

UNIVERSIDADE DE CAMPINAS  
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO  
GESTÃO ESTRATÉGICA EM POLÍTICAS PÚBLICAS

Adilson Rodrigues  
Amanda Nogueira Santos da Cunha  
Maria da Penha  
Sysleide Umbelina

**A baixa capacidade de processar dados e gerar conhecimentos na Gestão  
Pública Municipal: Desafios para implantação das Tecnologias da  
Informação e Comunicação (TICs)**

São Paulo  
2015

UNIVERSIDADE DE CAMPINAS  
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO  
GESTÃO ESTRATÉGICA EM POLÍTICAS PÚBLICAS

Adilson Rodrigues  
Amanda Nogueira Santos da Cunha  
Maria da Penha  
Sysleide Umbelina

**A baixa capacidade de processar dados e gerar conhecimentos na Gestão Pública Municipal: Desafios para implantação das Tecnologias da Informação e Comunicação (TICs)**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Comissão Avaliadora como exigência parcial para obtenção do certificado de conclusão do curso de Especialização em Gestão Estratégica em Políticas Públicas, pela Universidade de Campinas.

Orientadora: Alessandra Atti.

2015

## SUMÁRIO

SUMÁRIO .....	3
1. ANÁLISE DA SITUAÇÃO-PROBLEMA .....	4
1.1. FLUXOGRAMA.....	6
2. NÓS EXPLICATIVOS.....	7
2.1. Identificação dos Nós Críticos .....	13
3. ÁRVORE DO PROBLEMA .....	14
4. PLANO DE AÇÃO .....	15
PAINEL 2.1 .....	15
PAINEL 2.2.....	16
PAINEL 2.3 .....	17
5. ANÁLISE DE ATORES .....	18
PAINEL 3.1 .....	18
PAINEL 3.2.....	19
PAINEL 3.3 .....	20
PAINEL 3.4.....	21
PAINEL 3.5 .....	22
PAINEL 3.6.....	23
6. ANÁLISE DE RISCOS E FRAGILIDADES .....	24
PAINEL 4 .....	24
7. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	25
REFERÊNCIAS .....	26

## 1. ANÁLISE DA SITUAÇÃO-PROBLEMA

Priorizamos como instrumento de estudos para realização do nosso Trabalho de Conclusão do Curso (TCC), o tema acima expresso após várias rodadas de diálogos entre o grupo, optamos por descrever a problemática que envolve a implantação das Tecnologias da Informação e Comunicação na administração pública.

Identificamos que as instituições públicas, em sua grande maioria, vivenciam, na atualidade, enormes dificuldades em lidar com esta área, pois vários são os fatores que se apresentam para o gestor, desde o diagnóstico situacional inicial até o planejamento e execuções das ações.

As Tecnologias da Comunicação e informação representam para toda sociedade benefícios em vários setores da administração pública, pois promove a descentralização da informação, qualifica o atendimento da demanda pública existente e torna mais eficiente a busca por soluções de problemas.

As estruturas das organizações públicas brasileiras ainda trazem em suas administrações uma grande sobrecarga de mecanismos que se mantém como método ao longo da história da formação do Estado, onde as ações dialogadas não faziam parte do formato institucional, as interações entre as esferas da administração pública não eram valorizadas, e o trabalho de forma corporativa não era pensado como algo possível.

Observamos, porém, que este formato da gestão pública brasileira tem características do "Estado herdado", do engessamento, da centralização, da autoridade institucional, mas que também se apresenta na contemporaneidade como um entrave para a adequação das instituições públicas a um novo modelo de administrar, voltado para o foco no atendimento qualificado e eficiente das demandas da sociedade.

Para estabelecer a relação entre o que herdamos da cultura passada na Gestão Pública e o que necessitamos na contemporaneidade, sobretudo, com mudanças sociais de cunho relevante frente as políticas públicas e suas especificidades, o conhecimento e a pesquisa, conforme afirma Dagnino (2014) que:

Se não for possível promover um processo de transformação do Estado que herdamos em direção ao "Estado Necessário" que permita satisfazer necessidades sociais represadas ao longo de tanto tempo o processo de democratização pode se ver dificultado e até abortado, com enorme esterilização de energia social e política.

Nos inquietou, o fator burocrático, o planejamento desconectado da realidade da estrutura e a dificuldade de compreender a natureza do que é demandado pela sociedade, tudo isso tem relação com o modelo politicamente constituído no Brasil, onde é a gestão pública é fruto de um grande lastro de alianças políticas, constituídas por vários partidos políticos e pensamentos divergentes. Este contexto contribui para que surjam as oposições internas ao projeto em curso e conflitos de interesses, ocasionando em resistências diversas, dificuldade de consensos e demora nas tomadas de decisões.

As mudanças conjunturais da política e as alternâncias de gestões também impactam na dificuldade de implantação de políticas públicas e na continuidade de programas já em curso, pois para o novo gestor caberá fazer o diagnóstico da gestão, realizar mudanças nas equipes e planejar de acordo com um novo projeto político que dará os rumos de uma nova agenda política. Além disso, o novo gestor poderá encontrar resistência nos próprios servidores públicos, que já executavam determinada política de acordo com uma metodologia e mecanismos existentes, por isso, a educação permanente e a formação continuada precisam ser meios de fazer o corpo técnico de uma gestão, compreender a importância de determinadas mudanças e fazer parte de novos modelos de gerir o Estado.

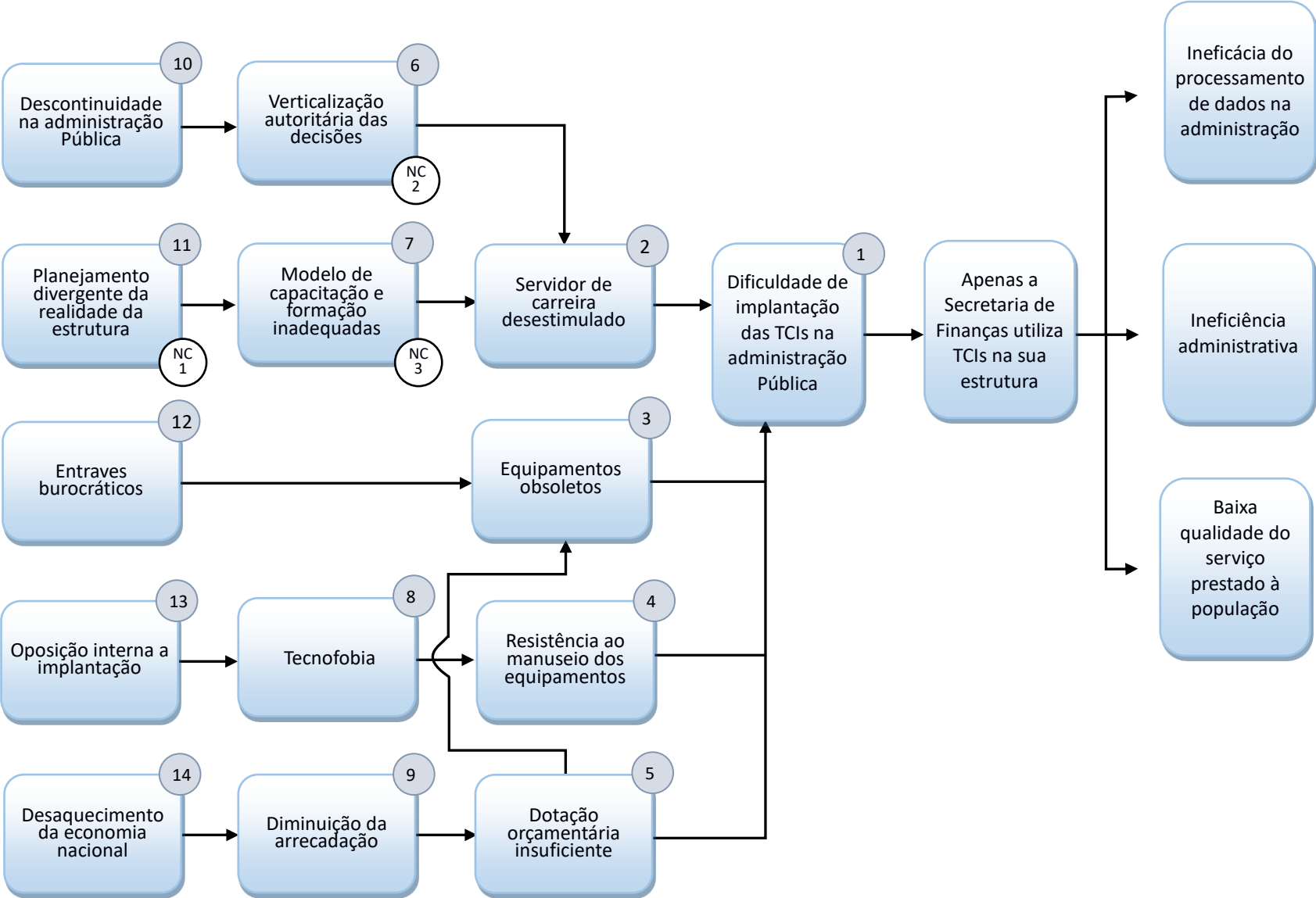
Compreendendo o Estado como algo dinâmico que precisa estar em consonância com as mudanças da sociedade, pretendemos, a partir desse estudo, discutir as TICs à luz do seu significado como tecnologias e mecanismos capazes de desenvolver novos conhecimentos a partir da tradução das informações, gerando significados que sejam capazes de aprimorar as gestões públicas e auxiliar as tomadas de decisões, com ênfase no bem comum e na publicidade das informações produzidas, contribuindo para a disseminação de conhecimentos dentro e fora da Administração Pública. As discussões sobre o conhecimento como o verdadeiro diferencial sustentável e o deslocamento do centro das atenções para o capital intelectual representam uma evolução da gestão da informação. (ANDION, C., 2003).

1.1. FLUXOGRAMA

**Local:**  
Prefeitura Municipal

**Problema:**  
Baixa capacidade de processar dados e gerar conhecimentos na Gestão Pública Municipal

**Ator:**  
Gestor Municipal (Prefeito)



## 2. NÓS EXPLICATIVOS

A administração pública é organização bastante complexa. Atualmente, em virtude das fortes mudanças pelas quais passa o mundo e da rapidez em ter que atender a sociedade, as pressões dos diversos atores sociais (movimentos e suas demandas específicas de cada segmento, empresários, representantes da população constituídos, fluxo interno da administração etc), a gestão de um sistema de processamento de dados ágil e eficaz é condição urgente para o aperfeiçoamento de qualquer gestão e para o seu apoio administrativo. Porém, identificar os problemas advindos de um sistema falho não é suficiente para resolver a ausência ou lentidão da informação.

As TCIs são recursos estratégicos para a administração, mas que também constituem desafios. Os problemas identificados neste diagnóstico para o uso de sistemas e manuseio de equipamentos, não se refere somente à implantação de sistemas de informação (software), mas também dificuldades encontradas por agentes avessos às tecnologias e ao uso de novos equipamentos, e com baixa capacidade de articulação política, como também, a dificuldade orçamentária encontrada pelos gestores para implantar essas tecnologias e capacitar os servidores públicos, ou a não priorização dessas tecnologias no orçamento público.

Portanto, vimos neste contexto, a necessidade de aprimoramento dos estudos e análises sobre os principais problemas que se relacionam com as Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC), desde a implantação até os impactos resultantes da baixa capacidade de processamento de dados na administração pública, problemática que norteou nosso objeto de estudo para conclusão do curso.

Para melhor desencadear esta problemática, relacionamos as suas causas com a alta, média e baixa governabilidade, de acordo com o poder de decisão e intervenção direta na gestão pública municipal (BULGACOV et al., 2007). Consideramos a alta governabilidade, o poder executivo municipal em si, o prefeito, secretários, pessoas que são diretamente responsáveis pelas principais ações e decisões de uma prefeitura, e que são responsáveis e capazes de gerir e determinar uma cultura organizacional de acordo com a agenda política deste grupo em questão.

Denominamos de média governabilidade, o corpo de servidores públicos municipais e técnicos responsáveis por gerir parte do ciclo da execução e implantação de políticas públicas. Mesmo considerando que estes atores não são os definidores das ações da gestão municipal, é fato que ocupam um papel fundamental para o estabelecimento ou não de um programa político na administração pública, de acordo com os seus próprios valores, relações políticas, compreensão, defesa ou descrédito por uma determinada agenda política.

Por fim, consideramos a baixa governabilidade, as conjunturas da macroeconomia e da macropolítica, fatores que no cenário internacional e nacional possam afetar diretamente os repasses de recursos, a receita municipal e impactar na qualidade da oferta de serviços públicos, por exemplo.

A baixa capacidade de processamento de dados na administração municipal é causada por problemas de alta, média e baixa governabilidade. Para cada causa elencada nesta escala de controle e domínio, existe um processo que envolve vários atores e que a resolução está intimamente ligada à capacidade de se construir uma agenda decisória específica para o

problema envolvendo o maior conjunto de atores interessados. O pano de fundo de todo o processo resolutivo é uma construção democrática e ampla.

Uma das causas do problema é a descontinuidade na administração que interrompe o memorial administrativo e dificulta o aprendizado de gestores e servidores pela falta de avaliação de atos e ações anteriores. Na maioria das vezes, a avaliação é depreciativa e as realizações anteriores passam a não ter validade. Por si só, este evento é autoritário e como tal, gera uma cadeia de decisões piramidais de cima para baixo.

Difícilmente, o chefe superior tem conhecimento da totalidade das questões administrativas se ele não dialoga com o conjunto da sua gestão, desde aqueles que estão à frente da administração até os servidores que atuam na execução dos serviços públicos. Criar mecanismos de escuta ao funcionalismo público, onde as diversidades das opiniões sejam consideradas, horizontaliza a gestão, responsabiliza o conjunto da administração pelas decisões, faz com que as pessoas envolvidas no processo se sintam protagonistas e valorizadas, promove a troca de saberes, capaz de interferir de forma decisiva, em culturas organizacionais formadas a partir do autoritarismo.

Neste sentido, podemos concluir que decisões autoritárias rompem com as possibilidades de abertura ao novo pelo desconhecimento da capacidade de intervenção de cada agente e desestimula o servidor público. Então, a relação pessoa-trabalho torna-se uma perspectiva de venda de força de trabalho cuja ação será somente o cumprimento de ordens ou a inoperância, sem necessariamente, ter sido atingida a compreensão da política em questão.

Não há, dentro do planejamento do governo, um direcionamento das políticas públicas específicas para a implantação das TICs, assim como a manutenção necessária ao funcionamento na rotina institucional. É preciso que o gestor tenha uma visão da cultura intersetorial, e tente viabilizar a escassez de políticas públicas voltadas para a implantação de plataformas de informação e comunicação, através de articulação ou cooperação entre outros órgãos da esfera pública.

Vale ressaltar que a realidade da gestão pública municipal dialoga diretamente com as pessoas, as empresas, os movimentos sociais, as instâncias das políticas internas e externas e partidos políticos, muitos com ideologias divergentes de um partido de esquerda. Nesse contexto, identificam-se as orientações da ENFP (Escola Nacional de Formação Política - Partido dos Trabalhadores – 2012).

"O conhecimento da realidade deve ser produzido coletivamente, incluindo pessoas que não façam parte do grupo partidário. É preciso ampliar o conjunto de cidadãos e cidadãs que discutem o conteúdo do programa, analisam informações, percebem potencialidades e apresentam propostas".

De acordo com as orientações acima propostas, percebe-se a necessidade de ampliação do conhecimento sobre planejamento estratégico, e uma nova visão que transforme as ações isoladas em planejamento participativo, buscando, dessa forma, atender demandas internas e externas de modo satisfatório e eficaz. Para se planejar de acordo com a realidade das necessidades locais, é fundamental que a gestão municipal se utilize da produção das conferências municipais, orçamento participativo, fóruns locais e outros espaços de discussão e formulação que agregue parte significativa e representativa dos munícipes, pois dessa



maneira, é possível que a gestão municipal tenha uma leitura cada vez mais fidedigna das demandas que deverão pautar o planejamento das suas ações.

Sendo assim, durante o planejamento, será possível perceber que problemas elencados anteriormente como a descontinuidade da gestão, deixa a administração pública refém de dados subnotificados, antigos ou que se perdem com o tempo, não caracterizando mais a situação atual.

Caso o gestor não esteja atento a este problema, se não considerar as formulações do controle social e não dialogar com os seus servidores, dificilmente a implantação de sistemas de informação eficientes, que alimentem a gestão de dados corretos, com metodologias descomplicadas, modernas e eficazes, capazes de atualizar constantemente as informações necessárias, que poderão ser utilizadas para a formulação de políticas públicas e para melhorar as já existentes, ainda que se mude a gestão, estarão no horizonte do seu planejamento.

Para a implantação das Tecnologias da Comunicação e Informação (TIC), se o planejamento realizado não apresenta a real necessidade da instituição, há falhas desde a construção inicial do plano e o fato de não ter sido dada a devida importância aos avanços das tecnologias e a destinação orçamentária para investimentos em recursos humanos e tecnológicos.

A própria estrutura física dos prédios públicos existentes não estão preparados para receber as conexões ou condutores de energia, necessários ao funcionamento dos equipamentos das TICs, bem como não são feitas observações básicas, tais como: reposição ou trocas das tomadas de energia elétrica, revisão das instalações elétricas, equipamentos de prevenção e segurança, controle de umidade, ventilação e iluminação, capacidade energética, dentre outros fatores que são decisivos para a implantação das TICs.

Diante dos problemas já apontados, se soma aos demais, a dificuldade de atender de maneira adequada, a educação permanente por meio de capacitações profissionais. Vivemos em um cenário sociocultural que cria novos hábitos, transforma nosso modo de trabalhar e atender as demandas públicas, estabelece relações mesmo sem a presença física e nos lança diariamente grandes desafios, e as novas tecnologias e as necessidades sociais que se apresentam na contemporaneidade, são partes dessas mudanças.

Para acompanhar os passos da modernização das tecnologias na administração pública, se faz necessário investimentos contínuos nos processos formativos e de capacitação, uma vez que as tecnologias avançam, o corpo técnico que trabalha com os instrumentos e monitoramento destes meios também precisa se apropriar dos novos mecanismos. Esta é a realidade que se apresenta como ideal para o desenvolvimento das atividades envolvendo as tecnologias e a comunicação no âmbito da administração pública, porém, o que percebemos no dia a dia da gestão, difere da realidade posta.

Repensar a formação e a capacitação técnica para o desenvolvimento de atividades envolvendo tecnologias e processamento de dados na administração pública, é de grande importância, pois, o que geralmente se percebe, são equipamentos obsoletos por falta de técnicos para operá-los. Há um agravante relevante nesta questão: a formação geralmente é planejada ou até mesmo pensada por quem não conhece as especificidades técnicas da área, ficando esta, somente num modelo teórico pedagógico, o que obviamente não atenderá a real

necessidade da formação inicial e contínua de técnicos e operadores dos instrumentos de tecnologias existentes.

A fim de qualificar a situação problema e propor o descritor deste estudo, propusemos a hipótese de apenas a Secretaria Municipal de Finanças utilizar as TICs em toda a estrutura interna da gestão, dispondo de ferramentas de processamentos de dados (contabilidade dos impostos). Porém, também esta secretaria é carente de tecnologias informacionais e não consegue cruzar dados com outros setores nem emitir relatórios suficientes, e em tempo hábil para o devido funcionamento da estrutura geral em relação a demanda interna e externa.

A visão de conjunto, então, é comprometida. O fornecimento de dados para facilitar as soluções de problemas não está integrado e não mantém relação de interdependência, funcionando como uma ação isolada. Os sistemas de informações devem ser integrados e resultam na troca de conhecimento entre eles. As funções organizacionais perdem tempo, oneram os contribuintes e não cumprem o papel de gerar conhecimento através de um processo de informação que democratize a administração. Desta forma, os sistemas de informação deixam de agregar valores que podem se apresentar como mais uma ferramenta de auxílio melhoria da qualidade dos serviços.

Há vários obstáculos impostos pela “baixa capacidade de processamentos de dados” nos dias atuais em uma administração municipal: impede o efetivo planejamento condizente com a realidade; ajuda a manter estruturas de gestões autoritárias; não estimula a atualização e a capacitação dos servidores; interrompe a continuação das ações pela falta de memória administrativa; burocratiza o Estado; dificulta as relações políticas demandando clientelismos e cria resistências por desconhecimento da realidade.

As consequências desse conjunto de problemas que se inter-relacionam são:

- Ineficácia - Na maioria das vezes, os resultados esperados dos serviços públicos prestados aos cidadãos não atendem as expectativas da população nem às demandas internas da administração. Demora e alto custo dos tributos são problemas tão comuns que fazem as pessoas acreditarem que estes são inerentes ao serviço público. Buscam, então, criativamente, adequar as suas vidas e buscar soluções paralelas aos serviços para complementar a oferta do estado. Parte dos problemas da eficácia da administração pública estariam resolvidos somente pela implantação de sistemas de informação e seu uso correto;
- Ineficiência - Os processos administrativos nas diversas áreas da gestão são morosos e onerosos. O público em geral sabe que um processo administrativo no âmbito da gestão municipal é, por demais, demorado. Como já foi dito, esta ineficiência transfere para o cidadão parte do problema que deveria ser resolvido pela administração. Entretanto, este problema, muitas vezes, atende a alguns interesses e tem propósitos específicos. Ou atende a interesses pessoais ou atende ao sistema econômico que vê na ineficiência do estado, uma brecha para lucrar com as privatizações e terceirizações. Um estado ineficiente deixa brechas cujo interesse público fica sem defensor;
- Baixa qualidade do serviço – Ineficácia está para o resultado da ação, assim como ineficiência está para o processo da ação. Geralmente, um processo identificado como ineficiente seria ineficaz, mas nem sempre. Por exemplo, um determinado cidadão

requer uma certidão que poderia ser entregue em um dia se houvesse um sistema de informação ágil. Esta mesma certidão no mesmo órgão passa de um mês para ser entregue. A entrega da certidão de alguma forma foi eficaz. Pode-se dizer que um produto está de acordo com o exigido. Mas, de todo ângulo que se olhe, o processo foi demasiadamente demorado. O contrário, embora raro, também é possível.

Processo eficiente, mas ineficaz, quando todos envolvidos cumprem com as obrigações (cumprem prazos, utilizam sistema altamente informatizado, tem as melhores estruturas para exercer internamente as funções etc), porém os resultados do não são satisfatórios. Faltam planejamento, visão das metas e dos objetivos a serem cumpridos.

O objetivo não é a ação processual, isto é, o meio, mas sim, o fim, que é o atendimento à população da melhor forma possível. Evidente que não se pode imaginar que o importante é apenas a resposta dada ao público. Dificilmente uma ação ineficiente traz resultado eficaz. Também se deve ter eficácia em cada parte da ação. A resolução dos problemas da qualidade dos serviços públicos também deve ser reduzida e posta no espaço da eficácia de cada ação interna.

Entendendo as causas, suas descrições e consequências envolvidas na sequência do que denominamos no fluxograma de alta governabilidade, é necessário que façamos o mesmo estudo sobre as cadeias que envolvem a média e baixa governabilidade, considerando que todas essas esferas de governabilidade estão relacionadas e que, logo, terão o mesmo descritor e consequências.

Percebemos que os entraves burocráticos da administração pública são em grande parte responsáveis pela cadeia de consequências já descrita. Podemos compreender como entraves da burocracia, os procedimentos, rotinas ou atividades que geram fluxos desconexos ou incompatíveis com as atribuições dos setores e do próprio Estado, e que não agregam valor aos serviços públicos prestados.

Cabe somarmos a tudo isso, as leis anacrônicas, distantes da realidade atual e a cultura organizacional ultrapassada, que não dialoga com os anseios do seu tempo. Todos esses entraves se colocam como barreiras que dificultam a necessária organização institucional voltada para a oferta eficiente e eficaz de serviços públicos à população.

Essas dificuldades têm impactos diretos sobre as mudanças de métodos no interior da gestão, desde a demora para se adquirir uma nova tecnologia até a compreensão da sua necessidade e do seu uso correto. Portanto, é comum que em muitas gestões, os servidores operem equipamentos obsoletos, que não respondem mais às demandas colocadas e que, por muitas vezes, o seu uso causa ônus material e financeiro para a própria administração. É preciso considerar que, ao passo que se estende o tempo de uso desses equipamentos e tecnologias ultrapassadas, se dificulta ainda mais o processo de substituição, implantação e aceitação de outras tecnologias e metodologias.

Como já foi dito neste estudo, o corpo técnico de servidores de uma administração pública exerce um papel fundamental nas mudanças internas, implantação de novas políticas públicas, êxito ou fracasso de uma agenda política colocada pelo grupo político que passa a dirigir o Estado.

Elementos trazidos anteriormente também trataram da organização interna optada pelos seus dirigentes, onde concluímos que, uma gestão verticalizada e com pouco diálogo entre os atores que a compõe, resultam em desestímulo por parte dos servidores, podemos acrescentar a isso, a não adesão destes ao projeto político proposto, bem como, o surgimento de oposições internas à implantação de novas propostas.

Se considerarmos o cenário proposto em que a burocracia se apresenta como um entrave para a aquisição das TICs, e para o seu uso de forma articulada e lógica, onde os equipamentos e ferramentas são obsoletos, a mudança desse fator estrutural da gestão encontrará resistência para implantar essas novas plataformas tecnológicas e ferramentas mais modernas.

A resistência dos servidores aos novos projetos políticos da gestão, metodologias, e tecnologias também pode ser parte do que chamamos de tecnofobia, termo utilizado pelo Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC) para descrever a excessiva dificuldade de aprendizagem e uso de novas plataformas tecnológicas ao ponto em que a pessoa se opõe a estas tecnologias (DEMO, 2009).

Esse comportamento se explica, dentre outros motivos, pela dificuldade em atrelar metodologias de ensino que simplifiquem o entendimento sobre os novos significados trazidos em cada nova tecnologia que surge. Não podemos ignorar que o avanço cada vez mais rápido das TICs responde aos anseios de um mercado voraz, e que, portanto, as tecnologias ficam obsoletas cada vez mais rápido, e que, por isso mesmo, as formas tradicionais de ensino também precisam ser repensadas, pois a tecnofobia está fortemente vinculada à educação.

Os problemas ou nós elencados no que denominamos como baixa governabilidade dizem respeito às mudanças conjunturais da política econômica em cadeia global, o que afeta diretamente a economia nacional, impactando em todas as esferas das gestões públicas. Vivenciamos nos últimos sete anos, uma grande crise em toda a Europa e nos Estados Unidos, a crise do capitalismo internacional afetou todas as economias ocidentais, e o Brasil continua a enfrentar os impactos dessa crise global.

Como resultado dessa crise, muitos países da Europa e os EUA apostaram em medidas austeras como congelamento dos salários, aumento de juros, cortes nos orçamentos de políticas sociais, elevação de impostos, entre outras medidas que, diminuem a renda dos trabalhadores e acabam por promover uma recessão que desacelera o consumo. Algumas dessas medidas estão em curso no Brasil, ainda que as políticas sociais tenham sido mantidas e a valorização do salário-mínimo siga num caminho crescente, a elevação dos juros, dos preços praticados pelo mercado e de determinados impostos, têm surtido o efeito de retrain a economia nacional.

A retração da economia diminui a arrecadação da União, dos estados e municípios, e, conseqüentemente, diminui também o volume de recursos a serem repassados de um ente da federação para outro. Levando em consideração o alto endividamento dos municípios brasileiros, esse impacto costuma surtir efeitos severos no orçamento municipal, como o corte para a contratação de recursos humanos e aquisição de novos equipamentos, o que compromete ainda mais a implantação das TICs.

Considerando que os instrumentos da tecnologia fazem parte diretamente ou indiretamente da rotina institucional, é necessário admitir que a cultura predominante de planejamento

orçamentário visa o imediatismo quando não prevê a dotação orçamentária para investimentos em equipamentos, manutenção e formação técnica para os funcionários. Com o orçamento reduzido, não há como manter, nem comprar novos equipamentos, na maioria das vezes, se faz necessário continuar a execução dos serviços internos e externos utilizando máquinas com tecnologias praticamente obsoletas.

Todos esses fatores que comprometem a modernização, a simplificação dos processos e trâmites burocráticos, a maior conexão com as mudanças da sociedade, a rapidez das respostas e dos resultados, a disseminação de informação e conhecimento que organize a gestão gerando fluxos articulados que apoie o trabalho intersetorial da gestão. Estas importantes mudanças se impossibilitadas, irão ter reflexos negativos no interior da administração pública e de forma direta nos serviços públicos, os tornando ineficientes, ineficazes, diminuindo a sua qualidade e gerando grande descontentamento entre servidores e, principalmente, entre os usuários desses serviços.

### **2.1. Identificação dos Nós Críticos**

Foram selecionados os seguintes Nós Críticos:

- Planejamento divergente da realidade da estrutura;
- Verticalidade das decisões;
- Modelo de capacitação e formação inadequadas.

### 3. ÁRVORE DO PROBLEMA

#### PAINEL 1

Nó Crítico	Ações	Resultado das ações
NC 1 – Planejamento divergente da realidade da estrutura institucional	Identificar demanda de funcionários e técnicos que operam as TICs; Adequar o plano à realidade da estrutura e da sociedade.	Corpo técnico de servidores participativo e valorizado; planejamento com metas e objetivos claros e possíveis de serem cumpridos no tempo determinado; Gestão funcionando de forma articulada e com fluxos lógicos; melhora na eficiência, eficácia e na qualidade dos serviços ofertados pelo município; cidadãos satisfeitos e beneficiados.
NC 2 – Verticalização nas decisões	Criação de espaços de diálogos voltados para discutir a implantação das TICs; Inserção de um novo modelo de planejamento para gerir e implantar as TICs	Maior articulação política no interior da administração pública; diminuição das tensões e das resistências; implantação dialogada de novas tecnologias e metodologias na gestão; Gestão mais democrática e horizontal; clareza nas ações e maior abertura para novas iniciativas.
NC 3 – Modelo de capacitação e formação inadequados	Elaborar um plano de formação e capacitação que atenda às necessidades da instituição; Contratar técnicos qualificados para ministrar cursos e monitoramento das ações iniciais.	Capacitações mais atrativas para os servidores públicos; maior adesão dos servidores às capacitações e ao novo projeto apresentado pela gestão

#### 4. PLANO DE AÇÃO

##### PAINEL 2.1

##### NC 1 – Planejamento divergente da realidade da estrutura

Ação	Tarefas	Recursos necessários	Prazos (meses)	Responsável
Identificar demanda de funcionários e técnicos que operam as TICs.	Produzir um relatório apresentando quantidade de equipamentos tecnológicos e operadores que atuam na área.	Funcionários do setor Administrativo e Recursos Humanos.	02	Coordenador de Recursos Humanos
Adequar o plano à realidade da estrutura e da sociedade.	Elaborar um plano de ação que dialogue diretamente com as reais necessidades mais urgentes da administração e da sociedade.	Espaço físico adequado; Profissional qualificado para ministrar os cursos; Orçamento para a realização de Conferências municipais.	Processo contínuo	Coordenador Administrativo e Coordenador de Recursos Humanos

## PAINEL 2.2

## NC 2 – Verticalização nas decisões

Ação	Tarefas	Recursos necessários	Prazos (meses)	Responsável
Criação de espaços de diálogos voltados para discutir a implantação das TICs.	Articulação política entre o gestor da pasta das tecnologias, o prefeito, Secretário de Finanças e Sindicato de Servidores Municipais.	Capacidade de articulação e mobilização dos envolvidos diretos ou indiretos no processo.	03	Gestores, servidores e gabinete do prefeito.
Inserção de um novo modelo de planejamento para gerir e implantar as TICs	Articulação do poder executivo com a Procuradoria do município para pactuar ações que desburocratizem os processos que visem os interesses da administração direta	Poder executivo, Procuradores municipais, servidores do planejamento e do setor jurídico	03	Procuradores do município e técnicos qualificados do município.



## PAINEL 2.3

## NC 3 – Modelo de capacitação e formação inadequados

Ação	Tarefas	Recursos necessários	Prazos (meses)	Responsável
Elaborar um plano de formação e capacitação que atenda às necessidades da instituição.	Analisar relatório apresentado com as divergências em relação às necessidades e às demandas	Revisão do plano de capacitação; Espaço físico para reuniões; mobilização dos servidores	02	Coordenador de RH Coordenador das TICs Coordenador de Planejamento
Contratar técnicos qualificados para ministrar cursos e monitoramento das ações iniciais.	Abrir processos administrativos solicitando pro labore para pagamento das despesas com técnico formador e custeio dos cursos.	Financeiros	02	Coordenador de Finanças Coordenador de RH

## 5. ANÁLISE DE ATORES

### PAINEL 3.1

#### Ação 1.1 - Identificar demanda de funcionários e técnicos que operam as TICs

<b>Atores</b>	<b>Recursos que controla</b>	<b>Limitações/ Vulnerabilidades</b>	<b>Como pode contribuir?</b>	<b>Como pode prejudicar?</b>	<b>Como atuar em relação a este Ator?</b>
Coordenador de administração	Materiais, pessoas, operações e patrimônio.	Operar equipamentos obsoletos	Evitando gastos desnecessários e priorizando aquisição de equipamentos novos	Não adequando a realidade da estrutura às novas tecnologias	Promovendo a integração entre Recurso Humanos e os dados da administração
Coordenador de RH	Gestão de pessoas	Operacionais	Elaborando relatório situacional da instituição	Omitindo informações do quadro de pessoal	Criando metas e objetivos claros de maneira simplificada de acordo com o relatório para este setor
Servidores Técnicos das TICs	Força de trabalho e capital intelectual	Baixo poder de decisão	Participando de forma protagonista no projeto da administração	Apresentando resistência às novas propostas e ferramentas de gestão, como as TICs	Colaborar com opiniões que ajudem o diagnóstico sobre o corpo técnico

## PAINEL 3.2

**Ação 1.2 - Adequar o plano à realidade da estrutura e da sociedade**

<b>Ator</b>	<b>Recursos que controla</b>	<b>Limitações/ Vulnerabilidades</b>	<b>Como pode contribuir?</b>	<b>Como pode prejudicar?</b>	<b>Como atuar em relação a este Ator?</b>
Secretário de Planejamento	Orçamento municipal	Orçamento definido pelo PPA, LOAS e LDO	Criando mecanismos de participação para a definição do PPA	Formulando um planejamento desconectado da realidade da estrutura e da sociedade	Definindo a assimilação das sugestões das Conferências municipais e dos servidores públicos como método da gestão
Coordenador de Recursos Humanos	Gestão de pessoas	Operacionais	Utilizando o diagnóstico sobre o corpo técnico com informações fidedignas	Ignorando o levantamento sobre os servidores que coordena	Equacionando os problemas apontados pelo diagnóstico com a participação dos servidores
Cidadãos	Pressão popular	Baixo poder de intervenção na institucionalidade	Através da mobilização	Absorvendo os discursos negativos propagados pela mídia monopolista	Atendendo suas necessidades com eficiência e eficácia.

## PAINEL 3.3

## AÇÃO 2.1 - Criação de espaços de diálogos voltados para discutir a implantação das TICs

<b>Ator</b>	<b>Recursos que controla</b>	<b>Limitações/ Vulnerabilidades</b>	<b>Como pode contribuir?</b>	<b>Como pode prejudicar?</b>	<b>Como atuar em relação a este Ator?</b>
Secretaria de Finanças	TICs	Não tem poder de decisão sobre o orçamento municipal	Articulação técnica e política com o gestor de tecnologias e planejamento	Deixando a gestão utilizar equipamentos e tecnologias obsoletos sem apresentar o impacto causado	Apresentar as TICs às demais secretarias como algo importante para qualificar a gestão
Coordenador de Recursos Humanos	Gestão de pessoas	Operacionais	Criando mecanismos de escuta do corpo técnico	Gerindo o RH de forma verticalizada e desconectada da proposta política da gestão	Incluindo e mobilizando os servidores para atuação no projeto político
Servidores municipais	Força de trabalho e capital intelectual	Baixo poder de decisão	Trabalhando de forma articulada e intersetorial	Trabalhando de forma isolada	Criando espaços de diálogo entre os servidores e gestores, estabelecendo um regime de cooperação

## PAINEL 3.4

**Ação 2.2 - Inserção de um novo modelo de planejamento para gerir e implantar as TICs**

<b>Ator</b>	<b>Recursos que controla</b>	<b>Limitações/ Vulnerabilidades</b>	<b>Como pode contribuir?</b>	<b>Como pode prejudicar?</b>	<b>Como atuar em relação a este Ator?</b>
Prefeito	Decisão política sobre a gestão	Liberar recursos/ mídia expositiva e negativa	Buscando novas parcerias públicas e privadas	Tomando decisões de forma verticalizada	Apresentando diagnóstico situacional do problema a ser equacionado
Procurador municipal	Leis que regem à administração pública municipal	Corpo técnico e de apoio	Exercendo a função jurisdicional na administração pública apoiando a sua desburocratização	Atrasando processos que pleiteiam recursos e aquisições	Enviando em tempo hábil documentos e solicitações
Técnicos das TICs	Conhecimento técnico	Manuseio equipamentos obsoletos	Apresentando ao gestor o quadro situacional das TIC na administração pública	Omitindo informações	Conscientizando da relevância da sua atuação na gestão pública da atualidade.

## PAINEL 3.5

**Ação 3.1 - Elaborar um plano de formação e capacitação que atenda às necessidades da instituição**

<b>Ator</b>	<b>Recursos que controla</b>	<b>Limitações/ Vulnerabilidades</b>	<b>Como pode contribuir?</b>	<b>Como pode prejudicar?</b>	<b>Como atuar em relação a este Ator?</b>
Coordenador de Recursos Humanos	Gestão de pessoas	Orçamentária	Apresentando a realidade institucional quanto à necessidade de capacitação dos funcionários que operam as TICs	Não se integrando à equipe de coordenadores, elaborando sozinho o plano de formação.	Sensibilizando sobre a importância de construir um plano de formação ouvindo as equipes de técnicos e os seus anseios.
Coordenador do Núcleo de Tecnologia	Equipamentos, rede de processamento de dados	Trâmites processuais	Informando ao gestor as reais necessidades de capacitar os profissionais que operam o sistema	Negligenciando informações necessárias	Analisando suas demandas e necessidades, propondo respostas aos pleitos
Coordenador de planejamento	Define as ações da administração pública de forma estratégica	Ações previstas não executadas	Apresentando as metas prioritárias para elaboração de um plano de capacitação para a equipe de técnicos.	Não cumprindo metas do planejamento	Criando espaços de diálogo para discutir as ações de interesse da instituição

## PAINEL 3.6

**Ação 3.2 - Contratar técnicos qualificados para ministrar cursos e monitoramento das ações iniciais.**

<b>Ator</b>	<b>Recursos que controla</b>	<b>Limitações/ Vulnerabilidades</b>	<b>Como pode contribuir?</b>	<b>Como pode prejudicar?</b>	<b>Como atuar em relação a este Ator?</b>
Secretário de Finanças	Ordens de pagamento	Orçamentárias	Realizando a contratação cursos adequados para a formação dos servidores públicos	Não compreendendo a importância de promover a formação continuada dos servidores públicos	Apresentando dados que comprovem que a formação continuada desonera a gestão pública
Coordenador de RH	Gestão de pessoas	Orçamentárias	Conhecendo os seus funcionários e sugerindo pessoas qualificadas para ministrar os cursos de formação e monitorando as ações iniciais	Desvalorizando os espaços de formação, não buscando promovê-los	Demonstrar como a formação qualificada e participativa pode tornar os servidores mais ativos e produtivos

## 6. ANÁLISE DE RISCOS E FRAGILIDADES

### PAINEL 4

Perguntas orientadoras	Análise da equipe
1. As ações propostas para equacionar os Nós Estratégicos podem gerar efeitos indesejáveis (por ex.: efeitos sociais ou ambientais)?	Caso a gestão não planeje o descarte adequado dos equipamentos, como parcerias com unidades de reciclagem ou coleta para reutilização de peças, causando impacto negativo para o meio ambiente.
2. Existem aspectos técnicos, jurídicos ou políticos nas ações propostas que podem resultar em efeitos negativos? Quais?	Caso a gestão não incorpore esse projeto de forma dialogada, pode resultar em resistências ainda maiores por parte dos servidores públicos municipais.
3. Qual o principal ponto fraco do projeto? E o que pode ser feito para prevenir ou corrigir?	O descompasso entre a burocracia estatal e o avanço das TICs. Incluir as TICs como parte do planejamento estratégico e do orçamento municipal, investir em formação permanente voltada para o correto uso e manuseio de novas tecnologias e equipamentos.
4. O que pode ser feito para garantir a implementação das ações propostas?	Tornar a implantação das TICs uma decisão política da gestão, fazendo parte da agenda política que orientará a administração para que a iniciativa da sua implantação seja vista como prioridade.
5. Os recursos disponíveis são suficientes para realizar o projeto?	Sim, caso haja correta aplicação do orçamento e execução do planejamento estratégico.



## 7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Demandar um novo olhar para a sociedade da informação e comunicação é algo inquestionável, as tecnologias estão presentes, fazendo parte do cotidiano da maior parte da população, seja no trabalho e nas atividades do dia a dia, este desafio da contemporaneidade está lançado para todas as instituições sejam elas públicas ou privadas, e não podem ser ignoradas, pois vieram para transformar rotinas, informar com precisão, promover a eficácia no processamento de dados institucionais e acelerar processos de interesses públicos.

Este estudo buscou analisar as barreiras pelas quais se deparam as instituições públicas quando se propõem a implantar sistemas de processamento de dados e promover mudanças no atendimento ao público. Foi possível perceber que a compreensão dessa dimensão não é uma tarefa fácil, há diversos trâmites burocráticos a serem seguidos, bem como, fatores políticos, sociais e jurídicos que colocam a plena implantação das TICs no plano de uma complexa rede de relações onde todos os setores da gestão pública e cada ator que a compõe, são peças fundamentais para que esse projeto atinja objetivos específicos que possam ser percebidos desde o interior da administração, até a população que depende dos serviços públicos municipais.

A cultura organizacional do Estado brasileiro ainda relega o planejamento estratégico a segundo plano, a burocracia e os vícios do "Estado Herdado" ainda estão presentes nas instituições públicas, sendo assim, as ações planejadas, encontrarão entraves para serem executadas. A busca pela compreensão da relação entre a necessidade de operar com tecnologias de processamento de dados na administração pública e, em paralelo, perceber que o caminho há ser percorrido é repleto de dificuldades, coloca a implantação das TICs como um estudo fundamental e constante para o campo da administração pública. Sabe-se que, cada vez mais haverá pressão do mercado e da sociedade para que ocorram mudanças efetivas na cultura das organizações públicas, e a compreensão de que essas mudanças são necessárias e têm o bem-estar da sociedade como objetivo final, deve ser orientador para os gestores públicos, além de ser preciso ampliar a noção de "Estado Necessário", e que este não se constrói sem participação popular e canais permanentes de escuta e diálogo também no interior da gestão.

Além de todos esses entraves, não se pode ignorar o impacto das mudanças conjunturais políticas e econômicas no âmbito nacional, estadual e também municipal, e que por isso mesmo, planejar estrategicamente ações de longo prazo de acordo com a realidade da instituição e da sociedade, que possam prevenir as rupturas com a agenda política da gestão, é uma tarefa obrigatória. Considerando que é democrático que as administrações de alternem de acordo com a vontade popular, a gestão que tem compromisso com mudanças sociais que promovam justiça, bem-estar, cidadania e direitos, deve ter em seu horizonte, a priorização de ações que venham a mudar a cultura organizacional das instituições públicas, coletando, processando e armazenando dados que venham servir de informações para a gestão e que não se percam ao longo do tempo, que possam ser quantificadas e qualificadas, agregando valor a estas e as transformando em conhecimento, para que se formulem políticas públicas que dialoguem com as diversas realidades da sociedade.

Este conhecimento pode e deve ser disseminado, contribuindo com a transparência e democratização da gestão pública, que deve utilizar as TICs em benefício da sociedade e das mudanças que se fazem tão necessárias.

## REFERÊNCIAS