



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
INSTITUTO DE CIÊNCIA DA INFORMAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO**

HENRIQUE SOLON BRANDÃO KNOEDT

**BARREIRAS AO USO DA INFORMAÇÃO NAS ESTRATÉGIAS DAS
PREFEITURAS MUNICIPAIS DA BAHIA**

Salvador

2005

HENRIQUE SOLON BRANDÃO KNOEDT

**BARREIRAS AO USO DA INFORMAÇÃO NAS ESTRATÉGIAS
DAS PREFEITURAS MUNICIPAIS DA BAHIA**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação do Instituto de Ciência da Informação da Universidade Federal da Bahia, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre.

Orientadora: *Prof^a. D^{ra}. Kátia de Carvalho*

Salvador

2005

Knoedt, Henrique Solon Brandão
K72 Barreiras ao Uso da Informação nas Estratégias das Prefeituras
Municipais da Bahia / Henrique Solon Brandão Knoedt. – Salvador, 2005.
162f.:il.;col

Orientador: Professora Dra. Kátia de Carvalho.
Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal da Bahia. Instituto de
Ciência da Informação, 2005.

1. Informação e administração pública municipal. 2. Uso da Informação pelas Prefeituras. 3. Informação Estratégica 4. Informação e Tecnologia da Informação I. Universidade Federal da Bahia. II. Carvalho, Kátia de. III. Título.

CDU : 35:007(813.8)
CDD : 350 981.42

TERMO DE APROVAÇÃO

HENRIQUE SOLON BRANDÃO KNOEDT

**BARREIRAS AO USO DA INFORMAÇÃO NAS ESTRATÉGIAS DAS
PREFEITURAS MUNICIPAIS DA BAHIA**

Tese aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de mestre em Ciência da Informação, Universidade Federal da Bahia, pela seguinte banca examinadora:

Kátia de Carvalho _____

Doutorado em Comunicação/Ciência da Informação, UFRJ, Brasil

Helena Pereira da Silva _____

Doutorado em Engenharia da Produção, UFSC, Brasil

Amilcar Baiardi _____

Doutorado em Economia, UNICAMP, Brasil

Pós-Doutorado em Ciências Políticas, IMSS, Itália

Salvador, 30 de junho de 2005

Tanto Leopoldo, quanto Iracema,
adorariam me ver galgar mais este degrau.

Ao meu pai e à minha mãe (*in memoriam*)
pelo exemplo de vida,

OFEREÇO

À minha esposa Anacélia, que soube prescindir da
minha participação durante todo o tempo em que me
dediquei a este trabalho

DEDICO

RESUMO

No contexto das prefeituras de pequenas cidades do interior baiano, procura-se aqui identificar condições que podem favorecer o uso da informação, em nível estratégico. Essas prefeituras têm encontrado grandes dificuldades em usar a informação com fins estratégicos, apesar dos incentivos financeiros e técnicos providos por outras esferas do poder público e por agentes financiadores internacionais. O uso de sistemas de informação em nível operacional, e até no nível tático, já é de certa forma corriqueiro em organizações de todo tipo, seja da iniciativa privada ou do Poder Público. Contrariamente, os sistemas estratégicos de informação, concebidos para subsidiarem a tomada de decisão, dependem muito mais da adoção de um modelo gerencial de administração pública, do grau de informatização, da atitude dos gestores e da cultura organizacional. Defende-se aqui, que a cultura organizacional é o fator que pode oferecer maior resistência ao uso estratégico da informação, embora ela seja moldável a partir de um reposicionamento dos administradores e da adequação do estilo de gerenciamento da informação. Dados colhidos nos municípios que compuseram o conjunto estudado de prefeituras demonstram que, as metodologias de planejamento estratégico e os preceitos da inteligência organizacional, mesmo aqueles concebidos originalmente para o ambiente da iniciativa privada, são aplicáveis nas administrações públicas municipais. A compreensão destes fatores permitirá à administração promover as desejadas mudanças de forma mais racional e objetiva e, quiçá, tornarem-se úteis no desenvolvimento de novas práticas gerenciais.

Palavras-chave: informação e administração pública municipal; uso da informação pelas prefeituras; informação estratégica; informação e tecnologia da informação.

ABSTRACT

The study identifies conditions in the context of Bahia hinterland city halls that can favor information use at a strategic level. City halls face great difficulties in using information as a strategic resource, despite financial and technical incentives provided by the public sector and international financial agents. Application of information systems at an operational level, even a tactical one, is usual in all organizations, either private or public. On the other hand, strategic information systems designed to support decision-making depend on managerial models of public administration, the degree of computerization, managers' attitudes and organizational culture. It is suggested that organizational culture requires the greatest change, but this is attainable by repositioning on the part of administrators and also by adjusting the style of information management. Data acquired in the city halls involved in this study demonstrate that the methodologies of strategic planning and the rules of organizational intelligence, even those conceived originally for the private sector, are useful in public administration. Furthermore, understanding these factors will allow administrators to promote desired change toward more rational and objective working patterns and may be useful for guiding management practice.

Keywords: information and municipal public administration; use of information by city halls; strategic information; information and information technology.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	A Cadeia de Valor Genérica	50
Figura 2	Análise da Intensidade da Informação	51
Figura 3	Elementos-chave da Reengenharia na Administração Pública	58
Figura 4	Níveis Hierárquicos da Informação	64
Figura 5	Estágios de Crescimento da TI	72
Figura 6	Ambientes de TI segundo McFarlan, McKenney e Pyburn	74
Figura 7	Ecologia da Informação	81
Figura 8	Modelo Social do Ciclo da Informação	84
Figura 9	Modelo de Alinhamento de Walton	85
Figura 10	Modelo de Henderson e Venkatraman	87
Figura 11	Modelo de Alinhamento de McGee e Prusak	88
Figura 12	Modelo de Yelton, Johnston e Craig	89
Figura 13	Modelo de Alinhamento de Chan et alii	90
Figura 14	Modelo de Alinhamento de Rezende e Abreu 2000	91
Figura 15	Modelo de Alinhamento de Rezende e Abreu 2001	92
Figura 16	Mapa das Regiões Econômicas do Estado da Bahia	110

LISTA DE FIGURAS

Figura 17	População e Receita Anual dos Municípios	113
Figura 18	Quantidade de Órgãos com Autonomia	116
Figura 19	Compartilhamento de Recursos	124
Figura 20	Disponibilidade de Recursos e Índice de Informatização	125
Figura 21	Prefeitura e Meio-Ambiente	127
Figura 22	Posicionamento Estratégico dos Gestores	125

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	Municípios Brasileiros com Entidades na Administração Indireta	41
Tabela 2	Municípios Brasileiros por Tipo de Atividades Terceirizadas	43
Tabela 3	Informatização em municípios brasileiros e no Nordeste	76
Tabela 4	Cidades por Região Econômica	111
Tabela 5	Aspectos Organizacionais	114
Tabela 6	Aspectos Tecnológicos	117
Tabela 7	Índice de Informatização dos Municípios	120
Tabela 8	Aspectos Ambientais	128
Tabela 9	Posicionamento do Alto Escalão	133

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	Transformações na Administração Pública no Brasil	39
----------	---------------------------------------------------	----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	O Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. Empresa pública federal, vinculada ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior.
CEO	<i>Chief Executive Officer:</i> Principal executivo, presidente, superintendente, diretor-geral.
CIO	<i>Chief Information Officer:</i> Principal executivo da área da informação de uma empresa, responsável pelo planejamento e pelo alinhamento estratégico da tecnologia com a estratégia de negócios.
ERP	<i>Enterprise Resource Planning</i> Sistema Integrado para apoiar os principais processos de uma empresa, quais sejam: Planejamento, Compras e Suprimentos, Inventário, Pedidos, Vendas e Faturamento, Recursos Humanos e Controle Financeiro.
GRP	<i>Government Resource Planning</i> Sistema Integrado para Administração Pública, normalmente abrangendo as funções de orçamento e contabilidade, compras, gestão de estoques, patrimônio, recursos humanos, tributação e arrecadação, além do controle de processos.
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IRM	<i>Information Resource Management</i> ou Gestão da Informação
NPM	<i>New Public Management</i> (vide Glossário)
PDI	Plano Diretor de Informática

PEE	Plano Estratégico Empresarial
PETI	Plano Estratégico da Tecnologia da Informação
PrND	Programa Nacional de Desburocratização
TI	Tecnologia da Informação Tecnologias da Informação e de Comunicação de Dados, abrangendo Sistemas de Informação, hardware, software e estrutura organizacional para o seu gerenciamento.

SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO	16
1.1.	APRESENTAÇÃO	16
1.2.	O PROBLEMA	18
1.3.	HIPÓTESES	18
1.4.	OBJETIVOS	19
1.5.	ASPECTOS METODOLÓGICOS	20
1.6.	FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	21
1.7.	ESTRUTURA DO TRABALHO	23
2.	A REFORMA DO ESTADO NOS MUNICÍPIOS	26
2.1.	FORMAÇÃO DOS MUNICÍPIOS	26
2.2.	AS REFORMAS	31
2.3.	AS REFORMAS NA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL	40
3.	INFORMAÇÃO ESTRATÉGICA E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTRATÉGICA	46
3.1.	CONCEITOS DE ESTRATÉGIA	46
3.2.	A INFORMAÇÃO COMO INSUMO ESTRATÉGICO	49
3.3.	CARACTERÍSTICAS ESTRATÉGICAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL	54
3.4.	INTELIGÊNCIA ORGANIZACIONAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	59

4. A TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO DA INFORMAÇÃO	68
4.1. O CARÁTER ESTRATÉGICO DA TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO	68
4.2. AVALIAÇÃO DO GRAU DE INFORMATIZAÇÃO	71
5. AMBIENTE INFORMACIONAL	79
5.1. INFORMAÇÃO E AMBIENTE	79
5.2. ALINHAMENTO ESTRATÉGICO	83
6. CULTURA ORGANIZACIONAL	95
6.1. CONCEITOS	95
6.2. INFLUÊNCIA DA CULTURA ORGANIZACIONAL	98
6.3. ATITUDE DOS GESTORES	103
6.4. ESTILO DE GERENCIAMENTO DA INFORMAÇÃO	104
7. PREFEITURAS MUNICIPAIS DA BAHIA: INFORMAÇÃO ESTRATÉGICA	107
7.1. O AMBIENTE DA PESQUISA	107
7.2. DELIMITAÇÃO DO TEMA	109
7.3. CRITÉRIOS PARA ELABORAÇÃO DE TABELAS E GRÁFICOS	111
7.4. ASPECTOS ORGANIZACIONAIS	112
7.5. ASPECTOS TECNOLÓGICOS	117
7.6. ASPECTOS AMBIENTAIS	126
7.7. ASPECTOS CULTURAIS	129

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS	138
9. REFERÊNCIAS	143
GLOSSÁRIO	152
APÊNDICES	155
I – FORMULÁRIO:	
USO DA INFORMAÇÃO NAS ESTRATÉGIAS DAS PREFEITURAS	156
II – PLANILHA GLOBAL	160

1.

INTRODUÇÃO

“Acredito que os recursos públicos da informação que são criados em todas as esferas de qualquer governo – federal, estadual ou municipal, são vistos pela nação, cada vez mais, como recursos estratégicos, embora somente em poucos países e muito raramente, consiga se descrever o que está acontecendo de fato. Em resumo, há muita retórica e muito pouco de real. As duas perguntas chaves são: porque isso ocorre e como podemos resolver a questão?” (HORTON JR., 2002, p.2)

1.1. APRESENTAÇÃO

Há cerca de dez anos atrás, deparava-nos com o seguinte dilema: aceitar um tentador convite para trabalhar numa grande empresa multinacional ou continuar servindo ao estado da Bahia. Nessa época vínhamos desenvolvendo, na qualidade de consultor autônomo, trabalhos de planejamento de informática para prefeituras do interior do estado. E foi nesse período que pudemos sentir mais de perto, a dificuldade de se introduzir recursos tecnológicos em ambientes refratários à modernização. E a resistência ao uso de novas tecnologias nesses ambientes, longe de ter-nos desanimado, estimulou-nos a estudar soluções, levando-nos a prosseguir no serviço público e aprofundar os estudos sobre o acesso e uso da informação de cunho estratégico, principalmente. Nesse mesmo período, atuamos como administrador em organizações estaduais e municipais, ora como contratante de trabalhos de planejamento, ora como participante na elaboração desses mesmos trabalhos, o que nos deu uma profunda visão crítica tanto do lado do usuário da informação, quanto do

lado de quem coleta, produz e dissemina a informação. É de nossa autoria, inclusive, o procedimento de Planejamento Estratégico de Informações e de Planos Diretores de Informática, que deu a uma empresa baiana, na qual atuávamos como consultor, o certificado ISO 9001, versão 2000.

Se de um lado as organizações da iniciativa privada, de há muito se valem da informação com propósitos estratégicos, até mesmo na redefinição do seu negócio, de outro lado, as entidades da administração pública, particularmente no ambiente das comunidades municipais, teimam em lidar com a informação de maneira primária, limitando seu uso aos sistemas de informação que apóiam unicamente os processos operacionais, quando muito subindo ao nível tático, com o objetivo explícito, ou de agilizar procedimentos ou de reduzir os custos dos serviços. Na esfera federal e nos estados brasileiros percebe-se que a informação já modificou a forma de administrar a coisa pública: a Receita Federal e as Secretarias Estaduais da Fazenda passaram a fiscalizar efetivamente o contribuinte; os ministérios da saúde e da educação seguem uma nova estratégia detendo o controle centralizado e efetuando o repasse de recursos na medida em que os municípios tenham, efetivamente, prestado serviços médicos e onde os alunos, efetivamente, tenham freqüentado as aulas.

Na esfera municipal, no entanto, a proximidade das pessoas exige outras formas de atuação, novas maneiras de se desenvolver o negócio “Gestão de Cidades”, que não se limitem àquilo que está escrito nas constituições federal e estaduais. O papel de uma prefeitura no desenvolvimento da sociedade não se restringe à prestação de serviços e à construção de infra-estrutura. O gestor público deve, além disso, garantir a perpetuação da cultura local e reforçar a consciência cidadã em sua comunidade. Nesse sentido, as técnicas inerentes à Inteligência organizacional, que costumam se valer de ferramentas tipo CRM e *Data Mining*, oferecem um futuro promissor para o administrador público dos municípios.

Desde meados da década de 1990, entidades internacionais de financiamento, em parceria com os governos estaduais e federal, vêm oferecendo recursos financeiros e consultoria especializada às prefeituras das cidades brasileiras, o que têm permitido a

estas desenvolverem planos de gestão, capacitarem seus quadros, implantarem novos métodos de trabalho e adquirirem ferramental importante para a modernização das suas estruturas organizacionais.

1.2. O PROBLEMA

Os resultados alcançados até agora mostram uma evolução nos procedimentos internos dessas organizações, no nível operacional, às vezes também em nível gerencial, mas muito timidamente no nível estratégico. Com isso, o munícipe, na trilha da evolução social, cultural e tecnológica mundial, se distancia cada vez mais das tratativas dos interesses comunitários, sem que o gestor público consiga trazê-lo de volta, demonstrando estar preocupado unicamente com a prestação despersonalizada de serviços e com a sua máquina arrecadadora.

E já que existem recursos financeiros e apoio consultivo, por que processos baseados na informação de cunho estratégico não são implementados, de forma a antecipar tendências, permitir aos gestores públicos um melhor conhecimento do seu público e o desenvolvimento de novas formas de atendimento ao cidadão?

E, apesar de diversos planos estratégicos para prefeituras do interior do estado da Bahia sugerirem a criação de sistemas de informação que atuem em nível estratégico, poucas delas os implementam. Que razões estariam provocando essa resistência?

1.3. HIPÓTESES

Fatores como a gestão central da informação num modelo organizacional descentralizado, ou como a prática de compartilhamento de recursos, ou ainda, como o estímulo dos gestores integrantes do primeiro escalão, poderiam facilitar sobremaneira o uso da informação em nível estratégico. Assim, permitimo-nos estabelecer as seguintes hipóteses para a questão formulada:

- a) O modelo de administração pública adotado pelas prefeituras dos municípios de interior do estado da Bahia, por não favorecer o compartilhamento de recursos e

não se apoiar em métodos de gerenciamento da informação, constitui uma barreira ao uso estratégico da informação;

- b) A Cultura Organizacional típica das prefeituras de municípios do interior da Bahia resiste à perspectiva de alinhar o tratamento da informação às estratégias de negócios da organização.

Tais considerações nos levam a fixar os objetivos deste trabalho.

1.4. OBJETIVOS

1.4.1. Objetivo Geral

No contexto das prefeituras de pequenas cidades do interior baiano, identificar condições que possam favorecer o uso da informação, em nível estratégico.

1.4.2. Objetivos Específicos

- a) Diagnosticar o estágio em que se encontram as prefeituras de pequenas cidades do interior da Bahia no que tange ao uso efetivo da tecnologia da informação, analisando a visão estratégica dos seus gestores, os recursos computacionais utilizados, bem como o nível dos sistemas de informação em operação;
- b) Estudar a aplicabilidade das estratégias organizacionais em prefeituras de pequenas cidades, da forma como o são nas organizações da iniciativa privada;
- c) Avaliar a possibilidade de evolução das prefeituras de pequenas cidades pelo uso da informação em nível estratégico.

Justifica-se o projeto pelo conhecimento que aqui se procura sistematizar acerca das prefeituras do interior do estado da Bahia e que será importante no esforço de minimizar dificuldades na introdução de metodologias e ferramentas que explorem o acesso e o uso estratégico da informação, bem como a seleção dos recursos computacionais necessários. Mas, segundo Carvalho (2001, p.3),

“Convém salientar que a facilidade de acesso às redes e bancos de dados coloca ao alcance de todos uma quantidade de informação cuja absorção total é inviável. Nesse contexto é necessário pesquisar uma gama de informações

expressiva, saber como localizar e analisar fatos relevantes relacionados ao contexto”.

Um melhor conhecimento do que representa a informação em nível estratégico para uma administração de resultados deverá estimular a criação de novos caminhos para a administração pública dos pequenos municípios, sem a cega obediência aos paradigmas da sociedade global.

1.5. ASPECTOS METODOLÓGICOS

Em termos metodológicos, o trabalho se baseou em conhecimentos teóricos adquiridos ao longo dos anos e no Curso de Mestrado do Instituto de Ciência da Informação da Universidade Federal da Bahia, na experiência do autor como consultor em planejamento estratégico e de tecnologia da informação e, ainda, em dados coletados em planos diretores de informática de prefeituras do interior baiano, nas publicações sobre o Perfil dos Municípios Brasileiros (IBGE, 2001) e em Estatística dos Municípios Baianos, elaborada pela SEI (BAHIA, 2002). As etapas a seguir, compõem a metodologia adotada, embora, nem sempre, tenham sido desenvolvidas em seqüência, porquanto, freqüentemente, tínhamos que enriquecer passos já executados em função de resultados inesperados:

- a. Levantamento bibliográfico na Ciência da Informação e áreas afins, com foco nos temas *Gestão Estratégica e Cultura Organizacional*;
- b. Seleção e leitura de fontes de informação consideradas de apoio aos temas focados;
- c. Estudo dos fatores que podem oferecer entraves ao uso estratégico da informação pelas organizações do poder público;
- d. Delimitação do tema – Critérios de Seleção: Optamos por trabalhar com municípios cuja faixa populacional vai de 10 a 50 mil habitantes, conforme o censo do IBGE realizado no ano 2000. Nessa faixa encontram-se 74% de todos os municípios baianos;
- e. Seleção de prefeituras representativas do interior do estado da Bahia, segundo os critérios pré-estabelecidos;

- f. Preparação de formulários para coleta de dados sobre os fatores que podem influenciar o nível de uso da informação;
- g. Coleta de Dados para o preenchimento dos Formulários (Apêndice I), a partir dos Planos Diretores de Informática desses municípios (período 2000-2004), de informações do censo 2000 efetuado pelo IBGE e de informações estatísticas disponibilizadas pela SEI sobre os municípios baianos;
- h. Entrevistas complementares com gestores das prefeituras selecionadas ou com assessores ligados à área da informação;
- i. Interpretação e consolidação das informações coletadas e geração de uma Planilha Global (Apêndice II);
- j. Confrontação dos resultados apurados com as hipóteses levantadas acerca do problema;
- k. Considerações finais e recomendações.

1.6. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

O primeiro passo da metodologia apresentada, fundamenta suas referências teóricas na Ciência da Informação o que é justificado pela amplitude desta disciplina. Sua característica de interdisciplinaridade e apoio na administração científica, na tecnologia da informação, na psicologia, na sociologia e na antropologia, entre outras, nos dá subsídios consistentes para o desenvolvimento deste trabalho, vez que, um dos temas mais explorados aqui diz respeito à administração e ao uso dos recursos da informação. Aliás, o conceito de Gestão de Recursos Informativos – GRI surgiu na década de 1970, quando se procurava projetar e implementar modelos de gestão com base na integração entre a administração, a ciência da computação e a ciência da informação. O grande salto da GRI aconteceu com as iniciativas da *Federal Paperwork Commission* do Governo Americano por intermédio do *Paperwork Reduction Act*, referendado em 1980, que define “[...] O termo [GRI] abrange tanto a informação propriamente dita, quanto recursos relacionados, tais como pessoal, recursos financeiros e tecnologia.” (HORTON JR., 2002).

Foi esse caráter de multidisciplinaridade, que evidentemente extrapola o aspecto tecnológico, que nos levaram a apoiar nossa pesquisa na Ciência da Informação que, segundo Le Coadic (1996, p.26),

“[...] tem por objeto o estudo das propriedades gerais da informação (natureza, gênese, efeitos), ou seja, mais precisamente: i) a análise dos processos de construção, comunicação e uso da informação; e ii) a concepção dos produtos que permitem sua construção, comunicação, armazenamento e uso.”

E, apesar de Saracevic ter defendido em 1997 (SARACEVIC, 1997) que a ciência da informação é uma ramificação da ciência da computação, que esta fornece a infraestrutura e aquela o contexto, dois anos mais tarde ele ampliou e deu mais precisão às suas idéias, caracterizando a Ciência da Informação da seguinte maneira:

“[...] é interdisciplinar, está relacionada com a tecnologia da informação e tem uma forte dimensão social e humana. [...] a atual disciplina ‘ciência da informação’ tem se desenvolvido a partir de três idéias principais: recuperação da informação, relevância e interação”.(Saracevic, 1999, p.1051).

Com a autoridade de um dos principais pensadores da Ciência da Informação do Brasil, Robredo (2003, p.114-115) afirma que,

“[...] existe uma forte tendência em reunir os sistemas de gestão da informação, com as tecnologias da comunicação no âmbito da ciência da informação como disciplina, que estuda e aplica a organização e difusão da informação e conhecimento registrados, num contexto social”.

A informação como insumo mais importante da gestão estratégica das administrações municipais é então estudada sob a ótica da Ciência da Informação, à luz dos autores mencionados e também de Martins (1957), Moresi (2000), Carvalho (2001), Tarapanoff (2001), Barreto (2003) e Aun (2003).

A bibliografia sobre o assunto *gestão estratégica* é bastante rica no que se refere às organizações da iniciativa privada. Sua aplicação nos organismos do poder público, entretanto, não é direta. Por isso, procuramos identificar as metodologias mais bem sucedidas no mundo empresarial e estudar sua aplicabilidade nas administrações públicas municipais, com base em nossa experiência no desenvolvimento de planos estratégicos para organizações do poder público.

Boa parte dessa literatura emana do mundo anglo-saxônico, precursor da última reforma do Estado em todo o mundo. Dos EUA, particularmente da Universidade de Harvard que tem divulgado importantes trabalhos na área, fomos buscar os diagnósticos de Nolan (1979) e de McFarlan (1983, 1984), a competitividade de Porter (1996), as previsões de Drucker (2001), assim como as técnicas de Hammer (1994) e de McGee e Prusak (1999). Embora essas técnicas tenham sido concebidas e aplicadas com mais frequência nas organizações da iniciativa privada, procuramos estudar sua aplicabilidade no poder público a partir das obras de estudiosos americanos como Henderson e Venkatraman (1993), Graham Jr. (1994), Osborne e Gaebler (1994), Kraemer (1999); do pesquisador indiano Saxena (1995, 1996); dos professores japoneses Nonaka e Takeuchi (1997), bem como dos brasileiros que procuraram ajustar essas teorias à realidade nacional, Fernandes e Alves (1992), Fleury (1996), Abruccio (1997), Bresser Pereira (1997), Marini (2003) e outros.

O assunto Cultura Organizacional, por outro lado, invade o campo da sociologia, da antropologia e da psicologia, obrigando-nos, a todo instante, a lançar âncoras nas questões administrativas do poder público municipal. Apesar de termos partido das idéias que fundamentam os conceitos de cultura e de cultura organizacional a partir dos sociólogos Machado Neto (1978), Trujillo Ferrari (1983), Chinoy (2000) e dos antropólogos Ullmann (1991) e Shein (1989, 2004), foi nos estudiosos da cultura organizacional Geertz (1973), Kilmann (1985), Dyer Jr. (1985), Sathe (1985), Deal e Kennedy (1994), Pettigrew (1996) e Santos Filho (1999) que fomos buscar os argumentos que irão incentivar mudanças positivas nas administrações municipais.

1.7. ESTRUTURA DO TRABALHO

Os capítulos iniciais expõem a evolução da mais recente reforma do Estado até chegar aos pequenos municípios do interior brasileiro, avalia a aplicabilidade dos principais métodos da administração estratégica nas prefeituras, identifica formas de diagnosticar o estágio de uma organização no tocante ao uso da informação, percorre as várias propostas de alinhamento estratégico até, finalmente, desaguar na questão da cultura organizacional, onde se estuda a atitude dos gestores e os estilos de se gerenciar a

informação. Os capítulos finais apresentam um estudo onde se procura associar os dados coletados e interpretados com as hipóteses levantadas, para em seguida, elaborar recomendações que possam contribuir com um aumento da eficácia da gestão pública. Dessa forma, o trabalho foi estruturado nos capítulos, conforme descrito a seguir:

O capítulo 2 – A Reforma do Estado nos Municípios – mostra como têm evoluído as várias formas de gestão do Poder Público no mundo ocidental, no Brasil e até chegar nos municípios do interior baiano. Analisa a demanda da população por transparência e informações no exercício da cidadania. Estuda o papel do Prefeito, enquanto tomador de decisões e responsável pelas boas práticas administrativas, e sua influência na estrutura organizacional da Prefeitura. Tece considerações sobre como a última Reforma do Estado Brasileiro e a *New Public Management – NPM* encontram dificuldades em serem adotadas pelas administrações municipais de cidades do interior.

O capítulo 3 – Informação Estratégica e Administração Pública Estratégica – A partir do conceito de estratégia numa organização, discute o papel da informação como insumo estratégico, procura esclarecer a questão da competitividade no ambiente público e mostra formas de se diagnosticar o estágio em que se encontra uma organização em função da importância que tem a informação em sua cadeia de valor. Em seguida, avalia métodos que possam melhorar o posicionamento estratégico de uma administração municipal a partir de conceitos originalmente concebidos para as entidades da iniciativa privada e ligados à inteligência organizacional: Modelagem de Negócios; Inovação; Competitividade; Inteligência Competitiva; Gestão do Conhecimento; Inteligência Empresarial; Reengenharia.

O capítulo 4 – A Tecnologia da Informação como instrumento de Gestão da Informação – discute o caráter estratégico da tecnologia da informação, considerando opiniões de especialistas e o Paradoxo da Produtividade (SOLOW, 1987), além de mostrar maneiras de se reconhecer e diagnosticar a profundidade com que a informação é tratada numa organização.

O capítulo 5 – Informação e Ambiente – discute a influência dos vários meios em que a informação é gerada, armazenada e aplicada, tanto interna quanto externamente às organizações. Discute a complexidade desses ambientes e a complexidade das suas inter-relações que devem ser controladas por ferramentas poderosas e comandadas por regras como as da teoria do alinhamento estratégico com a tecnologia da informação ao planejamento empresarial.

O capítulo 6 – Cultura Organizacional – apresenta os conceitos de cultura e cultura organizacional e como são aplicáveis ao presente estudo. Como os diversos tipos de cultura organizacional podem oferecer resistências ao uso estratégico da informação e das tecnologias associadas. Apresenta formas de diagnosticar a atitude dos gestores, segundo Kraemer (1999), e o estilo de gerência da informação praticado, de acordo com McGee e Prusak.

O capítulo 7 – Prefeituras Municipais da Bahia: Informação Estratégica – analisa os Planos Diretores de Informática, bem como os dados dos questionários aplicados, elabora a tabulação dos mesmos e os consolida, para em seguida elaborar gráficos e tabelas que permitam uma associação entre os resultados apresentados e a teoria desenvolvida nos capítulos precedentes.

O capítulo 8 – Considerações Finais – analisa os resultados alcançados no estudo das Prefeituras e elabora sugestões sobre possíveis melhorias na gestão de cidades a partir de mudanças na cultura organizacional, bem como, pela aplicação de métodos administrativos mais modernos, que culminem com o uso estratégico da informação.

2.

A REFORMA DO ESTADO NOS MUNICÍPIOS

“Um dos fatores críticos de sucesso para uma democracia estável é ter cidadãos capacitados e informados. Pode-se dizer que a informação pública é um recurso estratégico em todos os níveis da sociedade, para todas as pessoas e em todos os caminhos da vida”.(HORTON JR., 2002, p.1) (tradução nossa)

Mostraremos aqui, que a evolução do município brasileiro, desde sua formação a partir de um modelo trazido pelos portugueses colonizadores, até os dias atuais onde a administração pública gerencial, concebida inicialmente no mundo anglo-saxão, espalhou-se pelo resto do mundo ocidental. Nesse contexto, são enfatizadas diversas características desta nova forma de administrar as cidades, quais sejam, o estilo gerencial e concorrencial, a cidadania e a responsabilidade concentrada no chefe do executivo municipal, todas elas dependentes da informação em nível estratégico, que é o foco deste trabalho.

2.1. FORMAÇÃO DOS MUNICÍPIOS

O artigo sobre a gênese do município no Brasil, publicado no *web site* do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM, 2005), explica que, como unidade político-administrativa, o município brasileiro teve origem no modelo da República Romana, levado às regiões conquistadas, entre elas a Península Ibérica. À medida que o poderio romano foi sendo substituído pelos bárbaros, que passaram a dominar seus antigos territórios, a lei municipal foi sofrendo, ao longo do tempo e de acordo com os novos

dominadores, características próprias. Árabes e Visigodos introduziram modificações nas então chamadas comunas (Municípios): pagamento de tributos pelos munícipes, a criação dos cargos de alcaide (oficial de justiça), de alvazil (vereador) e de almotacé (encarregado de taxar mercadorias). E foi assim que, inspirada no modelo romano e influenciada por visigodos e árabes, a comuna portuguesa, que exercia funções políticas, legislativas e administrativas, chegou e se implantou em terras brasileiras.

No período imperial, os municípios passaram a ser tutelados, perdendo a função judicante, que lhes dera prestígio e poder no período colonial. Pode-se dizer que o Império congelou as instituições municipais, impedindo-lhes a dinâmica e a ação e reduzindo-as ao imobilismo e à apatia. Da subestima forçada e do imobilismo imposto, sob o Império, o município passou a ser objeto de manipulação ostensiva por parte das oligarquias estaduais, visto que o poder político se concentrava nas mãos dos velhos “caciques”, que dominavam, por gerações, a política estadual, a ponto de a União ser débil diante deles, e assim eram débeis também os municípios. Para se manterem no poder ou para continuarem a ter o poder em suas mãos, Governadores ou Presidentes estaduais usavam os municípios como massa de manobra para as eleições, evidentemente manipuladas, mas que garantiam a permanência dos oligarcas e do *status quo*. (IBAM, 2005)

Sem diretrizes definidas, portanto, o município ficou sujeito aos interesses e às manobras do estado, que organizava as instituições municipais, definia a competência destas instituições, a composição do governo, os tipos de controle que exerceria sobre o município e nomeava o Chefe do Poder Executivo (apenas em oito estados havia eleições municipais) e, sem exceção, manipulava as finanças municipais. Isto propiciou numerosas intervenções do estado em seus municípios e, apesar da Constituição de 1926 ter buscado dar um basta à arbitrariedade e ao abuso, a tão desejada autonomia municipal não se concretizou. Ao contrário, foi subjugada a uma centralização absoluta, com a dissolução de todos os órgãos legislativos do País, inclusive as Câmaras Municipais. Foram nomeados Interventores para os governos Estaduais e o Chefe do Executivo passou a ser chamado Prefeito, em todos os municípios. (IBAM, 2005)

Formula-se, na época, um interessante princípio de divisão do trabalho governamental: A União normatiza, o estado adapta e o município executa. Utópica para a época, e ainda de difícil realização no século XXI, a idéia permanece e contém a essência do que poderia ser a colaboração mais efetiva do Município para com as outras esferas de governo, na realização do bem comum. (IBAM, 2005)

Por mais perfeito que seja, entretanto, esse regime governamental, a participação dos munícipes traduzida no exercício da cidadania é que legitimará a ação do Estado. O conceito de cidadania envolve o direito da maior participação possível dos cidadãos no processo decisório governamental, muito particularmente no campo dos chamados serviços sociais: educação, saúde, saneamento básico, meio-ambiente, transportes coletivos, recreação, desenvolvimento econômico, cultura, previdência social e várias formas de assistência social.

Como os serviços prestados pelos municípios são considerados de primeira necessidade até mesmo para a sobrevivência da comunidade em alguns casos, ou para que se alcance um mínimo de bem-estar, é fundamental a participação cidadã nas decisões que resultem na prestação daqueles serviços ou que se relacionem a ações que venham prejudicar o bem-estar coletivo.

São múltiplas as formas de representação e participação popular no processo decisório governamental e todas elas se apóiam em informações estratégicas. A mais comum é sem dúvida a eleição dos governantes, geralmente em eleições partidárias, típicas dos regimes de governo representativo. O candidato deve explicitar seu plano de governo.

Um instituto de particular importância no campo da participação popular é a audiência pública, onde os cidadãos interessados são convidados a discutir decisões a serem tomadas pelos órgãos governamentais e que podem afetar o seu dia-a-dia.

Os conselhos deliberativos e consultivos, formados por cidadãos para participar do processo decisório de órgãos públicos, constituem também prática generalizada. Alguns são obrigatórios, como os Conselhos da Saúde, Assistência Social, Educação e Alimentação Escolar, Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. (BRASIL, 2005)

A Constituição Federal de 1988 introduziu o mandado de injunção, importante medida para assegurar ao cidadão a aplicação de direitos constitucionais que ainda não tenham sido objeto de regulamentação por leis ou atos normativos.

A presença de associações comunitárias representando interesse de grupos específicos, como bairros, unidades de vizinhança, distritos ou usuários de determinados serviços, como as associações de pais e alunos, quando bem organizadas e enquanto se mantiverem livres de manipulação política, representam um dos mais eficazes instrumentos de exercício da cidadania e da participação comunitária. No Brasil, nos últimos 20 anos, as associações comunitárias tomaram impulso extraordinário e constituem um fenômeno que não será um modismo passageiro, mas que veio para ficar.

Outra forma de participação popular nos Governos municipais que vem sendo praticada em muitos Municípios é o orçamento participativo, cujo projeto é discutido com vários setores da sociedade para definição das prioridades, muitas delas não constantes do projeto.

O Estado sofre pressões tanto internas quanto externas, cabendo-lhe, mais do que nunca, um papel de coordenador e implementador. Em consequência disso, segundo Aun (2003), a eficácia da ação do Estado depende muito mais de adequar as suas políticas a partir do debate e da negociação, do que da capacidade de tomar decisões, simplesmente.

Em todos esses projetos, o concurso da informação de alto nível é fundamental. Os Conselhos avaliam resultados e planejam novas formas de atuação dos órgãos executivos; associações comunitárias planejam e implementam formas de compartilhar recursos, além de captar recursos para os associados; a discussão participativa do orçamento municipal, que vai culminar na priorização de investimentos, exige a consolidação de dados dos planejamentos setoriais e análise fundamentada no planejamento urbano; e assim por diante.

De acordo com as nossas tradições e com o sistema de organização municipal vigente no país, a posição do Prefeito como Chefe do Executivo lhe dá um papel de grande relevo na condução dos negócios do Município e na comunidade local. Suas atribuições são amplas e, portanto, suas responsabilidades também, tanto do ponto de vista legal, como pelo fato de que é o principal depositário da confiança popular para a solução dos problemas do Município.

Como Chefe do Executivo, o Prefeito tem funções políticas, executivas e administrativas. A importância dessas funções e, portanto, do papel do Prefeito resulta do fato de que ele não é um funcionário, mas um agente político responsável pelo ramo executivo de uma unidade de Governo autônoma – o Município. Como tal, o Prefeito não é subordinado a outra autoridade, apenas à lei. Acatará a lei e os mandados judiciais, como qualquer autoridade e qualquer pessoa. (IBAM, 2005)

Por ser um agente político, conduzido ao cargo por eleição popular com o apoio de uma parcela considerável do eleitorado local, o Prefeito se torna o porta-voz natural dos interesses e das reivindicações municipais perante a Câmara, as outras esferas de Governo e quaisquer forças que possam contribuir para o bem-estar da população e o progresso do Município.

As funções executivas e administrativas do Prefeito constituem, porém, a sua principal responsabilidade. Como Chefe do Executivo Municipal, cabem-lhe, sobretudo, as funções que caracterizam universalmente as chefias de alto nível e que são planejar, comandar, coordenar, controlar e manter contatos externos.

Muitas dessas atribuições são desempenhadas pessoalmente pelo Prefeito, outras são praticadas pelos funcionários e órgãos da Prefeitura. A prestação de contas da Administração, por exemplo, é princípio constitucional, conforme artigos 31 e 35 da Constituição de 1988, cuja violação pode acarretar a intervenção estadual no Município. (BRASIL, 1988)

Em qualquer caso, porém, o Prefeito é o responsável, cabendo-lhe promover as medidas necessárias ao seu bom desempenho. Essa concentração de poder e responsabilidade exige informações de alto nível. O Chefe do Executivo deve poder

tanto auscultar os clamores da população que o elegeu e de quem ele pedirá novos votos em futuras eleições, quanto colher idéias dos funcionários públicos e avaliar resultados das atividades da estrutura administrativa. As informações que medem o nível de satisfação dos cidadãos e do funcionalismo; que efetuam e avaliam simulações; que servem de base para planejar novos programas e novos projetos do Governo são, todas elas, não estruturadas e de caráter estratégico.

2.2. AS REFORMAS

Desde que se constituiu o Estado moderno no conjunto das nações mais desenvolvidas, observam-se duas grandes ondas reformistas, em duas épocas distintas, e que provocaram grandes movimentos de modernização administrativa. Na primeira onda, pela necessidade de abandonar a administração patrimonialista e, guiadas por Max Weber, as administrações públicas, primeiramente dos países europeus e logo depois dos Estados Unidos da América do Norte, no início do século XX, implementaram uma profunda reforma, instalando uma administração burocrática, com estrito controle sobre os procedimentos. A segunda onda, já em fins dos anos 70 do século passado, influenciada por aspectos contemporâneos da gestão empresarial – *Total Quality Management*, reengenharia, orientação a clientes, foco em resultados, remuneração variável por desempenho – surge, primeiramente na Inglaterra de Margaret Thatcher, logo depois nos EUA de Ronald Reagan, expandindo-se em seguida pelo mundo anglo-saxão. (MARINI, 2003)

No patrimonialismo a administração pública atende aos interesses da classe dominante, tendo como efeitos a corrupção e o nepotismo, comprometendo a finalidade básica do Estado de defender a coisa pública. A qualificação para o exercício do cargo não é a competência técnica, mas sim a nobreza e a fidelidade.

“No patrimonialismo, o aparelho do Estado funciona como uma extensão do poder do soberano, e os seus auxiliares, servidores, possuem status de nobreza real. Os cargos são considerados prebendas. A res publica não é diferenciada da res principis. Em conseqüência, a corrupção e o nepotismo são inerentes a esse tipo de administração. No momento em que o capitalismo e a democracia se tornam dominantes, o mercado e a sociedade civil passam a se distinguir do Estado.” (BRASIL, 1995)

A Administração Pública Burocrática veio designar um método de organização racional e eficiente, sendo que o controle vem em primeiro plano não se preocupando com a ineficiência promovida, mas sim com a maneira de se evitar a corrupção e o nepotismo. A principal qualidade da administração pública burocrática é a efetividade no controle dos abusos e o seu defeito, é a ineficiência, a auto-referência, a incapacidade de servir aos cidadãos vistos como clientes.

“A Administração Pública Burocrática surge na segunda metade do século XIX, na época do Estado liberal, como forma de combater a corrupção e o nepotismo patrimonialista. Constituem princípios orientadores do seu desenvolvimento a profissionalização, a idéia de carreira, a hierarquia funcional, a impessoalidade, o formalismo, em síntese, o poder racional legal. Os controles administrativos visando evitar a corrupção e o nepotismo são sempre a priori. Parte-se de uma desconfiança prévia nos administradores públicos e nos cidadãos que a eles dirigem demandas. Por isso, são sempre necessários controles rígidos dos processos, como por exemplo, na admissão de pessoal, nas compras e no atendimento a demandas.” (BRASIL, 1995)

No Brasil, o modelo de administração burocrática emerge a partir dos anos 30. Surgiu no quadro da aceleração da industrialização brasileira, em que o Estado, assumiu papel decisivo, intervindo pesadamente no setor produtivo de bens e serviços. A partir da reforma empreendida no governo Vargas, a administração pública sofre um processo de racionalização que fez surgir as primeiras carreiras burocráticas e a adoção do concurso como forma de acesso ao serviço público. A implantação da administração pública burocrática é uma conseqüência clara da emergência de um capitalismo moderno no país. (BRASIL, 1995)

É nesse contexto que, em 1938 foi criado o Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP, vinculado diretamente à Presidência da República, com o objetivo de *“selecionar os candidatos aos cargos públicos federais...”* e *“promover a readaptação e o aperfeiçoamento dos funcionários civis da União.”* (Brasil, 2004). Em 1942, novo decreto estabelece, entre as competências do DASP: *“Colaborar, quando solicitado, no estudo e no aperfeiçoamento dos serviços públicos estaduais e municipais, bem como das entidades paraestatais.”* (ibidem).

Nesses tempos, a administração pública brasileira sofre a influência da teoria da administração científica de Taylor, tendendo à racionalização mediante a simplificação, padronização e aquisição racional de materiais, revisão de estruturas e aplicação de métodos na definição de procedimentos. Registra-se que, neste período, foi instituída a função orçamentária enquanto atividade formal e permanentemente vinculada ao planejamento.

No que diz respeito à administração dos recursos humanos, pelo menos até 1967, o DASP representou a tentativa de formação da burocracia nos moldes *weberianos*, baseada no princípio do mérito profissional. Embora tenham sido valorizados instrumentos importantes à época, tais como o instituto do concurso público e do treinamento, não se chegou a adotar consistentemente uma política de recursos humanos que respondesse às necessidades do Estado. Talvez seu mérito maior, durante todo esse tempo, tenha sido o de criar, manter e incentivar o debate em torno de um acervo de informações e busca de conhecimento que se tornou referência internacional. (Marini, 2003, p.39-43) Enquanto isso, a reforma burocrática no Brasil, já atrasada, havia de se obsoletizar muito rapidamente: as teorias de Mayo na década de 1930, de Maslow e de Schein na década de 1960 e de Peter Drucker nas últimas décadas do século passado fizeram com que a administração pública revisse seus conceitos sobre a impessoalidade e a rígida hierarquia defendidos por Fayol e Weber. (University of Glamorgan, 2004).

O patrimonialismo, contra o qual a administração pública burocrática se instalara, embora em processo de transformação, mantinha ainda sua própria força no quadro político brasileiro. O coronelismo dava lugar ao clientelismo e ao fisiologismo.

No início dos anos de 1980, a Inglaterra já mostrara ao mundo sua experiência em substituir o modelo burocrático, deficiente em sua efetividade, por um novo modelo chamado agora de gerencial. Seguiram-se-lhe os países do mundo anglo-saxão e outros do primeiro mundo. (MARINI, 2003)

Segundo Abruccio (1996), são três os modelos da *New Public Management* – NPM:

- O Gerencialismo Puro, com foco na economia e na eficiência, prioriza a satisfação do contribuinte. Fazer mais com menos é sua máxima, olhando o cidadão que quer ver o recurso arrecadado ser aplicado eficientemente. É também chamado de *managerialism*.
- O Consumerismo prioriza a satisfação do cliente com foco na eficácia e na qualidade. Fazer melhor é seu lema dando ênfase às demandas do cidadão consumidor.
- E o Public Service Oriented, baseado na noção de equidade, de resgate do conceito de esfera pública e de ampliação do dever social de prestação de contas (*accountability*). Sua prioridade é o cidadão e seu lema é “fazer o que deve ser feito”.

O paradigma gerencial contemporâneo, fundamentado nos princípios da confiança e da descentralização da decisão, exige flexibilidade nas formas de gestão, a horizontalização dos arranjos organizacionais, a descentralização de funções e incentivos à criatividade. Difere radicalmente da ideologia do formalismo e do rigor técnico da burocracia tradicional. Além da avaliação sistemática, da recompensa pelo desempenho e da capacitação permanente, que já eram características da boa administração burocrática, a administração gerencial traz consigo os princípios da orientação para o cidadão-cliente, do controle por resultados e da competição administrada.

No presente momento, uma visão realista da reconstrução do aparelho do Estado em bases gerenciais deve levar em conta a necessidade de equacionar as assimetrias decorrentes da persistência de aspectos patrimonialistas na administração contemporânea, bem como dos excessos formais e anacronismos do modelo burocrático tradicional. Para isso, é fundamental ter clara a dinâmica da administração racional-legal ou burocrática. Não se trata simplesmente de descartá-la, mas sim de considerar os aspectos em que está superada e as características que ainda se mantêm válidas como formas de garantir efetividade à administração pública.

O modelo gerencial tornou-se realidade no mundo desenvolvido quando, através da definição clara de objetivos para cada unidade da administração, da descentralização, da mudança de estruturas organizacionais e da adoção de valores e de comportamentos modernos no interior do Estado, se revelou mais capaz de promover o aumento da qualidade e da eficiência dos serviços sociais oferecidos pelo setor público. A reforma do aparelho do Estado nas pequenas cidades do interior brasileiro significará, fundamentalmente, a introdução na administração pública, da cultura e das técnicas gerenciais modernas, todas elas dependentes do uso da informação para a tomada de decisão. Contudo, não se pode governar como se administra uma empresa: os empresários são motivados pelo lucro ao passo que as autoridades governamentais se orientam pela política explícita de servirem à sociedade e pelo desejo implícito de serem reeleitas; o governo é democrático e aberto, por isso seus movimentos são mais lentos comparados aos das empresas, cujos administradores podem tomar decisões rapidamente, a portas fechadas (OSBORNE e GAEBLER, 1994).

Esses mesmos autores, na obra *Reinventing the Government* que inspirou o governo Clinton (1993-2001) nos EUA, descrevem uma série de experiências bem sucedidas, adotadas por administrações municipais do interior dos Estados Unidos, comunidades estas que se equiparam, às vezes, em termos de tamanho, a muitas das nossas pequenas cidades do interior, muito embora, não em termos orçamentários, nem em termos sócio-culturais.

Apesar disso, Batley (2003, p.36) questionou se os formuladores de políticas públicas e os cidadãos dos países em desenvolvimento têm tido papel instrumental na demanda ou no desenho das reformas do setor público:

“[...] as reformas gerenciais, isto é, a descentralização da gestão interna, terceirização de funções, criação de serviços de apoio ao setor privado e sistemas regulatórios, tinham poucas chances de despertar interesse do público. Dado que existe baixo grau de envolvimento dos cidadãos com políticas públicas [...] as reformas permaneceram dentro da arena burocrática.”

A reforma operada em 1967 pelo Decreto-Lei 200, entretanto, constituiu um marco na tentativa de superação da rigidez burocrática, podendo ser considerada como um primeiro momento da administração gerencial no Brasil. Com o decreto, muitas atividades foram transferidas para autarquias, fundações e empresas públicas, a fim de obter-se maior dinamismo operacional por meio da descentralização funcional. Instituíram-se como princípios de racionalidade administrativa o planejamento e o orçamento, a descentralização, a tentativa de reunir competência e informação no processo decisório, a sistematização, a coordenação e o controle.

O paradigma gerencial da época, compatível com o monopólio estatal na área produtiva de bens e serviços, orientou a expansão da administração indireta, numa tentativa de dar maior flexibilidade à administração e com o objetivo de atribuir maior operacionalidade às atividades econômicas do Estado.

No entanto, as reformas operadas pelo Decreto-Lei 200/67 não desencadearam mudanças no âmbito da administração burocrática central, permitindo a coexistência de núcleos de eficiência e competência na administração indireta e formas arcaicas e ineficientes no plano da administração direta ou central. O núcleo burocrático foi, na verdade, enfraquecido indevidamente através de uma estratégia oportunista do regime militar, que não desenvolveu carreiras de administradores públicos de alto nível, preferindo contratar os escalões superiores da administração através das empresas estatais. Mas se foi essa a prática nos diversos escalões do Governo Federal, dos Governos Estaduais e de vários municípios de maior porte, nas administrações das pequenas cidades do interior, não se constatou a criação de entidades da administração indireta e nem a alocação de especialistas externos através das empresas estatais.

Por volta de 1970, tanto os Estados de economia de mercado, quanto aqueles do bloco soviético, entravam em crise em virtude do seu crescimento distorcido e à crescente globalização. Segundo Bresser Pereira (1997), ex-ministro da Administração e Reforma do Estado no governo Cardoso, a última reforma empreendida pelo Estado brasileiro buscava resolver quatro problemas, três deles econômicos e políticos e um quarto

econômico-administrativo, que era a recuperação da governança ou da capacidade financeira e administrativa de implementar as decisões políticas tomadas pelo governo. É aí que surge a idéia da administração pública gerencial. A diferença maior entre esta e a administração burocrática, baseada em Weber, está na forma do controle que deixa de se fundamentar nos processos e concentra-se nos resultados. (BRASIL, 1995)

No início dos anos 80, o Brasil empreendeu uma nova tentativa de reformar a burocracia e orientá-la na direção da administração pública gerencial, com a criação do Ministério da Desburocratização e do Programa Nacional de Desburocratização - PrND, cujos objetivos eram a revitalização e agilização das organizações do Estado, a descentralização da autoridade, a melhoria e simplificação dos processos administrativos e a promoção da eficiência. As ações do PrND voltaram-se inicialmente para o combate à burocratização dos procedimentos. Posteriormente, foram dirigidas para o desenvolvimento do Programa Nacional de Desestatização, num esforço para conter os excessos da expansão da administração descentralizada, estimulada pelo Decreto-Lei 200 de 1967, que em alguns municípios fez brotar empresas de transportes, empresas de processamento de dados, empresas de turismo, empresas de construção, de saneamento e muitas outras.

Em meados da década de 1990, o Governo brasileiro estava dando início a novas e profundas transformações na administração pública federal, direcionadas para a implantação de uma reforma gerencial. O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, lançado em 1995 pelo recém-criado Ministério da Administração e Reforma do Estado – MARE, visando construir um novo modelo de gestão na administração pública brasileira, definiu as diretrizes e estratégias de longo prazo para o redesenho do Estado e continha as orientações que presidiram a reforma administrativa compreendendo a melhoria da gestão, a descentralização, a reorientação dos controles para resultados, o estabelecimento de parcerias com a sociedade, a flexibilização de normas e procedimentos, a disseminação do planejamento de objetivos e metas, a eficiência na aplicação dos recursos públicos e a qualidade do atendimento ao cidadão. Segundo Marini (2003, p.75), o modelo conceitual brasileiro destaca quatro segmentos principais da ação do Estado:

- Núcleo estratégico: definição de leis e de políticas públicas e cobrança de seu cumprimento;
- Atividades exclusivas: aquelas que são indelegáveis e que, para seu exercício, é necessário o poder do Estado;
- Atividades não-exclusivas: aquelas de alta relevância, em que o Estado atua simultaneamente com outras organizações privadas e do terceiro setor na prestação de serviços sociais;
- Produção de bens e serviços ao mercado: que corresponde ao setor de infraestrutura, onde atuam as empresas, públicas ou privadas, reguladas pelo Governo, com tendências à privatização.

O quadro 1, a seguir, mostra as transformações havidas na administração pública brasileira nos últimos setenta anos – reforma administrativa, modernização administrativa, reforma do Estado e revitalização do Estado, esta última como proposição do Governo Lula. (BRASIL, 2003)

QUADRO 1 - TRANSFORMAÇÕES NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL

CONCEPÇÃO	EXEMPLO	ORIENTAÇÃO
REFORMA ADMINISTRATIVA	<ul style="list-style-type: none"> ▪ DASP 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ O problema está nos meios (a burocracia é necessária) ▪ Princípios: centralização e padronização
MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Administração Paralela (Governo JK) ▪ Administração para o desenvolvimento (Regime Militar) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ O problema está na adequação entre meios e fins. É necessária uma burocracia flexibilizada para os fins de desenvolvimento (Plano de Metas e Planos Nacionais de Desenvolvimento) ▪ Princípios: descentralização e flexibilização.
REFORMA DO ESTADO	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Governo Fernando Henrique Cardoso 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ O Estado como problema (a crise do Estado e da administração burocrática segundo a visão neoinstitucionalista econômica) ▪ Construção do Estado regulador ▪ Descolamento entre Planejamento e Gestão: um plano de adequação do Estado (Plano Diretor) não atrelado a metas de desenvolvimento; e um plano de desenvolvimento (PPA 2000-2003) sem um modelo de adequação do Estado para sua implementação. ▪ Orientação dominante do ajuste fiscal obstruiu tanto o Plano Diretor quanto o PPA ▪ Princípios: desestatização, flexibilidade, foco no cliente, orientação para resultados, controle social.
REVITALIZAÇÃO DO ESTADO	<ul style="list-style-type: none"> ▪ O Plano de Gestão Política do Governo Lula 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ O Estado como solução: papel ativo na redução das desigualdades e promoção do desenvolvimento ▪ A Administração Pública pode e deve ser otimizada para aumentar a capacidade de governo ▪ Princípios: redução do déficit institucional; fortalecimento da capacidade de formular e implementar políticas; otimização de recursos; participação; transparência e ética.

Fonte: BRASIL, 2003.

2.3. AS REFORMAS NA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL

Nas administrações municipais, a definição de leis e de políticas públicas é um esforço permanente em busca do progresso sócio-econômico e cultural do município, onde o exercício político para obtenção de consenso com a população e seus representantes na Câmara Municipal, exige a divulgação de idéias e de fatos, além da explicação criteriosa e verdadeira dos seus objetivos.

Conhecendo as leis superiores que lhes precedem na hierarquia, os municípios têm praticado com desenvoltura essas funções do Núcleo Estratégico. Entretanto, a cobrança do seu cumprimento, nem sempre encontra a mesma efetividade. O poder de polícia é limitado às questões administrativas e, no que depende do Poder Judiciário, os pequenos municípios sofrem de uma crônica falta de assistência, além do preconceito nos embates entre o cidadão e o poder público. Além disso, a convivência mais estreita de gestores da prefeitura com devedores ou infratores dificulta o estabelecimento de penalidades. No Governo Federal, o Núcleo Estratégico é composto pela presidência e cúpula dos ministérios. Por analogia, nos municípios, esse Núcleo é formado pelo Gabinete do Prefeito e pelas Secretarias. De acordo com Marini (2003), há três formas para a execução das políticas duma administração pública:

A primeira, atuando nas atividades exclusivas do Estado, nas chamadas atividades indelegáveis. No Governo Federal e na esfera estadual pode-se enumerar o direito de arrecadar impostos, a segurança pública e a fiscalização na área de sua competência. Nos municípios é o caso da arrecadação de impostos, do provimento da segurança, da fiscalização da saúde pública e do saneamento, da educação fundamental, do controle ambiental e da assistência social.

A segunda, atuando de forma concorrente com a iniciativa privada em atividades não exclusivas do Estado, devido à necessidade de garantir direitos humanos fundamentais básicos, como saúde, educação e cultura. Esse é o campo para a criação das Organizações Sociais. Neste caso, os municípios não progrediram e, aliás, muito pouco progresso também tem havido na esfera federal e estadual. A verdade é que tem

havido pífios avanços no estabelecimento de um marco regulatório, que através de leis, decretos ou normas defina regras e parâmetros que norteiem o padrão de eficiência e metas a serem alcançadas pelos agentes de um setor regulado.

Quanto à terceira forma, atuando na produção de bens e serviços para o mercado, em setores que englobam atividades típicas da iniciativa privada, é nela que o Governo Federal concentra seu programa de privatizações, por entender que não lhe compete a condução desses negócios. A maioria dos municípios brasileiros, e talvez a totalidade dos que ocupam a faixa populacional que aqui se estuda, não precisa se preocupar com essa atribuição por não possuir atividades com essas características.

As reformas de 1967, que buscavam uma desconcentração do poder e a delegação de atividades a entidades da administração indireta, não tiveram nos municípios o mesmo êxito que as administrações estaduais e a federal. Segundo o IBGE, em 2001, apenas 10% dos municípios baianos possuía alguma entidade na administração indireta, menos, portanto, do que a média nacional que é de 14%. Além do mais, é nas cidades maiores que se encontra mais entidades desse tipo:

TABELA 1 – MUNICÍPIOS BRASILEIROS COM ENTIDADES NA ADMINISTRAÇÃO INDIRETA

FAIXA POPULACIONAL		COM ADM. INDIRETA	
		QUANT.	%
BRASIL	5 560	779	14
Até 5 000 habitantes	1 371	48	3,5
De 5 001 a 20 000 hab.	2 688	252	9,4
De 20 001 a 100 000 hab.	1 275	322	25,3
De 100 001 a 500 000 hab.	194	125	6,4
Mais de 500 000 hab.	32	32	100
ESTADO DA BAHIA	417	41	9,8

Fonte: IBGE, 2001.

A tabela 2 da página seguinte mostra que a terceirização de serviços essenciais, mas perfeitamente delegáveis, ainda se encontra em estado bastante primário, tanto nos pequenos municípios, quanto em todo o Brasil, apesar das enormes pressões nesse sentido provenientes das agências internacionais de financiamento, bem como das esferas de governo estadual e federal.

Nas cidades com até cinco mil habitantes, serviços como o da coleta de lixo domiciliar, varredura de ruas, limpeza e segurança de prédios da administração municipal apresentam índices de terceirização muito baixos se comparados com a média nacional. O mesmo se dá com as cidades entre cinco e vinte mil habitantes, apesar de perceber-se um aumento discreto nos índices. Tomando-se a totalidade dos municípios baianos, os índices se elevam mais ainda para esses serviços, aproximando-se mais da média nacional.

Com relação às atividades que exigem maior especialização, no entanto, os municípios menores são obrigados a contratarem os respectivos serviços, mui provavelmente, devido à carência de mão-de-obra especializada na região. Assim, os serviços de processamento de dados, de assessoria jurídica e de contabilidade têm todos um índice de terceirização igual ou superior à média nacional.

TABELA 2 - MUNICÍPIOS BRASILEIROS POR TIPO DE ATIVIDADES TERCEIRIZADAS

Classes de tamanho da população dos municípios	Total de municípios	Municípios, por tipo de atividades terceirizadas							
		Coleta de lixo domiciliar	Varredura de rua e limpeza urbana	Limpeza prédios administr municipal	Segurança prédios administr municipal	Process de Dados	Serviço de advoc	Transp escolar	Contabili dade
Total	5 560	1.242	879	302	284	1 610	2 129	2 800	2 082
%		22,3	15,8	5,4	5,1	29,0	38,3	50,4	37,4
Até 5 000 hab.	1.371	195	89	34	37	414	607	640	511
		14,2	6,5	2,5	2,7	30,2	44,3	46,7	37,3
De 5 001 a 20 000 hab.	2.688	483	326	122	100	730	1.092	1.313	1.087
		18,0	12,1	4,5	3,7	27,1	40,6	48,8	40,4
De 20 001 a 100 000 hab	1.275	386	328	89	86	388	407	742	462
		30,3	25,7	7,0	6,7	30,4	31,9	58,2	36,2
De 100 001 a 500 000 hab	194	147	110	41	46	66	22	93	21
		75,8	56,7	21,1	23,7	34,0	11,3	48,0	10,8
Mais de 500 000 hab.	32	31	26	16	15	12	1	12	1
		96,9	81,3	50,0	46,9	37,5	3,1	37,5	3,1
Bahia	417	83	67	29	19	73	174	209	248
		19,9	16,1	7,0	4,6	17,5	41,7	50,1	59,5

Fonte: IBGE, 2001.

Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2001, Tabela 15.

A clara separação entre as funções decisórias (indelegáveis) e funções executivas (delegáveis), recomendaria a contratação destas no mercado de consultoria, reservando-se para as agências, além do poder decisório, a formulação de diretrizes de ação das empresas contratadas para esse apoio de natureza operacional. A diversidade de empresas contratadas criaria uma competição saudável pelos desempenhos comparados, ao mesmo tempo em que oxigenaria permanentemente a própria agência, pela introdução freqüente de novos métodos de gestão e instrumentos de monitoramento das concessões. No entanto, isso só é verdade nas grandes concentrações urbanas onde as opções de fornecimento são profusas e diversas, ensejando boas alternativas na execução das tarefas terceirizadas. Certamente, não é essa a condição dos pequenos municípios, que sofrem de uma crônica falta de recursos, possuem um mercado fornecedor escasso e suas atividades delegáveis, seja devido ao baixo volume, seja devido à carência de infra-estrutura adequada, pelo menos na maioria dos casos, se ressentem da falta de atratividade para fixar empresas na região.

Para Kaufman (1998), a reforma do Estado na América Latina e Europa Oriental é fortemente influenciada por temas desenvolvidos pelas agências financiadoras internacionais – BID e BIRD, e entre esses temas está:

“A delegação de funções reguladoras a agências independentes, encarregadas de supervisionar os prestadores de serviços e de lidar com externalidades associadas à privatização, liberalização do mercado e outras reformas especificamente voltadas para o mercado”. (KAUFMAN, 1998, p.43-44)

Em termos políticos e institucionais, pode-se dizer que os municípios brasileiros evoluíram para uma posição avançada. É bem verdade que, vícios de sua formação, oriundas da cultura do colonizador e depois do centralismo e autoritarismo exagerados do Império, talvez não tenham permitido ainda o exercício consciente e amplo da cidadania e das práticas que aliam o esforço do Governo à força da população, tão presente em países mais maduros.

Mesmo assim, os princípios das Reformas mais recentes do Estado brasileiro, principalmente a do final do século XX que introduz o modelo gerencial, é auspiciosa no que tange às boas práticas de uma sociedade em ascensão.

O Prefeito, como chefe do Executivo, tem sua ação política facilitada pelo esvaziamento das atividades administrativas que passam a ser executadas por Organizações Sociais, pela iniciativa privada ou por terceiros. A autonomia política dada pela Constituição e a crescente independência financeira (não fosse a baixa capacidade de arrecadação), melhoram o processo de tomada de decisão. Métodos mais eficazes de ausculta à população e de prestação de contas, aumentam a transparência e contribuem com a ação participativa, o que coincide, segundo Kaufman (1998, p.44), com o quanto as agências internacionais de financiamento recomendam:

"A descentralização e/ou privatização da burocracia encarregada da prestação de serviços sociais - pressupondo que as autoridades locais fossem sensíveis às demandas de seus eleitores, e que a competição entre os fornecedores aumentasse a eficiência dos seus serviços".

Dessa maneira, a cidadania teria melhores condições de ser exercida. Mas como dar efetividade a esse quadro se os cidadãos dificilmente têm acesso a informações íntegras, que lhes permitam participar na tomada de decisões, que lhes instiguem a opinar e a reivindicarem providências com a fundamentação necessária?

E como cobrar do Prefeito uma racionalidade maior na gestão dos seus processos, se a informação lhe chega de forma anacrônica e incompleta?

3.

INFORMAÇÃO ESTRATÉGICA E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTRATÉGICA

“Um dos fatores críticos de sucesso para uma democracia estável é ter cidadãos capacitados e informados. Pode-se dizer que a informação pública é um recurso estratégico em todos os níveis da sociedade, para todas as pessoas e em todos os caminhos da vida.” (HORTON JR., 2002, p.1)¹

Apresentaremos neste capítulo o conceito corrente de estratégia que se aplica às organizações, quer sejam da iniciativa privada quer sejam do poder público, além de discorrer sobre a importância da informação na formulação das estratégias organizacionais. Em seguida, evidenciaremos o que é estratégico numa administração municipal e por que o modelo gerencial é mais estratégico que o modelo burocrático e, finalmente, avaliaremos métodos que podem melhorar o posicionamento estratégico de uma administração municipal a partir de conceitos originalmente concebidos para as entidades da iniciativa privada e ligados à inteligência organizacional: Modelagem de Negócios; Inovação; Competitividade; Inteligência Competitiva; Gestão do Conhecimento; Inteligência Empresarial; Reengenharia.

3.1. CONCEITOS DE ESTRATÉGIA

Não é de hoje que se usa a informação para fins estratégicos. A *estratégia* teve origem militar, na antiga Grécia, e até bem pouco tempo era usada, primordialmente, com esse fim. (BEAL, 2004) O estabelecimento de uma estratégia depende de informações acerca da localização das hostes inimigas, das condições climáticas, da quantidade de

¹ Tradução nossa.

soldados, do tipo do armamento, da disponibilidade de víveres, do apoio da população, etc. Os generais precisavam de informação para se prepararem e estabelecerem as normas gerais para se atingir o fim da guerra, diferentemente da *tática*, que é a parte da arte da guerra que trata da disposição e da manobra das forças durante o combate ou na iminência dele. (FERREIRA, 1999) O Tratado de Tordesilhas, por exemplo, assinado em fins do século XV, foi fruto de uma avaliação estratégica de portugueses e espanhóis. Cada uma das partes baseou-se em informações, (não muito precisas, é verdade, mas era o que havia disponível na época), sobre a extensão e riqueza das terras aquém e além do meridiano limite, sobre o caminho para as Índias e sobre a previsão de crescimento de outras potências nacionais. (MARTINS, E., 1994)

No entanto, a maior parte das informações tratadas no mundo de então, eram de natureza operacional: no comércio – os estoques, o abastecimento, as vendas; na fabricação – as dimensões, quantidade de insumos, proporção dos componentes, os prazos para entrega; na navegação – a direção, os fenômenos meteorológicos, a distribuição de víveres para a tripulação.

A Revolução Industrial, principalmente a segunda (1860-1920) fez surgir uma forte demanda por mais informações operacionais, que alimentavam e controlavam os novos processos (Fordismo e Taylorismo). Mas, com o fenômeno das fusões de empresas e com a expansão das sociedades capitalistas, informações sobre as condições do mercado comprador, por exemplo, visando o planejamento da produção e o estabelecimento de preços, assim como a prospecção de tendências mercadológicas, passaram a ganhar contornos táticos e estratégicos.

As duas últimas décadas do século XX assistiram à transformação da sociedade industrial em sociedade da informação e vem dando um *status* inimaginável à informação em sua forma mais trabalhada, em seu destino mais estratégico possível. (BRASIL, 2000).

Essa progressão vem se dando em todos as áreas funcionais, inclusive no poder público. Nesta esfera, entretanto, a tradição monopolista e patrimonialista do Estado tem sido uma importante barreira ao uso da informação, desde aquela com

características operacionais e táticas, que ameaçam o poder dos servidores públicos e supervisores (GRAEML, 2003, p.45), até as informações estratégicas, que influenciam no processo decisório. E se as grandes cidades, principalmente as capitais das unidades federativas, coagidas pela oferta de financiamentos bastante atrativos, (KAUFMAN, 1998) aderiram ao novo *modus operandi* do poder público, incorporando sistemas estratégicos em seus processos gerais, o mesmo não aconteceu com as pequenas cidades, apesar de dependerem do mesmo tipo de informação que as cidades maiores. Será que as regras impostas pela globalização não estão exigindo dessas regiões menos desenvolvidas e menos competitivas objetivos incoerentes com a capacidade ou com a vocação de cada uma?

No meio corporativo, o significado de estratégia foi estudado por diversos autores e nem todos têm a mesma visão, pelo menos quanto aos métodos usados na sua formulação. Segundo Mintzberg (2003, p.24-25),

“A estratégia pode ser vista como uma força mediadora entre a organização e seu ambiente. Por essa razão, a formulação da estratégia envolve a interpretação do ambiente e o desenvolvimento de padrões consistentes em uma série de decisões organizacionais (estratégias) para lidar com essa estratégia principal”.

Já Beal (2004, p. 69-70) defende que a estratégia deve ser vista como o

“Conjunto de decisões tomadas para: a) a definição de objetivos globais (estratégicos) associados a um determinado período de tempo; b) a identificação dos meios considerados mais adequados para a organização superar seus desafios e alcançar esses objetivos”.

Nesse sentido, as estratégias podem estar voltadas a novos mercados e a novos serviços, ao crescimento de receitas e à redução de custos, assim como à realização de parcerias que possibilitem o alcance mais efetivo dos resultados esperados. E mais adiante, Beal sentencia:

“... ela [a estratégia] é fundamental não apenas para as empresas, mas também para as entidades que compõem a Administração Pública e o Terceiro Setor: essas organizações igualmente precisam decidir de forma organizada que resposta pretendem ter para determinado período, definindo quais são as suas metas e como é possível atingi-las”.

A visão de Beal coincide com a visão defendida por Porter (1996), considerado uma das maiores autoridades mundiais em estratégia competitiva. Sua estratégia de crescimento prevê o desenvolvimento de novos mercados e de novos produtos ou serviços e, na linha do crescimento conglomerativo, prevê a associação com outras organizações complementares. Sua estratégia competitiva prevê a liderança em custo e a diferenciação. *“A essência da estratégia é a decisão por executar atividades de forma diferente do que as executam os seus concorrentes.”* (PORTER, 1996, p.64)

E o que tem a ver competição com administração pública? Ora, um dos posicionamentos estratégicos mais utilizados pelas agremiações que sustentam as administrações eleitas pelo voto é justamente manter-se na preferência do eleitorado. A atração de investimentos para o município é motivo para a guerra fiscal, *lobby*, demonstração das suas condições de atratividade e combate pela imprensa. A sedução de turistas é um dos exemplos mais notórios do exercício estratégico pelo poder público. Indubitavelmente, o poder público, particularmente as administrações municipais, enfrentam diariamente uma forte concorrência de seus pares no campo sócio-econômico, da oposição partidária no campo político e, fazendo a analogia com os compradores de Porter (1985), dos cidadãos que representam uma importante força competitiva no campo mercadológico ou social.

3.2. A INFORMAÇÃO COMO INSUMO ESTRATÉGICO

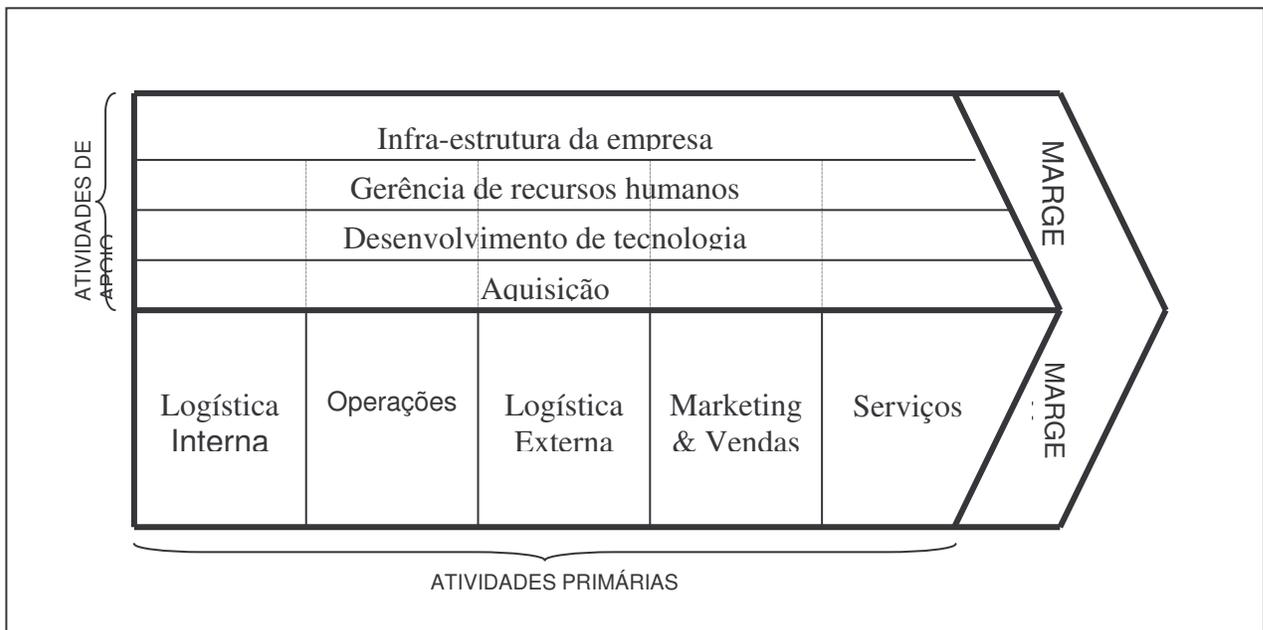
Porter e Millar (1985) procuram identificar as fontes de vantagem competitiva, utilizando o modelo da cadeia de valor como forma de análise sistemática de todas as atividades executadas por uma empresa, assim como o modo como elas estão ligadas entre si ou às atividades de outras empresas (fornecedores, canais de distribuição, consumidores finais, etc). Ou seja, esses autores procuram descrever o modo como uma empresa pode obter uma vantagem de custo sustentável ou diferenciar-se de seus concorrentes.

As atividades da cadeia de valor de uma organização, segundo Porter e Millar (1985), caem em nove categorias genéricas (veja a figura 3). As atividades preliminares são aquelas envolvidas na criação física do produto, o marketing, a venda e entrega aos

compradores, além da prestação de serviços pós-venda. As atividades da sustentação fornecem as entradas e a infra-estrutura que viabilizarão as atividades preliminares.

Cada atividade emprega entradas adquiridas, recursos humanos, além de uma combinação de diversas tecnologias. A cadeia de valor de uma organização é um sistema de atividades interdependentes, conectadas entre si.

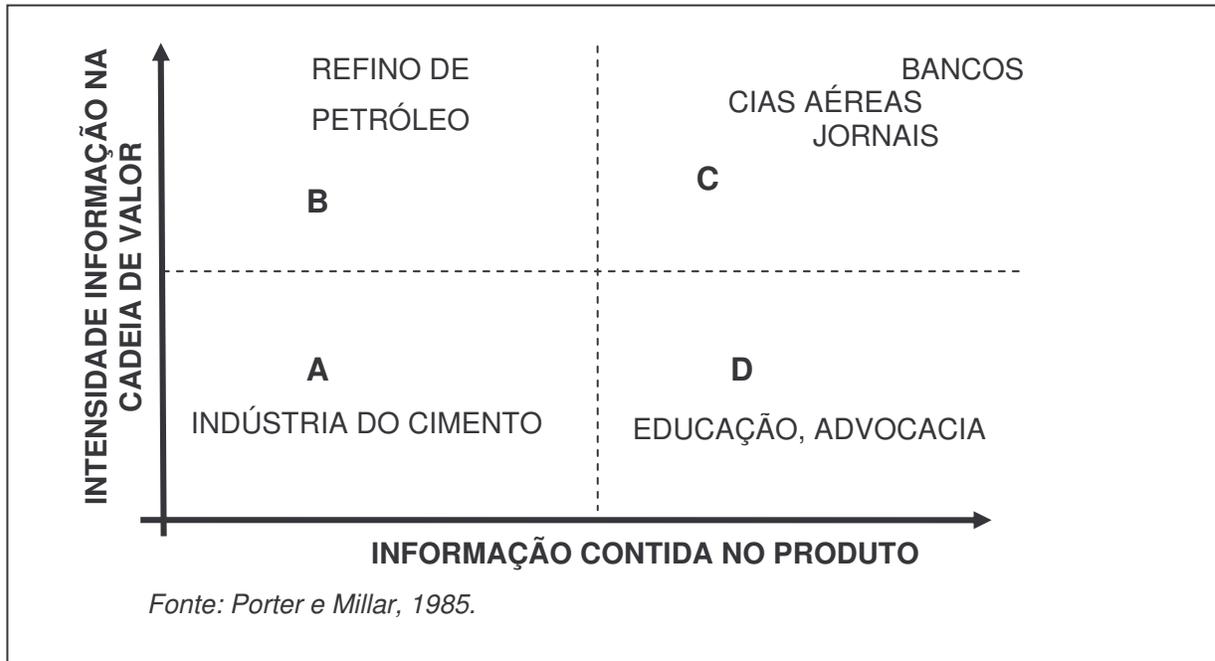
FIGURA 1 – A CADEIA DE VALOR GENÉRICA



Fonte: Adaptado de Porter e Millar (1985, p. 6)

No mesmo artigo, os autores Porter e Millar (1985) exploram, ainda, o potencial competitivo da informação analisando a intensidade da informação tanto nos processos que compõem a cadeia de valor quanto no produto ou serviço. Tal diagnóstico é importante para que se possa avaliar o nível de investimento no tratamento da informação e em tecnologias de apoio.

FIGURA 2 – ANÁLISE DA INTENSIDADE DA INFORMAÇÃO



O exemplo mostrado na Figura 2 – *Análise da Intensidade da Informação* apresenta a indústria do cimento no quadrante A, onde a informação é pouco usada no processo e o produto obtido possui uma quantidade inexpressiva de informações. No caso da indústria de refino do petróleo, apesar do produto final conter pouca informação, o processo depende de informações precisas e instantâneas, o que a remete para o quadrante B. Já o setor bancário, os jornais e as companhias aéreas usam muita informação em todos os processos que compõe a cadeia de valor, assim como carrega uma grande quantidade de informação em seu produto final, posicionando-as no quadrante superior, à direita. Mais tarde, Ward (1988) sugere para o quadrante D, as empresas da área da educação e de advocacia. Portanto, o posicionamento de uma organização na figura 4, determinará a importância estratégica da informação e o grau de investimento no tratamento da informação que ela merecerá por parte dos seus gestores.

As entidades da administração pública municipal caracterizam-se pela multiplicidade de funções que são executadas e oferecidas ao cidadão: serviços médicos e educacionais, ação social, limpeza, segurança, turismo, fiscalização e defesa civil. Quanto aos serviços de infra-estrutura, como a construção e manutenção de logradouros e prédios públicos, cada vez mais terceirizados, resta à prefeitura o papel de especificar, contratar e fiscalizar sua execução.

Até mesmo uma análise superficial dos procedimentos necessários a essas atividades sugere que, é bastante alta a intensidade da informação na cadeia de valor de cada um desses processos e que, a informação também pode agregar valor aos produtos e serviços prestados ao cidadão: o atendimento médico é melhorado quando o acompanhamento é bem feito; o ensino fundamental de competência do município é melhorado quando enriquecido por informações que vão permitir ao cidadão ajudar o prefeito na tomada de decisão; a fiscalização é melhorada quando o seu resultado é completado por informações úteis aos infratores e aos usuários; e assim por diante. Por conseguinte, pode-se posicionar as administrações públicas municipais no quadrante superior direito, junto à indústria representativa da sociedade da informação.

Beal (2004, p.9-10) observa que, para serem eficazes, as organizações *“precisam ter seus processos decisórios e operacionais alimentados com informações de qualidade, obtidas dentro de uma boa relação de custo-benefício e adaptadas às necessidades do negócio”*. E, mais adiante, diz que,

“mesmo organizações públicas e do Terceiro Setor, na maioria das vezes, estão sujeitas à ‘concorrência’ de outras entidades que desenvolvem atividades similares, podendo ter sua sobrevivência ameaçada caso não demonstrem capacidade de cumprir com eficiência e eficácia a missão para a qual foram criadas. [...] A simples ação de tornar as informações prontamente disponíveis para os integrantes de uma organização pode melhorar significativamente os resultados por ela obtidos.”

Como recurso estratégico, a informação deve ser gerenciada com o mesmo rigor de como são gerenciados os recursos financeiros, materiais e humanos e, com o avanço das tecnologias da informação e da comunicação, a forma de gerenciar esse bem se tornou mais complexa, ganhou mais consistência e novos contornos. Essa crescente

necessidade de administrar a informação, considerando os aspectos humanos e da Tecnologia da Informação relacionados, resultou na proposta da formação de uma área profissional, originalmente chamada pelos americanos de *Information Resource Management – IRM*. Este termo foi traduzido no Brasil e em Portugal como Gestão da Informação. Owen (1994) diz que, o termo significa o planejamento, a construção, a organização, a direção, o treinamento e o controle associados com a informação de qualquer natureza. O termo pode agregar, tanto a informação ela mesma, como os recursos relacionados, tais como pessoas, equipamentos, recursos financeiros e tecnologia.

Nos Estados Unidos e na Europa o IRM constitui-se numa área de estudos já consolidada, cujos conteúdos teóricos e operacionais têm se transformado em ferramenta imprescindível para qualquer organização que necessite produzir, localizar, coletar, tratar, armazenar, distribuir e estimular o uso da informação. A relação interdisciplinar da Gestão da Informação com a Ciência da Informação, com a Administração e com a Informática, resulta num conjunto de habilidades e de conhecimentos, tanto teóricos quanto práticos, que vão possibilitar a estruturação de Sistemas de Informação, assim como o oferecimento de serviços, produtos e atividades de comunicação social.

A informação, entretanto, não atingirá seu destino estratégico se não for convertida em conhecimento. O conhecimento difere da informação na medida em que aquele tem embutido um compromisso, além do significado. Partindo da definição tradicional do conhecimento como *“uma crença verdadeira justificada”*, Nonaka & Takeuchi (1997, p.63) argumentam que:

“... o conhecimento, ao contrário da informação, diz respeito a crenças e compromissos. O conhecimento é função de uma atitude, perspectiva ou intenção específica. [...] ao contrário da informação, está relacionado à ação. É sempre o conhecimento com algum fim. E [...] como a informação, diz respeito ao significado. É específico ao contexto e relacional”.

Os autores propõem um modelo de cinco fases para a criação do conhecimento organizacional. Esse processo começa pelo compartilhamento do conhecimento tácito

(socialização) e continua pela conversão do conhecimento tácito em conhecimento explícito, na forma de um novo conceito (externalização). Na fase seguinte, justifica-se o conceito criado visando avaliar se vale realmente a pena tratar o novo conceito. Na quarta fase, os conceitos justificados são convertidos num protótipo de novo produto ou serviço, de um valor agregado ou de uma nova estrutura organizacional. E, na última fase, dá-se a difusão interativa do conhecimento nos setores envolvidos dentro da empresa e, até mesmo, com o ambiente externo – fornecedores, clientes, comunidade.

Drucker (1999) nos ensina que o conhecimento é a entidade chave e a educação, não apenas a educação formal do colégio, tem que ser a atividade social central, o aprendizado deve durar a vida toda, deve ser contínuo.

Mas que tipo de informações devem ser transformadas em conhecimento para que possam contribuir com a definição de estratégias nas organizações do poder público municipal? E como essas informações serão usadas? Porter (1996) explica que a informação tratada e usada em nível operacional, quando muito, melhorará a eficiência da organização, embora a eficiência, às vezes, abra caminhos para o atingimento da eficácia.

3.3. CARACTERÍSTICAS ESTRATÉGICAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA GERENCIAL

A diferença básica entre a administração pública gerencial e a administração burocrática está na forma de controle que deixa de basear-se nos processos para concentrar-se nos resultados. Resultado é medida de eficácia e o controle de processos mede a eficiência. Na administração pública gerencial a estratégia é definir com precisão os objetivos do gestor de cada unidade; é disponibilizar os recursos necessários para que o gestor tenha autonomia e possa atingir os resultados esperados; e é, também, permitir, quando possível, uma concorrência entre unidades internas.

A administração pública gerencial inspira-se na administração de empresas, mas não pode ser confundida com esta última. Enquanto a receita das empresas depende dos

pagamentos que os clientes fazem livremente na compra de seus produtos e serviços, a receita do Estado deriva de impostos, ou seja, de contribuições obrigatórias, sem contrapartida direta. Enquanto o mercado controla a administração das empresas, a sociedade – por meio de políticos eleitos – controla a administração pública. Enquanto a administração de empresas está voltada para o lucro privado, para a maximização dos interesses dos acionistas, esperando-se que, através do mercado, o interesse coletivo seja atendido, a administração pública gerencial está explícita e diretamente voltada para o interesse público.

A administração pública gerencial vê o cidadão como contribuinte de impostos e como cliente dos seus serviços. Os resultados da ação do Estado são considerados bons não porque os processos administrativos estão sob controle e são seguros como quer a administração pública burocrática, mas porque as necessidades do cidadão-cliente estão sendo atendidas.

Para atingir esse estado, entretanto, impõe-se que a administração passe por todas as reformas já mencionadas e qualquer uma dessas reformas leva, em curto ou em médio prazo, a uma reengenharia na organização, senão em toda ela, pelo menos em grande parte. No Brasil, a administração pública não favorece a reengenharia: é mais resistente à mudança, não é avaliada pela produção de resultados e cobrança de melhoria dos mesmos e não há promoção e reconhecimento baseado no mérito profissional. Isso desestimula as iniciativas dos dirigentes que querem promover mudanças, diferentemente do que ocorreu em vários países mais ou menos industrializados, como a Austrália, Holanda, Inglaterra, EUA e Cingapura.

Segundo Saxena (1996), o programa de reengenharia aplicado à Administração Pública implica em uma mudança radical na forma como ela pensa e trabalha. É um conceito global que se preocupa com quatro elementos – o estratégico, o organizacional, o tecnológico e o cultural:

- a) Estratégia – qualquer discussão de reengenharia é inútil sem a estratégia. Estratégia é a visão, são as metas e os objetivos, o que é possível e desejável de se alcançar. A visão provê um alvo amplo para direcionar o planejamento da reengenharia;

refere-se a uma força de direção na qual a organização se baseia para agir no seu ambiente e que deve ser publicamente expressa. A visão tem dois componentes - uma filosofia guia e uma imagem tangível e partilhável do propósito fundamental da organização, com o qual todos devem estar comprometidos.

- b) Estrutura organizacional - qualquer esforço de reengenharia deve levar em conta o usuário. O objetivo deve ser o de colocar o servidor – aquele que presta o serviço – o mais próximo possível do usuário – aquele que usa o serviço – pois, somente assim, haverá efetividade na mudança. A reengenharia ajuda a remover as resistências à mudança ouvindo e acatando idéias dos servidores sobre as melhorias dos processos, bem como delega aos servidores o controle da qualidade do atendimento ao usuário. Quem tem a habilidade de melhorar os processos deve ter autoridade para fazê-los.
- c) Tecnologia de informação - a redução de gastos na administração pública realmente ocorre com a implantação de tecnologia de informação, pois este tipo de administração trabalha com grandes volumes de informação. Modernizar o sistema de compras, por exemplo, propicia real eficácia nas operações governamentais. Algumas das técnicas mais usadas na reengenharia são o redesenho do *work-flow*, o estabelecimento de um novo processo de tomada de decisão, além de novos sistemas de informações de forma paralela e integrada. Há alguns atributos a serem considerados:
- Conectividade – a tecnologia de informação deve fazer fluir informação entre os vários setores da organização pública através de uma rede de comunicação segura e confiável;
 - Acessibilidade – a tecnologia de informação deve prover acesso a uma mesma base de dados que será compartilhada pelos vários setores da organização. Criar e manter dados separadamente implica em altos custos. Uma base de dados comum deve prover informação atual com alta integridade para múltiplos órgãos.

- Inter-operatividade – a tecnologia de informação pode automatizar alguns processos de informação em vários tipos de *software* e *hardware*, produzindo transparência para os usuários.
- d) Cultura organizacional - é o padrão de crenças e expectativas partilhadas pelos membros da organização. Estas crenças e expectativas produzem regras de comportamento – as chamadas normas – que moldam fortemente o comportamento dos indivíduos e grupos na organização. Quanto mais velha a cultura mais arraigadas as crenças e valores e mais difícil a mudança. A cultura pode ser o maior obstáculo à reengenharia. O sistema de autoridade, ordenado hierarquicamente, onde relações e interações são do tipo superior-subordinado, não dá, ao subordinado, o direito de fazer comentários sobre as práticas de trabalho dos superiores. A reengenharia tende a reverter esta prática e isso certamente gera resistência daqueles que ocupam cargos superiores.

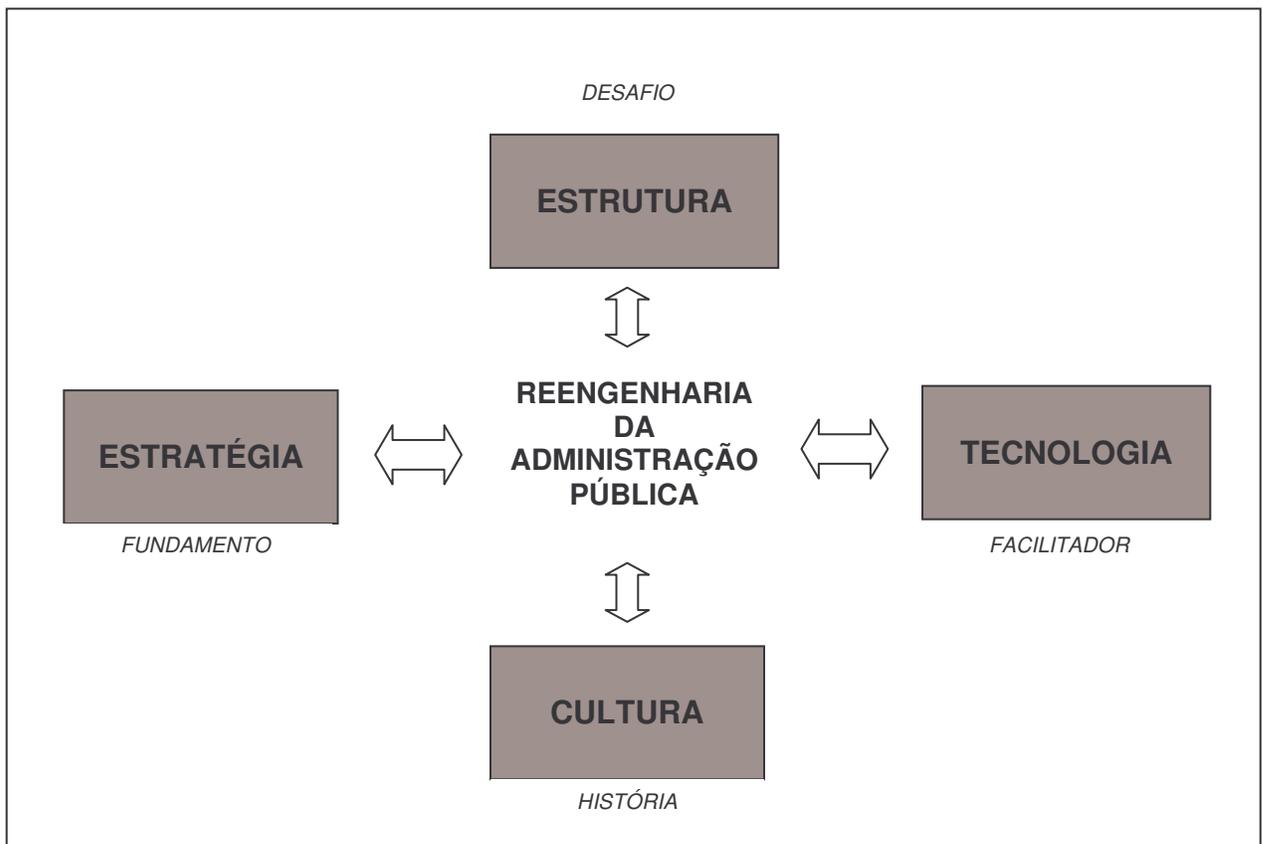
Mais adiante, Saxena (1996) sugere que, numa organização existe uma forte sinergia entre esses quatro elementos – Estratégia, Estrutura, Tecnologia e Cultura, – cada um com um significado específico no processo de reengenharia e, mesmo tendo sido a tecnologia da informação colocada apenas como um dos elementos, percebe-se que ela permeia ou influencia todos os outros elementos, senão vejamos:

- Um planejamento elaborado num ambiente altamente complexo de metas – prazos, responsáveis, custos e outros recursos – mais os respectivos planos de ação não seria prudente elaborar e nem acompanhar sem ferramentas, adequadas, como aquelas providas pela tecnologia da informação;
- Se a estrutura organizacional ideal deve aproximar quem executa o serviço de quem o usa, como fazê-lo sem recorrer ao *e-government* ou aos terminais de auto-atendimento? Como fazer com que a comunidade interaja com o poder público sem conhecer os orçamentos e as informações necessárias ao planejamento urbano?
- A Cultura Organizacional, principalmente no que se refere à rígida hierarquia, tão presente no serviço público tradicional, bem como no que tange o rigorismo dos

procedimentos e da documentação, é fortemente abalada pelo uso de ferramentas Internet – *browser*, mensagens eletrônicas, *chats*, *workflow*.

Eis como se apresentam e interagem esses quatro elementos num processo de reengenharia de uma organização pública:

FIGURA 3 - ELEMENTOS-CHAVE DA REENGENHARIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA



Fonte: Saxena, 1996

3.4. INTELIGÊNCIA ORGANIZACIONAL NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Um número cada vez maior de organizações de todos os portes, tanto do setor privado quanto do setor público, todas elas mergulhando nas ondas das transformações mundiais da Sociedade da Informação, vê-se obrigado a adotar programas de gestão da informação. Estes programas visam otimizar o desempenho das atividades dessas organizações através do acesso e do uso mais adequado da informação requerida para a tomada de decisão. Para tanto, diversas técnicas e recursos são cada vez mais utilizados por todo tipo de organização, visando capitalizar a experiência e potencializar a informação adquirida e que circula em seu meio ambiente. A transformação do dado em inteligência a serviço da organização e em cumprimento da sua missão é matéria da ciência da informação. A gestão desses recursos consiste em planejar, estruturar, organizar dados, buscando visualizar cenários presentes e futuros, olhando a informação como recurso fundamental para a evolução das relações com a comunidade à qual ela serve, assim como da própria comunidade quando se tratar de organização do poder público.

Segundo Rezende (2002, p.22),

“planejar as estratégias da organização requer análise das implicações emergentes da administração moderna, tais como modelagem de negócios, inovação, competitividade, inteligência competitiva, inteligência empresarial, modelos e metodologias de Planejamento Estratégico Empresarial. Esses cinco fatores contribuem com a definição de estratégia empresarial ou de negócios e com a definição de PEE.”

De forma idêntica, na administração pública gerencial, impõe-se lançar mão desses mesmos fatores, conforme se examinará em seguida.

A Modelagem Estratégica do Negócio oferece uma visão dos cenários empresariais, desde a missão organizacional até o plano de ação que concretizará as estratégias estabelecidas. Segundo Furlan (1997),

“[...] é a compreensão do cenário empresarial desde o entendimento da razão de ser da organização até os planos de ação que estarão realizando a concretização das estratégias de negócios. É a abstração do completo funcionamento de um negócio.”

Então, a modelagem contribui com a organização no sentido de ajudar na melhor compreensão do seu funcionamento, na criação de idéias inovadoras, na reengenharia dos seus processos e na identificação de oportunidades.

Uma nova administração pública municipal, ao iniciar seu mandato, já deve ter em mãos uma modelagem do negócio, o que vai permitir aos novos gestores uma completa compreensão da máquina administrativa com a qual eles interagirão. Assim, cada setor componente da administração poderá estimular a criação e a inovação de processos com mais segurança e propriedade.

Mas, de todas as características de um projeto, certamente é a Inovação que mais traz riscos em sua implementação. A introdução de mudanças sempre traz consigo incertezas, resistências culturais, embora esses novos caminhos sejam fundamentais para a sobrevivência das organizações, principalmente, quando estas têm um forte componente de informação em seu processo. Nada, entretanto, que se constitua em barreira intransponível para as pequenas comunidades. Segundo Baiardi (1996, p. 24), grande parte das inovações tecnológicas não se basearam no conhecimento científico, mas sim na intuição e experiência. A inovação tecnológica *“é o processo pelo qual uma idéia ou invenção é transposta para a economia...”* (VALERIANO, 1985 *apud* REZENDE, 2002, p.22).

Na administração pública gerencial, as prefeituras municipais são estimuladas a trabalharem, basicamente, com a informação. A coleta de impostos num regime de justiça fiscal exigirá o conhecimento pleno do perfil populacional, bem como da infraestrutura dos espaços urbanos, quer seja da responsabilidade direta da administração municipal, quer tenha sido contratada às concessionárias de serviços. Os serviços de transporte, limpeza, saneamento e segurança, cada vez mais, passam a ser executados pela iniciativa privada, cabendo ao Estado a definição de políticas, a fiscalização e o controle (IBGE, 2001). Também as Organizações Sociais e o Terceiro Setor vão absorvendo outras tarefas, antes só executadas pelo Poder Público, que hoje, orientado pelos preceitos da *New Public Management*, se atem à definição de estratégias, captação de recursos, fiscalização e controle. Esse é o modelo conceitual

brasileiro que destaca quatro segmentos principais da ação do Estado (MARINI, 2003, p.75). Logo, dever-se-ia privilegiar o tempo do servidor público com sua capacitação e com o desenvolvimento de idéias.

A Gestão da Inovação melhora a capacidade da organização em lançar novos produtos e serviços com maior velocidade, menor custo e com maior segurança no atendimento às necessidades da população.

Dentre os fatores aqui especificados, no entanto, a resistência cultural mais presente no ambiente do poder público, e mais ainda nas prefeituras dos pequenos municípios, aliada à crônica incapacidade de investimentos, traz uma dificuldade acima daquela encontrada em qualquer outro setor. Como veremos adiante, o treinamento sistemático do servidor público e a sua ambientação com as ferramentas da tecnologia da informação, por exemplo, pode fazê-lo transformar-se num vetor importante da inovação.

A competitividade pode ser alcançada ao se obter uma produtividade maior que a dos concorrentes e, simultaneamente, a satisfação dos clientes internos e externos. Competitividade, produtividade e qualidade se confundem em seus resultados, pois a primeira é decorrência de uma maior produtividade e esta decorre da qualidade, que dá satisfação aos clientes. Apesar disso,

“os administradores do setor público lutam constantemente com a falta de uma linha de base clara que lhes informe sobre a qualidade do trabalho de sua organização. É difícil para eles até mesmo definir que desempenho medir.”
(GRAHAM JR. e HAYS, 1994, p.263)

A estratégia competitiva proposta por Porter (1989) procura posicionar a organização numa condição que a proteja das ameaças trazidas pelas Forças Competitivas ou mesmo, use essas Forças como oportunidades, buscando diferenciais com relação aos seus concorrentes. E as principais forças competitivas de uma administração pública municipal são: seus clientes – os cidadãos que vão decidir nas próximas eleições; seus concorrentes – outros municípios que atraem investimentos empresariais e culturais; e, também, seus fornecedores – que pecam na qualidade e nos preços de produtos e

serviços, cuja aquisição é disciplinada por uma legislação que em certos pontos dificulta a contratação do melhor. A Lei 8.666/93 que disciplina as licitações e compras do setor público é fortemente criticada em diversos aspectos.

Portanto não só o acesso à informação é relevante, mas o seu bom uso fará a diferença. Em sua obra sobre o papel estratégico da TI e se apoiando em Porter (1989), Fernandes e Alves (1992, p.41-54) propõem uma série de ações usando a Tecnologia da Informação para neutralizar forças competitivas ou mesmo para potencializá-las a seu favor: mudar o relacionamento com compradores e fornecedores, apoiar estratégias de liderança em custo e de diferenciação, embutir informação no produto ou adicionar valor continuamente aos produtos e serviços com a TI. No ambiente da administração municipal, o relacionamento com fornecedores melhora a medida que se estimula a competição entre eles e se especifica serviços e produtos de forma clara e realista. O pregão eletrônico aumenta a base da concorrência, dá transparência às ações de compras, além de economizar recursos e tempo da administração. O relacionamento com os clientes, representados pelos cidadãos, contribuintes e servidores públicos, avança na medida em que se estimula a interação com a sociedade, que se disponibiliza ferramentas de produtividade e que a cobrança de impostos é justa.

Já a Inteligência Competitiva parte do planejamento do uso estratégico da informação, cria maneiras e mecanismos de disseminar a cultura estratégica, transforma dados em informações relevantes, além de distribuí-los aos gestores competentes. Segundo definição de Coelho (1999),

“A Inteligência Competitiva é o processo sistemático de coleta, tratamento, análise e disseminação da informação sobre atividades dos concorrentes, tecnologias e tendências gerais dos negócios, visando subsidiar a tomada de decisão e atingir as metas estratégicas da empresa”.

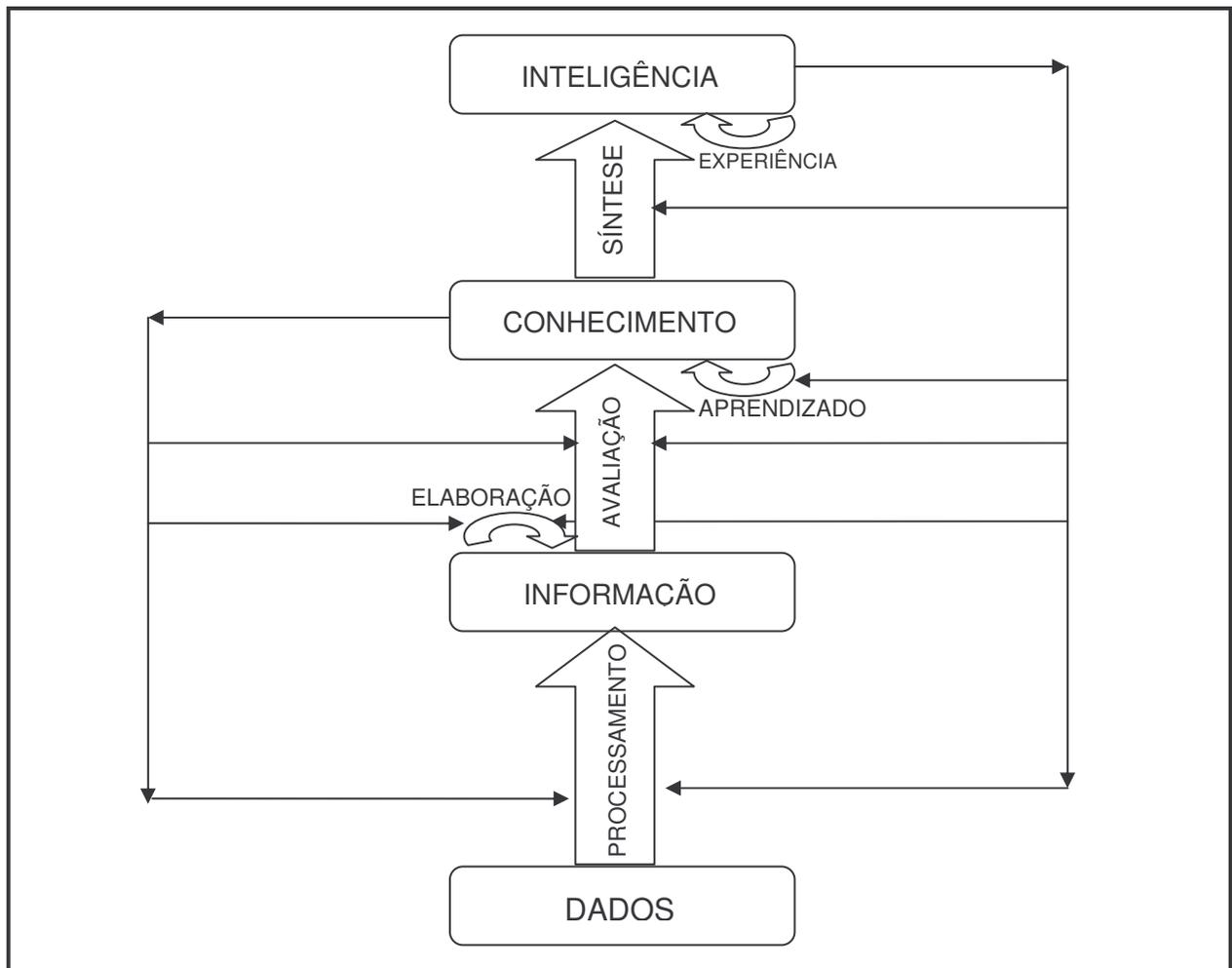
Estudando a aplicação da Inteligência Competitiva, Carvalho (2001) explica que

“Ela pode ser usada tática e estrategicamente. Como um captador de sinais, identifica novas oportunidades, ajuda a evitar erros, monitora o meio ambiente, reconhece sinais e os analisa em relação aos interesses e competências organizacionais, permitindo a previsão e o planejamento tecnológico, tático e estratégico.”

Ou, ainda, usando uma definição mais próxima do ambiente público municipal, pode-se conceituá-la como “*um processo sistematizado de obtenção de informações estratégicas externas visando definir objetivos para que a organização se mantenha competitiva*”. (TYSON, 1998).

Numa outra visão, Moresi (2000, p.18) propõe graficamente um conceito de Inteligência Competitiva apresentando os processos de transformação do dado até se converter em inteligência.

FIGURA 4 - NÍVEIS HIERÁRQUICOS DA INFORMAÇÃO



Fonte: Moresi (2000,

No gráfico de Moresi, o processamento de dados lhes dá um significado e gera informação, que após ser interpretada e avaliada quanto a sua confiabilidade e relevância, integra-se com outras informações pertinentes e gera o Conhecimento, que sintetizado e aplicado a determinada situação se transforma na inteligência, que permitirá à organização atuar com mais vantagem no seu ambiente.

Na administração pública gerencial, e particularmente na administração municipal, as informações externas que têm forte significado para a criação de estratégias e para a tomada de decisão provêm de um sem número de fontes: demanda da população, fluxo migratório, linhas de financiamento, intenção de investimentos produtivos pela iniciativa privada, atividades econômicas no município, estado geral da infra-estrutura municipal, controle de endemias, eventos culturais, movimentos educacionais e muitas outras que vão determinar onde deve investir o município ou dar mais atenção num determinado período.

Apesar de confundir-se, por vezes, com a Inteligência Competitiva, a Gestão do Conhecimento, na visão de Coelho (1999) lhe é complementar. O conceito de conhecimento, entretanto, não é unânime: sob a perspectiva de um processo de comunicação, a Ciência da Informação define informação como uma mensagem que incorpora conhecimento e que tem o potencial de produzir conhecimento no indivíduo receptor da mensagem.

“A Essência do fenômeno da informação é a sua intencionalidade em gerar conhecimento. Uma mensagem de informação deve ser intencional, arbitrária e contingente ao atingir o seu destino: criar conhecimento no indivíduo e em sua realidade.” (BARRETO, 2003).

Tarapanoff (2001) define Inteligência Competitiva como um conjunto de procedimentos metodológicos para suportar o processo de tomada de decisão, transformando dados em conhecimento estratégico, e em seu artigo sobre inteligência organizacional, Carvalho (2001) diz que,

“Enquanto a Inteligência Competitiva compreende a informação segundo a sua dimensão estratégica e utilizada para a redução de incerteza e instrumento de apoio à decisão, a Gestão do Conhecimento tem uma visão mais abrangente,

voltada para a organização e capitalização do patrimônio intelectual inerente à empresa.”

Nas organizações, o conhecimento é tratado como capital intelectual, competência, habilidade e inteligência e já faz parte das avaliações de desempenho das pessoas nas organizações mais avançadas. Então, Conhecimento é *skill* ou a capacidade de fazer uso prático da informação e, de acordo com qualquer um desses significados, a Gestão do Conhecimento é matéria fundamental para se atingir a inteligência organizacional.

No ambiente público, esse é um dos processos mais difíceis, pois uma das barreiras culturais mais importantes é a retenção de informações e do conhecimento por parte de servidores, que almejam se manter indispensáveis na organização. A administração pública gerencial, no entanto, reduz bastante esse efeito negativo, pela descentralização de atividades, pela terceirização e pelas parcerias e privatizações. Quanto às atividades indelegáveis, elas constituem o núcleo da atuação política e são reprogramadas a cada nova administração. Beal (2004) diz que a Gestão do Conhecimento

“... busca converter as informações disponíveis em conhecimento produtivo, favorecer o aprendizado individual e coletivo e incorporar conhecimento aos processos, sistemas administrativos, modelos e rotinas organizacionais, a fim de que a organização possa funcionar de maneira eficiente e eficaz”.

Segundo tal princípio, os sistemas integrados no poder público, os chamados GRP – *Government Resource Planning*, representam uma importante ferramenta para o aprendizado individual e coletivo, agilizam rotinas administrativas e servem para incorporar conhecimento aos processos, melhorando a eficiência e a eficácia da organização. E apesar de requerer altos investimentos para sua implementação, Davenport (1998) questiona:

“quanto custa para uma organização esquecer o que os seus funcionários conhecem, ser incapaz de responder com rapidez as questões apresentadas pelos clientes, [...] ou tomar decisões incorretas por falta de conhecimento?”

E *last but not least*, a *Business Intelligence – BI* desempenha papel relevante nas estratégias organizacionais, monitorando o ambiente interno e externo da organização, através de *“um processo sistêmico de coleta, análise e distribuição de dados para*

melhorar a decisão dos negócios”. (REZENDE, 2002, p.25). Tais tarefas podem ser bem desempenhadas entre outras pelas técnicas de *data warehousing* e *data mining*, ambas a partir de bancos de dados multidimensionais. Enquanto que o *saber fazer* surge como consequência dos dois processos anteriores – Inteligência Competitiva e Gestão do Conhecimento – a BI é implementada por pessoas da própria organização com um profundo conhecimento de suas potencialidades e limites.

No ambiente do poder público, o uso da *business intelligence* subsidia a Governança Corporativa, processo no qual os recursos materiais, humanos e financeiros são permanentemente revistos no intuito de dar-lhes mais efetividade.

Além do mais, a Administração Pública Gerencial é exercida de forma mais estratégica do que a Administração Pública Burocrática, visto que o modelo gerencial procura restringir suas atividades a um núcleo de tomada de decisão, na medida do possível, enquanto que a administração weberiana foca a eficiência dos procedimentos.

De uma forma geral, todos os processos estratégicos aplicáveis numa empresa também o são numa administração pública municipal, desde que, sejam adaptados determinados conceitos onde o poder público mais se diferencia da iniciativa privada. Apesar de pautada por objetivos distintos daqueles que norteiam o meio empresarial – lucro, satisfação dos acionistas – a administração pública, assim como aquela, precisa conhecer com antecedência os fatores internos e externos que afetarão seu desempenho.

Tradicionalmente, o setor público não encara a Competitividade como uma necessidade real, mas como simples melhoria de procedimentos, e os processos de Inteligência Competitiva são negligenciados ou, na maior parte das vezes, não compreendidos. O desenvolvimento e implementação das técnicas e recursos expostos neste capítulo vão dar uma outra visão gerencial aos gestores públicos, bem mais próxima, decerto, da administração gerencial buscada.

Nos níveis operacionais – cálculo do pagamento de pessoal, cobrança aos contribuintes, gestão de estoques, compras e muitas outras atividades – a informação é

abundante, mas limitada em termos temáticos. A consolidação dos seus dados, na maior parte das vezes, se restringe à totalizações de valores ou à apuração de quantidades. A informação em nível estratégico, entretanto, depende de uma gama muito maior de dados, da consolidação destes em vários graus, do relacionamento em diversos níveis, o que torna sua disseminação e uso muito mais complexa. Até mesmo empresas de pequeno porte já convivem hoje com um número tão grande de informações, com uma quantidade tão grande de relacionamentos internos e externos, que sem ferramentas adequadas torna-se impossível atender a todos os requisitos funcionais da organização.

4.

A TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO DA INFORMAÇÃO

“Foi a abstração que permitiu o aparecimento da linguagem; ora, a linguagem é o segredo e a explicação do homem. A linguagem, por absurdo que pareça, é que vai permitir a invenção da mão: na mão e na linguagem está contida toda a história do Homem.” (MARTINS, W. 1957)

Aqui será debatido o caráter estratégico da tecnologia da informação aplicada aos negócios, bem como as formas de diagnosticar se esses recursos estão sendo aplicados em nível estratégico na organização. A evolução tecnológica dos recursos computacionais e das redes de comunicação tem propiciado o acesso generalizado de organizações a esses insumos. Com isso, perde espaço o fator diferenciação, que segundo Porter (1989) é o mais estratégico, embora se deva levar em conta que, não é o ativo que é estratégico ou não, e sim o seu uso.

4.1. O CARÁTER ESTRATÉGICO DA TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO

No artigo já mencionado de Porter e Millar (1985), os autores defendem que, a informação também deve ser avaliada sob o ponto de vista do posicionamento da empresa frente às forças competitivas de Porter (1989). A ameaça exercida pelo conjunto dessas forças competitivas varia de um setor para outro e cada uma dessas forças pode ter sua potência alterada por meio da tecnologia da informação.

Se a informação pode ser altamente estratégica para uma organização, certamente, a tecnologia ideal para lhe dar tratamento também o será.

Apesar disso, quando o prêmio Nobel de Economia Robert Solow (1987), pela primeira vez, identificou o que ele chamou de “Paradoxo da Produtividade”, choveram propostas de teóricos da área da TI para explicar o fenômeno: alguns desqualificavam os índices que mediam a produtividade do setor e outros procuravam demonstrar o fiasco da tecnologia da informação. De 1960 a 1973, o aumento da *produtividade do trabalho* (índice que mede a quantidade de produto gerado por trabalhador) crescia a razão de 4,8% ao ano. A partir daí, essa produtividade começou a declinar, atingindo meros 1,4% anuais no período de 1998 a 2000 (MANZANO, 2004).

Não há dúvidas que, o vertiginoso crescimento do passado não poderia continuar eternamente. Além disso a globalização propiciou que os ganhos financeiros fossem muito mais atrativos que o investimento na produção, fazendo com que o crescimento econômico sucumbisse. Já Graeml (2003, p.32-35) explica o fenômeno a partir das mudanças na característica dos sistemas de informação, que passaram a atuar mais na esfera estratégica onde os benefícios são intangíveis e não mensuráveis em termos de produtividade.

Em maio de 2003, a Harvard Business Review publicou artigo de Nicholas Carr onde o autor afirma que a Tecnologia da Informação tornou-se uma *commodity* e, como tal, não mais consegue fornecer vantagens estratégicas para as organizações. Em seu polêmico artigo ele explica que, como as estradas de ferro e a eletricidade, a tecnologia da informação não é mais estratégica. Assim sendo, ela não mais consegue ajudar a empresa a ganhar vantagens estratégicas, mas se mal utilizada, pode facilmente, fazê-la escorregar para o fosso dos altos custos.

Pensadores e empresários foram quase que unânimes em rebater o artigo de Carr. Tom DeMarco rechaçou a idéia desqualificando os indicadores usados para medir a TI, forjados a partir, apenas, da quantidade de computadores:

“O argumento é fraco. Ele apresenta três gráficos: ferrovias, distribuição de energia e TI. E já que as curvas são similares ele deduz que a tecnologia da informação é uma ‘commodity’. Mas o que foi levado ao gráfico foi o número de computadores, que não é o mesmo que tecnologia da informação. [...] ele tenta usar isso para provar que a TI como um todo é comoditizada e isso está errado.”

E Robert Austin, também professor de Harvard, critica as idéias de Carr, argumentando que é difícil imaginar uma *commodity* mais perfeita que um *byte* de dados. A medida que avançamos para a economia do conhecimento, a TI deixa de ser um mecanismo de transporte e passa a ser um mecanismo de transformação. Cada vez mais seus *bytes* aumentam seu potencial de transformação.

Ora, toda essa discussão sobre produtividade interessa diretamente ao gestor público que se vê obrigado a reduzir drasticamente seus custos no novo modelo de gestão. Há inúmeros fatores que podem mostrar o rápido aumento de produtividade no setor público, como o *e-Government*, que pode economizar milhares de posições de atendimento com pessoal, instalações físicas e computadores, ou como o pregão eletrônico, capaz de comprar por preços 20 a 30% menores. (SALVADOR, 2004, p.26) Além disso, também o setor público pode ser um importante beneficiário dos sistemas de informação para a tomada de decisão – planejamento urbano com os Sistemas de Informações Geográficas ou os sistemas de informação que apóiam a Governança da TI. Aplicações deste tipo tornarão mais difícil a tarefa de avaliar a utilidade da tecnologia da informação no curto prazo.

Jan Carlzon, presidente e CEO da Scandinavian Airlines System - SAS, disse uma vez, enquanto explicava a diferença entre regulamento e informação: *“Os regulamentos lhe dizem o que você não pode fazer, quais os seus limites, enquanto que a informação nos diz sobre nossas possibilidades”*. Carlzon quis dizer que sem informação as pessoas não podem assumir responsabilidades e que *“Uma pessoa que dispõe de informações básicas não pode escapar das responsabilidades”*. (GOLEMAN et al., 1998)

Embora Carlzon não estivesse falando especificamente sobre a gestão pública, é óbvio que numa organização onde o foco é a função decisória – políticas, diretrizes e fiscalização – a informação ganha uma importância inquestionável, assim como as

ferramentas que vão possibilitar o tratamento adequado, aqui representadas pela tecnologia da informação.

Num ambiente de tal complexidade, não se pode esperar que todas as prefeituras tenham as mesmas condições e potencial para usar e gerir a informação. Fatores como, a experiência em se usar a TI na Organização, a forma de administrar os recursos humanos e computacionais, o nível de terceirização e as funções que são desempenhadas pelas pessoas da organização vão, certamente, influenciar na facilidade de uso da informação como insumo estratégico. A análise desses fatores vai indicar o estágio de informatização de uma organização deixando-nos visualizar a profundidade com que a informação é usada para a tomada de decisão.

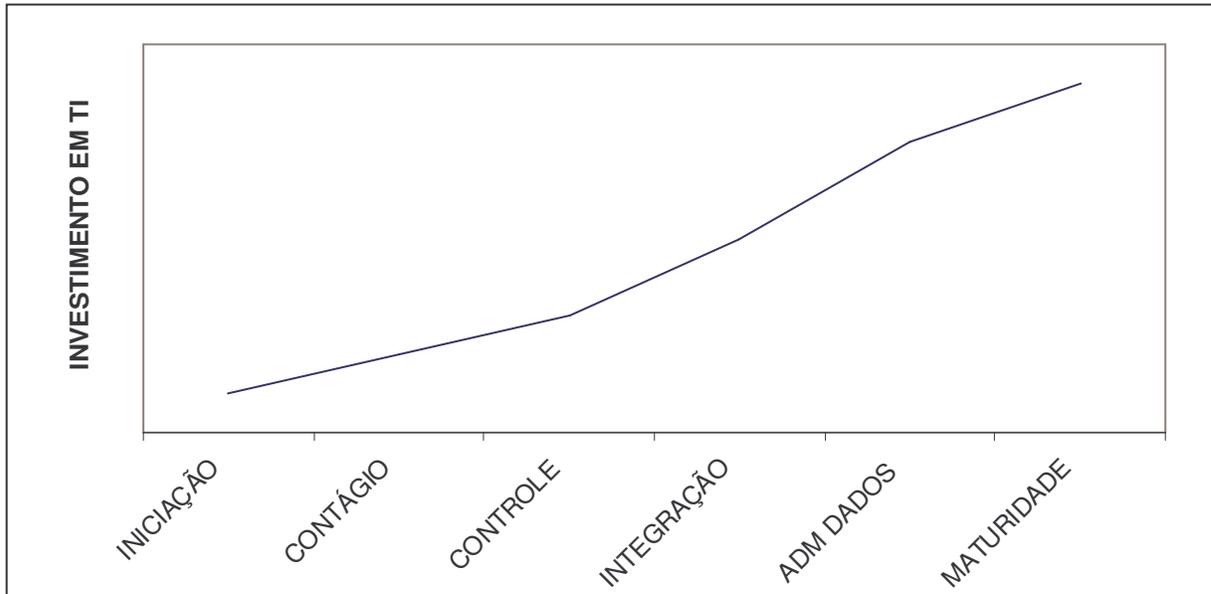
4.2. AVALIAÇÃO DO GRAU DE INFORMATIZAÇÃO

Há várias formas de se diagnosticar as características e o estágio de informatização de uma organização. Nolan (1979) publicou artigo naquele ano onde mostra seis Estágios de Crescimento da função Processamento de Dados nas empresas. Esses estágios são bastante distintos entre si, mas numa mesma organização, é freqüente se identificar estágios diferentes dependendo do setor considerado. A figura 5 mostra essa evolução.

No estágio da Iniciação, os usuários estão surpresos com a tecnologia, não existe planejamento e os poucos sistemas de informação atuam nos níveis mais operacionais. Apesar de mostrar eficiência, os usuários são pouco envolvidos no processo de informatização e são reativos.

No estágio seguinte, chamado de Contágio, a organização encoraja a inovação e o uso extensivo das ferramentas de TI, surgindo então sistemas de mais alto nível hierárquico, beirando o tático. A demanda acelerada sem um planejamento nem uso de metodologias faz com que o gasto com a programação de computadores seja muito alto.

FIGURA 5 - ESTÁGIOS DE CRESCIMENTO DA TI



Fonte: Adaptado de Nolan, 1979, p.5.

O terceiro estágio é o de Controle caracterizado pela profissionalização da atividade de informática. Surgem as primeiras iniciativas de se ratear os custos com os recursos computacionais, os quais passam por um processo de racionalização. Os sistemas são desenvolvidos lentamente, mas serviços de melhor qualidade passam a ser oferecidos. A informática começa a ser distribuída e os usuários envolvidos com a tomada de decisão na área.

O estágio da Integração aparece depois de concluída a primeira etapa de consolidação do órgão de informática e quando começa a ser oferecido um novo leque de ferramentas de produtividade. O usuário já mais experimentado demanda suporte e se dispõe a pagar por isso. A demanda por serviços causa engarrafamentos na porta do órgão de informática, que não consegue dar conta de todos os pedidos.

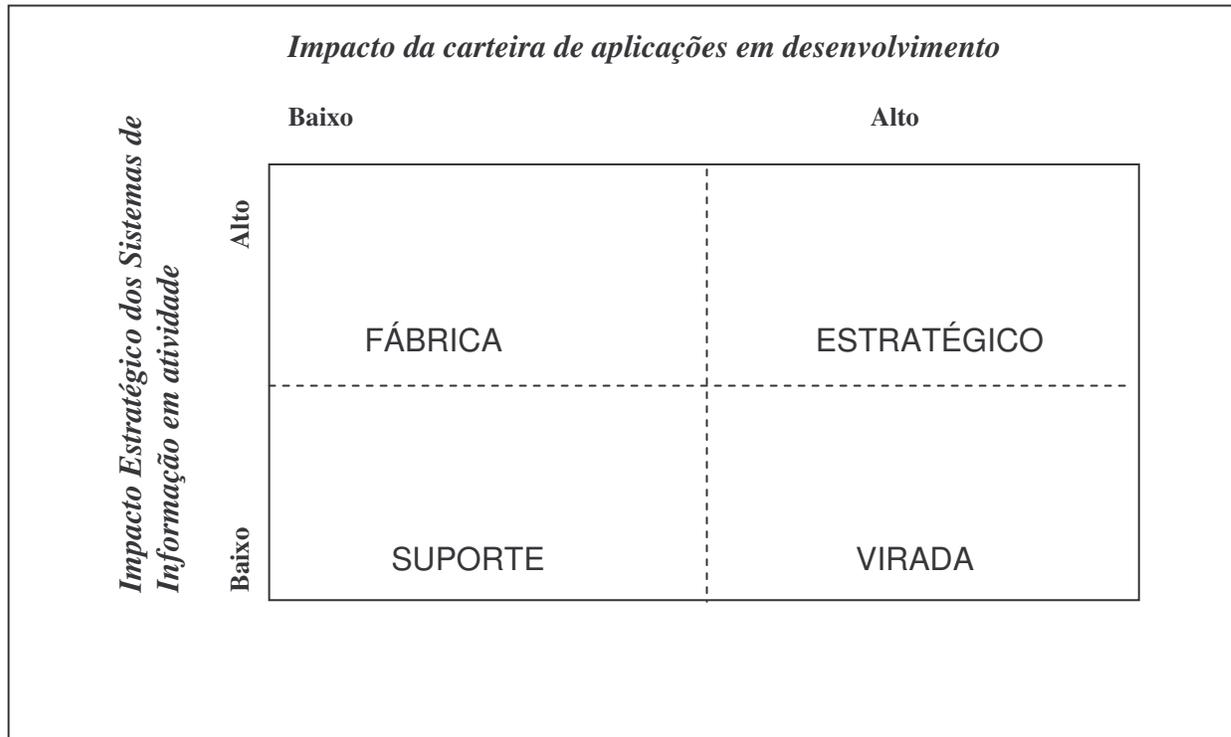
O quinto estágio é o da Administração de Dados, cujo enfoque é o compartilhamento de bases de dados e da integração plena de processos. Os usuários passam a ter uma postura participativa e colaboram com o planejamento. O equilíbrio entre recursos centralizados e distribuídos é atingido.

Finalmente, no último estágio, o estágio da Maturidade, a carteira de aplicações foi quase toda implementada utilizando as tecnologias mais avançadas, de acordo com as políticas empresariais. A maioria dos sistemas de informação funciona *on-line* e muitos em *real-time*, isto é, as atualizações nos bancos de dados acontecem ao mesmo tempo em que ela é coletada pelo sistema de informação.

Nem mesmo as prefeituras das cidades mais avançadas no uso da Tecnologia da Informação e com uma cultura de uso já arraigada, se encontram neste último estágio. É bem verdade que, nos últimos anos, a TI evoluiu de tal forma que, funcionalidades como a do Governo Eletrônico, dos quiosques de auto-atendimento e das redes de comunicação de dados em banda larga estão acelerando a evolução das organizações públicas mais remotas.

Em algumas organizações, os sistemas de informação são de grande importância estratégica e em outras, o papel desses sistemas se restringe a dar mais eficiência aos setores usuários. As organizações deste tipo não investiriam tanto na gestão estratégica dos recursos de TI quanto as primeiras. Há também o caso de organizações onde o papel estratégico da tecnologia da informação está em franco crescimento e outras em que esse papel estratégico vem diminuindo. Esses quatro ambientes de TI foram estudados por McFarlan, McKenney e Pyburn (1983), que definiram como é possível localizar as organizações ou seus setores em cada um. A figura 6 – Ambientes de TI, mostra esses ambientes conforme proposto pelos autores.

FIGURA 6 - AMBIENTES DE TI SEGUNDO MCFARLAN, MCKENNEY E PYBURN



Fonte: McFarlan, McKenney, Pyburn, 1983

No ambiente Estratégico, a empresa é dependente do funcionamento dos sistemas de informação, além de ter aplicações em desenvolvimento que são fundamentais para o seu sucesso competitivo. Empresas desse tipo precisam de muito planejamento e é pequena a diferença hierárquica entre a gerência de TI e a alta gerência. É o caso de bancos e seguradoras, onde o funcionamento perfeito dos sistemas de informação é determinante para a continuidade do negócio, além de haver diversas aplicações em desenvolvimento, que garantirão o posicionamento estratégico da organização.

Já no ambiente Fábrica, as empresas também dependem intensamente dos sistemas de informação para as suas operações diárias, mas sua carteira de projetos de sistemas se restringe à manutenção das atuais aplicações e ao desenvolvimento de outras aplicações que, apesar de importantes, não influirão no posicionamento estratégico da organização. Assim sendo, a gerência encarregada pela gestão da TI não precisa estar num nível hierárquico tão alto quanto no ambiente estratégico.

No ambiente Virada, os sistemas ora em atividade não são vitais para o funcionamento do negócio, mas os sistemas em desenvolvimento serão muito importantes para alcançar os objetivos estratégicos da organização.

Finalmente, no ambiente Suporte, embora o orçamento com TI pese bastante no orçamento geral da empresa, os sistemas de informação em atividade não são muito importantes para as operações diárias e não há aplicações estratégicas em desenvolvimento.

Em que ambiente, então, estaria situada a administração pública municipal enquanto usuária dos sistemas de informação? Embora seja pouco freqüente que a área que se ocupa em gerir a informação e tecnologias relacionadas esteja vinculada à alta administração, é evidente que deveria estar. Para avaliar o impacto estratégico dos sistemas de informação, McFarlan *et al.* (1984) sugerem analisar as três estratégias competitivas propostas por Porter (1989), que devem posicionar estrategicamente as organizações para que:

- *Seja um produtor de baixo custo:* a estratégia competitiva de Liderança em Custo nas administrações municipais vem de encontro às exigências pela diminuição do custo do Estado e diminuição da carga tributária.
- *Produza serviços únicos e diferenciados:* a estratégia de diferenciação, quando bem sucedida, pode projetar seus gestores num horizonte além do município, estabelecendo uma imagem de competência, além de atender melhor o contribuinte.
- *Tenham habilidade para identificar e preencher requisitos dos mercados especializados:* a estratégia competitiva do Enfoque deve procurar descobrir os anseios das várias parcelas e camadas da população em todos os seus aspectos.

Grande parte das prefeituras, cerca de 70%, encontra-se informatizada com relação aos sistemas básicos de informação, todos eles voltados para as funções operacionais.

Entretanto, os sistemas de informação concebidos para o atendimento ao cidadão, ou aqueles desenvolvidos para ampliar a tributação e o alcance da cobrança, para dar mais integridade à folha de pagamento, aos processos de compra, da contabilidade pública, apesar de atuarem em nível operacional e, raramente, em nível tático, contribuem, ainda que indiretamente, com a estratégia da administração municipal, na medida em que reduz os custos de funcionamento da máquina pública.

A Tabela 3 da página seguinte mostra a quantidade de municípios com funções informatizadas, por faixa populacional. Cada coluna mostra a quantidade de municípios que tem suas atividades de controle patrimonial, de orçamento e outras informatizadas. A última coluna, mais a direita, foi por nós incluída, com o único intuito de facilitar a compreensão. Ela expressa o percentual médio de informatização (aqui chamado de índice de informatização – IND INF) das prefeituras daquela faixa populacional e foi calculada pela fórmula:

$$\text{IND INF} = 100 * (\text{Soma das quantidades por função}) / (8 * 2727)$$

Essas funções têm características mais operacionais e táticas do que estratégicas, entretanto nos permite posicionar essas organizações como um *produtor de baixo custo*, segundo análise de McFarlan et al. (1984), já comentada.

TABELA 3 - INFORMATIZAÇÃO EM MUNICÍPIOS BRASILEIROS E NO NORDESTE

(mil hab)	total munic	Patrim	Orç	Cont	Imobil	ISS	Folha	Saude	Educ	ÍND INF
0 a 10	2.727	1.215	2.103	2.366	1.344	985	2.348	1.465	1.039	59,0
10 a 50	2.300	960	1.823	2.081	1.388	1.190	2.122	1.603	1.186	67,1
50 a 100	279	170	253	271	239	221	272	206	170	80,7
100 a 500	174	123	165	168	166	157	172	118	107	84,5
> 500	26	20	23	25	25	25	26	20	20	88,5
Totais	5.506	2.488	4.367	4.911	3.162	2.578	4.940	3.412	2.522	64,4
Nordeste	1.787	405	1.145	1.404	564	439	1.462	1.176	732	51,3

FONTE: IBGE, 2001.

E apesar desses sistemas de informação terem algum impacto estratégico na organização, ainda é muito pouco se comparado com as organizações usuárias de

sistemas de informação alinhados com as estratégias organizacionais de diferenciação ou de enfoque. (PORTER, 1989)

Senão vejamos: Os sistemas de informação com forte conotação estratégica, a exemplo dos sistemas de Planejamento Urbano, que vão ajudar na expansão ordenada da cidade, ou dos sistemas de Governança Corporativa, que podem apontar para um novo nível de relacionamento da organização com o mercado fornecedor, podem projetar a administração de forma diferenciada, tanto no município, quanto na região onde está localizado.

Já aqueles sistemas de informação que exploram o perfil dos contribuintes e dos cidadãos, baseados em CRM – *Customer Relationship Management* ou Gerência de Relações com Clientes, lançam mão da estratégia de enfoque proposta por Porter.

Os sistemas de informação com características estratégicas e que dão suporte às estratégias de diferenciação e de enfoque, apesar de raros nas prefeituras do interior do estado, deveriam fazer parte do seu elenco de ferramentas, o que empurraria a administração municipal para o quadrante estratégico de McFarlan.

Embora a tendência de uso crescente da tecnologia da informação nas empresas e em seus produtos seja evidente, o papel e a importância da tecnologia difere em cada setor (PORTER e MILLAR, 1985). Estes autores destacam que, a indústria bancária e a de seguros, por exemplo, sempre foram usuários entusiasmados da TI. Bancos, jornais e companhias de aviação usam cada vez mais informação em seus processos produtivos, além de embutirem cada vez mais informação em seus serviços. Por outro lado, apesar da crescente presença da informação em processos industriais, as fábricas resistem ao uso intensivo da TI.

Analogamente, as administrações municipais cuja cadeia de valor engloba funções como, planejamento urbano, controle e ordenamento de uso do solo, controle ambiental, tributação e arrecadação, educação fundamental, cultura, saúde, ação social, saneamento, construção e manutenção de logradouros, turismo, recursos humanos, suprimento e muitas outras, utilizam a informação nesses processos, de

forma intensiva. Além do mais, os produtos e serviços gerados por esses mesmos processos, na maioria das vezes, têm seu valor incrementado pela presença significativa da informação.

Em suma, a especialidade da tecnologia da informação, desde os primórdios da segunda metade do século XX, quando os computadores começaram a se revelar úteis no apoio às tarefas administrativas, financeiras e comerciais, foi servir à base da pirâmide, onde se concentram as atividades operacionais. Peter Drucker (2001, p.82-84) nos mostra como a informática revolucionou as operações: o *software* de auxílio a projetos (*Computer Aided Design*), realizando em minutos o projeto das entranhas de um grande edifício, onde o arquiteto gastava dias ou semanas para fazê-lo; ou o *software* de simulação de operações cirúrgicas que possibilitou a prática médica sem expor pacientes à inexperiência dos recém-formados; ou o *software* de simulação de vôos, todos eles apoiando fortemente o operacional. No entanto, muito pequeno tem sido o impacto nas funções estratégicas: a decisão de construir o prédio ou de operar o paciente ou ainda, a rota a ser seguida pela aeronave, não tem tido o mesmo apoio da tecnologia da informação. Pena que o desenvolvimento da tecnologia da informação ganhou velocidade justamente no ocaso do Estado burocrático, que tanto poderia ter usufruído as suas potencialidades operacionais.

A administração pública, em geral, vive um momento ímpar com fortes incentivos para aderir ao novo modelo da *New Public Management* onde o uso estratégico da Informação e, conseqüentemente, da tecnologia da informação, com os mesmos propósitos, se torna imperativo. O diagnóstico preciso da organização – Estágio de Crescimento da TI e Ambiente de TI – vai então balizar as ações necessárias, que partirão de um planejamento criterioso até a implementação dos projetos previstos. Além disso, a multiplicidade de funções que se inter-relacionam, tanto internamente quanto externamente às organizações, requerem o concurso de bancos de dados, redes de comunicação e outros recursos computacionais poderosos.

5.

O AMBIENTE INFORMACIONAL

“Quanto mais complexo e dinâmico for o ambiente, maior será o nível de incerteza ambiental. Sob a perspectiva da informação, as organizações necessitam processar mais informações para apoiar o processo decisório quando a incerteza é alta.” (Damanpour, 1996, p.701)

Neste capítulo discutiremos o complexo ambiente em que transita a informação relacionada aos negócios desenvolvidos pelas organizações. Esse ambiente é apresentado em camadas, cada uma delas com tantas funções que, o inter-relacionamento entre essas mesmas funções exigirão ferramentas poderosas, regidas por regras e premissas como as que são aqui apresentadas, através da teoria do alinhamento da tecnologia da informação ao planejamento estratégico da organização.

5.1. INFORMAÇÃO E AMBIENTE

Toda empresa, para funcionar plenamente, precisa envolver-se com o meio ambiente interno e externo, inclusive com seus recursos. Segundo Rezende e Abreu (2000), *“o meio ambiente externo condiciona o desenvolvimento da empresa, que é altamente influenciada por esses fatores externos. Ela deve adaptar-se a eles e a cada nova situação de mercado”*.

Os mesmos autores citam, como componentes do meio ambiente externo, além da globalização mercadológica, os concorrentes, fornecedores, clientes, contribuintes e usuários, mercado, comunidade, conjuntura, governo, legislação, sindicatos, fiscalização e tecnologias disponíveis, entre outros. E como componentes do meio ambiente interno da empresa – os recursos humanos e seus valores, máquinas e

equipamentos, recursos logísticos, conhecimento e tecnologias apreendidas – os quais devem ser administrados e geridos de forma que coexistam harmonicamente. *“Uma companhia pode criar vantagem competitiva otimizando ou coordenando adequadamente suas ligações com o ambiente externo”*. (PORTER e MILLAR, 1985).

A interação das organizações com o meio ambiente, com as entidades com as quais ela se relaciona, compete, fiscaliza, cobra e assiste depende essencialmente da informação. A competitividade dessas organizações, no entanto, não está no uso da tecnologia da informação apenas, pois os recursos computacionais hoje estão acessíveis a todos os concorrentes. Os benefícios auferidos pelas empresas, advindos da introdução de inovações tecnológicas, rapidamente são copiados pelos concorrentes do mesmo setor. Já a vantagem estratégica resulta do gerenciamento eficaz e do uso efetivo da informação. McGee e Prusak (1994, p.10) comentam:

“Para os usuários da informação mais bem-sucedidos, aperfeiçoamentos contínuos no gerenciamento da informação fazem com que se torne praticamente impossível para os concorrentes acompanhá-los. A sofisticação no gerenciamento e uso da informação cria um elo positivo de feedback. Informação dá origem a mais informação e conhecimento a mais conhecimento”.

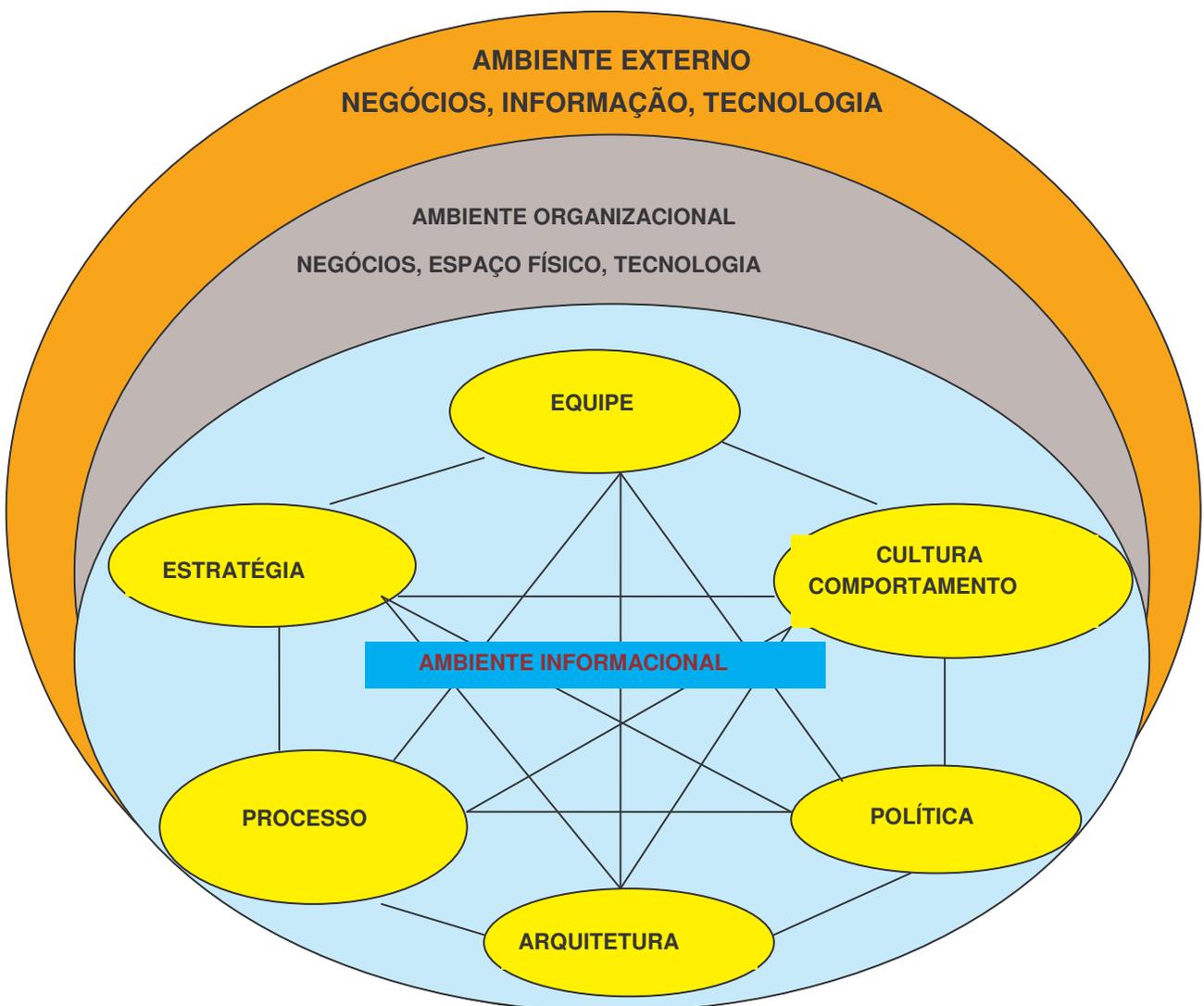
Um modelo ecológico para o gerenciamento da informação foi proposto por Davenport (1998) onde são apresentados três ambientes:

a) O ambiente informacional que se caracteriza como sendo o núcleo da abordagem ecológica e envolve os seguintes componentes:

- Estratégia da Informação – visa definir o que se pretende com a informação na empresa. Por isso, como qualquer outra estratégia de negócios, a alta administração deve se envolver com o processo;
- Política da Informação – define o poder proporcionado pela informação e as responsabilidades da direção em seu gerenciamento e uso. A política da informação deve estar coerente ou readaptar a cultura organizacional;

- Cultura e comportamento em relação à informação – são dois fatores que se interrelacionam fortemente e ao mesmo tempo são responsáveis pela maior resistência às mudanças;
- Equipe da Informação – são as pessoas que identificam, categorizam, filtram, interpretam e integram a informação e, não são, normalmente, especialistas em tecnologia da informação;

FIGURA 7 - ECOLOGIA DA INFORMAÇÃO



Fonte: Davenport, 2000.

- Processos de Administração Informacional – são os procedimentos de geração e de uso da informação na empresa que vão permitir visualizar as maneiras como os gerentes, pessoal de finanças e administrativo identificam, adquirem, compreendem e atuam sobre a informação;
 - Arquitetura da Informação – tem o objetivo maior de ser um guia para estruturar e localizar a informação útil na empresa. É óbvio que aqui é onde estão as principais definições técnicas da área da tecnologia da informação.
- b) O ambiente organizacional onde se originam as iniciativas do próprio ambiente informacional, o que inclui a posição global dos negócios, os investimentos em tecnologia e a distribuição física dos recursos:
- Situação dos Negócios – A forma como este componente vai influenciar o ambiente informacional, varia de segmento para segmento e até mesmo, dentro de cada setor de negócios. É fundamental, entretanto, que se leve em conta cada um dos componentes do ambiente informacional. Logo, a estratégia de negócios vai influenciar a estratégia da informação e vice-versa.
 - Investimentos em Tecnologia – A infra-estrutura tecnológica tem avançado a passos largos e se tornado cada vez mais acessível a todas as empresas. Se por um lado isso tem um efeito positivo, pois facilita o gerenciamento das informações necessárias ao negócio, por outro, segundo o autor, pode limitar o pensamento criativo sobre como a informação pode ser montada e estruturada.
 - Distribuição Física – Tudo indica que, a comunicação organizacional é mais efetiva quando há proximidade física entre os atores. Cada vez mais, as empresas vêm usando recursos tipo cartazes, lembretes e outras formas de comunicação visual nos espaços ocupados por um mesmo grupo, ao invés de usar, simplesmente, a comunicação de dados. Isso leva a estudar com cuidado a distribuição física das pessoas numa organização.
- c) O ambiente externo, apesar de incontrolável pelas empresas, deve ser estudado no intuito de reduzir, ao máximo, as surpresas. É a imprevisibilidade nas atitudes da

concorrência, são as novas regulamentações governamentais, são as mudanças nos hábitos dos clientes.

Ainda conforme Davenport (1998), o ambiente externo é formado por três componentes:

- Mercados de Negócios – o perfil da informação necessária e a forma do seu gerenciamento é afetado por mudanças em relação aos clientes, fornecedores, sócios, concorrentes e agentes reguladores.
- Mercados Tecnológicos – mostra onde estão disponíveis as tecnologias que serão adquiridas e usadas e sobre a existência de fornecedores capazes.
- Mercados da Informação – mesmo as empresas de segmentos industriais estão avaliando maneiras de vender informações. Uns vendem informações para mala-direta, outros vendem relatórios sobre tendências no negócio e outros informações operacionais sobre o seu próprio segmento. O caso da American Airlines, um dos mais famosos, faz com que a companhia aérea ganhe mais dinheiro com informações para os agentes de viagem do que com o negócio de voar.

Entretanto, a complexidade das relações entre todos os ambientes caracterizados por Davenport (1998) em sua Ecologia da Informação, cada um desses ambientes coalhado de funções próprias, tornam a coordenação das interfaces impossível de ser conduzida sem ferramentas de automação poderosas. Além do mais, há de se estabelecer premissas e regras para essas interações o que nos conduz à teoria do alinhamento estratégico da tecnologia da informação.

5.2. ALINHAMENTO ESTRATÉGICO

Segundo Rezende e Abreu (2001),

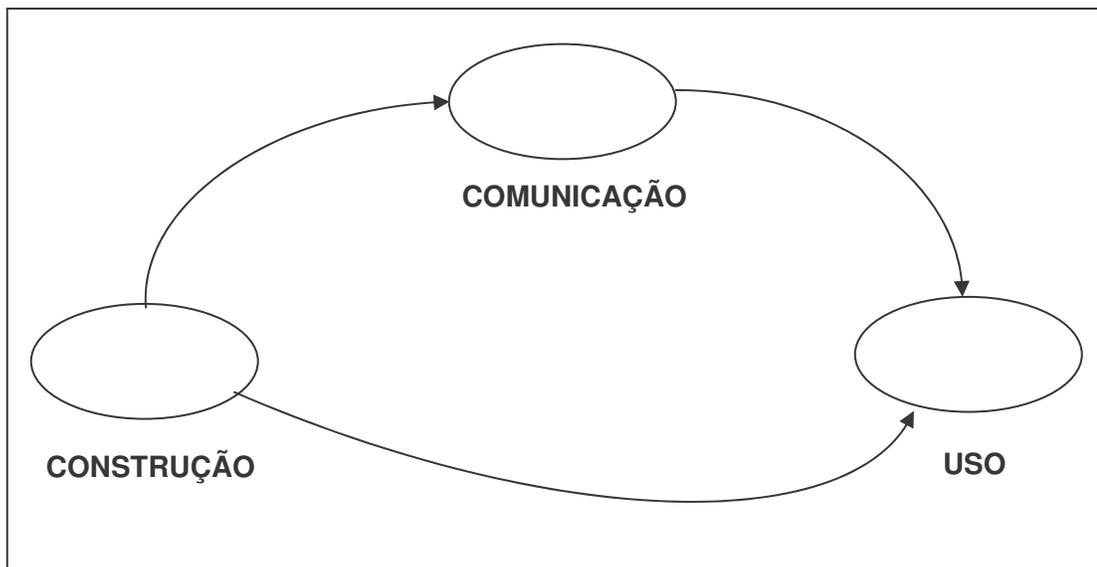
“O alinhamento entre o PETI [Plano Estratégico da TI] e o PEE [Plano Estratégico Empresarial] se constitui a partir da satisfatória relação das funções empresariais que promove o ajuste ou a adequação estratégica das tecnologias disponíveis de toda a organização, como uma ferramenta de gestão empresarial contemplada pelos conceitos de qualidade, produtividade, efetividade, modernidade, perenidade, rentabilidade, inteligência competitiva e inteligência empresarial”.

Em sua obra *Ecologia da Informação*, Davenport (1998) afirma que,

“Nosso fascínio pela tecnologia nos fez esquecer o objetivo principal da informação: informar. Todos os computadores do mundo de nada servirão se seus usuários não estiverem interessados na informação que esses computadores podem gerar”.

Le Coadic (1996, p.10-12) usa o esquema clássico da economia: *produção* → *distribuição* → *consumo* para propor o modelo social do ciclo da informação, evidentemente com conceitos distintos: *construção* → *comunicação* → *uso*:

FIGURA 8 - MODELO SOCIAL DO CICLO DA INFORMAÇÃO

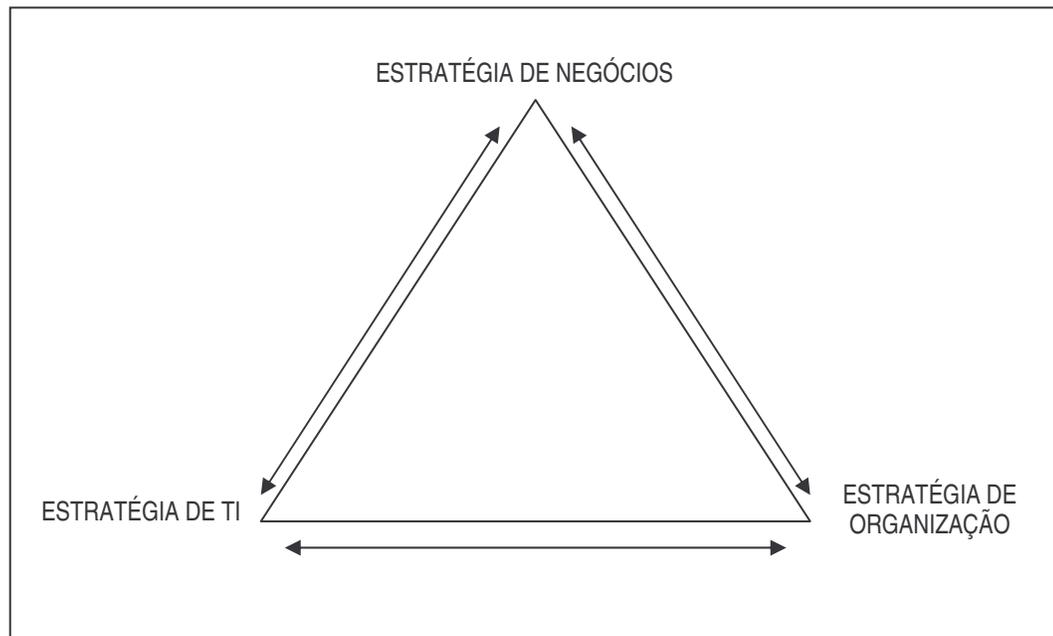


Fonte: Le Coadic, adaptado pelo autor.

O gerenciamento da informação na Prefeitura Municipal do Salvador é apoiado pelo Sistema de Gestão da Tecnologia da Informação, desenvolvido com *software* de última geração, que utiliza tecnologia de *business intelligence*, rede de comunicação de dados e estações de trabalho com alta disponibilidade e, no entanto, as informações geradas são truncadas e incompletas. Apesar de ter havido treinamento adequado para os gestores e pessoal encarregado de colher os dados necessários, a cultura organizacional da Prefeitura, com forte estilo feudal de gerenciamento, resiste à distribuição das informações requeridas.

Autores como Walton (1993), Henderson e Venkatraman (1993), McGee e Prusak (1999) e Rezende e Abreu (2002) estudaram modelos de alinhamento estratégico que ligam o uso da tecnologia da informação aos negócios empresariais. Todos eles consideram essencial a inovação e a postura competitiva e enfatizam a necessidade de conhecimento mútuo e interação entre as áreas de negócio e da Tecnologia da Informação. Um dos primeiros modelos, o triângulo estratégico de Walton (1993) buscou a visão estratégica como forma de conceber os aspectos críticos para o futuro da organização.

FIGURA 9 - MODELO DE ALINHAMENTO DE WALTON



Fonte: Walton, 1993

Dentre os três ângulos, um deles explora a estratégia competitiva baseada em Porter (1989), enquanto que os outros dois ângulos expõem os modelos organizacionais que poderão direcionar ou serem direcionados pelos sistemas de informação e pela tecnologia da informação.

Neste modelo, as estratégias de negócio enfatizam os produtos e serviços, a redução de custos, a competitividade, a inovação e o crescimento empresarial; a estratégia de TI tem seu foco na integridade da rede de dados, na monitoração de processos e na automação das funcionalidades da empresa; e a estratégia organizacional se refere ao envolvimento da alta administração, à estrutura organizacional, ao estilo de gestão e ao relacionamento interpessoal.

Naquele mesmo ano, Henderson e Venkatraman (1983) procuraram estabelecer o ajuste estratégico entre os fatores externos e internos, bem como a integração funcional entre fatores de negócios e fatores da tecnologia da informação. Os autores consideraram as seguintes relações:

- Fatores internos:

Na área dos negócios – a infra-estrutura administrativa, os processos organizacionais e as habilidades pessoais;

Na área tecnológica – a arquitetura da Tecnologia da Informação, os processos de TI e as competências pessoais dos responsáveis pelos serviços.

- Fatores externos

Na área de negócios – o escopo dos negócios, as competências essenciais e a gestão de negócios;

Na área tecnológica – o escopo da tecnologia, as competências sistêmicas e a gestão da TI.

O objetivo do modelo então, é promover um ajuste multidimensional entre os quatro fatores, discriminando tanto os ambientes internos quanto os externos à organização.

FIGURA 10 - MODELO DE HENDERSON & VENKATRAMAN



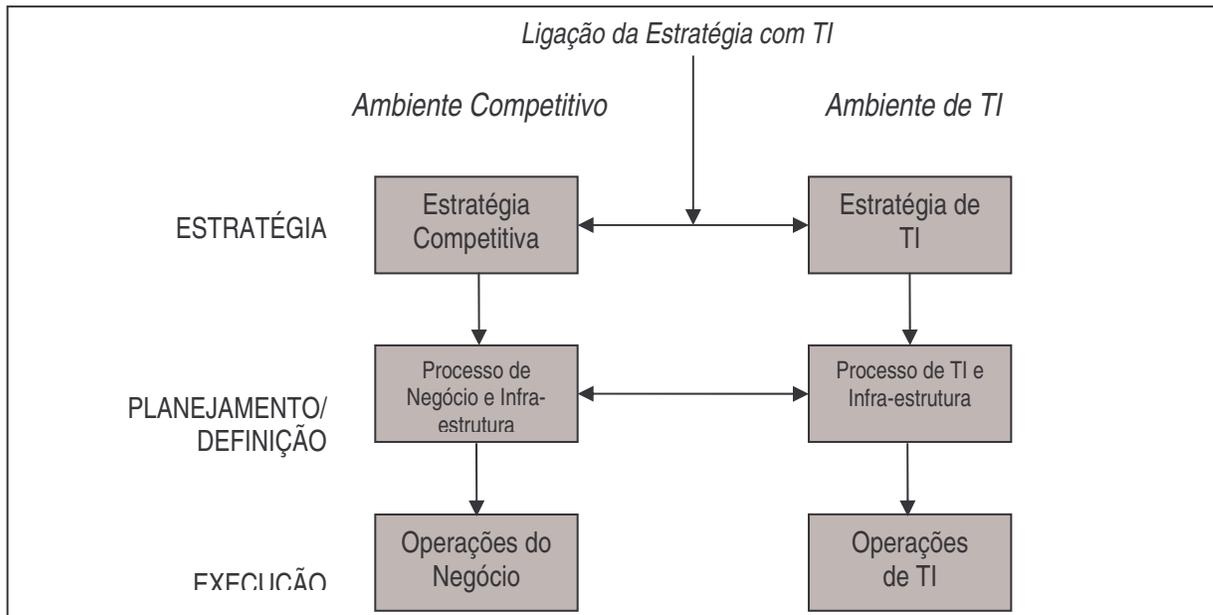
Fonte: Henderson e Venkatraman (1983).

Henderson e Venkatraman (1983) sugerem quatro perspectivas impulsionadoras do alinhamento estratégico: duas delas se apóiam na visão clássica e hierárquica da estratégia dos negócios, enquanto que as outras partem de uma estratégia de TI em busca de um melhor posicionamento estratégico para a organização.

No ano seguinte, o modelo de alinhamento estratégico de McGee e Prusak (1994) sugeria que as alternativas de negócio fossem definidas concomitantemente com as alternativas da tecnologia da informação, mantendo um fluxo contínuo de interação e de troca de informações. A ênfase na TI, assim como Henderson e Venkatraman o fizeram, pressupunha a capacidade dessa tecnologia em delinear novas visões estratégicas para as organizações. Segundo McGee e Prusak (1994, p.36),

“... as grandes organizações elevaram a informação ao mesmo nível de outros recursos vitais, como o capital e o trabalho. Elas buscam um processo de definição da estratégia que considera a informação e o potencial da tecnologia da informação como uma variável crítica do projeto, desde o início”.

FIGURA 11 - MODELO DE MCGEE E PRUSAK



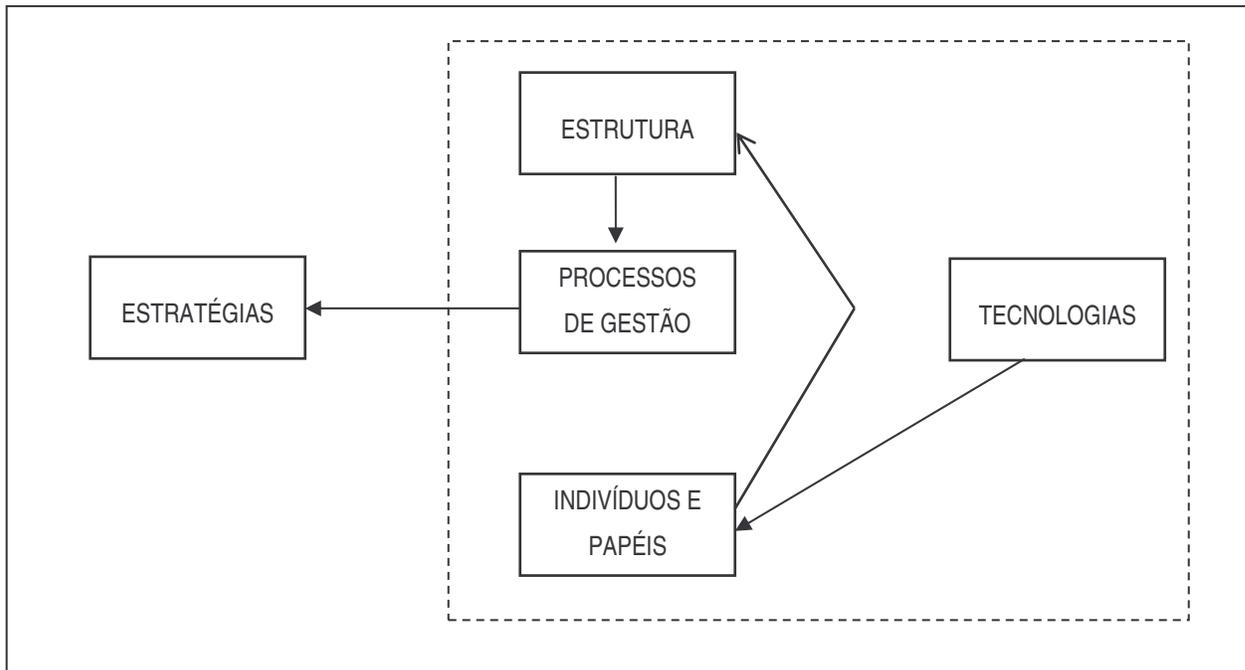
Fonte: McGee e Prusak, 1994, p.36.

No modelo de McGee e Prusak apresentado, percebe-se a preocupação em usar os mesmos fatores usados por Henderson e Venkatraman.

Tradicionalmente, ao se desenvolver uma estratégia de negócios, a empresa define uma estrutura organizacional e seus respectivos processos de gestão, promove o alinhamento da tecnologia da informação e trata de assegurar a capacitação das pessoas mediante o acesso à informação e ao conhecimento.

Com base na análise do estudo de caso de uma empresa australiana, Yetton, Johnston e Craig (1994) descreveram o sucesso de uma mudança nos negócios da organização, numa seqüência quase que inversa, onde a TI era dinamicamente implementada. A empresa de arquitetura, apesar de pequena, demonstrou como a estratégia de negócios desenvolveu-se gradualmente, mas como resultado da estratégia impulsionadora de TI.

FIGURA 12 - MODELO DE YETTON, JOHNSTON E CRAIG

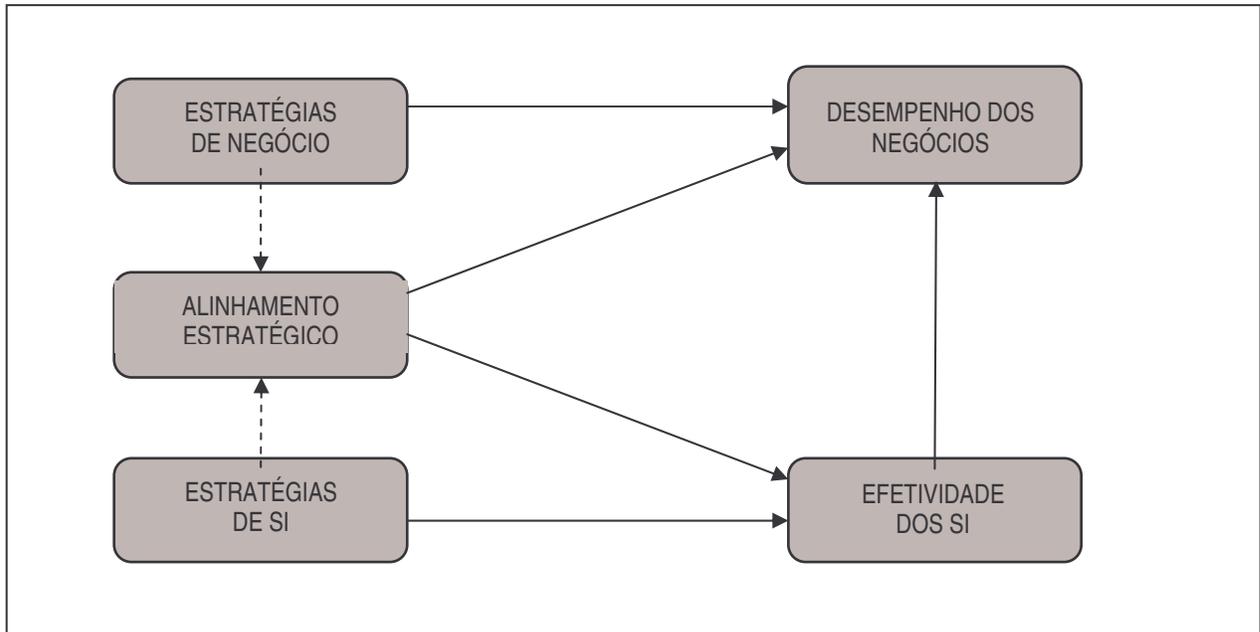


Fonte: Rezende, 2002, p. 73

No modelo de Yetton, Johnston e Craig, as habilidades individuais, o aprendizado organizacional e o gerenciamento de riscos constituíram-se em fatores críticos nas mudanças onde a tecnologia da informação passou a fazer parte dos processos vitais da empresa.

Com base em modelos dos precursores – McKenney (1988), Henderson e Venkatraman (1993), Chan (1993) – onde foram estudadas diversas medidas de alinhamento e de desempenho, Chan, Huff, Barclay e Copeland (1997) chegaram a um modelo que estimula a interação entre estratégias e medidas de desempenho:

FIGURA 13 - MODELO DE CHAN ET ALI. (1997)



Fonte: Rezende, 2002, p.75

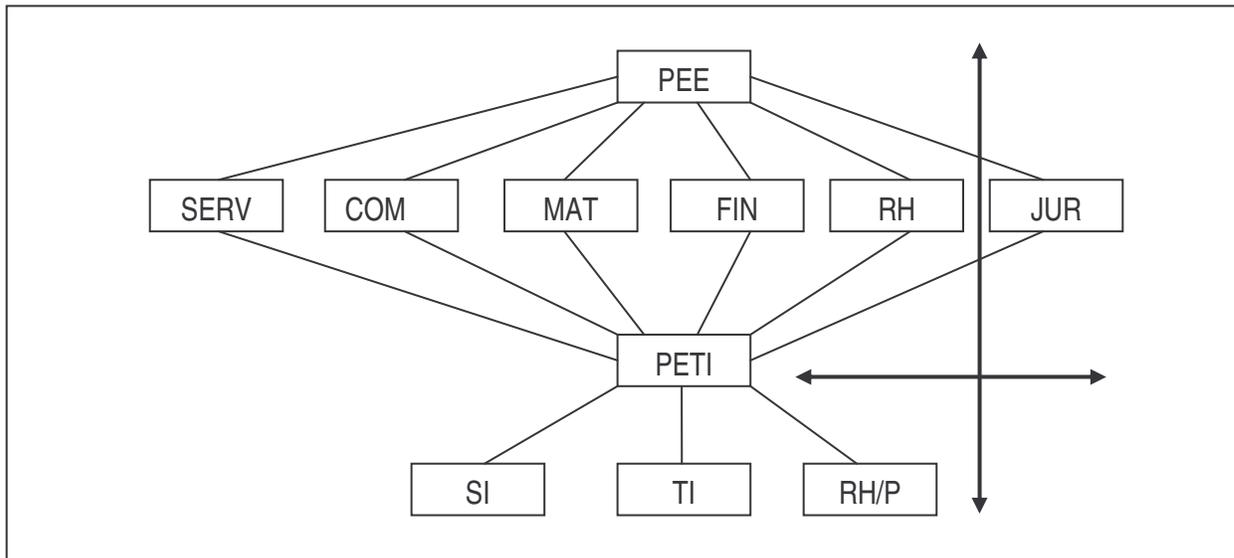
A partir de extensa pesquisa esses mesmos autores concluem que:

- O primeiro passo do alinhamento é criar uma estratégia de TI e, logo em seguida, realizar a estratégia;
- As organizações que atingem melhor desempenho são aquelas que fazem o alinhamento dos negócios com a tecnologia da informação;
- As estratégias de negócio e da tecnologia da informação estão diretamente relacionadas com o sucesso do negócio.

Um pouco mais tarde, Rezende e Abreu (2000) estabeleceram um modelo buscando correlacionar o Plano Estratégico da Organização às estratégias das funções empresariais – produção e serviços, comercial e marketing, materiais e logística, financeira, recursos humanos e jurídico-legal. Por sua vez, essas funcionalidades estavam integradas aos respectivos sistemas de informação, às tecnologias da informação relacionadas e às pessoas que os mantinham. A sinergia representada pela

cruz, na Figura 15 significa a coerência ou a integração vertical e horizontal entre todos os níveis de planejamento.

FIGURA 14 - MODELO DE REZENDE E ABREU – 2000



Fonte: Rezende, 2002, p.76

Segundo Rezende e Abreu, o planejamento estratégico é a etapa inicial da gestão da tecnologia da informação, onde serão definidos os objetivos que indicarão os sistemas de informação e de apoio à decisão que irão ser desenvolvidos. Os autores defendiam que, entre os objetivos do Planejamento Estratégico Empresarial devia-se investigar as oportunidades de vantagens competitivas por meio do melhor uso de tecnologias, determinar que informações podem ajudar a empresa a executar melhor seus objetivos, além de criar um modelo funcional e de dados do negócio.

O modelo de alinhamento de Rezende e Abreu (2000) evoluiu a partir de uma pesquisa realizada em dez empresas de grande porte na região metropolitana de Curitiba e que aplicavam o alinhamento estratégico em seus planejamentos. Nesse novo modelo, os autores reiteraram a importância do alinhamento do Plano Estratégico da TI ao Plano Estratégico Empresarial, ao tempo em que desconsideraram não só as implicações externas, tais como, ameaças e oportunidades, como também as técnicas de gestão empresarial quanto a sua efetividade.

Esse novo modelo de alinhamento, com seus construtos e variáveis é representado na figura a seguir:

FIGURA 15 - MODELO DE ALINHAMENTO DE REZENDE E ABREU – 2001



Fonte: Rezende, 2002, p.89

Esse novo modelo considera quatro fatores que devem ser observados no processo de alinhamento:

- Tecnologia da Informação que envolve o *hardware*, o *software*, sistemas de telecomunicação, gestão de dados e de informação;
- Sistemas de Informação e do Conhecimento que abrangem os sistemas de informação nos níveis estratégico, tático e operacional, além dos sistemas do conhecimento;

- Recursos Humanos que considera valores e comportamento, perfil profissional, capacitação e competências, plano de trabalho, comunicação e relação, trabalho multiequipe e parcerias, clima, ambiente e motivação, vontade e comprometimento;
- Contexto Organizacional onde se considera a imagem institucional, missão, objetivos e estratégias, modelos decisórios, processos e procedimentos, cultura, filosofia e políticas empresariais, estrutura organizacional e departamental, investimento e custos, além da infra-estrutura organizacional.

Decorrente do problema da exclusão social e da infra-estrutura deficiente nos países não industrializados, um fator que não pode deixar de ser considerado pelas administrações municipais é a questão do analfabetismo tecnológico que inviabiliza determinadas soluções de alinhamento estratégico baseadas na tecnologia da informação. Os quiosques eletrônicos, os serviços internet, o auto-atendimento bancário pressupõem habilidades específicas por parte dos cidadãos usuários, além da disponibilidade de um computador em casa ou no local de trabalho. Ora, a maior parte da população, principalmente a grande massa dos trabalhadores rurais dos municípios interioranos, não dispõe de recursos computacionais, ligações à rede internet e, nem mesmo, das habilidades requeridas para o uso das facilidades do *e-government*.

Segundo Rezende e Abreu (2001) há inúmeras dificuldades para a realização do alinhamento estratégico, embora duas delas possam ser evidenciadas: as questões comportamentais, que fazem parte dos valores pessoais dos profissionais envolvidos, e a distância entre as teorias dos modelos acadêmicos e a realidade dos recursos das organizações. De acordo com os autores,

“o alinhamento entre PETI e PEE é um processo contínuo e complexo, que considera uma combinação de atividades e de diferentes fatores de sucesso, principalmente os organizacionais, tecnológicos, sistêmicos, humanos, sociais, culturais e políticos”.

Se analisarmos todos os modelos apresentados anteriormente, perceberemos que os primeiros desconsideram, ou dão pouca ênfase, às habilidades individuais e às pessoas. É a partir de Henderson e Venkatraman, em 1983, que os modelos começam a ficar mais complexos e aparecem, de forma destacada, os indivíduos e seus papéis

na organização. Mais adiante, já no início do século XXI, surge como variável o contexto organizacional que, aliás, é fortemente influenciado pelas questões da cultura organizacional. Na pesquisa realizada por Rezende e Abreu (2001) os autores entrevistaram os CEO e os CIO das empresas pesquisadas que estimaram o percentual de alinhamento em suas empresas em 70-75%, e calcularam a influência do Contexto Organizacional no alinhamento estratégico de suas organizações em 25%, só perdendo para o fator “recursos humanos”.

Nas administrações municipais o fator *Recursos Humanos* tem mais influência que nas organizações da iniciativa privada, já que o gerente não é livre para admitir e demitir pessoal, por força da Constituição Federal e, periodicamente, da Legislação Eleitoral. Além disso, a progressiva retirada do Estado das atividades de produção e serviços, restringindo-o às tarefas não-delegáveis, eleva-o à categoria de usuário da informação e, predominantemente, da informação estratégica. Deve aumentar, assim, a influência do contexto organizacional que, por definição dos modelos de alinhamento estratégico mais recentes, é determinado pelas características dos Recursos Humanos presentes na organização.

6.

CULTURA ORGANIZACIONAL

“Para codificar seus saberes, as sociedades sem escrita desenvolveram técnicas de memória apoiadas no ritmo, no relato, na identificação, na participação do corpo e na emoção coletiva. Com a ascensão da escrita, ao contrário, o saber pode desvincular-se parcialmente das identidades pessoais ou coletivas, tornar-se mais crítico, almejar uma certa objetividade e um alcance teórico universal. [...]” (LEVY, 1998, p.7)

6.1. CONCEITOS

São muitos os conceitos de cultura e de cultura organizacional, a depender da abordagem e do ponto de vista do autor. Alguns deles, entretanto, exibem a questão do ângulo que mais interessa aos propósitos deste trabalho, qual seja, a consciência estratégica e as habilidades em usar a informação:

- “Cultura é a totalidade do que aprendem os indivíduos como membros da sociedade.” (CHINOY, 2000, p.56).
- “A Cultura é o todo complexo que inclui conhecimento, crença, arte, moral, lei, costume e quaisquer aptidões adquiridas pelo Homem como membro da sociedade.” (TYLOR, 1871: in CHINOY, 2000, p.56; e em TRUJILLO FERRARI, 1983, p.125).
- “Tudo o que é criação humana, material e espiritual. Por influência da Cultura, o homem molda o ambiente em que vive” (MACHADO NETO, 1978, p.36).

- “*Formas ou modelos de vida comuns em qualquer tempo a toda a humanidade ou a uma sociedade específica. Ela é constituída de idéias, um comportamento aprendido. É abstrata, enquanto abstraída de comportamentos e idéias, mas nem os comportamentos nem seus resultados são palpáveis.*” (TRUJILLO FERRARI, 1983, p.125).
- “*Modus vivendi que os homens desenvolveram e desenvolvem, reunidos em sociedade*” (ULLMANN, 1991, p.306). Mais adiante o mesmo autor conceitua antropologicamente *Cultura Subjetiva* como o aprimoramento das faculdades superiores do homem: inteligência, vontade, memória e como *Cultura Objetiva*, um *way of life*, que inclui os padrões de comportamento de um grupo humano, as crenças, os valores e tudo o mais elaborado pelos homens e que lhes regula o comportamento.

A partir desses conceitos, percebemos alguns pontos em comum entre os diversos autores, o que nos leva a inferir que a Cultura, sobre o ponto de vista que nos interessa, consiste no aprendizado em sociedade ou em grupo, bem como nas aptidões adquiridas neste processo.

Por outro lado, também não há consenso sobre o caráter da Cultura Organizacional. Alguns autores interpretam-na como algo que a organização “possui”, isto é, como uma variável na vida da organização. Outros autores vêem-na como uma metáfora ou algo que a empresa “é”.

Algumas definições explicitam um e outro conceito. Conforme a teoria do Gerenciamento Comparativo ou Intercultural desenvolvida pelo antropólogo polonês Bronislaw Malinowsky, um dos líderes da antropologia social inglesa, a Cultura é um instrumento que serve às necessidades biológicas e psicológicas do Homem e Organizações são instrumentos sociais para acompanhamento de tarefas. (Malinowski, 1975).

A Cultura funciona como um mecanismo adaptativo-regulatório. Ela une indivíduos e estruturas sociais, ao passo que, *“as Organizações são organismos adaptativos que sobrevivem através da troca de elementos com o ambiente”* (MACHADO NETO, 1978).

Essas duas primeiras definições consideram a Cultura Organizacional como uma variável. Desta forma, novas ferramentas, treinamento e mudança no quadro de colaboradores da empresa são fatores que podem alterar substancialmente a Cultura Organizacional.

Pelo ponto de vista organizacional, Santos Filho (1999, p.51) diz que, de acordo com a Teoria da Organização Cognitiva *“a Cultura é um sistema de conhecimentos compartilhados. A mente humana gera Cultura através de um número finito de regras, enquanto as organizações são sistemas de conhecimento”*.

Sob o mesmo ângulo de visão, o antropólogo americano Geertz (1973) defende, que a Cultura é um sistema de símbolos e significados compartilhados, que as ações simbólicas precisam ser interpretadas, lidas ou decifradas para serem compreendidas e, que a organização é mantida através de formas simbólicas, tais como linguagens, que possibilitam o compartilhamento de significados e realidades.

E sob o ponto de vista psicossocial, Santos Filho (1999, p.51-52) define Cultura como *“[...] a projeção da infra-estrutura inconsciente universal da mente; Organizações são formas e práticas organizacionais, manifestações de processos inconscientes”*.

Percebe-se nas três últimas definições que a Cultura é mais arraigada, indo além das questões instrumentais, ao passo que a Organização é tida como a expressão da consciência humana.

De todas essas definições e teorias, entretanto, o que nos parece ser um consenso entre os muitos autores que escreveram sobre o tema, é o conceito defendido por Schein (2004). Ele diz que a Cultura é um produto aprendido da experiência grupal e que tal conceito pode ser aplicado a unidades sociais de qualquer dimensão que tenham estabelecido uma visão de si mesmas e do ambiente que as cerca. E mais

adiante, ele define a Cultura Organizacional como sendo um modelo de pressupostos básicos – inventados, descobertos ou desenvolvidos por um grupo qualquer ao aprender como se confrontar com seus problemas de adaptação externa e integração interna – que tenham exercido suficiente influência para serem considerados válidos e, em conseqüência, ensinados aos novos membros como modo correto de perceber, pensar e sentir estes problemas.

Não há como negar, pois, o caráter não instintivo da Cultura, nem que a Cultura advém do aprendizado em sociedade, das aptidões adquiridas nesse processo. Segundo Santos Filho (1999), pode-se relacionar as seguintes idéias, expostas por diversos autores a respeito do conceito de Cultura Organizacional:

- A Cultura Organizacional – CO é um conjunto de elementos que estabiliza e perpetua o sistema;
- A CO refere-se ao relacionamento entre o grupo e seus conteúdos (artefatos, comportamentos compartilhados, etc.);
- A CO pressupõe de que há convergência de objetivos entre a organização e seus membros;
- A CO pressupõe comportamentos regulares nas relações dos indivíduos;
- A CO estabelece normas dos grupos de trabalho;
- Toda CO implica em valores dominantes aceitos;
- A CO é uma filosofia que orienta a política da empresa;
- A CO impõe regras do jogo para o novo membro aceitar e ter sucesso no grupo;
- A CO mantém um ambiente ou clima na empresa.

6.2. INFLUÊNCIA DA CULTURA ORGANIZACIONAL

Há aspectos da cultura organizacional que se apresentam em vários níveis de profundidade. Quanto mais profundo, mais difícil se torna a mudança nos seus valores.

Apesar de O'Toole (1994) argumentar que a Cultura está imbricada nas estruturas organizacionais, assim como um sistema de recompensas ou o sistema de hierarquia vigente,

“Na década de 1980, os benefícios do conceito de cultura corporativa foram quase que totalmente perdidos quando os gurus da administração a definiram em termos de símbolos, slogans, heróis, ritos e rituais. [...] Cultura é um sistema de credos e ações que caracterizam um grupo particular. Cultura é um todo único de idéias compartilhadas, costumes, suposições, expectativas, filosofia, tradições, hábitos e valores – que determina como um grupo de pessoas se comportará”. (O'TOOLE, 1994, p.58)

Dyer Jr. (1985), referenciando-se a Pettigrew, sugere que, desde que os líderes de uma organização são os criadores da sua cultura, as mudanças culturais devem ser precedidas por mudanças dos seus líderes. Condições favoráveis para apoiarem a tese de Pettigrew existem: mandatos em ciclos de quatro anos propiciam uma oportunidade ímpar de renovação na administração municipal.

Mais tarde, Pettigrew (1996) defendeu que, no nível mais profundo, a Cultura é pensada como um conjunto complexo de valores, crenças e pressupostos e que, o núcleo dessas crenças e pressupostos está nas estruturas, sistemas, símbolos, mitos e padrões de recompensa dentro da organização. Assim, mudanças nesse nível são muito mais difíceis de modificar do que simples manifestações de cultura, como, por exemplo, a estrutura e os sistemas administrativos. O uso da informação em nível estratégico, entretanto, implica em mudanças, não só deste último tipo, mas também em se alterar o funcionamento interno da organização e de se reposicionar em relação ao ambiente externo, o que nos remete ao nível mais profundo de cultura organizacional.

Anteriormente, Sathe (1985), baseado no modelo proposto por Schein em 1983, também classificou os níveis da Cultura Organizacional em três: o primeiro deles, menos profundo, é composto de tecnologia, arte, comportamentos falados e visuais, além de outros aspectos da cultura que são fáceis de serem visualizados, mas difíceis de interpretar sem anteriormente compreender os outros níveis. O segundo nível da Cultura revela como pessoas explicam, racionalizam e justificam o que elas dizem e fazem enquanto comunidade. O terceiro nível, o mais profundo deles, consiste nas

idéias e pressupostos que governam as justificativas das pessoas e seus comportamentos. E, finalmente, definiu Cultura como um conjunto de importantes pressupostos que membros da comunidade têm em comum e que estão internalizados.

Pode-se dizer que, no primeiro nível se situa o uso da informação e o apoio dos recursos da tecnologia da informação como ferramenta de aumento de eficiência ou para atender a demanda dos órgãos financiadores. E somente as organizações que alcançaram o terceiro nível conseguem gerar informação útil, de forma consensual, para que seja utilizada no seu posicionamento estratégico.

Para Shein (2004), contudo, a Cultura Organizacional se resume aos pressupostos básicos, sendo os demais níveis apenas demonstrações derivadas da essência cultural, representando assim, os diferentes níveis culturais. Eis, pois, como o autor apresenta os diversos níveis:

Primeiro Nível – Produções, artefatos e criações físicas e sociais, espaço físico, capacidade tecnológica, linguagem escrita e falada, produções artísticas e conduta explícita dos membros da organização;

Segundo Nível – Valores decorrentes do enfrentamento do grupo com situações novas.

Terceiro Nível – Pressupostos básicos, os quais encontram-se firmemente arraigados no subconsciente do grupo e que representa o nível de maior profundidade.

E, novamente, como entende Pettigrew (1996), no terceiro nível da cultura organizacional, o mais difícil de ser mudado, encontram-se os pressupostos básicos que convencerão os dirigentes da organização a usarem a informação para a tomada de decisão e para o planejamento estratégico.

Segundo Albertin (1999, p.34),

“o relacionamento entre a alta gerência e a função Informática tem recebido bastante atenção dos pesquisadores e profissionais, uma vez que, este relacionamento, por um lado é influenciado pela cultura organizacional e estilo gerencial de seus participantes, e, por outro lado, influencia significativamente a utilização da Informática.”

Schein (1989, p.17-20) identifica quatro cenários típicos de atitudes de um gestor principal com relação ao uso da tecnologia da informação:

- a. aqueles que por suas atitudes e comportamento não estão certos sobre as vantagens da tecnologia da informação, não acreditam que o alto escalão deva envolver-se nas decisões relacionadas com esta tecnologia, são reativos em relação à TI e consideram o custo como elemento essencial na decisão de se implantar sistemas de informação são classificados por Schein como *Delegating Skeptics* ou Céticos;
- b. os gestores que demonstram acreditar na informação como insumo estratégico e na tecnologia da informação como viabilizadora do seu uso, e são positivos em relação ao seu impacto social, supõem não ser necessário envolver-se diretamente com as decisões funcionais já que os profissionais da área tem capacidade suficiente para tanto, considerando-se apenas apoiadores da TI são chamados de *Information Dependent Service Manager* ou, simplesmente, Dependentes;
- c. aqueles que acreditam que devam estar profundamente envolvidos nas questões ligadas ao uso e disseminação da informação, apoiando-se ou não na tecnologia da informação, e que eles mesmos devam dar início aos projetos da área são denominados *Hands On Adopters* ou Envolvidos;
- d. e, finalmente, os gestores que têm uma postura positiva e idealística com relação à TI e vêem todos os problemas por sua proximidade são chamados de *The Positively Focusing* ou Positivos.

Não haveria sentido em se estudar a Cultura Organizacional se não se acreditasse que ela pode ser moldada, orientada. Grande parte dos autores sobre o assunto acredita que os criadores da empresa e seus líderes são responsáveis pelo processo de formação cultural.

Pettigrew (1996) defende que a moldagem da cultura é papel da alta administração. O líder maior da organização é responsável pela criação, não apenas da estrutura e tecnologia da empresa, mas também dos símbolos, ideologias, linguagens, crenças e mitos.

Em seu artigo *O Desvendando da Cultura de uma Organização – uma Discussão Metodológica*, Fleury (1996) cita estudos onde são enfatizados os papéis críticos que os pressupostos e crenças da alta administração desempenham como facilitadores ou inibidores das características culturais.

De uma forma geral, há um consenso que a Cultura pode ser recriada e sempre a partir de decisões de cúpula. Até mesmo devido à falta de consenso, Schein (1989, p.170-179) mapeia diversas teorias que explicariam o processo de formação cultural, quais sejam:

- A Teoria Sociodinâmica – A Cultura é formada com base no conflito entre a necessidade do indivíduo de ter autonomia e liberdade e a necessidade desse mesmo indivíduo fazer parte do grupo.
- A Teoria da Liderança – O líder maior da organização deverá influenciar fortemente o grupo. A única função da liderança, sem confundi-la com gerência ou direção, é a de criar e manusear a Cultura.
- A Teoria da Aprendizagem – o grupo forma uma Cultura através de mecanismos de aprendizagem que podem ser de reforço do sucesso ou redução da ansiedade, mas o processo de aprendizagem do grupo é mais complexo que o dos indivíduos.

Segundo os autores da corrente de Cultura da Empresa – Deal & Kennedy (1994), Pettigrew (1996) e Schein (1989), esta se constitui no item fundamental para definir o fracasso ou sucesso da organização. É a cultura organizacional que disciplina as relações diárias dos membros da organização. É ela que resolve a integração de processos internos, além de resolver o problema da sobrevivência e adaptação da organização ao ambiente externo. Por analogia, nas administrações públicas municipais é a cultura organizacional que dará as condições para um trabalho consensuado e harmônico em suas prioridades, permitindo assim, o fluxo de informações de alto nível, bem como seu uso corrente na tomada de decisão e no planejamento estratégico da organização. Tal aspecto da cultura organizacional, no entanto, só evoluirá com o patrocínio de quem usa e valoriza a informação estratégica – os gestores da organização.

6.3. ATITUDE DOS GESTORES

Ao pesquisarem as condições que mais contribuem com os projetos de gestão do conhecimento nas organizações, Davenport e Prusak (1998, p.184) referem-se a dois fatores presentes em todos os projetos bem-sucedidos: a infra-estrutura técnica e organizacional e o apoio da alta gerência.

Por outro lado, ao estudar a administração pública, Kraemer (1989) argumenta que existem dois fatores que chamam a atenção da alta gerência para os sistemas de informação: o retorno dos investimentos e a realização do potencial da TI como recurso estratégico. As tendências que se têm verificado nos últimos anos que apontam para o uso crescente da TI e da melhoria do seu custo/benefício; para a convergência de tecnologias; para o crescimento dos bancos de dados e para o uso cada vez mais intenso dos sistemas nacionais, demonstram que:

- Não é mais suficiente administrar isoladamente os recursos computacionais que vão apoiar os sistemas de informação; é necessária que haja uma gerência única que administre todas as tecnologias convergentes;
- Não é mais suficiente que se busque apenas a eficácia técnica na gestão da TI, mas o acesso e uso da informação devem buscar sempre o equilíbrio entre questões técnicas e políticas, entre eficácia e privacidade, entre distribuição de poder e reforço do poder.

Ainda segundo Kraemer (1989, p.527-544), a Teoria dos Estados de Administração da Computação está voltada para mudanças e se desenvolve como resultado da ação de três tipos de administração: a da alta administração, a da administração departamental e da administração da tecnologia da informação. Esses três tipos são denominados de Estado de Controle, Estado de Serviço e Estado de Competência.

No Estado de Controle a gerência superior controla os recursos computacionais e seu planejamento. O relacionamento entre a área da Informática e os demais setores da empresa é orientado por diretrizes e orientações da alta gerência. A prioridade sempre

é marcada pelo interesse organizacional sob a ótica da alta gerência. Este Estado é encontrado principalmente nas organizações onde prevalece a centralização.

No Estado de Serviço os departamentos da organização controlam os recursos computacionais, os quais são voltados principalmente para atender às necessidades setoriais de uso e acesso à informação em nível operacional, preponderantemente. O relacionamento entre a gerência de informática e as áreas usuárias é relativamente estreito, os pedidos são analisados em conjunto, assim como sua priorização. Esse sistema prevalece nas organizações descentralizadas onde os departamentos gozam de relativa autonomia, como costuma acontecer nas administrações públicas municipais onde as áreas sociais – saúde, educação, ação social e desenvolvimento econômico, normalmente, são administradas por especialistas da área e têm recursos garantidos, conforme determina a própria Constituição Federal (BRASIL, 1989, p.115-130).

No Estado de Competência, a gerência da TI controla todos os recursos computacionais e os aplica, primordialmente, nos interesses tecnológicos. A área da informática usa seu conhecimento e influência para garantir os investimentos em tecnologia, muitas vezes em detrimento dos interesses departamentais. Este Estado pode estar presente em organizações centralizadas ou não, e é característico de organizações que estão implantando novas tecnologias.

A maneira de se administrar os recursos da tecnologia da informação, entretanto, vai depender de como a própria informação é gerida no ambiente organizacional, seja pelo grau de informatização da organização e dos seus setores (NOLAN, 1979), seja pelo impacto dos sistemas de informação nas estratégias atuais e futuras da organização (MCFARLAN *et ali.*, 1983) ou pela importância que a informação tem perante os processos e os serviços prestados pela organização (PORTER e MILLAR, 1985).

6.4. GERENCIAMENTO DA INFORMAÇÃO

À medida que a informação ganha mais importância nas organizações, o seu tratamento e distribuição vão se tornando mais importantes, e é de se esperar que

esses processos se constituam em foco de maior atenção no gerenciamento geral da empresa. McGee e Prusak (1994, p.154) afirmam que,

“Quanto mais voltadas para a informação forem as empresas, menos provável será partilharem livremente a informação. À medida que os cargos e papéis dos indivíduos nas empresas passam a se basear na informação exclusiva que possuem é possível que as probabilidades de que esses indivíduos partilhem essa informação se tornem ainda mais reduzidas, pois passarão a encará-la como uma fonte de poder e como algo que os diferencia dos demais”.

A verdade é que a informação não pode ser administrada de forma mecânica ou esquemática. Um gerenciamento eficaz exigirá uma cultura organizacional adaptada e esforço constante por parte dos gestores da empresa no sentido de fazê-la fluir de forma adequada. Se a informação é tão valiosa, então será uma forma de poder para quem a detém.

É, pois, fundamental o correto diagnóstico do estilo de gerenciamento da informação, de forma a orientar uma adequação correta na forma de administrar a organização.

Os estilos de gerência da informação foram estudados por McGee e Prusak (1994) e por Davenport (1998), e podem ser assim classificados:

Utopia Tecnocrática – é o gerenciamento da informação efetuado com ênfase excepcional em novas tecnologias. Neste estilo, a qualidade da informação é muito pobre, mas o acesso a ela pelos empregados e a homogeneidade de conceito é razoável. O estilo exige uma certa folga de recursos financeiros ou, então, que a tecnologia faça parte da área-fim da empresa;

Anarquia – não há nenhuma coordenação no tratamento da informação, ficando a cargo de cada pessoa, obter e gerenciar a informação necessária. A única vantagem deste estilo é a acessibilidade à informação, gerada e mantida conforme as conveniências individuais. Este estilo está presente em organizações que não têm qualquer tradição no uso racional da informação;

Feudalismo – a gerência da informação acontece por departamento ou por unidade de negócio e a informação é repassada para o resto da empresa de forma limitada. O

estilo feudal é particularmente pobre na qualidade, na acessibilidade e na uniformidade conceitual da informação. Essa é a característica das organizações, cuja alta gerência, não tem um controle completo dos planos e ações desenvolvidos pelos departamentos;

Monarquia – Os dirigentes da organização classificam a informação e definem seu fluxo na empresa. A eficiência da informação e a uniformidade de conceitos são os pontos fortes deste estilo, que só é viável em pequenas organizações, ou naquelas onde são poucos os processos e de baixa complexidade;

Federalismo – a gerência da informação se baseia na negociação intersetorial, na definição das classes de informação e do seu fluxo. Este estilo diferencia-se da monarquia pela ótima acessibilidade, apesar de ser fraco em termos de eficiência, dada a redundância resultante do processo consensual. Presente na maioria das médias e grandes empresas com tradição em planejamento empresarial e controles.

Dentre as 25 empresas que foram objeto da investigação de McGee e Prusak todas da iniciativa privada, nenhuma tinha as características de uma entidade do serviço público. Entretanto, é nosso propósito estabelecer esses paralelos no próximo capítulo.

As características de cada um dos estilos propostos por McGee e Prusak (1999) vão determinar uma maior ou menor dificuldade no relacionamento e consolidação de dados necessários ao uso estratégico da informação, mas os fatores que mais influenciam o estilo de gerência da informação são, por certo, os paradigmas, os limites, as motivações geradas pela cultura organizacional.

7.

PREFEITURAS MUNICIPAIS DA BAHIA: INFORMAÇÃO ESTRATÉGICA

7.1. O AMBIENTE DA PESQUISA

Como já mencionado na Introdução deste trabalho, a pesquisa de campo para subsidiar este trabalho se baseou em três fontes principais de informações:

- no *Perfil dos Municípios Brasileiros – Gestão Pública 2001*, elaborado pelo IBGE a partir do censo 2000;
- Na Estatística dos Municípios Baianos elaborada pela Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia, órgão vinculado à Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia, a partir dos dados da Amostra do Censo Demográfico 2000, divulgados em outubro de 2003; e
- Em Planos Diretores de Informática elaborados no período de 2000 a 2004 por empresas atuantes no estado da Bahia, contratadas através de processos licitatórios. A metodologia utilizada para o desenvolvimento desses PDI obedeceu aos parâmetros ditados pelo BIRD, que financiou esses trabalhos de planejamento executados sob a supervisão da Secretaria de Planejamento do Governo do Estado da Bahia.

O formulário do Apêndice I, a que se refere o item 1.5. – *Aspectos Metodológicos* no capítulo introdutório, foi elaborado para disciplinar a coleta dos dados e foi dividido em quatro blocos de dados coincidentes com os temas abordados neste trabalho –

aspectos organizacionais (capítulos 2 e 3), aspectos tecnológicos (capítulo 4), aspectos ambientais (capítulo 5), aspectos culturais (capítulo 6):

- O primeiro bloco – Aspectos Organizacionais – identifica e caracteriza a organização, sua dimensão e seu modelo de gestão, inclusive quanto à existência de órgão ou assessoria de informática que apóie seus sistemas de informação, e ainda, quanto à quantidade de órgãos com autonomia no uso da tecnologia da informação (VICO MAÑAS, 1994).
- O segundo bloco – Aspectos Tecnológicos – avalia o grau de compartilhamento de recursos tecnológicos, as maneiras de administrar a informação e a tecnologia da informação, posiciona a organização quanto ao seu Estágio de Crescimento (NOLAN, 1979) e apura o grau de informatização, calculado da seguinte maneira:

Para cada uma das funções do universo de atribuições procedimentais de uma Prefeitura, avaliamos o percentual de informatização com base no PDI elaborado para a administração e na nossa experiência como consultor e participante na elaboração de cada um dos Planos. Em seguida, calculamos o índice de informatização pela média aritmética dos percentuais estimados anteriormente.

- O terceiro bloco – Aspectos Ambientais – estuda o modelo adotado pela Prefeitura para o alinhamento estratégico da TI às estratégias organizacionais de acordo com a teoria de Henderson e Venkatraman (1993).
- O quarto bloco – Aspectos Culturais – avalia a atitude do alto escalão com relação ao uso da TI na criação e uso da Informação (SCHEIN, 1989, pp.17-20); posiciona a administração quanto ao ambiente da TI; segundo o *grid* estratégico de McFarlan et al. (1984); quantifica os planos em nível tático e em nível estratégico em vigor; estima o grau de descentralização da organização posicionando-a quanto ao Estado da Administração da Computação (KRAEMER, 1989), e identifica o modelo de gestão da informação adotado, segundo proposição de McGee e Prusak (1994).

Os dados que poderiam consubstanciar ou negar as hipóteses lançadas no início do nosso trabalho foram tabulados em uma Planilha Global, apresentada no Apêndice II e

a partir dessa planilha foram gerados diversos gráficos, os quais buscam explicar os fatores que mais contribuem para a existência de sistemas estratégicos. Alguns dados foram convertidos para uma base numérica no intuito de facilitar a comparação com outros dados (vide Legenda do Apêndice II).

7.2. DELIMITAÇÃO DO TEMA

O Estado da Bahia é dividido em quinze regiões econômicas, conforme mostrado no mapa. Selecionamos então, quinze municípios cada um deles de uma região econômica, respeitando-se a faixa populacional considerada, de 10 a 50 mil habitantes.

Além desses, inserimos na Planilha Global (Apêndice II), os dados da Prefeitura de Vitória da Conquista, mas somente para efeito de comparação e referências ao longo do presente estudo. Uma vez que o município se apresenta fora do critério aqui adotado (faixa populacional) e, considerando que seu *status* sócio-cultural e econômico difere substancialmente dos outros municípios, não incluímos seus dados, nem nas tabelas, nem nos gráficos apresentados neste capítulo, para que não viessem a mascarar os resultados.

Na próxima página, o mapa do estado é mostrado com as divisões relativas às regiões econômicas:

FIGURA 16 - REGIÕES ECONÔMICAS DO ESTADO DA BAHIA



FONTE: BAHIA, 2002

A tabela mostrada a seguir exibe as cidades selecionadas por região econômica, sua população, receita anual e ano em que foi elaborado o Plano Diretor de Informática que serviu de fonte para as informações apuradas neste capítulo:

TABELA 4 - CIDADES POR REGIÃO ECONÔMICA

CIDADE	REGIÃO ECONÔMICA	POPULAÇÃO	RECEITA	ANO
		(mil hab)	(R\$ milhões)	PDI
Araci	Nordeste	48,3	16,0	2002
Belmonte	Chapada Diamantina	19,8	7,1	2003
Brumado	Serra Geral	63,1	19,4	2001
Casa Nova	Baixo Médio São Francisco	58,5	16,5	2003
Conceição da Feira	Paraguaçu	18,0	4,3	2003
Conde	Litoral Norte	21,7	5,5	2000
Gandu	Litoral Sul	27,4	7,8	2004
Ibotirama	Médio São Francisco	24,4	7,5	2003
Itambé	Sudoeste	32,9	10,8	1993
Madre de Deus	RMS	12,9	26,3	2000
Ponto Novo	Piemonte da Diamantina	17,2	5,8	2004
Santa Rita de Cássia	Oeste	24,1	8,1	2001
São Félix	Recôncavo Sul	14,2	4,0	2004
Seabra	Extremo Sul	38,5	10,7	2003
Xique-Xique	Irecê	46,1	12,1	2003

Fonte: BAHIA, 2002 e IBGE, 2001

7.3. CRITÉRIOS PARA ELABORAÇÃO DE TABELAS E GRÁFICOS

McGee e Prusak (1994, p.53-58) elevam a informação ao mesmo nível de outros elementos considerados, tradicionalmente, como recursos do processo de planejamento estratégico, o que significa incluir a informação e as tecnologias a ela associadas no processo de definição da estratégia de uma organização. Assim sendo, o que caracterizará o uso estratégico da informação pela Prefeitura é o fato de se encontrarem em operação sistemas de informação que possam dar suporte aos elementos da definição da estratégia.

Levando isso em conta, as Prefeituras foram classificadas em três patamares que denotam o grau com que a informação é usada estrategicamente:

- a) Usuária Intensiva – Prefeitura com um alto índice de uso da informação em nível estratégico, assim caracterizada por possuir cinco ou mais sistemas táticos ou estratégicos em uso;
- b) Usuária Iniciante – Prefeitura com uma baixa utilização da informação em nível estratégico, assim caracterizada por manter em operação mais de um e menos de cinco sistemas tático-estratégicos;
- c) Não Usuária – Prefeitura sem cultura estratégica, assim caracterizada por usar um ou nenhum sistema tático-estratégico.

Dessa forma, para facilitar a interpretação das tabelas e dos gráficos, os municípios são apresentados na ordem ascendente, de acordo com a quantidade de sistemas tático-estratégicos em uso. As linhas hachuradas com uma retícula mais forte representam as prefeituras *usuárias intensivas* e com uma retícula mais fraca as *usuárias iniciantes*.

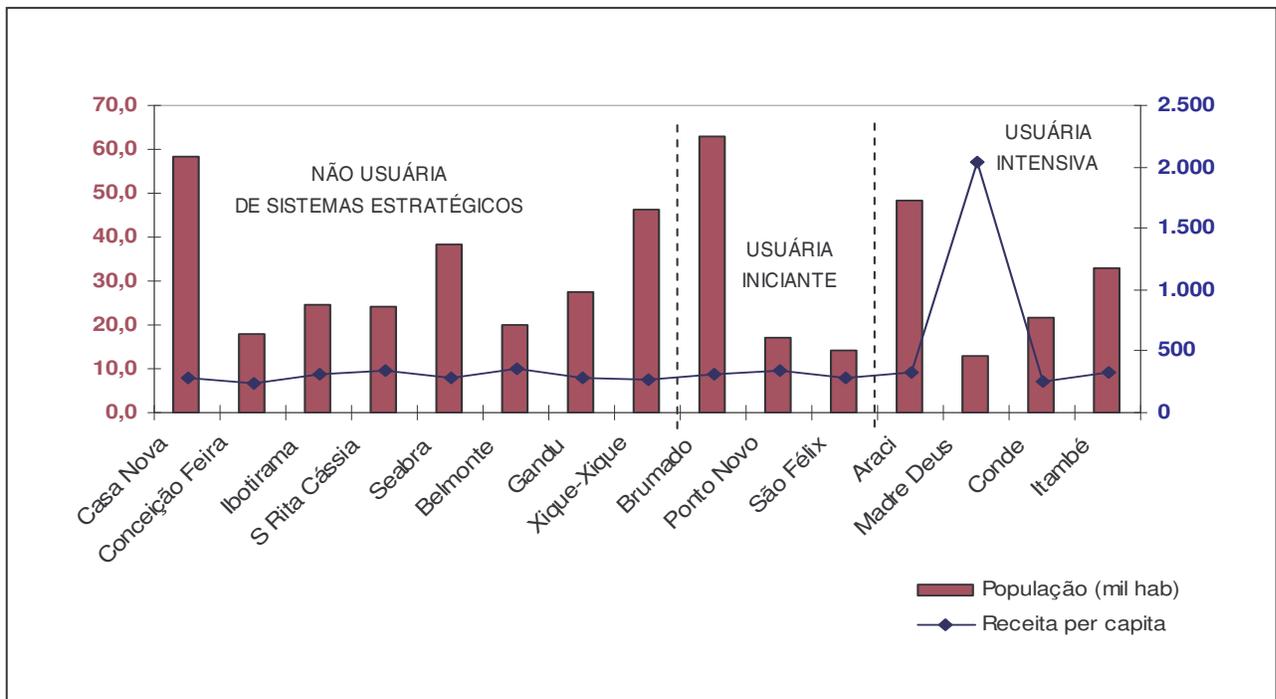
A primeira de nossas hipóteses supõe que, *“O modelo de administração pública adotado pelas prefeituras dos municípios de interior do estado da Bahia, por não favorecer o compartilhamento de recursos e não se apoiar em métodos de gerenciamento da informação, constitui uma barreira ao uso estratégico da informação”*. Assim, iniciaremos nosso estudo pelos aspectos organizacionais e tecnológicos.

7.4. ASPECTOS ORGANIZACIONAIS

O modelo de administração pública gerencial recomenda, como vimos no capítulo segundo, a descentralização, seja na forma de co-gestão ou da terceirização das atividades não-exclusivas ou delegáveis. Nesse sentido, os aspectos que aqui consideramos para caracterizar a prefeitura, foram: a autonomia dos órgãos componentes da organização, a estratificação da função gerenciadora da informação num órgão específico e o controle centralizado da gerência da informação.

Em primeiro lugar, analisaremos se a receita da prefeitura apresenta alguma influência no uso da informação a nível estratégico. Observando-se o gráfico da figura 17, que mostra a população dos municípios e a receita *per capita*, percebe-se que nenhuma influência tem qualquer um desses dados sobre o avanço no uso estratégico da informação. A receita *per capita* é praticamente constante, em torno de R\$300 por habitante, se expurgarmos Madre de Deus que está em situação peculiar, porquanto detentora de *royalties* provenientes da extração de petróleo no município. Aliás, parece que esse fator não tem influência sobre nenhum índice com que se costuma avaliar as cidades. Em sua edição de 15 de março de 2001, baseada em estudo da Secretaria de Assuntos Fiscais do BNDES, o jornal A Folha de São Paulo escreve sobre duas cidades onde os índices de desenvolvimento são muito baixos em relação à média nacional: “O ranking do BNDES é liderado pelos municípios de Paulínia (SP) e Madre de Deus (BA), respectivamente, com receitas por habitante de R\$ 2.813 e R\$ 2.611.”

FIGURA 17 - POPULAÇÃO E RECEITA ANUAL DOS MUNICÍPIOS



Fonte: IBGE, 2001 e Planilha Global Apêndice).

Ainda sob o aspecto organizacional, o grau de descentralização avaliado pelo critério proposto por Kraemer (1999), mostra alguma relação com o uso estratégico da informação. A tabela 5, conforme definido no item 7.3, apresenta nas últimas linhas as prefeituras que usam mais sistemas de informação com características táticas e estratégicas e aí se pode observar que, o Estado de Controle, só está presente naquelas Prefeituras onde existe um órgão de informática, mesmo que em formação, e onde já se usa a informação em nível estratégico.

TABELA 5 – ASPECTOS ORGANIZACIONAIS

CIDADES	ESTADO ADM DA COMPUTAÇÃO	EXISTÊNCIA ORGÃO TI	ORGÃOS COM AUTONOMIA
Casa Nova	-	I	1
Conceição da Feira	-	I	0
Ibotirama	Serviço	I	0
Santa Rita de Cássia	Serviço	I	1
Seabra	Serviço	I	1
Belmonte	Controle	E	3
Gandu	Serviço	I	2
Xique-Xique	Serviço	I	3
Brumado	Serviço	I	3
Ponto Novo	Controle	F	7
São Félix	Controle	F	3
Araci	Controle	E	6
Madre de Deus	Controle	E	5
Conde	Controle	E	5
Itambé	Controle	E	3

Fonte: Planilha Global (Apêndice)

O Estado de Controle, entretanto, por si só, não dá efetividade às ações da Prefeitura. A importância do modelo gerencial numa administração municipal decorre da ênfase que se dá ao cidadão, não como objeto, mas como partícipe no processo deliberativo, a exemplo de como Abruccio (1996) o classifica no *New Public Management*. Na busca de promover a inclusão digital em São Felix, pequena cidade a pouco mais de cem quilômetros da capital do estado da Bahia, a Prefeitura montou em 2003, com recursos

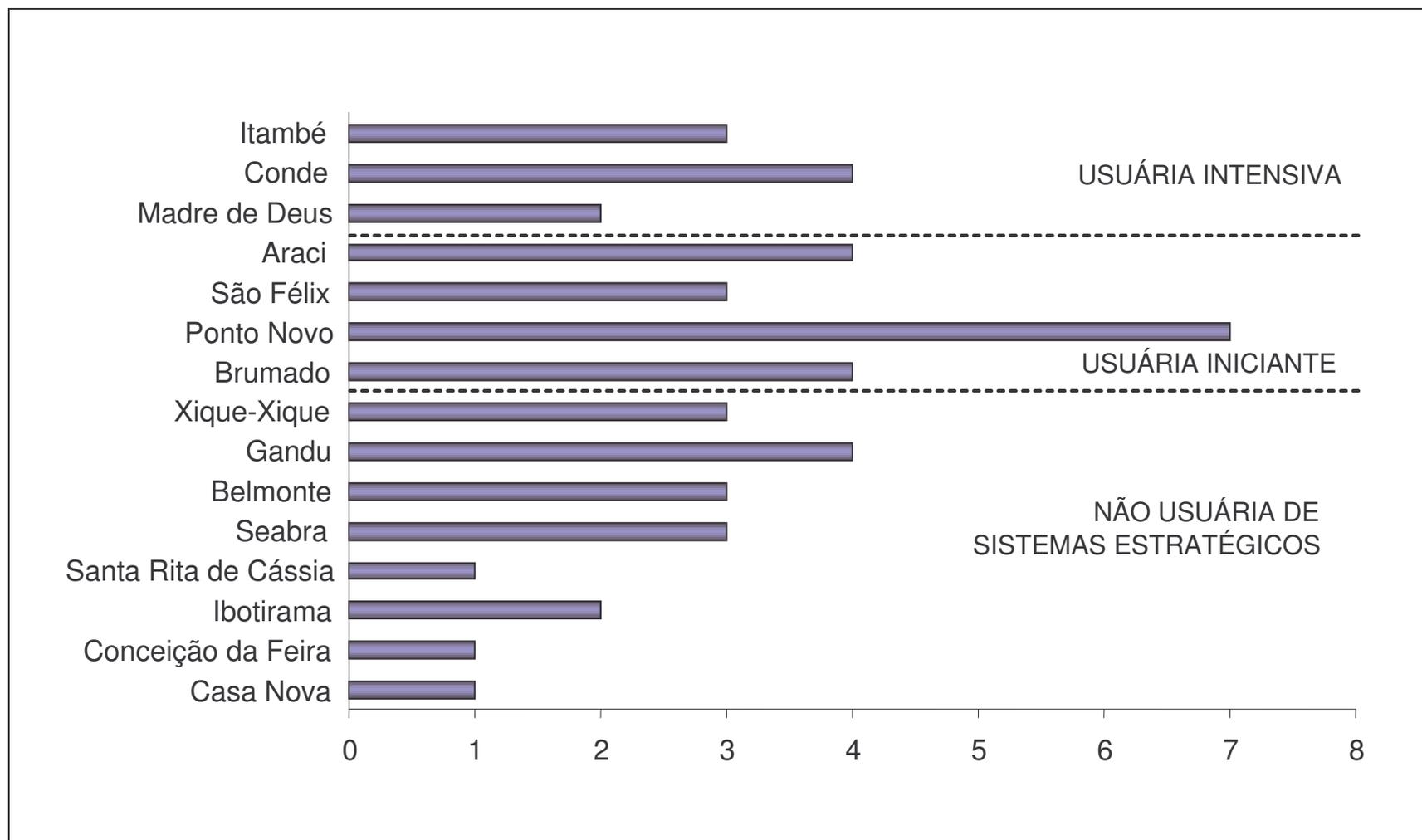
do governo estadual, um espaço com computadores conectados à Internet para uso gratuito pela população. A rede, instalada em local central na cidade, com acomodações confortáveis, ligada à rede mundial de computadores, através de circuito de banda larga, depois de pouco tempo, apresentava uma baixíssima procura. Os responsáveis não previram que o cidadão, que era objeto da estrutura implantada, não se sentia à vontade nem capaz de usar recurso tão avançado. É um caso típico de administração burocrática, onde o objetivo é o processo e não o resultado almejado.

Com relação à autonomia na gestão da tecnologia da informação, isto é, a independência que têm os órgãos em termos de disponibilidade e gerenciamento dos recursos humanos e computacionais necessários à gestão da informação, o gráfico da figura 18 procura exibir uma eventual correlação entre a quantidade de órgãos autônomos e a intensidade com que a informação é usada em nível estratégico. Aqui, deve-se levar em conta que, em geral, é maior a estrutura organizacional das prefeituras de cidades mais populosas, entretanto, no gráfico mencionado, não se percebe influência alguma decorrente do tamanho do município estudado.

Assim sendo, não se observa qualquer correlação entre a quantidade de órgãos autônomos e o uso estratégico da informação. Adicionalmente, se observarmos na Planilha Global (Apêndice II), os dados da Prefeitura de Vitória da Conquista, veremos que nela, a quantidade de órgãos autônomos não difere da quantidade de diversas outras administrações municipais, que podem ou não ser usuárias da informação em nível estratégico.

Na verdade, tal autonomia é desejável, desde que se obedeça a um estilo positivo de gerência da informação, como veremos mais adiante, e que se obedeça a padrões que permitam uma maior facilidade na consolidação de dados.

FIGURA 18 – QUANTIDADE DE ÓRGÃOS COM AUTONOMIA



Fonte: Planilha Global (Apêndice II)

7.5. ASPECTOS TECNOLÓGICOS

A diversidade de objetivos numa organização tão complexa quanto uma Prefeitura e na ausência de uma coordenação forte e onipresente faz com que cada setor desenvolva e utilize unilateralmente os recursos necessários às suas atividades.

Os dados sobre recursos compartilhados e dos ativos interligados em rede mostrados na Tabela 6 e analisados na figura 19 subsidiarão as conclusões sobre a influência desses fatores no uso estratégico da informação nas administrações municipais em foco.

TABELA 6 – ASPECTOS TECNOLÓGICOS

CIDADE	Recursos Computacionais	Bancos de Dados	Servidores	Impressoras	Micros em Rede	Micros/ 100 pessoas	Estágio de Crescimento	Índice de Informatização (%)	SI Tático-Estratégicos
Casa Nova	0	0	0	0	20	1,2	Iniciação	13	0
Conceição da Feira	0	0	0	0	30	2,1	Iniciação	11	0
Ibotirama	2	1	1	0	20	6,2	Iniciação	14	0
Santa Rita de Cássia	2	1	1	0	30	2,4	Iniciação	15	0
Seabra	2	1	1	0	20	2,1	Iniciação	14	0
Belmonte	3	1	1	1	30	1,9	Contágio	15	1
Gandu	4	1	2	1	35	3,5	Contágio	17	1
Xique-Xique	3	1	1	1	25	1,4	Iniciação	15	1
Brumado	4	2	2	0	40	1,9	Contágio	20	2
Ponto Novo	4	1	2	1	50	4,0	Contágio	20	3
São Félix	5	3	2	0	45	11,5	Contágio	24	4
Araci	6	2	2	2	55	2,0	Contágio	26	5
Madre de Deus	8	3	3	2	60	4,3	Controle	34	7
Conde	6	2	2	2	65	4,3	Controle	35	8
Itambé	3	2	4	9	65	4,5	Controle	40	6

Fonte: Planilha Global (Apêndice)

O índice de informatização das prefeituras, que consta da tabela 6, foi calculado a partir dos percentuais de informatização das funções desempenhadas pela organização. Mais adiante, a tabela 7 exibe esses percentuais, os quais foram avaliados a partir do

levantamento efetuado para a elaboração dos PDI. Considerou-se como funções características de uma administração municipal, as seguintes:

- Finanças
 - orçamento, contabilidade, tesouraria, dívida ativa, controle da dívida
- Tributação
 - lançamento, arrecadação e cobrança
- Planejamento urbano
- Comunicação Social
- Guarda Municipal
- Administração
 - licitações, compras, materiais, patrimônio, protocolo, arquivo, frota de veículos
- Recursos Humanos
- Jurídico
 - procuradoria, processos, legislação municipal
- Educação, Cultura e Lazer
- Saúde e Saneamento
- Meio ambiente
- Ação Social
- Transporte Público, Tráfego e Trânsito
- Serviços Públicos
 - Iluminação, Mercados, Cemitérios, Abatedouros, Coleta de Lixo e Varrição
- Infra-Estrutura
- Desenvolvimento Econômico
- Comunicação Interna e externa – Serviços Internet e outros.

- Sistemas Tático-Estratégicos

Sistemas de Informações Gerenciais, Data Mining e Data Mart, Business Intelligence.

Para cada função, atribuiu-se uma nota que vai de zero a cem, de acordo com o grau de informatização dos procedimentos inerentes àquele processo. Sendo assim, a média aritmética das notas expressa o grau de informatização da prefeitura.

TABELA 7 - ÍNDICE DE INFORMATIZAÇÃO DOS MUNICÍPIOS

CIDADES	Araci	Belmonte	Brumado	Casa Nova	Conceição da Feira	Conde	Gandu	Ibotirama	Itambé	Madre de Deus	Ponto Novo	São Félix	Santa Rita de Cássia	Seabra	Xique-Xique
Tributação	40	0	50	60	40	80	70	60	75	80	0	70	50	70	40
Arrecadação	40	0	50	20	30	60	60	20	60	60	0	60	30	30	30
Dívida Ativa	10	0	30	25	10	50	20	0	50	60	0	30	10	10	10
Procuradoria/Assess Jurídica	70	0	20	0	0	70	0	0	50	40	50	10	20	0	20
Legislação Municipal	0	0	20	0	0	20	0	0	30	10	20	10	0	0	0
Comunicação Social	50	0	20	30	5	10	0	0	25	20	10	20	10	0	0
Contabilidade	60	70	80	80	75	80	80	70	80	90	80	80	75	75	80
Tesouraria	80	30	80	40	20	60	25	20	60	50	80	0	35	40	20
Recursos Humanos	50	40	50	30	40	60	20	30	50	40	60	50	40	40	40
Patrimônio	0	0	30	10	10	25	10	10	30	30	10	20	10	0	10
Veículos	0	50	0	0	0	0	0	0	20	10	0	0	0	0	0
Protocolo	0	0	0	0	0	70	0	0	20	20	0	0	0	0	0
Arquivo	0	0	0	0	0	0	0	0	40	0	0	0	0	0	0
Licitações e Compras	70	30	0	10	10	40	30	20	60	50	30	30	30	40	30
Materiais	20	50	0	0	0	30	0	0	0	20	0	0	0	0	0
Educação	70	50	20	0	20	40	25	25	30	30	30	50	20	5	30
Cultura e Lazer	0	0	10	0	10	20	10	0	0	20	0	20	0	0	0

CIDADES	Araci	Belmonte	Brumado	Casa Nova	Conceição da Feira	Conde	Gandu	Ibotirama	Itambé	Madre de Deus	Ponto Novo	São Félix	Santa Rita de Cássia	Seabra	Xique-Xique
Saúde e Saneamento	60	30	20	30	20	70	30	30	60	50	30	40	30	25	25
Meio Ambiente	5	0	0	0	0	0	0	0	30	30	0	20	0	0	0
Ação Social	10	30	5	0	0	0	30	30	60	50	0	25	10	5	5
Transportes Públicos	0	0	0	0	0	0	0	0	25	20	0	0	0	0	0
Tráfego e Trânsito	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Guarda Municipal	0	0	0	0	0	20	0	0	20	0	0	0	0	0	0
Infra-Estrutura	10	0	20	0	0	25	0	0	40	30	20	30	0	0	10
Serviços Públicos	0	0	10	0	0	20	0	0	35	30	0	0	0	0	0
Desenv Econômico/Agric	10	0	10	15	0	20	10	20	40	40	30	30	10	0	10
Acesso à Internet	50	30	20	5	5	70	30	30	40	30	80	50	30	30	40
Índice de Informatização	26	15	20	13	11	35	17	14	40	34	20	24	15	14	15
Sistemas Táticos e Estratégicos	5	1	2	0	0	8	1	0	6	7	3	4	0	0	1

Fonte: PDI elaborados pelo autor e associados no período de 2000 a 2004.

Todos os valores constantes da tabela são percentuais, com exceção dos valores da última linha que expressam a quantidade de sistemas tático-estratégicos.

O gráfico da figura 19 mostra que, quanto maior o índice de computadores interligados em rede e quanto maior a quantidade de recursos computacionais compartilhados entre vários processos, principalmente os bancos de dados, cresce o uso de sistemas tático-estratégicos pela prefeitura, uma vez que, a informação necessária a estes sistemas advém, na maior parte das vezes, da consolidação dos dados tratados por sistemas operacionais bem estruturados.

As cidades onde o percentual de microcomputadores ligados em rede é maior e também, onde há um maior compartilhamento de recursos computacionais, tendem a usar de forma mais intensiva os sistemas voltados à tomada de decisão.

A partir desse índice, dos dados levantados sobre a administração da tecnologia e da quantidade de computadores por funcionário chega-se ao estágio de crescimento, conforme proposto por Nolan (1979).

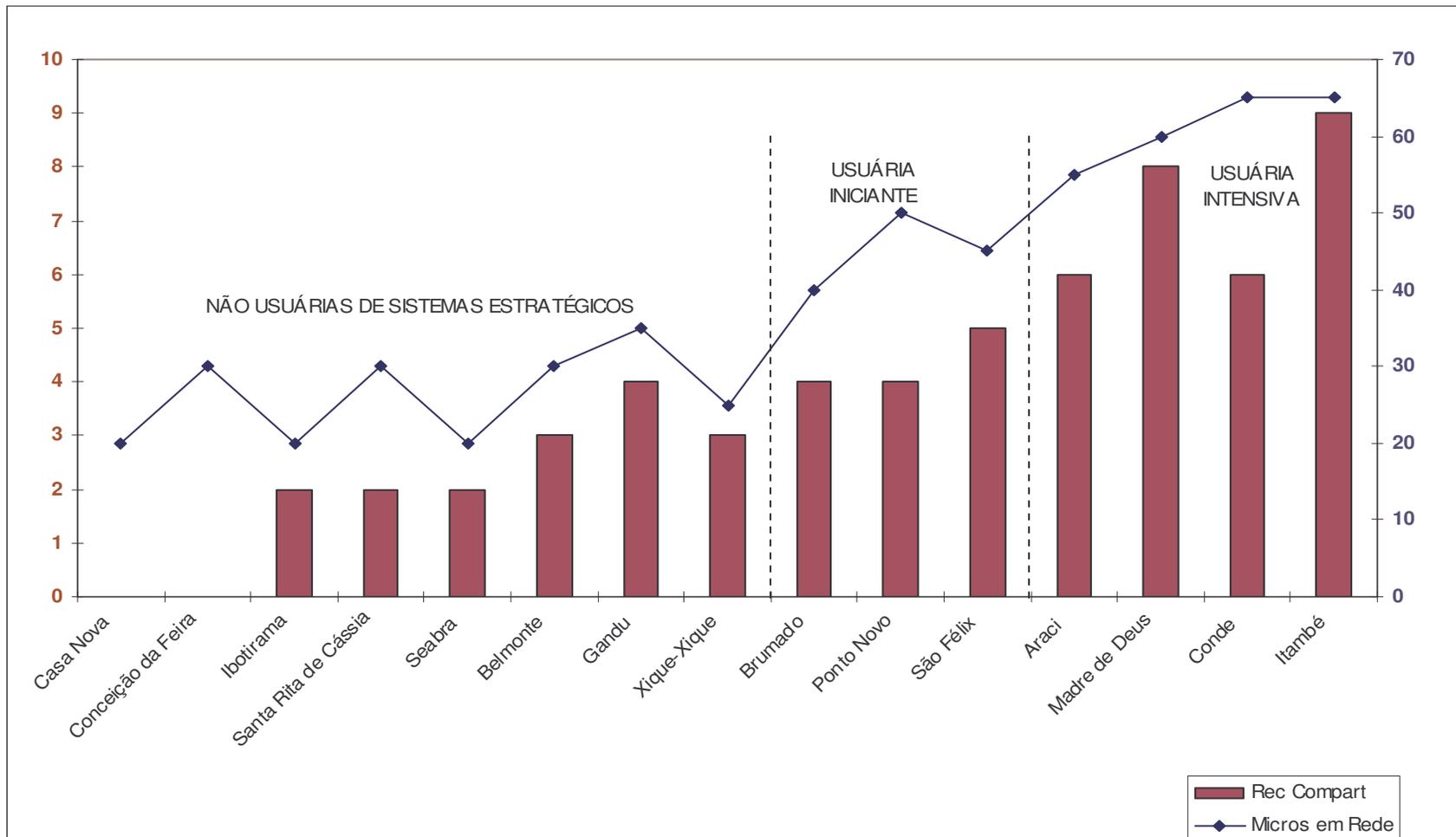
A análise do Estágio de Crescimento revela que apenas as cidades da amostra onde a informação é usada em nível estratégico conseguiram ultrapassar a barreira do Estágio de Contágio. Os Estágios de Controle e de Integração são caracterizados pela existência de um órgão de informática atuante, normatizador, administrador de recursos comuns e incentivador da inovação. Com exceção da cidade Brumado, que iniciou sua informatização em 1988, todos os municípios estudados deram seus primeiros passos no tratamento sistemático da informação a partir de meados da década de 90. E uma década pode ser muito pouco tempo para que ambientes dessa natureza absorvam técnicas tão inovadoras e se adaptem à nova cultura decorrente, e consigam assim evoluir no Estágio de Crescimento.

A disponibilidade de recursos apresentada no gráfico da figura 20 foi calculada a partir do parque computacional instalado e do quadro de colaboradores da Prefeitura. O índice “*Computadores por 100 funcionários*” é largamente utilizado pela literatura especializada, assim como pelas empresas na realização de *benchmarks* com suas congêneres.

A partir do gráfico da figura 20 pode-se verificar que a disponibilidade de recursos computacionais *per capita* não é um fator determinante para o uso da informação em nível estratégico, talvez porque há prefeituras onde o quadro é superdimensionado e

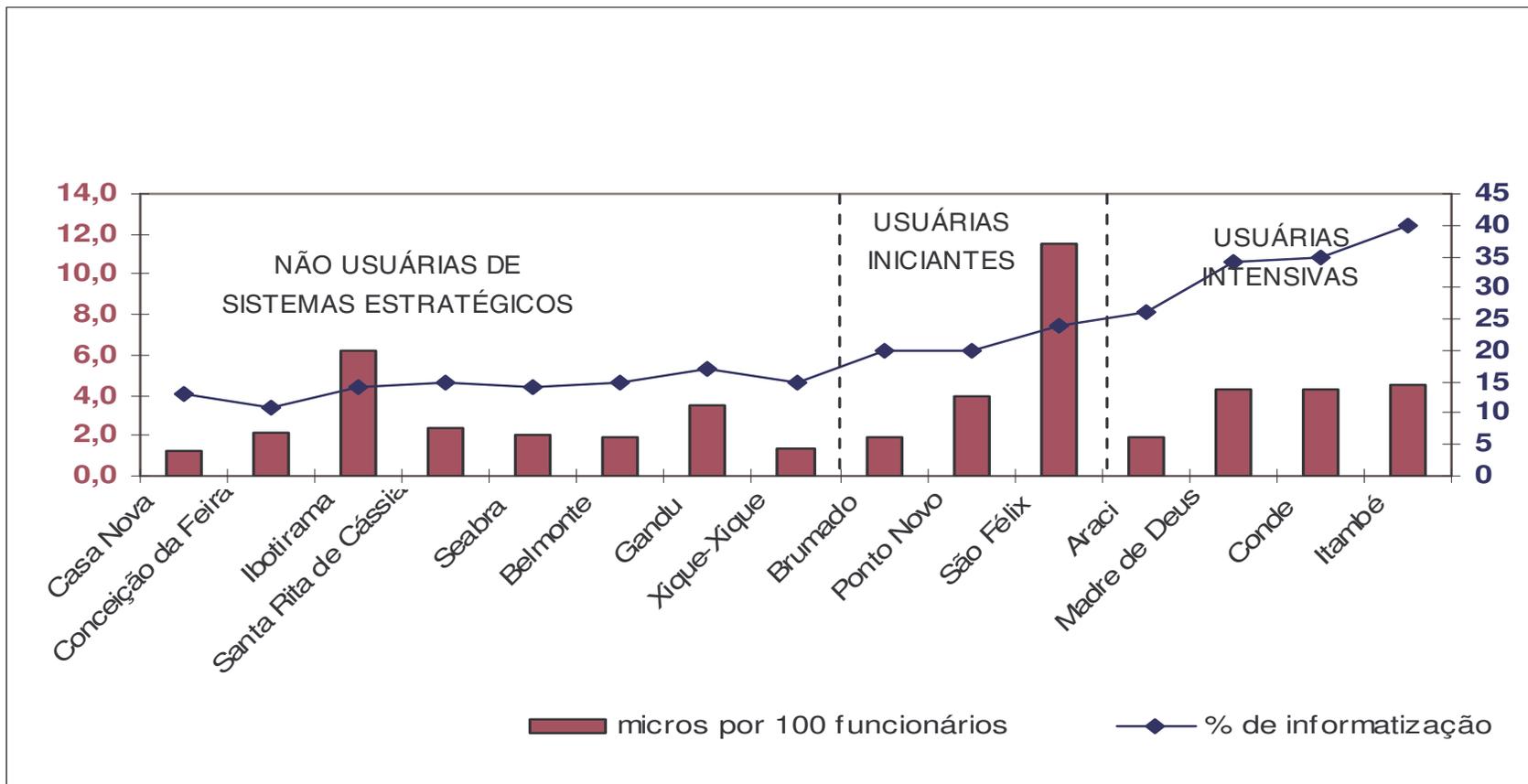
outras onde a terceirização mascara a relação aqui estudada. É lógico, entretanto, que um índice maior de informatização melhora a chance de se usar a informação estrategicamente, mormente quando se considera a necessidade de dados suficientes e íntegros para a consolidação que precede o tratamento de informações em níveis tático e estratégico.

FIGURA 19 - COMPARTILHAMENTO DE RECURSOS



Fonte: IBGE, 2001 e Planilha Global (veja

FIGURA 20 - DISPONIBILIDADE DE RECURSOS E ÍNDICE DE INFORMATIZAÇÃO



Fonte: Planilha Global

7.6. ASPECTOS AMBIENTAIS

A segunda de nossas hipóteses supõe que a “Cultura Organizacional típica das prefeituras de municípios do interior da Bahia resiste à perspectiva de alinhar o tratamento da informação às estratégias de negócios da organização”.

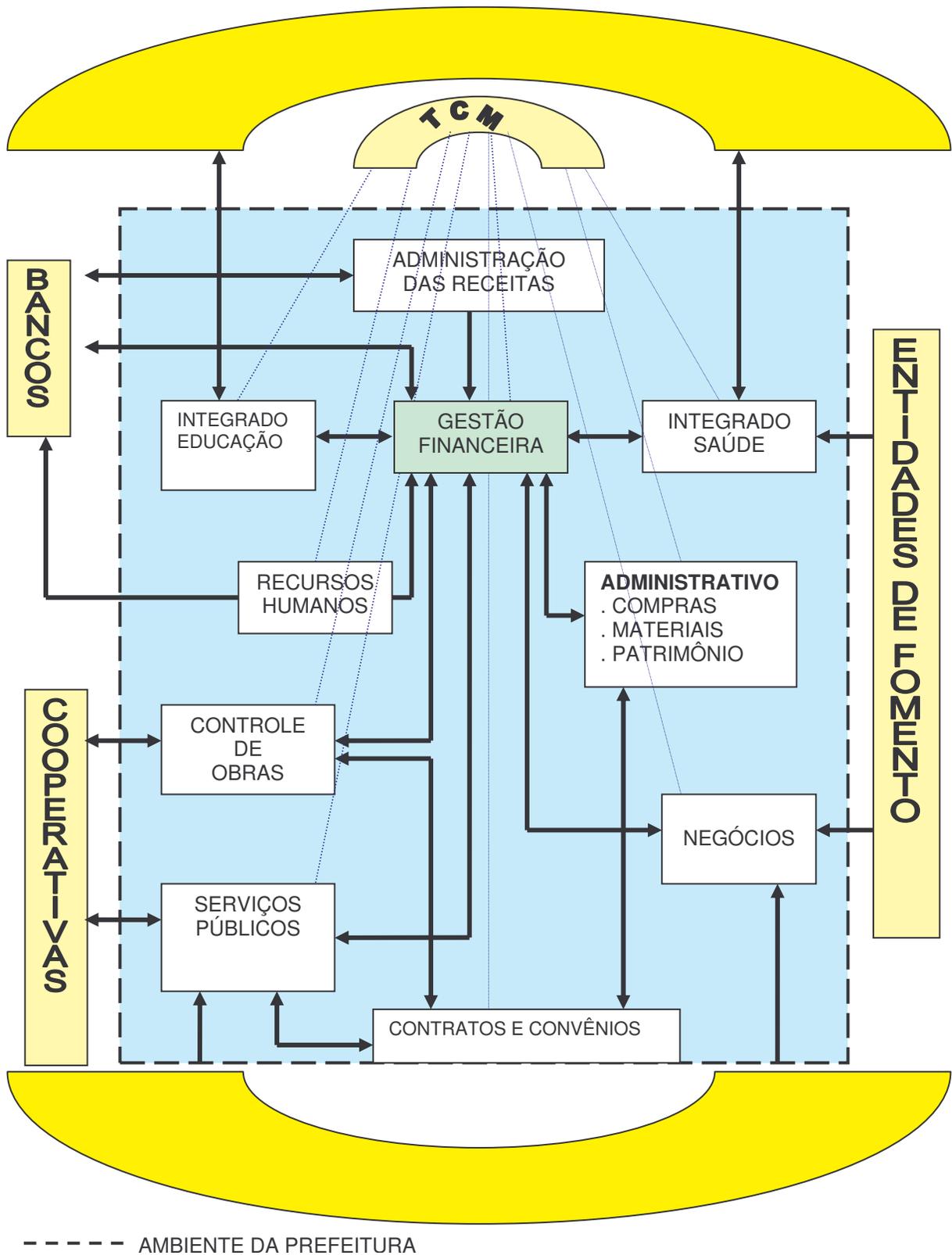
Neste tópico, após identificarmos a perspectiva de alinhamento estratégico com que cada prefeitura atua, procuramos estudar a existência de correlações entre a perspectiva adotada e os uso estratégico da informação.

A conclusão sobre a perspectiva de alinhamento derivou da análise de cada PDI e da sintonia deles com outros planos estratégicos existentes na Prefeitura, assim como, com os objetivos estratégicos de curto e de longo prazos.

Por menor que seja o município, existe uma grande multiplicidade de funções em uma administração municipal. A maioria dessas funções se relaciona com entidades externas à organização, ora para prestar serviços, ora para captar recursos, ora para atender aos requisitos legais de uma auditoria e de muitas outras maneiras.

A representação esquemática, a seguir, mostra algumas das relações do ambiente interno de uma prefeitura qualquer com o ambiente externo, se aproximando bastante do quanto Davenport (1998) descreveu na sua Ecologia da Informação. A maior parte desses relacionamentos é de cunho estratégico, o que determinará a necessidade de se alinhar a tecnologia da informação, enquanto geradora de informações para a organização, com o planejamento organizacional. Na figura 21, a prefeitura está representada pelas funções envolvidas pela linha tracejada.

FIGURA 21 - PREFEITURA E MEIO AMBIENTE



Para identificar a perspectiva de alinhamento da tecnologia da informação ao negócio da Prefeitura escolhemos usar o método de Henderson e Venkatraman (1983) por se tratar de metodologia mais difundida e por melhor se adaptar às administrações públicas.

Algumas Prefeituras não apresentavam uma estratégia definida por ocasião da pesquisa, por isso não há enquadramento para elas. A Tabela 8 mostra ainda que, as organizações não-usuárias de sistemas estratégicos, quando dispõem de planejamento estratégico, têm a tecnologia da informação alinhada ao negócio na perspectiva Execução de Estratégia. Somente a partir de quando a administração municipal passa a adotar sistemas tático-estratégicos é que o alinhamento estratégico evolui para a perspectiva de Transformação Tecnológica ou de Potencial Competitivo.

TABELA 8 - ASPECTOS AMBIENTAIS

CIDADE	Alinhamento TI e Negócios	Quant de Planos em Vigor	Estilo de Gerência da Informação
Casa Nova	-	5	Anarquia
Conceição da Feira	-	3	Anarquia
Ibotirama	Execução de Estratégia	3	Anarquia
Santa Rita de Cássia	-	3	Anarquia
Seabra	Execução de Estratégia	5	Anarquia
Belmonte	Execução de Estratégia	4	Feudalismo
Gandu	Execução de Estratégia	4	Feudalismo
Xique-Xique	Transformação Tecnológica	4	Feudalismo
Brumado	Execução de Estratégia	5	Feudalismo
Ponto Novo	Transformação Tecnológica	5	Feudalismo
São Félix	Transformação Tecnológica	9	Monarquia
Araci	Transformação Tecnológica	5	Monarquia
Madre de Deus	Transformação Tecnológica	6	Federalismo
Conde	Potencial Competitivo	8	Monarquia
Itambé	Potencial Competitivo	7	Monarquia

Fonte: Planilha Global (Apêndice II)

Essa situação é previsível quando consideramos que, no caso da Transformação Tecnológica, apesar da Estratégia de Negócio ser a impulsionadora, será a Estratégia de TI que viabilizará a implantação das estratégias da organização.

As Prefeituras com cultura organizacional mais rebuscada, entretanto, e que já utilizam os sistemas tático-estratégicos de forma intensiva, apresentam-se alinhadas na perspectiva de Potencial Competitivo, pois que permitem que a Estratégia de TI seja a impulsionadora da estratégia global da organização. Veja, também, dados de Vitória da Conquista na Planilha Global (Apêndice II).

É de supor, por conseguinte, que as Prefeituras, cujas perspectivas de alinhamento estratégico consideram a Estratégia de TI como passo essencial no seu planejamento, usam de forma mais intensa a informação em nível estratégico.

Assim, se utilizarmos o modelo de Henderson e Venkatraman (1993), técnica mais madura, mais difundida no ambiente empresarial e mais estudada, despontam como perspectivas mais adequadas a do Potencial Competitivo – onde a estratégia impulsionadora é a Tecnologia da Informação – ou, em ambientes mais tradicionais, a perspectiva de Transformação Tecnológica, onde os negócios impulsionam as estratégias, mas a estratégia da TI é fundamental para o bom posicionamento da organização. Pena que algumas Prefeituras insistam em patinar em degraus sem nenhuma espécie de alinhamento ou, quando muito, na perspectiva de Execução de Estratégia.

7.7. ASPECTOS CULTURAIS

A questão da cultura organizacional está fortemente ligada tanto aos aspectos organizacionais, quanto aos aspectos tecnológicos e ambientais. Nesta seção investigaremos a existência de alguma correlação entre as formas de cultura organizacional de cada prefeitura, dos comportamentos decorrentes dessa mesma cultura organizacional e da influência de cada um desses fatores no uso da informação em nível estratégico.

A Cultura Organizacional, entretanto, é moldada ao longo do tempo e deriva do ambiente e da natureza dos homens que formam a comunidade. Segundo Machado Neto (1978, p.38)

“...são óbvias as relações entre sociedade e cultura, cada tipo de sociedade global desenvolvendo sua peculiar cultura ou civilização, que, certamente, estará situada numa determinada área cultural, ou seja, uma região que mantém certa uniformidade de traços culturais.”

Certamente que, a cultura organizacional de uma Prefeitura é diferente daquela cultivada por uma empresa de propaganda, por um banco ou por uma fábrica de ladrilhos. A análise dos elementos que constituem a cultura organizacional pode apontar para os elementos que vão constituir uma cultura que vai melhorar as chances de sucesso da organização, além de determinar como essa cultura funcionará no seu dia-a-dia. Deal e Kennedy (1982, pp.13-87) classificaram os elementos culturais como se segue:

- a. Ambiente do Negócio é a realidade do mercado específica para cada tipo de organização, que se defronta com uma realidade diferente, a depender dos seus serviços ou produtos, competidores, clientes, tecnologias, influências governamentais e outras;
- b. Valores são os conceitos básicos e crenças de uma organização e representam a essência da Cultura Corporativa, constituindo a fórmula de sucesso para a empresa e para seus empregados;
- c. Heróis são as pessoas que personificam os valores corporativos, os padrões a serem seguidos, motivadores. São essas pessoas de quem os empregados se lembram quando as coisas estão complicadas;
- d. Ritos e Rituais são procedimentos sistemáticos e programados, existindo sob a forma de jogos, atividades sem propósito ou regras definidas, mas que mantém as pessoas unidas e reduzem as tensões como as sessões de *brainstorming*, brincadeiras, reuniões para discussão de estratégias.

- e. Rede Cultural é a estrutura hierárquica invisível, paralela à estrutura formal da organização e que transmite os valores, divulga os ritos, cultua os heróis e esclarece o ambiente do negócio.

No caso de uma instituição pública como a das administrações municipais, o mercado é representado pelos cidadãos e contribuintes e seu ambiente de negócio deve moldar uma cultura que privilegie o cidadão e seja justa nas questões fiscais.

Os valores de uma instituição são os princípios orientadores e que se constitui na crença geral dos integrantes da organização. Esses valores devem ser percebidos pelos clientes, no caso das Prefeituras, pelos cidadãos: menos impostos, melhores serviços, melhoria das condições sócio-ambientais.

É importante que o Prefeito e seus auxiliares diretos –Secretários e Assessores – sejam reconhecidos pela população e pelo quadro de colaboradores. Alguns deles se transformarão nos “heróis” que servirão de referência ao cidadão, ao contribuinte ou ao funcionalismo, ajudando assim a moldar e divulgar a cultura organizacional.

Os ritos e rituais retratam a cultura da organização mas, numa administração municipal, não há particularidades quando comparada com entidades da iniciativa privada.

Analogamente às rede de dados e de telecomunicações, a rede cultural é a portadora dos valores corporativos. Dentro da empresa, em paralelo com a hierarquia formal, essa rede é constituída pelos contadores de histórias, pelos serviçais, mas também pelos líderes. A costumeira rigidez da hierarquia pública vê-se agora, mais do que nunca, ameaçada pelas facilidades de comunicação do correio eletrônico, dos fóruns e das conversas online.

A dificuldade maior de se formar uma cultura organizacional coesa numa administração municipal é o caráter multifuncional de suas atividades. Os objetivos de uma Prefeitura são tão distintos quanto promover a saúde da população, zelar pelas condições sanitárias e ambientais do município, garantir a educação básica dos munícipes, cuidar da infra-estrutura urbana e muitos outros. Essa diversidade de objetivos leva cada

órgão encarregado a desenvolver seu próprio planejamento e, muito freqüentemente, a priorizar suas necessidades de informação independentemente dos demais órgãos constituintes da organização.

E não teríamos nos aventurado nesse estudo se não houvesse a perspectiva de mudanças. À pergunta se a cultura organizacional é gerenciável, Pettigrew (1996) responde diretamente – *“sim, com a maior dificuldade!”* Na mesma obra, o autor cita como importantes, entre outros, os seguintes fatores num processo de mudança da cultura organizacional:

- um contexto externo receptivo, juntamente com habilidade gerencial em mobilizar esse contexto, de modo a criar um clima geral para que ocorra a mudança;
- O comportamento de liderança tanto dos indivíduos que por algum tempo vêm fazendo pressão por mudança e que ocupam posições de poder internamente. A maior parte dos casos de mudança revela uma clara e consistente pressão da alta administração;
- A alteração do processo administrativo na alta administração, saindo de um processo fortemente divisionista para uma posição coerente e coesa.

O Capítulo 2 mostrou como é difícil a Reforma Administrativa do Estado alcançar as pequenas cidades do interior baiano, onde se instalou uma cultura secular egressa dos nossos colonizadores e de seus ancestrais. Neste capítulo se discute, inclusive, a dificuldade em se modificar aspectos da cultura organizacional. Não se pode perder de vista, no entanto, o conceito de que a Cultura é *“não-instintiva, não-biológica, não-natural e, sim, desenvolvida, construída.”* (SANTOS FILHO, 1999, p.48). O antropólogo brasileiro Ullmann (1991) defende que, “Cultura” traz a idéia subjacente de algo que é cultivado, se opondo, por conseguinte, ao que é natural.

A classificação da atitude dos gestores foi feita a partir das entrevistas e constatações dos analistas que trabalharam no levantamento da situação atual de cada Prefeitura. Essa classificação é apoiada na teoria de Schein (1989), discutida no Capítulo 6, e que

identifica quatro cenários com relação à atitude dos gestores principais. A importância dessas atitudes é aqui corroborada como variável importante na informatização de uma Prefeitura, percebendo-se que, naquelas cidades onde a informação não é usada em nível estratégico, os gestores são classificados como *Céticos* ou *Dependentes* e, ao contrário, como *Envolvidos* ou *Positivos* nas cidades que mais avançaram no uso estratégico da informação.

A Tabela a seguir apresenta a quantidade percentual de gestores que consideram o tratamento automático da informação como *vital*, *estratégico*, *não-determinante* e *não-importante*:

TABELA 9 - POSICIONAMENTO DO ALTO ESCALÃO

CIDADES	Atitude dos Gestores	Ambiente de TI (%)	vital (%)	estratégica (%)	não determinante (%)	não importante (%)
Casa Nova	Céticos	48	0	20	50	30
Conceição da Feira	Céticos	42	0	20	30	50
Ibotirama	Céticos	50	0	20	60	20
Santa Rita de Cássia	Céticos	52	0	30	50	20
Seabra	Céticos	52	0	30	50	20
Belmonte	Céticos	47	0	10	70	20
Gandu	Céticos	50	0	20	60	20
Xique-Xique	Depend	55	0	40	40	20
Brumado	Céticos	50	0	20	60	20
Ponto Novo	Depend	70	10	60	30	0
São Félix	Depend	68	10	60	20	10
Araci	Envolvidos	72	20	60	10	10
Madre de Deus	Envolvidos	72	10	70	20	0
Conde	Envolvidos	70	20	50	20	10
Itambé	Envolvidos	76	25	55	20	0

Fonte: Planilha Global (Apêndice II).

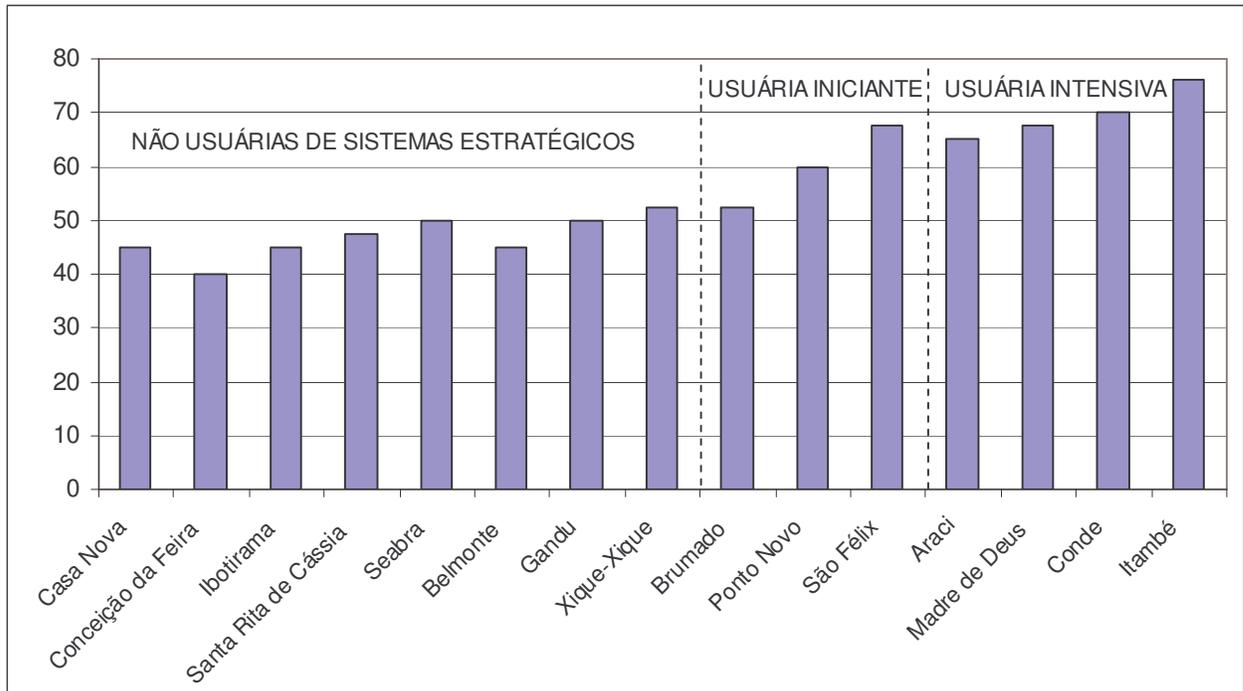
A informação usada nos sistemas de tomada de decisão e de planejamento estratégico é formada, em grande parte, pela consolidação de dados multifuncionais, normalmente criados e mantidos em setores distintos, com cultura e métodos de trabalho distintos. Assim, é fundamental que haja um consenso entre os geradores e mantenedores de dados, *status* não facilmente atingível. De todos os aspectos estudados até aqui, talvez seja a Cultura Organizacional o que mais influencia uma organização para que ela passe a criar, manter e usar informações em nível estratégico.

As técnicas e as metodologias que buscam implementar a Inteligência Organizacional, a compreensão dos reflexos do Estágio de Crescimento, do Estado de Administração da Computação e dos Ambientes da Tecnologia da Informação, assim como o esforço em se alinhar a tecnologia ao negócio são, muitas vezes, impostas por esferas superiores do poder público e entidades financiadoras, o que, de alguma forma, favorece a homogeneidade de objetivos entre as administrações municipais.

Os Ambientes de TI, por sua vez, revelam o posicionamento dos gestores com relação à utilidade da tecnologia da informação para a organização. Aqui são aplicados os conceitos e estabelecimentos discutidos no Capítulo 3, principalmente os ambientes de TI propostos por McFarlan, McKenney e Pyburn, que avaliam o impacto dos sistemas de informação em atividade e aqueles ainda em desenvolvimento.

É claro que esse posicionamento não é homogêneo. Em vista disso, por ocasião das entrevistas para a elaboração dos PDI, identificou-se os gestores do primeiro escalão com seus respectivos posicionamentos, desde aqueles que consideram as aplicações existentes como sem nenhuma importância para a boa operacionalidade do seu setor, até aqueles que consideram a tecnologia da informação vital para o funcionamento do órgão. (Veja Tabela 9 – Posicionamento do Alto Escalão). A cada grupo, dimensionado em termos percentuais, atribuiu-se um peso de 1 a 4, chegando-se assim, a uma média percentual da Prefeitura, que foi denominada de *índice de posicionamento estratégico* - IPE, o qual é representado no gráfico a seguir:

FIGURA 22 - POSICIONAMENTO ESTRATÉGICO DOS GESTORES



Fonte: Planilha Global (Apêndice II)

Observa-se uma tendência marcante de um melhor posicionamento estratégico dos gestores daquelas Prefeituras que já vem utilizando os sistemas tático-estratégicos, discretamente ou de forma intensiva, revelado por um IPE em torno de 70, contra índices inferiores a 50 nas organizações não-usuárias.

Mas é na Teoria da Aprendizagem mapeada por Schein (1989) que se encontra, sob o aspecto da cultura organizacional, uma sustentabilidade maior para o papel estratégico da informação.

Em primeiro lugar estão os Sistemas de Informação e do Conhecimento, que uniformizam o *modus operandi* da organização, incentivam o compartilhamento de procedimentos enfatizando a troca de experiências e disseminam o conhecimento embutido nas bases de dados.

Em segundo lugar, as tecnologias de acesso à diversas fontes de conhecimento externas à organização – redes de comunicação e Internet – que permitem aos integrantes de uma organização como aquelas da administração pública, que os mesmos se apropriem de conhecimentos estratégicos em toda a sua esfera de atuação, limitados apenas aos aspectos inibidores decorrentes da exclusão social e digital.

Ao longo de todo esse trabalho, procurou-se mostrar como as técnicas de avaliação usadas na administração de empresas podem ser usadas nas administrações municipais de pequeno porte do interior da Bahia. E procurou-se mostrar, principalmente, que onde a informação é usada em nível estratégico, apoiando o gestor público na tomada de decisão, é justamente onde houve maiores investimentos em tecnologia e nas pessoas que dirigem a organização.

A maneira de se gerenciar a informação poderá dar melhores condições de se consolidar dados e assim usá-los na tomada de decisões. O bloco IV do questionário procura, ainda, classificar o estilo de gerência da informação segundo estudo de McGee e Prusak (1994).

O conceito de McGee e Prusak (1994) foi utilizado, no caso das prefeituras, da seguinte forma: Nas prefeituras onde não há qualquer gerência da informação, onde cada um cria e mantém sua própria informação, até mesmo dentro de cada setor, caracteriza-se a *Anarquia* como modelo de gestão. Algumas cidades onde a função informática vem de mais tempo, apesar de não disporem de um órgão específico para a área da TI, conseguem organizar-se dentro de cada órgão, caracterizando a administração municipal como *Feudal* por não contribuir com o fluxo de informações dentro da organização.

Já nas cidades onde já existe uma assessoria ou órgão de informática, controlando e incentivando a interação e o compartilhamento de recursos, ocorrem os modelos de gestão chamados de *Monarquia* e *Federalismo*. O primeiro está mais presente onde o poder centralizador do Prefeito é exercido plenamente no ordenamento do fluxo de informação dentro da organização e o segundo onde a maturidade dos gestores dos

diversos órgãos permite a distribuição de responsabilidades sobre o fluxo a partir do consenso.

E fica claro que, os sistemas de informação, quer táticos, quer estratégicos, tão dependentes de uma ágil consolidação de dados confiáveis são beneficiados nas prefeituras que adotam estes últimos modelos.

Há de se levar em conta, entretanto, os seguintes condicionantes para adoção de um ou outro estilo de gerência da informação por parte das prefeituras municipais de pequenos municípios do interior da Bahia:

- Geralmente, as administrações municipais não dispõem de recursos financeiros suficientes para se manterem no estilo denominado de utopia tecnocrática;
- A dimensão de uma administração municipal nunca é tão pequena que possibilite a instauração de um regime monárquico, onde somente o dirigente maior tem o domínio e determina o fluxo e a classe das informações a serem tratadas dentro da organização;
- O federalismo exige muito tempo para negociações que encaminhem a um consenso geral e a homogeneidade necessária na cultura organizacional é muito difícil;
- O estilo feudal, aparentemente, é o que se aproxima mais da cultura organizacional típica do serviço público: as Secretarias, Coordenadorias e Departamentos se acastelam em seus espaços, com raros lampejos de mudanças a cada nova administração.
- O estilo anárquico é fácil de ser encontrado nas administrações municipais. As considerações de um regime feudal, às vezes se restringem a alguns poucos indivíduos responsáveis por determinadas tarefas em Secretarias diferentes. Essas pessoas recebem recursos limitados e responsabilidades que os isola numa espécie de autogerenciamento.

8.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As principais vantagens da centralização – a uniformidade de critérios e o compartilhamento de recursos, não vêm sendo exploradas em grande parte das administrações públicas municipais do interior baiano. É bem verdade que, a multiplicidade de funções de uma Prefeitura impossibilita que haja uma centralização absoluta de poder e decisão, mas nem deveria haver. O dilema é distribuir bem o trabalho *versus* alcançar uma coordenação efetiva.

Embora a centralização seja o meio mais seguro para se controlar o desempenho da organização e para que se aumente a chance de se tomar decisões acertadas numa organização, a natureza tão diversa das atividades de uma administração pública municipal clama pela descentralização de poder e de decidir. Como é possível que o executivo tome a melhor decisão sobre um processo educacional, opte pelo melhor procedimento médico, escolha a melhor solução de um tratamento sanitário e, ao mesmo tempo, negocie a melhor distribuição orçamentária? E apesar de toda essa diversidade, impõe-se que se busque a integração de atividades: a criança sem saúde não aprenderá bem, sem transporte adequado não alcançará a escola e sem ruas e estradas que lhe dêem facilidade de acesso não poderá recorrer ao posto de saúde e nem freqüentar aulas.

Em apoio a essa necessidade de se distribuir recursos para a boa consecução dos serviços, a tecnologia da informação, cada vez mais, permite que se compartilhe os ativos da organização, entre os quais se incluem, tanto a informação quanto os sistemas de informação e do conhecimento, e em todos os níveis.

O questionamento, por vezes levantado sobre a segurança num ambiente descentralizado, é rebatido, simplesmente, apresentando-se as mesmas facilidades tecnológicas, que hoje já conseguem, com razoável eficácia, preservar a confidencialidade, prover integridade e garantir a disponibilidade da informação, de acordo com os princípios básicos da gestão da segurança da informação.

Apesar disso, o modelo organizacional das prefeituras, subordinado freqüentemente a condicionamentos políticos, distribui o comando de órgãos da estrutura entre seus apaniguados, favorecendo a formação de ilhas de poder, ilhas estas que nem sempre procuram compartilhar informações e recursos. Esta constatação coincide com o quanto posto na primeira hipótese desta dissertação, que supõe o modelo gerencial usual como forte empecilho ao compartilhamento de recursos informacionais e, conseqüentemente, à disponibilidade da informação de aplicação estratégica. Há de se quebrar esse circulo vicioso privilegiando-se os sistemas de informação que funcionem de forma compartilhada.

Às práticas usuais de indivíduos e departamentos das administrações públicas reterem a informação, McGee e Prusak (1994, p.161) recomendam que, *“a solução mais prática para os problemas inerentes ao modelo feudal é impor uma monarquia da informação.”* As maiores vantagens desse estilo de gerenciamento residem na unidade de vocabulário e significado da informação, além da eficiência no seu armazenamento que, por eliminar redundâncias, contribuirá decisivamente com o esforço de consolidar a informação para usá-la em nível de tomada de decisão.

A diversidade de objetivos da administração pública municipal provoca a dispersão de prioridades, favorecendo o estilo anárquico e feudal de gestão da informação e conspirando contra a homogeneidade de ações, conforme verificado na amostra estudada dos municípios.

Aqueles gestores que entenderam a importância da informação como um diferencial e investiram na estratificação da função de administrar a informação, logo conseguiram implementar um estilo de gestão da informação, que privilegia o compartilhamento de recursos e o consenso na formação de bases de dados uniformes. Esse estilo, que tanto pode ser o monárquico quanto o federalista, cria facilidades para a disseminação e consolidação de informações e permite a geração da informação estratégica, o que também contribui para referendar a hipótese segunda deste trabalho.

O papel de conduzir o processo de monarquização do estilo de gestão da informação é da competência exclusiva do chefe do executivo municipal, a quem caberá também designar os responsáveis pela criação, pela manutenção e pela distribuição da informação.

Dentre os Estados de Administração da Computação estudados por Kraemer no ambiente das administrações públicas, o Estado de Serviço é o mais usual nas prefeituras de pequenas cidades e é encontrado naquelas organizações onde o poder central não exerce influência bastante na consolidação de dados, deixando que cada área funcional evolua autonomamente. Sua característica é a de uma organização descentralizada, onde o nível de relacionamento mais presente é o interdepartamental, claramente mais preocupada com o bom desempenho operacional. Apesar de haver alguma sinergia entre o setor de informática e os departamentos usuários, não há quase nenhuma preocupação em se usar a informação nos processos de tomada de decisão.

O Estado de Controle, por seu turno, impõe normas e diretrizes de relacionamento entre o setor de informática e os órgãos usuários. A criação de um órgão bem estruturado para gerir a tecnologia da informação, por si só, revela a intenção da prefeitura em migrar para o Estado de Controle e investir no uso estratégico da informação, o que está retratado nos resultados da pesquisa de campo efetuada. Percebe-se, neste caso, como é importante o apoio do primeiro escalão na disseminação efetiva da informação e em suas aplicações em nível estratégico, sublinhando a segunda hipótese do presente estudo. O treinamento continuado de gestores em novas práticas gerenciais e

em novas tecnologias, particularmente nas disciplinas ligadas à ciência da informação, pode garantir o atingimento desse Estado de Administração.

A pesquisa também revela uma associação entre o grau de informatização da prefeitura, seu Estágio de Crescimento (segundo Nolan) e a hierarquia de uso da informação, mostrando que, as organizações que se encontram em estágios de crescimento mais avançados – Controle e Integração – já são usuárias de sistemas estratégicos de informação. O estímulo à elaboração de relatórios da administração de cunho estratégico, sempre a partir de informações que serão forçosamente fornecidas pelos órgãos que compõem a estrutura organizacional, poderá contribuir com o crescimento mais rápido da organização.

Os aspectos culturais, no entanto, são os que mais influenciam o ambiente informacional das Prefeituras. Aquelas que já têm um histórico de uso da informação em nível estratégico são as mesmas cuja atitude dos gestores, conforme estudos de Schein, é caracterizada como de *envolvimento* ou *hands on adopters* com os projetos de sistemas de informação onde a tecnologia da informação traz alto impacto para as funcionalidades da organização. Verifica-se que, nas administrações públicas municipais onde se faz uso da informação em nível estratégico, tanto para o planejamento geral quanto para a tomada de decisão, o alinhamento estratégico se faz numa perspectiva, ou de Transformação Tecnológica ou de Potencial Competitivo, mas que sempre conta com a Estratégia de TI na elaboração e composição dos seus planos estratégicos.

O estudo das prefeituras baianas mostra forte resistência nesse sentido, o que confirma, mais uma vez, as previsões da segunda hipótese. Aplicando-se a metodologia de alinhamento de Henderson e Venkatraman, os fatores que deveriam estar mais presentes nas estratégias da organização seriam: o escopo da tecnologia – novas tecnologias são essenciais para as facilidades de disseminação e uso da informação; as competências sistêmicas – o aprimoramento na qualidade dos sistemas de informação, no que tange à confiabilidade, ao acesso e à integridade das informações, vai dar maior confiança aos gestores; e, finalmente, a governança da

tecnologia da informação – o desenvolvimento de *know-how* interno *versus* terceirização indiscriminada dos serviços irá contribuir, enormemente, para a criação de uma cultura moderna e permanente na organização.

Este Capítulo, o último deste trabalho, malgrado seu título, não pretende ser conclusivo sobre o assunto, mas antes abrir a discussão sobre um tema tão mal compreendido e assim contribuir com a melhoria da aplicação dos recursos públicos, que andam tão escassos por estas bandas.

Futuramente, os estudos aqui iniciados poderão ser enriquecidos com outras cidades e até mesmo com outros tipos de dados de forma a propiciar conclusões mais consistentes. Mais do que todas as fases no processo de administrar uma organização, a fase de planejamento poderá ser a principal beneficiária de previsões bem embasadas e mais precisas, e assim podermos contribuir mais profundamente com as práticas gerenciais no setor público.

9.

REFERÊNCIAS

- ABRUCCIO, Luis. *O impacto do Modelo Gerencial na Administração Pública*. Revista do Serviço Público, ENAP Brasília, 1996.
- ALBERTIN, Alberto Luiz. *Administração de Informática – Funções e Fatores Críticos de Sucesso*. Editora Atlas, São Paulo, 1999. 2ª. Edição.
- AUN, Marta Pinheiro. *Políticas Públicas de Informação e Desenvolvimento*. In: Paim, Isis (org). *A Gestão da Informação e do Conhecimento*. Universidade Federal de Minas Gerais, 2003.
- BAHIA. SECRETARIA DE PLANEJAMENTO. SEI – Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia. *Estatísticas dos Municípios Baianos*. Salvador, 2002.
- BAIARDI, Amílcar. *Sociedade e Estado no apoio à Ciência e à Tecnologia*. HUCITEC, 1997.
- BARRETO, Aldo de Albuquerque. *As Aplicações da Informação: estratégia de atuação*. DataGramZero – Revista de Ciência da Informação, v. 4, nº. 4, ago 2003.
- BATLEY, Richard. *A Política da Reforma na Provisão de Serviços Públicos*. In: Caderno CRH nº 39, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal da Bahia. Salvador, 2003.

- BEAL, Adriana. *Gestão Estratégica da Informação: Como transformar a Informação e a TI em fatores de crescimento e de alto desempenho nas organizações*. São Paulo: Editora Atlas, 2004.
- BRASIL. *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*. Brasília, DF, 1995. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/PLANDI.HTM> Acesso em 30-01-2005.
- BRASIL. CONSTITUIÇÃO 1988. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal, 1999.
- BRASIL. MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA. *Sociedade da Informação no Brasil – Livro Verde*. Brasília, 2000.
- BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO. *Breve Histórico da Gestão Pública no Brasil*. In: *Gestão Pública para um Brasil de Todos – Plano de Gestão do Governo Lula*. Brasília, 2003. Disponível em < <http://www.planejamento.gov.br> > Acesso em 30-11-2004.
- BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO. *Recursos Humanos – Histórico*. Disponível em < <http://www.planejamento.gov.br> > Acesso em 30-11-2004.
- BRASIL. GOVERNO DO BRASIL. *Estrutura da União – Ministérios*. Disponível em <<http://www.brasil.gov.br>> Acesso em 30-03-2005.
- BRESSER PEREIRA, L. C. *A Reforma do Estado dos anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle*. Ministério da Administração e Reforma do Estado. Brasília, 1997.
- CARNEIRO, J.M.T., CAVALCANTI, M.A.F.D., SILVA, J.F. *Porter Revisitado: Análise Crítica da Tipologia Estratégica do Mestre*. Revista de Administração Contemporânea, Anpad, v.1, n.3, Set-Dez 1997.
- CARR, Nicholas G. *IT Doesn't Matter*. Harvard Business Review, maio 2003.
- CARVALHO, Katia de. *Inteligência Competitiva como recurso de informação*. In: *Sociedade Brasileira da Pesquisa e Ciência*, Salvador. SBPC, 2001.

- _____. *Disseminação da Informação e Informação de Inteligência Organizacional*. DataGramZero – *Revista de Ciência da Informação*, v. 2, nº.3, junho 2001.
- CENTRO EDUCACIONAL DE TECNOLOGIA DA ADMINISTRAÇÃO. *Plano Diretor de Informática do Município de Belmonte*. Salvador, maio 2003. CD-ROM.
- CHINOY, Ely. *Sociedade: Uma Introdução à Sociologia*. 13ª. Ed. Cultrix, São Paulo, 2000.
- COELHO, Gilda Massari. *Sistemas de Inteligência Competitiva*. CEIC – MEC/MCT/UFRJ. Instituto Nacional de Tecnologia, Rio de Janeiro, 1999.
- DAMANPOUR, F. *Organizational complexity and innovation: developing and testing multiple contingency models*. *Management Science*, v. 42, n. 5, p. 693-716, 1996.
- DAVENPORT, T.H., PRUSAK, L. *Working Knowledge: how organizations manage what they know*. Boston: Harvard Business School Press, 1998.
- DAVENPORT, Thomas H. *Ecologia da Informação*. São Paulo. Futura, 1998.
- DEAL, Terence E. & KENNEDY, Allan A, *Corporate Culture*. Addison-Wesley Publishing Co., 1994.
- DIAS, Guilherme. Discurso do Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão, no Seminário “*Balanço da Reforma do Estado no Brasil: A Nova Gestão Pública*”. Brasília, 07-08-2002. Disponível em < http://www.planejamento.gov.br/noticias/discursos/guilherme_dias/discurso_reforma_estado.htm > Acesso em 30-05-2005.
- DRUCKER, Peter. *Desafios Gerenciais para o século XXI*. Pioneira Thomson Learning, 2001, São Paulo.
- DYER JR., W.Gibb. *The Cycle of Cultural Evolution*. In: Kilmann, 1985.
- FERNANDES, A A e ALVES, M M. *Gerência Estratégica da Tecnologia da Informação*. Livros Técnicos e Científicos Editora, 1992.

- FERREIRA, Aurélio B. H. *Novo Aurélio Século XXI: o dicionário da língua portuguesa*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999.
- FLEURY, M.T.L. & OLIVEIRA JR., M.M. *Gestão Estratégica do Conhecimento*. Editora Atlas, 2001.
- FLEURY, M.T.L. et al. *Cultura e Poder nas Organizações*. 2ª. Edição, Atlas, São Paulo, 1996.
- FURLAN, José D. *Modelagem de Negócio*. Makron Books, São Paulo, 1997.
- GEERTZ, Clifford. *Interpretation of Cultures*, Basic Books, New York, 1973.
- GOLEMAN, D., KAUFMAN, P, RAY, Michael. *The Creative Spirit*. Dutton, New York, 1992.
- GRAEML, Alexandre Reis. *Sistemas de Informação – O alinhamento da estratégia de TI com a estratégia corporativa*. São Paulo, Editora Atlas, 2003.
- GRAHAM JR., Cole Blease & HAYS, Steven W. *Para administrar a Organização Pública*. Jorge Zahar Editora, Rio de Janeiro, 1994.
- HAMMER, Michael e CHAMPY, James. *Reengenharia: Revolucionando a Empresa*. Editora Campus, São Paulo, 1994.
- HENDERSON, J.C. & VENKATRAMAN, N. *Strategic Alignment: Leveraging IT for Transforming Organizations*. IBM Systems Journal, vol.32, n.1, 1993.
- HORTON JR., Forest W. *Public Access to Government Information and Information Literacy Training as Basic Human Rights*. White Paper prepared for Unesco. 2002.
- IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal. *O Município no Brasil*. Disponível em < <http://www.ibam.org.br> > Acesso em 30-05-2005.
- IBAM. Bremaeker, François E.J. *A Informatização na Administração Municipal*. Série Estudos Especiais n.º 22. Rio de Janeiro, 2001a.

- _____ . *Instrumentos de Gestão Urbana Existentes nos Municípios*. Série Estudos Especiais n.º 24, IBAM. Rio de Janeiro, 2001b.
- IBGE – *Perfil dos Municípios Brasileiros*. Gestão Pública, 2001.
- KAUFMAN, R. *A Política da Reforma do Estado: um exame de abordagens teóricas*. Revista do Serviço Público, ano 49, n. 1, 1998, p.43-69.
- KILMANN, Ralph H. et al. [org]. *Gaining Control of the Corporate Culture*. Jossey-Bass Inc., Publishers, San Francisco, EUA, 1985.
- KRAEMER, K.L. *Managing Information Systems*. Handbook of Public Administration, p.527-544, jan 1999.
- LAURINDO, Fernando J. B. *Tecnologia da Informação – Eficácia nas Organizações*. Editora Futura, 2002.
- LE COADIC, Yves-François. *A Ciência da Informação*. Brasília: Briquet de Lemos Livros, 1996. 122 p.
- LUBISCO, Nídia & BRANDÃO, Lídia [org]. *Informação & Informática*. Salvador : EDUFBA, 2000.
- LUBISCO, Nídia e VIEIRA, Sônia. *Manual de Estilo Acadêmico: Monografias, Dissertações e Teses*. Salvador : EDUFBA, 2003. 145p.
- MACHADO NETO, A L. *Sociologia Básica*. 5ª. Edição, Saraiva, São Paulo, 1978.
- MALINOWSKI, Bronislaw. *A Teoria Funcional*. In: MALINOWSKI, B. Uma teoria científica da cultura. RJ. Zahar, 1975.
- MANZANO, Marcelo. *A montanha pariu um mouse*. Disponível em <<http://leiaecomente.zip.net/index.html>> Acesso em 20-12-2004.
- MARINI, Caio. *Gestão Pública – O debate contemporâneo*. Cadernos da Fundação Luis Eduardo Magalhães, 2003.
- MARTINS, Wilson. *A Palavra Escrita*. São Paulo: Anhembi, 1957.

- MARTINS, Estevão C. R. *500 Anos da Assinatura do Tratado de Tordesilhas*, 1994. Disponível em <http://www.vivabrazil.com/500_anos_tratado_de_tordesillas.htm> Acesso em 30-05-2005.
- MCFARLAN, W.F. *Information Technology changes the way you compete*. Harvard Business Review, vol.62, n. 3, pp. 98-103, May-June, 1984.
- MCFARLAN, W.F., MCKENNEY, J.L., PYBURN, P. *The Information Archipelago – Plotting a Course*. Harvard Business Review, no. 83110, Jan-Feb, 1983.
- MCGEE, James & PRUSAK, Laurence. *Gerenciamento Estratégico da Informação*. Editora Campus, São Paulo, 1999. 6ª. Edição.
- MORESI, Eduardo. *Delineando o valor do sistema de informação de uma organização*. Ciência da Informação (vol.29, no. 1), Brasília, 2000.
- NOLAN, Richard L. *Managing the crisis in data processing*. Harvard Business Review, mar-apr 1979.
- NONAKA, I. & TAKEUCHI, H. *Criação de Conhecimento na Empresa*. Editora Campus, 11ª. Edição, 1997.
- OSBORNE, David & GAEBLER, Ted. *Reinventando o Governo*. Brasília MH Comunicação, 1994.
- O'TOOLE, James. *Leading Change: Overcoming the Ideology of Comfort and the Tyranny of Custom*. San Francisco, EUA. Jossey-Bass, 1994.
- OWEN, Darrel E. *IRM concepts: building blocks for the 1990's*. In: FID. Training for information resources management. 1994. (FID Occasional Papers 8)
- PETTIGREW, A M. *É a Cultura Organizacional administrável?* In: Fleury, M.T. et al. *Cultura e Poder nas Organizações*, p. 145-153. Atlas, SP, 1996.
- PORTER, M. E. *Vantagem Competitiva: criando e sustentando um desempenho superior*. Rio de Janeiro, Editora Campus, 1989.

- _____ . *What is Strategy?* Harvard Business Review, nov-dec 1996.
- PORTER, M.E. & MILLAR, V.E. *How information gives you competitive advantage.* Harvard Business Review, v.63, n.4, p.149-160, jul-aug 85.
- REZENDE, Denis Alcides e ABREU, Aline França. *Tecnologia da Informação aplicada a sistemas de informação empresariais.* Atlas, 2000, São Paulo.
- _____ . *Planejamento Estratégico da TI alinhado ao Planejamento Estratégico de Empresas.* Revista de Administração Mackenzie, ano 3, nº. 2, pp. 39-51, 2001.
- REZENDE, Denis Alcides. *Tecnologia da Informação Integrada à Inteligência Empresarial.* Editora Atlas, São Paulo, 2002.
- _____ . *Planejamento de Sistemas de Informação e Informática,* Editora Atlas, 2003, São Paulo.
- ROBREDO, Jaime. *Da Ciência da Informação Revisitada aos sistemas humanos de informação.* Thesaurus Editora. Brasília, 2003.
- SALVADOR. SECRETARIA MUNICIPAL DA ADMINISTRAÇÃO. *Relatório de Atividades 1997-2004 / SEAD.* Salvador: 2004.
- SANTOS FILHO, Humberto. *Cultura Organizacional – Uma Análise Crítica.* Salvador, Editora Memorial das Letras, 1999.
- SARACEVIC, T. *Users lost: Reflexions on he past, future and limits of information science.* SIGIR Forum, v.31, n.2, 1997, pp.16-27.
- _____ . *Information Science.* Journal of the American Society for Information Science. V.50, 1999, p.1051-1063.
- SATHE, Vijay. *How to Decipher and Change Corporate Culture.* In: Kilmann, Ralph H. *et al.*, 1985.
- SAXENA, K.B.C. *Reengineering Public Administration in Developing Countries.* International Journal of Strategic Management, 29 (5), 1996.

- SAXENA, K.B.C. e MALY, A.M. *IT Support for reengineering public administration: a conceptual framework*. Intl. Journal of Information Management, 15(4)1995, p.271-293.
- SCHEIN, Edgar H. *The role of the CEO to the management of change: the case of information technology*. MIT, Sloan School of Management, Working Paper. 1989.
- _____. *Organizational Culture and Leadership*. 3rd Edition, Wiley Publishers, EUA, 2004.
- TARAPANOFF, Kira. *Inteligência Organizacional e Competitiva*. UnB, 2001.
- TRUJILLO FERRARI, Alfonso. *Fundamentos de Sociologia*. McGraw Hill do Brasil, São Paulo, 1983.
- TYSON, K.W.M. *The Complete Guide to Competitive Intelligence*. Lisle: Kirk Tyson International, 1998.
- ULLMANN, R. A. *O Homem e a Cultura*. 3ª. Edição, Editora Vozes, 1991.
- UNIVERSITY OF GLAMORGAN, UK. *Management styles - History: 20th century management theories*. Disponível em < <http://www.comp.glam.ac.uk/teaching/ismanagement/manstyles1f.htm> > Acesso em 30-05-2005.
- VICO MAÑAS, Antonio. *Administração da Informática*. Editora Érica, 1994.
- VISÃO CONSULTORIA EMPRESARIAL. *Plano Diretor de Informática do Município de Conde*. Salvador, 2002. CD-ROM
- WALTON, Richard E. *Tecnologia de Informação*. Editora Atlas, 1993, SP.
- WARD, J. M. *Information Systems & Technology Application Portfolio Management: an assessment of matrix based analyses*. Journal of Information Technology, v.3, n.3, 1988.
- ZCR INFORMATICA. *Plano Diretor de Informática do Município de Araci*. Salvador, março 2002. CD-ROM.

- _____. *Plano Diretor de Informática do Município de Brumado*. Salvador, novembro 2000. CD-ROM.
- _____. *Plano Diretor de Informática do Município de Casa Nova*. Salvador, julho 2003. CD-ROM.
- _____. *Plano Diretor de Informática do Município de Campo Formoso*. Salvador, maio 2003. CD-ROM.
- _____. *Plano Diretor de Informática do Município de Conceição da Feira*. Salvador, Dezembro 2003. CD-ROM.
- _____. *Plano Diretor de Informática do Município de São Félix*. Salvador, agosto 2004. CD-ROM.
- _____. *Plano Diretor de Informática do Município de Gandu*. Salvador, fevereiro 2004. CD-ROM.
- _____. *Plano Diretor de Informática do Município de Ibotirama*. Salvador, junho 2003. CD-ROM.
- _____. *Plano Diretor de Informática do Município de Itambé*. Salvador, novembro 2003. CD-ROM.
- _____. *Plano Diretor de Informática do Município de Madre de Deus*. Salvador, março 2001. CD-ROM.
- _____. *Plano Diretor de Informática do Município de Ponto Novo*. Salvador, fevereiro 2004. CD-ROM.
- _____. *Plano Diretor de Informática do Município de Santa Rita*. Salvador, 2002. CD-ROM.
- _____. *Plano Diretor de Informática do Município de Xique-Xique*. Salvador, julho 2003. CD-ROM.

GLOSSÁRIO

Administração Direta	É o conjunto de órgãos prestadores de serviços integrados da administração pública e subordinados diretamente ao Chefe do Executivo.
Administração Indireta	É uma entidade com personalidade jurídica, que vinculada a um órgão da Administração Direta, presta serviço público ou de interesse público. Pode ser uma autarquia, uma fundação, uma empresa pública ou ainda uma sociedade de economia mista.
Benchmarking	O processo de comparação do desempenho entre dois ou mais sistemas.
Browser	Programa usado para busca de páginas na rede mundial Internet.
Chat	Programa para conversação on-line
Commodity	Mercadoria
Data Mining	É o processo de extrair informação válida, previamente desconhecida e de máxima abrangência a partir de grandes bases de dados, usando-as para efetuar decisões cruciais.
Data Warehouse	Banco de Dados corporativo com informações históricas organizado para facilitar a consulta e consolidação.
e-Government	Governo Eletrônico
Informacional	Na literatura especializada, adjetivo de informação.
Integridade	Incolunidade de dados ou informações na origem, no trânsito ou no destino. (Beal, 2004)

Managerialism	É a adoção de práticas puramente gerenciais pelo setor público, buscando continuamente a qualidade, a descentralização e a avaliação dos serviços públicos.
New Public Management	Nova Administração Pública É o âmbito de debates sobre novas formas de estrutura, gestão e controle da administração pública.
Real Time	Processo computacional realizado no mesmo tempo em que se verifica o processo físico que ele registra ou controla.
Reengenharia	É a revisão dos processos de uma organização, examinando as regras, tarefas e os procedimentos, visando eliminar o trabalho desnecessário, levando a satisfação ao cliente, reduzindo o tempo do ciclo de trabalho, obtendo assim a qualidade total. Segundo Hammer (1994) <i>“é o ato de repensar e reprojeter de forma radical a estrutura de uma empresa.”</i>
Resource-Based View	Estudos que contestam ou complementam a análise estratégica de Porter (1980, 1985), realizados por diversos autores – Schmalensee, 1985; Cubbin e Geroski (apud Hill e Deeds, 1996); Hansen e Wernerfelt, 1989; Rumelt, 1991 – que mostram que a influência das características das empresas sobre suas rentabilidades relativas é muito mais significativa do que a influência da indústria à qual as empresas pertencem.
Sociedade da Informação	Conglomerado humano que, por força das mudanças tecnológicas, passou a ter suas ações de sobrevivência e desenvolvimento baseadas na criação, armazenamento, distribuição e uso intenso de recursos de informação.

Tecnologia da Informação	<p><i>“Solução ou conjunto de soluções sistematizadas baseadas no uso de métodos, recursos de informática, de comunicação e de multimídia que visam: (1) resolver problemas relativos à geração, armazenamento, veiculação, processamento e reprodução de dados; e (2) subsidiar processos que convertem dados em informação (interpretação, avaliação, seleção de alternativas).”</i></p> <p>Beal 2004</p>
Terceiro Setor	<p>Espaço institucional que abriga um conjunto de ações de caráter privado, associativo e voluntarista, em geral estruturado informalmente, voltado para a geração de bens e serviços públicos de consumo coletivo.</p>
Total Quality Management	<p>Gerencia de Qualidade Total Conceito de que a Qualidade pode ser gerenciada através de um processo.</p>
Way of Life	<p>Modo de viver, <i>Modus vivendi</i>.</p>
Web Site	<p>Um local ou endereço da Rede Mundial Internet. Cada web site contém uma home page como primeiro documento visível. Cada site é de propriedade de um indivíduo, de uma empresa ou de uma organização, que o mantém.</p>
Workflow	<p>Sistema de Informação que funciona em uma rede de computadores e que objetiva gerenciar tarefas administrativas baseadas em documentos.</p>

APÊNDICES

USO DA INFORMAÇÃO NAS ESTRATÉGIAS DAS PREFEITURAS

BLOCO I			
ASPECTOS ORGANIZACIONAIS			
Cidade	Região econômica	População (mil hab)	Receita Anual (R\$ milhões)
Quant Órgãos com autonomia	Início da informatização	Há órgão ou assessoria de informática	

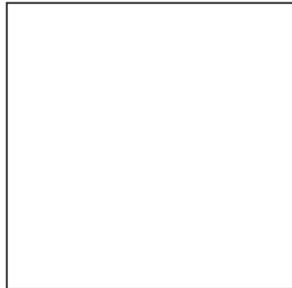
GRAU DE DESCENTRALIZAÇÃO	
A administração é descentralizada e cada órgão adquire e controla seus próprios recursos computacionais (Estado de Serviço)	ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO DA COMPUTAÇÃO <div style="border: 1px solid black; height: 60px; width: 100%;"></div>
A administração é centralizada e cada órgão depende da gerência central de TI ou do Prefeito para aprovar novos investimentos na área. (Estado de Controle)	
A área de TI usa seu conhecimento e influência para garantir que os interesses técnicos sejam garantidos, muitas vezes de encontro a interesses departamentais. (Estado de Competência)	

BLOCO II			
ASPECTOS TECNOLÓGICOS			
RECURSOS COMPUTACIONAIS COMPARTILHADOS			
Bancos de Dados	Servidores	Impressoras	Micros em rede (%)

ADMINISTRAÇÃO DA TECNOLOGIA	
QUAL A PREDISPOSIÇÃO EM AUMENTAR O NÍVEL DE INFORMATIZAÇÃO	%
QUE TIPO DE CONTROLE A ORGANIZAÇÃO EXERCE SOBRE OS GASTOS COM TI	
QUE TIPO DE CONTROLE É EXERCIDO SOBRE OS PADRÕES TECNOLÓGICOS	
CONTROLE EXERCIDO SOBRE A ADMINISTRAÇÃO DOS SISTEMAS	
ÓRGÃOS ENVOLVIDOS DIRETAMENTE COM A ENTRADA E O USO DE DADOS	%

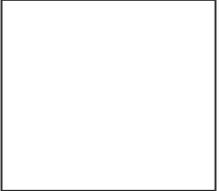
CONTINUAÇÃO

BLOCO II				
ASPECTOS TECNOLÓGICOS				
ESTÁGIO DE CRESCIMENTO				
QUADRO DE PESSOAL	PARQUE DE COMPUTADORES:	MICROS/ 100 FUNCIONÁRIOS	QUANT PROVEDORES INTERNET NA CIDADE	QUANT SISTEMAS TÁTICO-ESTRATÉGICOS
GRAU DE INFORMATIZAÇÃO				
Tributação		Material		ÍNDICE DE INFORMATIZAÇÃO
Arrecadação		Educação		
Dívida Ativa		Cultura e Lazer		
Procuradoria/Assess Jurídica		Saúde e Saneamento		
Legislação Municipal		Meio Ambiente		
Comunicação Social		Ação Social		
Contabilidade		Transportes Públicos		
Tesouraria		Tráfego e Trânsito		
Recursos Humanos		Guarda Municipal		
Patrimônio		Infra-Estrutura		
Veículos		Serviços Públicos		
Protocolo		Desenv Econômico/Agricultura		
Arquivo		Acesso à Internet		
Licitações e Compras				

BLOCO III	
ASPECTOS AMBIENTAIS	
<p>ALINHAMENTO DA TI</p> <p><u>Execução de Estratégia:</u> Estratégia de Negócios → Infra Organizacional → Infra de TI</p> <p><u>Transformação Tecnológica:</u> Estratégia de Negócios → Estratégia de TI → Infra de TI</p> <p><u>Potencial Competitivo:</u> Estratégia de TI → Estratégia de Negócios → Infra Organizacional</p> <p><u>Nível de Serviço:</u> Estratégia de TI → Infra de TI → Infra Organizacional</p>	

BLOCO IV			
ASPECTOS DA CULTURA ORGANIZACIONAL			
ATITUDE DOS GESTORES			
O Prefeito e Secretários são reativos com relação a TI e consideram o custo elemento fundamental na implantação de aplicações de TI.		Céticos	
O Prefeito e Secretários demonstram acreditar na TI, acham que não precisam participar das decisões de TI e se consideram como apoio à implantação da TI		Dependentes	
O Prefeito e Secretários estão fortemente envolvidos com as decisões de TI e acreditam que eles mesmos devem iniciar os projetos de TI		Envolvidos	
O Prefeito e Secretários têm uma postura positiva e idealística de TI, participam das decisões e acompanham de perto o desenvolvimento de novos projetos.		Positivos	
AMBIENTE DE TI			
Que % dos dirigentes de órgãos consideram a TI estratégica, i.é, que a TI é vital para o funcionamento da Prefeitura?		Estratégico	%
Que % dos dirigentes de órgãos consideram a TI estratégica, mas que uma interrupção nos serviços de TI não provocariam a interrupção dos serviços da Prefeitura?		Virada	%
Que % dos dirigentes acham que as aplicações existentes são importantes, mas as novas aplicações não são determinantes para a organização?		Fábrica	%
Que % dos dirigentes acham que as aplicações existentes não são importantes para a boa operacionalidade do seu órgão?		Suporte	%
PLANOS TÁTICO-ESTRATÉGICOS EM VIGOR			
Lei Orgânica Municipal		Código de Vigilância Sanitária	QUANT PLANOS
Plano de Governo		Lei do Solo Criado	
Plano de Desenvolvimento Urbano		IPTU Progressivo	
Lei de Perímetro Urbano		Plano Estratégico Organizacional	
Lei de Parcelamento do Solo		Plano Modernização Administrativa	
Lei de Zoneamento		Plano Estratégico de TI	
Código de Obras e de Posturas		Outro	

CONTINUAÇÃO

BLOCO IV ASPECTOS DA CULTURA ORGANIZACIONAL	
MODELO DE GESTÃO DA INFORMAÇÃO	
<p><u>Anarquia</u>: ausência completa de uma gerência da informação ficando a cargo de cada um criar e usar a informação necessária.</p> <p><u>Utopia</u>: a gerência da informação enfatiza a classificação e a modelagem da informação apoiando-se fortemente em novas tecnologias.</p> <p><u>Feudalismo</u>: Cada unidade funcional define suas próprias necessidades de informação, repassando-as de forma limitada para a organização, segundo critérios que podem ser padronizados.</p> <p><u>Federalismo</u>: a gerência da informação é baseada no consenso e na negociação do fluxo de informação na organização.</p> <p><u>Monarquia</u>: o fluxo da informação em toda a organização é definida pelo seu líder.</p>	

APÊNDICE II

PLANILHA GLOBAL

CIDADES	BLOCO I						BLOCO II									
	ASPECTOS ORGANIZACIONAIS						ASPECTOS TECNOLÓGICOS									
	Região Econômica	População (mil hab)	Receita Anual (R\$ milhões)	Orgãos com Autonomia	Início da Informatização	Existência Orgão TI	RECURSOS COMPUTAC COMPARTILHADOS					Micros/100 pessoas	Estágio de Crescimento	Índice de Informatização (%)	SI Tático-Estratégicos	Provedores de Internet
							Bancos de Dados	Servidores	Impressoras	Quantidade Geral	Micros em Rede/Parque (%)					
Araci	7	48,3	16,0	4	1996	E	2	2	2	6	55	2,0	Contágio	26	5	0
Belmonte	3	19,8	7,1	3	1993	E	1	1	1	3	30	1,9	Contágio	15	1	0
Brumado	12	63,1	19,4	4	1988	I	2	2	0	4	40	1,9	Contágio	20	2	2
Casa Nova	1	58,5	16,5	1	1992	I	0	0	0	0	20	1,2	Iniciação	13	0	0
Conceição da Feira	8	18,0	4,3	1	1993	I	0	0	0	0	30	2,1	Iniciação	11	0	0
Conde	14	21,7	5,5	4	1996	E	2	2	2	6	65	4,3	Controle	35	8	1
Gandu	5	27,4	7,8	4	1995	I	1	2	1	4	35	3,5	Contágio	17	1	1
Ibotirama	6	24,4	7,5	2	1993	I	1	1	0	2	20	6,2	Iniciação	14	0	2
Itambé	13	32,9	10,8	3	1990	E	3	2	4	9	65	4,5	Controle	40	6	2
Madre de Deus	11	12,9	26,3	2	1993	E	3	3	2	8	60	4,3	Controle	34	7	0
Ponto Novo	9	17,2	5,8	7	1997	F	1	2	1	4	50	4,0	Contágio	20	3	0
Santa Rita de Cássia	15	24,1	8,1	1	1995	I	1	1	0	2	30	2,4	Iniciação	15	0	0
São Félix	10	14,2	4,0	3	1993	F	3	2	0	5	45	11,5	Contágio	24	4	0
Seabra	2	38,5	10,7	3	1993	I	1	1	0	2	20	2,1	Iniciação	14	0	2
Vitória da Conquista	13	274,0	81,0	3	1980	E	4	5	6	15	85	6,6	Integração	55	12	5
Xique-Xique	4	46,1	12,1	3	1998	I	1	1	1	3	25	1,4	Iniciação	15	1	1

FONTE: IBGE, 2001, SEI, 2002 e PDI elaborados pelo autor e outros para os municípios pesquisados

APÊNDICE II

PLANILHA GLOBAL

CIDADE	BLOCO III		BLOCO IV							
	ASPECTOS AMBIENTAIS		ASPECTOS CULTURAIS							
	ALINHAMENTO TI E NEGÓCIOS	QUANT DE PLANOS EM VIGOR	ATITUDE DOS GESTORES	AMBIENTE DE TI					Estado de Administração da Computação	Estilo de Gerência da Informação
Ambiente de TI (%)				vital (%)	estratégica (%)	não determinante (%)	não importante (%)			
Araci	TT	5	Envolvidos	72	20	60	10	10	Controle	Monarquia
Belmonte	EE	4	Céticos	47	0	10	70	20	Controle	Monarquia
Brumado	EE	5	Céticos	50	0	20	60	20	Serviço	Feudalismo
Casa Nova	-	5	Céticos	48	0	20	50	30	-	Anarquia
Conceição da Feira	-	3	Céticos	42	0	20	30	50	-	Anarquia
Conde	PC	8	Envolvidos	70	20	50	20	10	Controle	Monarquia
Gandu	EE	4	Céticos	50	0	20	60	20	Serviço	Feudalismo
Ibotirama	EE	3	Céticos	50	0	20	60	20	Serviço	Anarquia
Itambé	PC	7	Envolvidos	76	25	55	20	0	Controle	Monarquia
Madre de Deus	TT	6	Envolvidos	72	10	70	20	0	Controle	Feudalismo
Ponto Novo	TT	5	Dependente	70	10	60	30	0	Controle	Feudalismo
Santa Rita de Cássia	-	3	Céticos	52	0	30	50	20	Serviço	Anarquia
São Félix	TT	9	Dependente	68	10	60	20	10	Controle	Feudalismo
Seabra	EE	5	Céticos	52	0	30	50	20	Serviço	Feudalismo
Vitória da Conquista	PC	10	Positivos	76	25	55	20	0	Controle	Federalismo
Xique-Xique	TT	4	Dependente	55	0	40	40	20	Serviço	Feudalismo

FONTE: IBGE, 2001, SEI, 2002 e PDI elaborados pelo autor e outros para os municípios pesquisados

APÊNDICE II

LEGENDA

1. A coluna Existência de Órgão de TI está codificada como se segue:
E – Órgão de TI existente na estrutura organizacional da Prefeitura;
I – Órgão inexistente;
F – Órgão em formação.
2. A coluna Estágio de Crescimento expressa o patamar em que se encontra a prefeitura, segundo critérios de Nolan (1979) (vide item 4.2 do trabalho) e foi identificado a partir do levantamento para elaboração do PDI.
3. A coluna Índice de Informatização teve seu valor calculado a partir da média aritmética dos percentuais de informatização de cada função procedimental desempenhada pela prefeitura.
4. A coluna SI Tático-Estratégicos exibe a quantidade de sistemas de informação usados em nível tático, como apoio ao controle e gerenciamento, e em nível estratégico para redirecionar as ações estratégicas da prefeitura.
5. Na coluna Alinhamento TI e Negócios:
EE – Execução de Estratégia,
TT – Transformação Tecnológica,
PC – Potencial Competitivo.
A perspectiva de alinhamento foi identificada a partir das estratégias organizacionais de cada prefeitura, de acordo com a teoria de Henderson e Venkatraman (1993). Vide item 5.2.
6. A coluna Atitude dos Gestores se refere à avaliação que fizemos dos gestores durante a elaboração dos PDI e está de acordo com a nomenclatura de Schein (1989). Vide capítulo 6, item 6.2.
7. As colunas sob Ambiente de TI exibem um *índice geral* e o percentual de gestores que consideram a TI *vital, estratégica, não determinante e não importante*, segundo a teoria de McFarlan et al. (1984). Vide item 4.2. O *índice geral* foi calculado para se dar uma dimensão à avaliação média dos gestores antes de posicionar a prefeitura no quadrante apropriado:
$$\text{Índice geral} = (4 * \text{vital} + 3 * \text{estratégica} + 2 * \text{não determinante} + \text{não importante}) / 4$$
8. A coluna Estado de Administração da Computação se refere à teoria de Kraemer (1999) e concluímos pelos “estados” durante a avaliação da estrutura organizacional de cada prefeitura. Vide item 6.3.

KNOEDT, Henrique Solon Brandão. Barreiras ao uso da informação nas Prefeituras Municipais da Bahia. 2005. 162f. il. Dissertação de Mestrado – Instituto de Ciência da Informação, Universidade Federal da Bahia, Salvador, Brasil.

Autorizo a reprodução [parcial ou total] deste trabalho
para fins de comutação bibliográfica.

Salvador, 30 de junho de 2005

Henrique Solon Brandão Knoedt