i></p>	<p>Existe o Relatório de Atividades documento obrigatório do AUDESP - Auditoria Eletrônica de Órgãos Públicos do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo onde a cada final de exercício os municípios do estado de São Paulo devem elaborar o documento para prestar contas do que foi realizado referente as metas estabelecidas nas peças de planejamento e encaminhá-lo até 30 de março ao Tribunal de Contas e pode ser acessado através do portal do cidadão do Tribunal de Contas cujo link se encontra abaixo: http://www.portaldocidadao.tce.sp.gov.br/roteador_municipio/relatorios-atividades</p>
<p><i>O município faz avaliação de andamento de projetos periodicamente? Se sim, quais instrumentos utiliza?</i></p>	<p>Sim, são utilizadas vistorias "in loco" com a finalidade de acompanhamento da execução física e financeira dos projetos, sempre acompanhados de relatórios técnicos evidenciando os pontos críticos de cada projeto, a fim de subsidiar tomadas de decisões e ajustes, na perspectiva da conclusão de cada projeto de forma mais rápida e eficientemente possível.</p>

Fonte: Formulado pelos autores a partir de coleta (2015).

Conclusões

Os casos expostos neste artigo, que tinha por objetivo verificar se os municípios da região metropolitana de São Paulo se apropriaram do estabelecimento de metas de gestão como instrumento de políticas públicas; e, se é possível, através das TICs, controlar socialmente a administração pública através de suas metas estabelecidas, apresentam um cenário pessimista. Tendo apenas dois municípios com processos estabelecidos de contratualização de metas ou resultados com a população, verificou-se que este ainda não é reconhecido como instrumento de gestão que pode auxiliar no planejamento e organização dos mandatos. Mais do que isso, verificou-se a inexistência de processos inovadores de planejamento, mesmo para além do estabelecimento de metas que poderiam ser monitoradas pela população. Alguns casos pontuais, como Santo André, São Bernardo do Campo e Guarulhos, todas administradas pelo Partido dos Trabalhadores (PT) apresentam experiências de Orçamento Participativo, que poderia simbolizar uma pactuação pública na busca de objetivos comuns, mas que ainda carecem de instrumentos mais claros de monitoramento e de que estão realmente sendo levados em conta nas decisões governamentais.

Ou seja, para além das exigências legais representadas pela Lei de Responsabilidade Fiscal e legislações locais, pouco se tem feito como garantia de acesso aos planos e monitoramentos de governos. Os resultados das consultas feitas, no entanto, aos Serviços de Acesso a Informação demonstram uma realidade ainda pior, que é a de ausência de respostas frente aos pedidos realizados com embasamento na lei.

Os portais dos municípios também são pouco acessíveis e informativos, com pouco conteúdo de fato para monitoramento das ações governamentais pelo cidadão. A maior parte deles parece estar parada no tempo, sem acompanhar a evolução de diversas tecnologias e usabilidades da internet e de redes sociais. Ou seja, não há apropriação das TICs pelos governos locais para maior interação com a sociedade civil.

Sem informação, é impossível promover controle social sob o governo. Não existe base para cobrança de eventuais compromissos e nem a certeza de que estão sendo cumpridos, se não existe um fluxo comunicativo entre governo e sociedade civil. Publicação da Agência de Notícias dos Direitos da Infância e da Organização Não-Governamental Artigo 19 (2009) colocam:

Além de ser um direito de todo e qualquer indivíduo, o acesso à informação é um direito difuso, ou seja, que pertence à coletividade. Isso porque o acesso amplo a informações públicas resulta em ganhos para a comunidade de maneira geral. Conhecer as informações em poder do Estado permite o monitoramento da tomada de decisões pelos governantes – que afetam a vida em sociedade. O controle social mais atento dificulta o abuso de poder e a implementação de políticas baseadas em motivações privadas. Ao mesmo tempo, decisões de políticas públicas tomadas com base em informações amplas e de qualidade terão resultados mais eficientes. Um governante não pode tomar uma decisão adequada sobre a alocação de recursos na área de segurança pública, por exemplo, se não tem disponíveis informações de qualidade sobre a ocorrência de crimes em uma região. Ao direito do indivíduo de acessar informações públicas contrapõe-se o dever de os atores públicos divulgarem informações e serem transparentes. O cumprimento desse dever contribui para aumentar a eficiência do poder público, diminuir a corrupção e elevar a accountability. (ANDI & ARTIGO 19, 2009: 11).

Ou seja, a troca de informações é benéfica tanto a população quanto ao governo. Mas o segundo tem o dever de informar a população como forma de elevação da *accountability*, e ainda, de forma possível de ser lida e compreendida pelos munícipes. Fora da estrutura governamental, este não tem o conhecimento técnico sobre indicadores, orçamento e planejamento que se encontram no interior do governo. Assim, as TICs também podem contribuir para o caráter pedagógico do controle social, ou seja, de entendimento do governo e sua estrutura a partir dos termos pactuados.

Apesar de os programas de metas e resultados estarem vinculados à uma perspectiva gerencialista do Estado, eles também são de extrema relevância para uma pactuação adequada e parametrizada entre governo e sociedade civil. Só é possível cobrar aquilo que é colocado como meta, ainda que possam ser questionados os métodos para alcançá-los e até mesmo sua repactuação ao longo do tempo, como é feito na Prefeitura de São Paulo, que pretende revisões anuais de seu Programa. Assim, municípios que se pretendem mais responsivos a seus cidadãos devem incorporar instrumentos de pactuação de metas, e, para além disso, promover meios adequados para um real monitoramento de sua evolução. Dessa forma, transpõe-se a perspectiva procedimentalista da democracia que é tanto incômoda as sociedades contemporâneas, onde o momento da eleição é o único em que se pode ser feita uma avaliação do governo anterior e definir se é próprio que este seja reeleito. O acesso a informações e valorização do controle social, dessa forma, são capazes de alterar o padrão de relacionamento entre governo e sociedade civil, criando uma relação mais saudável e cotidiana. Ainda, trabalhar tendo como base objetivos claros para ambas as partes auxilia num diálogo que faz sentido para ambos.

Entende-se que, garantindo a valorização das metas, é possível produzir resultados compatíveis com o acordo anteriormente feito com a população, ou obter informações suficientes para justificar atrasos ou metas que não estão em andamento. Dessa maneira, o controle social depende não só de ferramentas para a sociedade civil, que estão sendo disponibilizadas, mas também de uma gestão bastante acurada das próprias metas, no interior da Prefeitura. Da mesma forma, apesar do destaque feito à possibilidade de controle a partir de metas, também é preciso pensar nas estratégias disponíveis para que, a partir da leitura das informações disponíveis, a população possa de fato cobrar e influenciar a gestão de seu município. Assim, a simples disponibilização da informação não garante o controle social, apesar de ser o primeiro passo. É preciso criar estruturas colegiadas que atendam os cidadãos e estejam aptas ao debate, sob o risco do eco no vazio da população. Dessa forma, mais do que informação, também se faz necessária a estratégia de comunicação entre as partes, sem a qual a disponibilização das informações se faz inútil.

A partir dos casos estudados, pode-se extrair que um mesmo instrumento pode ser utilizado para diversos fins e sob diversas óticas, a depender da sua metodologia de construção e seu monitoramento. Apesar de construídos de forma diversificada, é digno de nota o esforço dos dois municípios (São Paulo e Osasco) em estabelecer padrões de entrega de serviços públicos, e se propor a monitorá-los, seja de forma burocrática ou participativa. Espera-se que este padrão seja continuamente ampliado para os demais municípios da região, como forma de empoderamento tanto do governo, quanto da sociedade.

Referências Bibliográficas

ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. Finanças Públicas, democracia e *accountability*: debate teórico e o caso brasileiro. In: ENCONTRO DA ANPOCS, 29, 2005, Caxambu.

- AGÊNCIA NACIONAL DOS DIREITOS DA INFÂNCIA & ARTIGO 19. Acesso a informação e controle social das políticas públicas; coordenado por Guilherme Canela e Solano Nascimento. Brasília: ANDI, ARTIGO 19, 2009.
- BERNARDO, Renata Anício. Instrumentos de contratualização de resultados na administração pública como mecanismo de promoção da *accountability*. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 4, 2011, Brasília.
- BOBBIO, N. *O futuro da democracia. Uma defesa das regras do jogo*. Paz e Terra, 5ª edição, 1992.
- CASTELLS, M. *A sociedade em rede: a era da informação: economia, sociedade e cultura*. 8ª ed. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- CORBARI, E. C. Accountability e controle social: desafio à construção da cidadania. In: *Cadernos da Escola de Negócios*, Curitiba, n. 2, p. 99-111, 2004.
- DINIZ, Eduardo Henrique; OLIVEIRA, Lya Cynthia Porto de; FALEIROS, Sarah Martins. *Sistemas de informação em políticas sociais descentralizadas: uma análise sobre a coordenação federativa e práticas de gestão*. Rev. Adm. Pública, Rio de Janeiro, v. 49, n. 1, p. 23-46. 2015
- DAMIAN, Ieda Pelógia Martins; MERLO, Edgard Monforte. *Uma análise dos sites de governos eletrônicos no Brasil sob a ótica dos usuários dos serviços e sua satisfação*. Rev. Adm. Pública, Rio de Janeiro, v. 47, n. 4, p. 877-900, Aug. 2013
- DUARTE, K.; LEMOS, C.; MARINI, C.; MARTINS, H. F. Acordo de Resultados. In: VILHENA, R. et al. (Orgs.). *O choque de gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento*. Belo Horizonte: UFMG, 2006. Cap. 6, p. 95- 127
- MIGUEL, Luis Felipe. Impasses da *accountability*: dilemas e alternativas da representação política. In: *Rev. Sociol. Polít.*, Curitiba, 25, p. 25-38, nov. 2005.
- OSBORNE, D.; GAEBLER, T. Reinventando o governo; como o espírito empreendedor está transformando o setor público. Brasília: MH Comunicação, 1995.
- PACHECO, Regina Silvia. Brasil: avanços da contratualização de resultados no setor público. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 11, Guatemala, 2006. Disponível em: <<http://conversandosobregestao.mg.gov.br/images/anexos/gr/7.a2006-%20egina%20pacheco.pdf>>. Acesso em 04.04.2015.
- PACHECO, Regina Silvia. Contratualização de resultados no setor público: a experiência brasileira e o debate internacional. In: CONGRESO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, 9, Madrid, 2004.
- PINHO, José Antonio Gomes de. *Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia*. Rev. Adm. Pública [online]. 2008, vol.42, n.3, pp. 471-493
- PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. Sobre o Portal. Disponível em: <<http://www.portaldatransparencia.gov.br/>>. Acesso em 21 de janeiro de 2015.

RIBEIRO, Rafael Fanuchy. *Lei de acesso à informação e suas implicações para a democracia*. 2013. 79 f., il. Monografia (Bacharelado em Gestão de Políticas Públicas) — Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

SCHWARZ, Letícia. *Experiência de Contratualização de Resultados no Governo Federal Brasileiro: Pesquisa com Órgãos Supervisores de Contratos de Gestão*. Relatório de Pesquisa II. Brasília, dezembro de 2009. Disponível em: <<http://www.gespublica.gov.br/biblioteca/pasta.2010-12-08.3617032145/pasta.2010-04-08.0042928925/Leticia%20PRODUTO%20II.pdf>>. Acesso em 04.04.2015.

VAZ, José Carlos. *A Evolução da Oferta de Serviços e Informações ao Cidadão pelos Portais Municipais. Brasileiros: Entre a Inovação e a Oferta Básica*. Informática Pública ano 10, p. 65-78. 2008.

VAZ, José Carlos; RIBEIRO, Manuella Maia; MATHEUS, Ricardo. *Dados Governamentais Abertos e o ciclo virtuoso de uso de dados e informações públicas para o controle social, melhoria dos serviços públicos e desenvolvimento da economia: Estudo de Caso da Cidade do Rio de Janeiro*. Anais do WTRANS14 - Workshop de Transparência em Sistemas, Londrina, 2014, Maio 28, 2014.

ⁱ Disponível em: <<http://planejasampa.prefeitura.sp.gov.br/>>. Acesso em 31.05.2015.